

Trabajo de Fin de Grado

El nivel asistencial de la protección por desempleo

Autor: D^a. Samanta Romanos Tirado

Dirigido por: **Dra. D^a. Sara Alcázar Ortiz**
Dr. D. Ángel Luis de Val Tena
.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS.....	7
I. INTRODUCCIÓN.....	9
II. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO	
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA VIGENTE....	11
2. SITUACIÓN JURÍDICA PROTEGIDA.....	12
3. MODALIDADES	
3.1 El nivel contributivo.....	12
3.2 El nivel asistencial.....	13
III. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN SU NIVEL ASISTENCIAL	
1. OBJETO Y BENEFICIARIOS.....	15
2. CUANTÍA Y DURACIÓN.....	15
3. REQUISITOS COMUNES DEL NIVEL ASISTENCIAL	
3.1 Carencia de rentas.....	16
3.2 Responsabilidades familiares.....	17
3.3 Inscripción como demandante de empleo en el SEPE...	18
3.4 Prelación de subsidios.....	19
4. TIPOLIGÍA	
4.1. El subsidio por desempleo.....	19
A) <i>Beneficiarios</i>	19
B) <i>Cuantía</i>	19

<i>C) Duración</i>	20
4.2. El subsidio por desempleo «contributivo».....	21
4.3. El subsidio por desempleo para mayores de 45 años.....	22
4.4. El subsidio por desempleo para mayores de 52 años.....	23
4.5. El subsidio por desempleo para mayores de 55 años.....	23
<i>A) Beneficiarios</i>	23
<i>B) Contenido</i>	24
<i>C) Duración</i>	25
4.6. El subsidio por desempleo para emigrantes retornados...	25
4.7. El subsidio por desempleo para liberados de prisión.....	26
4.8. El subsidio por desempleo para minusválidos recuperados.....	26
5. DINÁMICA	
5.1. Nacimiento.....	27
5.2. Suspensión.....	28
5.3. Extinción.....	30
5.4. Pago.....	31
6. COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES	31

IV. RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

1. CONCEPTO Y REGULACIÓN	33
2. CARACTERÍSTICAS	
2.1 Prestación de naturaleza pública asistencial.....	34
2.2 Es un derecho subjetivo perfecto.....	34
2.3 Es una prestación finalista.....	35
2.4 Medida de naturaleza selectiva.....	35

3. RÉGIMEN JURÍDICO

3.1 Beneficiarios..... 36

3.2 Contenido..... 37

3.3 Compatibilidades e incompatibilidades..... 37

V. OTROS PROGRAMAS

1. PROGRAMA PREPARA..... 39

2. PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO..... 40

VI. CONCLUSIONES..... 43

VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA..... 45

ABREVIATURAS

art. = artículo

arts. = artículos

CE = Constitución Española de 1978

DA = Disposición Adicional

DD = Disposición Derogatoria

DF = Disposición Final

DT = Disposición Transitoria

EEE = Espacio Económico Europeo

ET = RD-Leg. 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

IPREM = Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples

PGE = Presupuestos Generales del Estado

PREPARA = Programa de Recualificación Profesional

PRODI = Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción.

RAI = Renta Activa de Inserción

RD = Real Decreto

RD-Leg. = Real Decreto Legislativo

RD-Ley = Real Decreto Ley

RPD = RD 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo

SMI = Salario Mínimo Interprofesional

SEPE = Servicio Público de Empleo Estatal

SSTS = Sentencias del Tribunal Supremo

STS = Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ = Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TGSS = Tesorería General de la Seguridad Social

TRLGSS = RD-Leg. 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

TRLISOS = RD-Leg. 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social

TSJ = Tribunal Superior de Justicia

UE = Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN.

A lo largo del siguiente trabajo pondremos énfasis en una parte muy concreta de la protección por desempleo existente en la actualidad de nuestro país: el nivel asistencial de la protección por desempleo. Este trabajo puede servir de guía a aquellos que ya han agotado la prestación por desempleo que les correspondía o a aquellos que no tienen derecho a la prestación por desempleo; de tal manera que puedan conocer la existencia de otro tipo de ayudas para quienes no tienen derecho a la prestación por desempleo contributiva o para quienes ya la han agotado.

La elección del tema de este trabajo tiene su origen en una situación personal por la que mi familia está atravesando. Con un padre que se encuentra en situación de desempleo desde hace casi tres años, me pareció interesante poder estudiar el nivel asistencial de la protección por desempleo que actualmente está vigente, para así poder ser de utilidad de cara a solicitar nuevas ayudas que, agotado el subsidio correspondiente, quizás no se sabe de su existencia o de los requisitos necesarios para poder solicitarlas. Es por ello que este trabajo es más un instrumento de ayuda a quienes necesiten conocer el amplio abanico de posibilidades que existen para poder lograr una ayuda del Gobierno que sirva para sostener a sus familias económicamente.

Por último, la metodología seguida en el planteamiento de este trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, haciendo una referencia genérica a toda la protección por desempleo; en segundo lugar, se abordan todas las cuestiones relativas al nivel asistencial de la protección por desempleo, desde las especialidades de cada uno de los distintos subsidios que contempla el nivel asistencial del desempleo hasta los requisitos y cuestiones comunes a todos ellos; y, finalmente, se aborda el último escalafón del nivel asistencial de la protección por desempleo: los distintos programas de ayuda instaurados por el Gobierno para quienes no perciben ningún tipo de ingreso (como es la RAI, el Programa PREPARA y el nuevo Programa Extraordinario de Activación para el Empleo).

II. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA VIGENTE.

En España, antes de la aprobación de la Ley General de la Seguridad Social, se aprobó la Ley 62/1961, de 22 de julio, en la cual se reguló por primera vez el Seguro Nacional de Desempleo, como un seguro social más, dentro del entonces vigente Sistema de Seguros Sociales.

Esta Ley proporcionaba una cobertura del 75 por ciento del salario como prestación por desempleo, durante seis meses, para todos los trabajadores por cuenta ajena afiliados al sistema equivalente a la Seguridad Social en el Régimen General. Además, esta Ley sirvió de base para la posterior Ley de cobertura del desempleo en la democracia.

En 1980, la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo tenía un alcance máximo de prestación por desempleo de dieciocho meses, acumulando tres meses de derecho a la prestación por cada año trabajado. Asimismo, esta Ley establecía un sistema de cobro gradual de la prestación, siendo del 80 por ciento, del 70 por ciento y del 60 por ciento, en tramos de seis meses sobre la media de las bases de cotización de los últimos cuatro meses. Pero además de la prestación de desempleo, esta Ley introdujo, dentro de las prestaciones sociales, el subsidio por desempleo, con una cobertura del 75 por ciento del SMI.

La regulación actual se encuentra en el Título III TRLGSS (arts. 203 a 233) y en el RPD (vigente en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario a que se refiere la DF 7^a TRLGSS). No obstante, también existen normas especiales en el caso de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, las normas sobre planes de reestructuración y racionalización de la actividad en la minería del carbón, así como la protección por desempleo de los jugadores profesionales de fútbol, representantes de comercio, artistas y toreros, integrados en el Régimen General.

2. SITUACIÓN JURÍDICA PROTEGIDA.

El Título III TRLGSS tiene por objeto regular la protección de la contingencia de desempleo. A estos efectos, el art.203 TRLGSS define el desempleo como la situación en que se encuentran quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo o ven reducida su jornada ordinaria de trabajo; excluyéndose así otras situaciones como en las que se encuentran quienes todavía no han trabajado y buscan su primer empleo.

Asimismo, el citado artículo distingue entre el desempleo total y el desempleo parcial. En este sentido, hablaremos de desempleo total cuando el trabajador cese, con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y se vea privado consiguientemente de su salario; mientras que hablaremos de desempleo parcial, cuando el trabajador vea reducida temporalmente su jornada ordinaria de trabajo, entre un mínimo de un 10 por ciento y un máximo de un 70 por ciento, y siempre que el salario sea objeto de análoga reducción.

No obstante, es necesario destacar que, desde el punto de vista de su origen, el trabajador se puede encontrar en situación de desempleo por extinción del contrato de trabajo (estaremos ante un desempleo total y definitivo); por suspensión del contrato de trabajo (estaremos ante un desempleo total y temporal); o por reducción de jornada (estaremos ante un desempleo parcial y temporal).

3. MODALIDADES.

3.1 El nivel contributivo.

De acuerdo con el art.204 TRLGSS, la protección por desempleo en el sistema de la Seguridad Social se estructura en un nivel contributivo y en un nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

Según el apartado segundo de este mismo artículo, el nivel contributivo tiene por objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada ordinaria de trabajo. Sin embargo, para acceder a la prestación por desempleo de nivel contributivo, es necesaria la previa cotización por dicha contingencia.

Este nivel contributivo de la protección por desempleo comprende una prestación económica temporal en la cual la Entidad Gestora se hace cargo del pago de la cuota patronal durante la percepción de las prestaciones por desempleo, salvo en los supuestos de reducción de jornada de trabajo o suspensión del contrato laboral, en que la empresa ingresará la aportación que le corresponda. El SEPE, por su parte, se hacía cargo del pago del 35 por ciento de la cuota obrera, en que se reduce la aportación del trabajador¹.

3.2 El nivel asistencial.

El nivel asistencial garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en alguno de los supuestos que la Ley considera especialmente protegibles por razones económicas y sociales, y que se encuentran regulados en el art.215 TRLGSS.

La acción protectora de este nivel asistencial comprende una prestación económica temporal donde la Entidad Gestora se hace cargo del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación, durante la percepción del subsidio por desempleo.

¹ Medida derogada por RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad financiera y de fomento de la competitividad.

III. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN SU NIVEL ASISTENCIAL.

1. OBJETO Y BENEFICIARIOS.

El nivel asistencial de la protección por desempleo consta de una prestación económica temporal y del abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación, por parte de la Entidad Gestora durante la percepción del subsidio por desempleo. De esta forma, se garantiza la protección de los trabajadores desempleados que se encuentren en alguno de los supuestos recogidos en el art.215 TRLGSS.

En este sentido, podrán ser beneficiarios del subsidio por desempleo, los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo y cumplan determinados requisitos a los que nos referiremos más adelante. Asimismo, podrán ser beneficiarios del subsidio por desempleo los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social pertenecientes a la UE o al EEE, y los nacionales de otros países que residan legalmente en España².

2. CUANTÍA Y DURACIÓN.

La duración y cuantía de la protección, así como la cotización a la Seguridad Social, están en función de la modalidad de subsidio a que se tenga derecho. Es por ello que haremos especial mención a estas cuestiones, más adelante, cuando hablemos de cada una de las modalidades de subsidios que existen dentro del nivel asistencial de la protección por desempleo.

² Esto se puede deducir de lo que establece la DA 33^a TRLGSS

3. REQUISITOS COMUNES DEL NIVEL ASISTENCIAL.

3.1 Carenza de rentas.

El art.215.1.1 TRLGSS exige como requisito general que el solicitante carezca de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias³. A este respecto, el Tribunal Supremo afirmó que no es necesario que el solicitante esté ante una «*situación de completa carencia de bienes ni ante un estado de necesidad absoluta*»⁴; ya que con este requisito no se pretende atender a las situaciones de pobreza sino a las situaciones de necesidad.

A estos efectos, es necesario establecer un determinado concepto de renta. Por renta debe entenderse, con carácter general, «*la utilidad o beneficio que rinde anualmente algo, o lo que de ello se cobra*»⁵. Además, el art. 215.3.2 TRLGSS, en la redacción dada por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, delimita lo que debe entenderse por «rentas de cualquier naturaleza», incluyendo en el concepto de renta: las rentas del trabajo; las rentas de actividades económicas, profesionales, empresariales o agrarias, pensiones y prestaciones; las rentas del capital mobiliario e inmobiliario, y las rentas de plusvalías o ganancias patrimoniales. Por tanto, se consideran rentas computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer el desempleado, excluyéndose de este concepto las indemnizaciones legales derivadas de la extinción del contrato.

En principio, la carencia de rentas se exige solo al solicitante, sin tener en cuenta las rentas de la unidad familiar; sin embargo, para el subsidio de mayores de 55 años, el art.215.1.3 *in fine* TRLGSS establece que aunque el solicitante carezca de rentas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la

³ Durante el año 2014, ese umbral está fijado en 483,98 euros, y para el año 2015, el umbral está fijado en 486,45 euros.

⁴STS de 12 de diciembre de 2000 [Núm. Rec.991/1999].

⁵ Según el concepto de renta proporcionado por el Diccionario de la Real Academia Española.

suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. De esta manera, el legislador ha establecido un nivel de suficiencia de ingresos para hacer frente a las necesidades vitales⁶, de tal forma que únicamente se otorgará la protección del nivel asistencial del desempleo cuando no se supere ese límite de ingresos.

Finalmente, el cómputo de las rentas deberá realizarse atendiendo a los ingresos netos en función de los gastos efectuados para su obtención, y no a los ingresos brutos⁷; correspondiendo la acreditación y prueba de todas las deducciones realizadas sobre el importe íntegro para llegar a su cuantificación neta, al solicitante del subsidio⁸. En cuanto a las pagas extraordinarias, estas se han de computar a los efectos del importe de las «rentas de cualquier naturaleza», pues su naturaleza es la propia de un salario diferido devengado día a día cuyo vencimiento tiene lugar en festividades o en épocas señaladas, salvo pacto en contrario⁹.

3.2 Responsabilidades familiares.

Se entiende por responsabilidades familiares el tener a cargo¹⁰ al cónyuge y/o hijos menores de 26 años o mayores incapacitados, así como los menores de 18 años acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar, incluido el solicitante, no supere el 75 por ciento del SMI excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias¹¹. En este sentido, no se considerará a cargo al cónyuge, ni a los hijos menores acogidos, cuando perciban rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

⁶ STS de 23 de julio de 2002 [Núm. Rec. 3255/2001].

⁷ STS de 28 de octubre de 2009 [Núm. Rec. 3354/2008].

⁸ SSTS de 27 de marzo de 2007 [Núm. Rec. 2406/2006]; de 9 de octubre de 2008 [Núm. Rec. 3974/2007]; de 29 enero de 2009 [Núm. Rec. 1308/2008]; y de 13 de mayo de 2009 [Núm. Rec. 2607/2008].

⁹ STSJ de Cataluña de 7 de noviembre de 2012 [Núm. Rec. 5612/2011].

¹⁰ La jurisprudencia considera que el solicitante tendrá familiares «a cargo» cuando tenga una relación con una persona a la que tiene que cuidar y atender, y la cual dependa económicamente del solicitante (STS de 3 de mayo de 2000 [Núm. Rec. 331/1999] y STS de 21 de enero de 2003 [Núm. Rec. 152/2002]).

¹¹ GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ALVÁREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A. L., GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social*, 4^a edic., Tecnos, Madrid, 2014, p. 338.

Sin embargo, el requisito de responsabilidades familiares se exige exclusivamente para aquellos que hayan agotado la prestación por desempleo y no sean mayores de 45 años [art.215.1.1.a) TRLGSS], y para quienes estando en la situación legal de desempleo no tengan derecho a la prestación contributiva (por no haber cubierto el período mínimo de cotización), siempre que hayan cotizado al menos tres meses [art. 215.1.2.a) TRLGSS]. Asimismo, este requisito se exige para uno de los supuestos del programa PREPARA¹², al que nos referiremos con detalle más adelante.

A estos efectos, cabe decir que el requisito de tener responsabilidades familiares, tanto en el art.215.1.1.a) TRLGSS, como en el art. 215.1.2.a) TRLGSS se proyecta íntegra y exclusivamente sobre el solicitante del subsidio, ya que el Tribunal Supremo lo considera como un requisito independiente y autónomo predicable de cualquier otro miembro de la unidad familiar¹³. De tal manera que, por ejemplo, los hijos privativos de un cónyuge que están a cargo del otro, son responsabilidades familiares suyas, aun cuando no conviven con él¹⁴, pues cabe presumir que el otro cónyuge participa en los gastos necesarios para la formación y cuidado de los hijos privativos de su cónyuge.

3.3 Inscripción como demandante de empleo en el SEPE.

La inscripción como demandante de empleo en el SEPE es un requisito que se exige en todas las modalidades de subsidio, debiendo el solicitante permanecer inscrito como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente durante todo el período de duración de la prestación, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales. En caso de no cumplirse este requisito, se suspenderá el abono de la percepción a la que tuviese derecho.

¹² Supuesto del artículo único, apartado 2º b) del RD-Ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

¹³ STS de 25 de junio de 2003 [Núm. Rec. 3192/2003].

¹⁴ La exigencia de la convivencia para determinar el requisito de responsabilidades familiares se establecía en el art.18 RPD, pero desde la redacción del art.215.2 TRLGSS dejó de ser exigible, aunque sigue siendo un factor determinante a la hora de decidir si los hijos privativos de un cónyuge deben o no ser considerados a cargo del otro cónyuge (STS de 11 de abril de 2000 [Núm. Rec. 2770/1999] y STS de 3 de mayo de 2000 [Núm. Rec. 331/1999]).

Asimismo, el solicitante debe permanecer inscrito como desempleado durante un mes de espera, para garantizar la necesidad de protección ante la falta de obtención de trabajo. Sin embargo, esto no se exige para los desempleados que acceden al subsidio por no reunir el período mínimo de cotización exigido para causar derecho a la prestación contributiva de desempleo¹⁵.

3.4 Prelación en la percepción de los subsidios.

En el supuesto de que se pudiera tener derecho a más de uno de los subsidios por desempleo existentes, el reconocimiento del subsidio para mayores de 55 años sería preferente a cualquier otro subsidio.

4. TIPOLOGÍA

4.1 El subsidio por desempleo.

A) *Beneficiarios.*

De acuerdo con el art.215.1.1.a) TRLGSS podrán ser beneficiarios del subsidio por desempleo quienes, reuniendo los requisitos comunes, hayan agotado la prestación por desempleo y tengan responsabilidades familiares.

B) *Cantidad.*

El subsidio por desempleo consiste en una prestación económica temporal cuya cuantía, a tenor del art.217 TRLGSS, es igual al 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento, con carácter general y para todos los beneficiarios.

¹⁵ ROQUETA BUJ, R., *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 299 y 300.

No obstante, en el caso de que el beneficiario se encuentre en situación legal de desempleo por la pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía del subsidio se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas para todas las modalidades de subsidios previstas en el art.215 TRLGSS, salvo para los casos del subsidio para emigrantes retornados, del subsidio para liberados de prisión y del subsidio para minusválidos recuperados.

El Tribunal Supremo¹⁶, al respecto, estableció que para el cálculo de la cuantía del subsidio por desempleo se deben computar todas las cotizaciones realizadas durante los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, salvo que se hayan tenido en cuenta para el cálculo de prestaciones contributivas por desempleo.

C) Duración.

La regla general es que el subsidio tiene una duración de seis meses, prorrogables hasta dieciocho meses¹⁷. Sin embargo, existen ciertas excepciones que han de ser tenidas en cuenta.

En caso de que se trate de desempleados mayores de 45 años que hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento veinte días y tengan responsabilidades familiares, el subsidio podrá prorrogarse hasta un máximo de veinticuatro meses. Si se trata de desempleados mayores de 45 años que hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días y tengan responsabilidades familiares, el subsidio podrá prorrogarse hasta un máximo de treinta meses. Finalmente, si se trata de desempleados menores de 45 años que hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días y tengan responsabilidades familiares, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.

¹⁶ STS de 3 de junio de 2003 [Núm. Rec. 3507/2002].

¹⁷ Art. 216 TRLGSS y art. 8 RPD.

4.2. El subsidio por desempleo «contributivo».

El art.215.1.2 TRLGSS incluye en su ámbito de protección a aquellos trabajadores que se hallen en situación legal de desempleo y no puedan acceder a las prestaciones contributivas de desempleo por no acreditar el período mínimo de cotización, es decir, trescientos sesenta días cotizados dentro de los seis años inmediatamente anteriores a la situación legal de desempleo. En este caso, no será necesario reunir el mes de espera como demandante de empleo para poder solicitar este subsidio, comúnmente denominado «subsidio contributivo».

La duración de este subsidio variará según el beneficiario tenga o no responsabilidades familiares; de tal forma que, si tiene responsabilidades familiares y ha cotizado al menos tres meses, la duración del subsidio será de tres meses; cuatro meses de duración por cuatro meses cotizados; cinco meses de duración por cinco meses cotizados; y, por seis o más meses cotizados, la duración del subsidio será de veintiún meses. Sin embargo, si el beneficiario no tiene responsabilidades familiares y ha cotizado al menos durante seis meses, tendrá derecho a un subsidio de seis meses de duración.

Asimismo, hay que tener en cuenta que al ser un subsidio con rasgos contributivos, se deberán tener en consideración las reglas comunes del nivel contributivo relativas a las situaciones durante las cuales no existe obligación de cotizar y los supuestos de trabajo a tiempo parcial¹⁸, así como las reglas relativas a la duración de la prestación del art.210 TRLGSS¹⁹.

¹⁸ No obstante, puede suceder que un mismo trabajador genere derecho tanto al nivel contributivo, en base a un trabajo a tiempo parcial, como al subsidio “contributivo”, en base a un segundo trabajo a tiempo parcial que el trabajador esté compatibilizando con el primero, siempre que la cuantía de la prestación contributiva no supere el 75 por ciento del SMI. COLLADO GARCÍA, L. y PIQUERAS PIQUERAS, M.C., *El subsidio por desempleo. Un estudio del nivel asistencial de protección*, Trotta, Madrid, 1997, p.82.

¹⁹ DE LA CASA QUESADA, S., *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2008, p.353.

4.3. El subsidio por desempleo para mayores de 45 años.

En primer lugar, es necesario advertir que tras la aprobación del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, esta modalidad de subsidio fue suprimida, afectando exclusivamente a los potenciales nuevos solicitantes; de tal manera que aquellos que ya se encontrasen percibiendo el subsidio para mayores de 45 años no se vieron privados de su derecho a percibirlo.

Con anterioridad a la reforma efectuada por el RD-Ley 20/2012, a los desempleados mayores de 45 años se les reconocía el derecho a un subsidio por desempleo especial, denominado «subsidio para parados de larga duración», siempre que hubieran agotado una prestación contributiva por desempleo de setecientos veinte días. Este subsidio tenía una duración de seis meses y no exigía mes de espera para su percepción. Además, la cuantía de este subsidio consistía en el 80 por ciento del IPREM mensual si el solicitante carecía de responsabilidades familiares o tenía un familiar a su cargo, pero si el solicitante tenía mayor número de familiares a su cargo, esta cuantía se incrementaba²⁰. En definitiva, se trataba de un subsidio previo al que le correspondía al solicitante por ser mayor de 45 años.

Como ya se ha dicho, en la actualidad este subsidio ha sido eliminado, quedando solo, para los mayores de 45 años, el subsidio por desempleo ordinario previsto en el art.215.1.1.b) TRLGSS, el cual requiere haber agotado la prestación contributiva por desempleo²¹, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de 45 años en la fecha del agotamiento de dicha prestación.

De acuerdo con el art.216.2 TRLGSS, la duración de este subsidio será de seis meses improporrogables.

²⁰ Si el solicitante tenía dos familiares a su cargo, la cuantía pasaba a ser del 107 por ciento del IPREM mensual; mientras que si el solicitante tenía tres o más familiares a su cargo, la cuantía del subsidio consistía en el 133 por ciento del IPREM mensual.

²¹ Antes se exigía que la prestación por desempleo agotado hubiera sido de al menos 360 días de duración, pero tras la reforma efectuada por el art.15.2 RD-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, se suprime esta duración mínima y el derecho al subsidio nace con el solo agotamiento de la prestación contributiva previa de desempleo, con independencia de su duración.

4.4. El subsidio por desempleo para mayores de 52 años.

Esta modalidad de subsidio también ha sido suprimida, al igual que la del subsidio especial para mayores de 45 años, por el RD-Ley 20/2012. En realidad, esta modalidad de subsidio por desempleo para mayores de 52 años no es suprimida, sino que, como se recoge en el mencionado RD-Ley, esta modalidad «*se racionaliza para garantizar su sostenibilidad y para incentivar el alargamiento de la vida activa*», pasando a hablar del subsidio para mayores de 55 años.

Por tanto, únicamente se ha retrasado la edad para poder causar derecho a este subsidio, pasando de los 52 años a los 55 años; por lo que todo lo que podríamos decir en cuanto a esta modalidad de subsidio, haremos referencia a ella en el apartado correspondiente al subsidio por desempleo para mayores de 55 años.

4.5. El subsidio por desempleo para mayores de 55 años.

La modalidad de subsidio por desempleo para mayores de 55 años es el subsidio comúnmente denominado «subsidio de prejubilación», y antes de la reforma llevada a cabo por el RD-Ley 20/2012, este subsidio se reconocía a los mayores de 52 años, pero como una de las medidas que regula este RD-Ley, este subsidio pasa a reconocerse a partir de los 55 años.

A) *Beneficiarios.*

Los beneficiarios de este subsidio son todas aquellas personas desempleadas que, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, acrediten una cotización por desempleo de, al menos seis años, a lo largo de toda su vida laboral y reúnan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación.

Además, desde la entrada en vigor del RD-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, a los solicitantes de este subsidio que tengan responsabilidades familiares se les va a exigir que la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros de la misma, no supere, para cada uno de ellos, el 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Ahora bien, para causar derecho a este subsidio no se exige tener responsabilidades familiares, sino que si el solicitante las tiene se van a computar las rentas de todos ellos.

Hay que tener en cuenta que únicamente se va a exigir este requisito de carencia de rentas a quienes soliciten este subsidio a partir del 17 de marzo de 2013, por lo que a quienes solicitaron este subsidio con anterioridad a la citada fecha, se les va a aplicar la normativa anterior durante toda la percepción del subsidio²², no constituyendo causa de extinción del mismo la no acreditación del requisito de carencia de rentas.

Finalmente, es necesario destacar que, tal y como dispone el art.215.1.3 TRLGSS, los solicitantes de este subsidio «*deberán tener cumplida la edad de 55 años en la fecha de agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo; o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción*».

B) Contenido.

La cuantía del subsidio será del 80 por ciento del IPREM vigente en cada momento. La Entidad Gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones por jubilación, tomando como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

No obstante, los perceptores de este subsidio podrán suscribir un Convenio Especial con la TGSS para proteger las contingencias de asistencia sanitaria,

²² DT Única del RD-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.

incapacidad permanente y muerte y supervivencia, así como para mejorar la cotización por jubilación que efectúa el SEPE

C) Duración.

En cuanto a su duración, el art.216.3 TRLGSS dispone que este subsidio se mantendrá desde los 55 años hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades.

4.6. El subsidio por desempleo para emigrantes retornados.

Esta modalidad de subsidio aparece regulada en el art.215.1.1.c) TRLGSS y está destinada a aquellos emigrantes retornados de países no pertenecientes al EEE o con los que no existe Convenio alguno para la protección por desempleo, que no puedan acceder a la prestación por desempleo del nivel contributivo, y que acrediten haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años, en dichos países desde su última salida de España. A estos efectos, por emigrante retornado debe entenderse la persona que regresa a España con ánimo de establecerse definitivamente en el país²³.

En consecuencia, este subsidio se reconocerá a aquellos emigrantes retornados que acrediten haber trabajado al menos doce meses en los últimos seis años, desde su última salida de España, en países no pertenecientes al EEE o en países donde no existe Convenio alguno para la protección por desempleo; y, además, que acrediten que no pueden acceder a ninguna prestación contributiva por desempleo. En este caso, el subsidio tendrá una duración de seis meses prorrogables hasta dieciocho meses.

²³ TOSCANI GIMÉNEZ, D., *El nivel asistencial de protección por desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p.63.

4.7. El subsidio por desempleo para liberados de prisión.

Esta modalidad de subsidio está dirigida a quienes hayan sido liberados de prisión y no tengan derecho a prestación contributiva por desempleo. Asimismo, tras la reforma efectuada en este subsidio por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se incluyen a los liberados de un centro de internamiento de menores, con al menos 16 años de edad, o reclusos que se hayan sometido a un tratamiento de deshabituación a su drogodependencia y hayan remitido así su pena. Eso sí, en todos los casos, se exige que la privación de libertad o el tratamiento hayan durado más de seis meses.

Este subsidio se regula en el art.215.1.1.d) TRLGSS, el cual incluye en su ámbito de protección a los liberados de prisión cualquiera que haya sido la causa por la que ésta se hubiera producido²⁴; y se configura independientemente de la existencia de responsabilidades familiares en el sujeto solicitante. Ahora bien, es importante saber que la concesión de este subsidio no está vinculada a la existencia de cotizaciones previas al Sistema de Seguridad Social o al agotamiento de una prestación contributiva.

En este caso, la duración del subsidio será de seis meses prorrogables hasta dieciocho meses.

4.8. El subsidio por desempleo para minusválidos recuperados.

El art.215.1.1.e) TRLGSS protege la situación de los beneficiarios de una pensión de invalidez que, como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de su incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, hayan sido declarados plenamente capaces o con una incapacidad permanente parcial, con la consiguiente pérdida de la prestación por invalidez permanente. En este supuesto, a los beneficiarios de esta modalidad de subsidio se les reconocerá un subsidio de seis meses de duración prorrogables hasta dieciocho meses.

²⁴Ya sean liberados de prisión por libertad condicional, cumplimiento de condena o puesta en libertad tras prisión provisional.

No obstante, existe la posibilidad de que la revisión por mejoría que permita su reincorporación al trabajo se produzca en los dos años siguientes a la declaración de invalidez, en cuyo caso, y en virtud del art.48.2 ET, existiría reserva del puesto de trabajo y el contrato de trabajo no estaría extinguido. En este supuesto no se causaría derecho a esta modalidad de subsidio, pues el solicitante no estaría en situación de desempleo alguna. Sin embargo, si el trabajador no se reincorporara a su trabajo en el plazo de los dos años antes mencionado, existiría una extinción de su relación laboral voluntaria y no tendría derecho al reconocimiento de prestaciones por desempleo²⁵.

5. DINÁMICA.

5.1. Nacimiento.

Como regla general, el art.219.1 TRLGSS dispone que el derecho al subsidio nace a partir del día siguiente a aquel en que se cumpla el plazo de espera de un mes regulado en el art.215.1.1 TRLGSS. En este sentido, el art.9.1 RPD establece que este plazo de un mes se contará desde el día siguiente al del agotamiento de la prestación por desempleo o de la inscripción como demandante de empleo.

Sin embargo, el mismo art.219.1 TRLGSS determina que para que nazca el derecho al subsidio, es necesario que éste se solicite dentro de los quince días siguientes a la fecha del agotamiento de la prestación o de la inscripción como demandante de empleo, ya que, de lo contrario, el derecho al subsidio nacerá a partir del día siguiente al de la solicitud, reduciéndose su duración en tantos días como medien entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho, de haberse solicitado en tiempo y forma, y aquella en que efectivamente se hubiera formulado la solicitud.

Junto a esta regla general, el art.219.1 TRLGSS realiza dos excepciones: el subsidio previsto en el art.215.1.2 TRLGSS y el subsidio especial para mayores de 45 años previsto en el apartado 4 de dicho artículo. En el caso del subsidio para los parados que, reuniendo todos los requisitos legales previstos en el TRLGSS salvo el relativo al

²⁵ TOSCANI GIMÉNEZ, D. *El nivel asistencial de protección por desempleo*, cit., p.75.

período de espera, se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a la prestación contributiva de desempleo, por no haber cubierto el período mínimo de cotización, pero hubieran cotizado al menos tres meses (o seis meses si carecen de responsabilidades familiares), la letra a) del art.219.1 TRLGSS establece que el derecho al mismo nace a partir del día siguiente al de la situación legal de desempleo, salvo cuando el trabajador no haya disfrutado de las vacaciones anuales retribuidas, a las que se refieren los apartados 3 y 4 del art. 209 TRLGSS.

En el caso del subsidio especial para mayores de 45 años, la letra b) del art.219.1 TRLGSS dispone que el derecho al mismo nace a partir del día siguiente al que se produzca la extinción por agotamiento de la prestación por desempleo reconocida. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este subsidio ha sido derogado por la letra a) del número 3 de la DD Única del RD-Ley 20/2012, aunque se mantiene su aplicación para los desempleados mayores de 45 años que hubieran agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo de setecientos veinte días antes de la entrada en vigor de este Real Decreto, de conformidad con la DT 4^a del mismo.

Por tanto, la condición de beneficiario del subsidio por desempleo se obtiene si el trabajador cumple los requisitos exigidos por el TRLGSS en el momento del hecho causante. En este sentido, no hay que confundir el hecho causante con el momento del nacimiento del derecho, pues el derecho al subsidio nace con la solicitud del subsidio, con independencia de que se cumplan los requisitos exigidos por el TRLGSS en ese momento; ya que el TRLGSS exige que tales requisitos se produzcan en el momento del hecho causante del subsidio, no en el momento de la solicitud del mismo.

5.2 Suspensión.

La suspensión del derecho al subsidio supone la interrupción del abono de las prestaciones económicas y de la cotización, sin perjuicio de su reanudación posterior²⁶.

²⁶GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ALVÁREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A. L., GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social*, cit., p. 339.

En cuanto a las causas de suspensión, el art.219.2 TRLGSS se remite al art.212 del mismo cuerpo legal, el cual regula las causas de suspensión de la prestación por desempleo en su nivel contributivo; añadiendo dos causas de suspensión propias del subsidio por desempleo.

En primer lugar, el art.219.2 TRLGSS dispone que el subsidio por desempleo se suspenderá por la obtención de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (apartados 1.1 y 2 del art.215TRLGSS), por tiempo inferior a doce meses.

No obstante, hay que subrayar que, tras las modificaciones efectuadas por la Ley 45/2002²⁷, se elimina la previsión del art.212 TRLGSS de pérdida de un mes del subsidio por las posibles infracciones que cometa el desempleado, remitiéndose ahora íntegramente al TRLISOS²⁸. De esta forma, el legislador establece en la nueva regulación un control o seguimiento constante por parte de la Entidad Gestora de las situaciones de necesidad que dan lugar a la percepción del subsidio, permitiendo a cambio que los asegurados recuperen inmediatamente el derecho cuando se reproduce la situación de necesidad tras la desaparición de la percepción de rentas esporádicas²⁹.

A estos efectos, ha de estarse a las rentas obtenidas en cada uno de los meses del año para saber si superaron o no el límite del 75 por ciento del SMI vigente en cada anualidad, sin que quepa estar al promedio mensual y, en caso de percibir una renta superior al SMI en un único pago, no cabe la extinción del subsidio, ni extender su imputación temporal a períodos superiores al año, sino que se suspende la percepción del subsidio en el mes que se superó el citado límite³⁰.

En segundo lugar, el art.219.2 TRLGSS añade que el subsidio se suspenderá también por dejar de reunir, por tiempo inferior a doce meses, el requisito de responsabilidades familiares previsto en los apartados 2 y 3 del art.215 TRLGSS cuando

²⁷ Introduce una nueva causa de suspensión del subsidio por desempleo, basada en la ejecución provisional de las sentencias de despido que se resuelvan con readmisión.

²⁸ TOSCANI GIMÉNEZ, T., *El nivel asistencial de protección por desempleo*, cit., pág. 107.

²⁹ SSTS de 28 de mayo de 2013 [Núm. Rec.2752/2012] y de 28 de octubre de 2010 [Núm. Rec. 706/2010].

³⁰ STSJ de Castilla y León de 10 de enero de 2007 [Núm. Rec.2101/2006] y STSJ de Cataluña de 14 de junio de 2011 [Núm. Rec. 3974/2010].

hubiese sido necesario para el reconocimiento del derecho. Ahora bien, el requisito de las responsabilidades familiares sigue concurriendo aun cuando el beneficiario, por ejemplo, ingrese en prisión³¹.

Sobre el procedimiento de reanudación, hay que destacar que se aplican también las mismas reglas que en la prestación contributiva. En este sentido, el art.212.3 TRLGSS dispone que el derecho a la reanudación nacerá a partir del término de la causa de suspensión, siempre que se solicite en el plazo de los quince días siguientes. Al respecto, la doctrina judicial³² afirma que el art.219.2 TRLGSS permite la reanudación del subsidio por desempleo cuando el trabajador acredite que en un tiempo inferior a doce meses, no ha vuelto a obtener rentas superiores a las establecidas en el art.215 TRLGSS y, en su caso, cuando acredite el requisito de responsabilidades familiares.

5.3 Extinción.

Al igual que ocurre con la suspensión, el subsidio por desempleo se extingue por las mismas causas por las que se extingue la prestación contributiva de desempleo; pero además, tras la modificación introducida en el apartado 2 del art.219 TRLGSS por la Ley 45/2002, el subsidio por desempleo se puede extinguir por la obtención de rentas superiores a las establecidas legalmente o por la inexistencia de responsabilidades familiares, por tiempo igual o superior a doce meses.

De acuerdo con el art. 231.e) TRLGSS, el beneficiario está obligado a comunicar a la Entidad Gestora la baja en el subsidio cuando se produzcan situaciones de extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos necesarios para su percepción; de lo contrario, se considerará una falta grave que llevará consigo la extinción del subsidio, tal y como se recoge en los arts.25.3 y 47.1.b) TRLISOS.

³¹ STS de 10 de diciembre de 2012 [Núm. Rec. 4389/2011].

³² STSJ de Madrid de 21 de marzo de 2007 [Núm. Rec. 5534/2006].

5.4 Pago.

De acuerdo con el art. 26 RPD, el pago del subsidio se realiza por meses vencidos, a través de la entidad financiera, dentro del mes inmediato siguiente al que corresponda el devengo. El derecho al percibo de cada mensualidad caduca al año de su respectivo vencimiento.

6. COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, son de aplicación las mismas reglas que para la prestación contributiva de desempleo. De esta forma, en virtud del art.221 TRLGSS, la realización de trabajo por cuenta propia es incompatible con el subsidio por desempleo; sin embargo, el subsidio por desempleo es compatible con el trabajo por cuenta ajena, siempre y cuando este se realice a tiempo parcial, deduciéndose del importe del subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado. Asimismo, el subsidio por desempleo es compatible con el trabajo por cuenta ajena de los trabajadores desempleados mayores de 55 años (52 años antes de la reforma efectuada por el RD-Ley 20/2012), inscritos en la oficina de empleo y que sean beneficiarios de cualquiera de los subsidios recogidos en el art.215 TRLGSS.

En este sentido, la única diferencia entre el régimen de incompatibilidades de la prestación contributiva del desempleo y del subsidio por desempleo, la encontramos cuando concurren situaciones de maternidad o incapacidad temporal mientras se está percibiendo el desempleo. En este supuesto, si se produce una situación de incapacidad temporal o maternidad mientras se está percibiendo el subsidio por desempleo, no pasará a incapacidad temporal, ni siquiera cuando finalice la percepción del subsidio, pues el SEPE no cotiza por tal contingencia durante el disfrute del subsidio. En consecuencia, el subsidio por desempleo y el subsidio por incapacidad temporal son incompatibles entre sí, ya que el subsidio por incapacidad temporal no es compatible con el trabajo.

IV. LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN.

1. CONCEPTO Y REGULACIÓN.

La RAI se incorporó en el año 2000 al ordenamiento jurídico español de manera provisional, pero se consolidó indefinidamente como norma estable con la habilitación legal de la DF 5^a TRLGSS, a través de la incorporación del apartado 4 por la Ley 45/2002, y de su desarrollo reglamentario por medio del RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

Desde su incorporación al ordenamiento jurídico español, la RAI ha perseguido dos claros objetivos: en primer lugar, atenuar las necesidades económicas de determinados colectivos mediante el reconocimiento de lo que podíamos denominar «renta de subsistencia»; y, en segundo lugar, promover la inserción social de dichos colectivos a través del compromiso de los beneficiarios de la RAI de participar en las actividades de inserción que se le propongan³³.

En consecuencia, podemos decir que la RAI constituye un programa de ayuda específica dirigida a los desempleados menores de 65 años con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral y que se encuentren en alguna de las situaciones recogidas en el art.2 RD 1369/2006: a) ser mayor de 45 años, desempleado de larga duración (por haber permanecido ininterrumpidamente inscrito como demandante de empleo durante doce meses o más en el momento de la solicitud de la incorporación al programa), haber agotado la prestación por desempleo en cualquiera de los dos niveles, y no tener derecho a la protección de dicha contingencia; b) acreditar una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral de al menos dicho porcentaje; c) ser trabajador, mayor de 45 años, emigrante retornado del extranjero en los doce meses anteriores a la solicitud y que hubiera trabajado, como

³³ STS de 3 de marzo de 2010 [Núm. Rec. 1948/2009].

mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España; d) tener acreditada la condición de víctima de violencia de género.

2. CARACTERÍSTICAS³⁴.

A partir de su desarrollo reglamentario, la RAI se consolida como una prestación económica de carácter permanente financiada de la misma forma que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo.

De esta forma, la implantación de esta RAI permite considerar la existencia de un tercer nivel³⁵ de protección cuyo contenido es el de una prestación económica temporal, singularizada por la no existencia de cotización alguna³⁶.

2.1 Prestación de naturaleza pública asistencial.

La introducción legal de la RAI se realiza sobre la base del art.41 CE³⁷, el cual establece un modelo de Seguridad Social de carácter mixto (tanto contributivo o profesional como asistencial o universal). De tal manera que la RAI se configura como una medida de asistencia social distinta de la Asistencia Social contenida en los arts.55 y 56 TRLGSS y de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

2.2 Es un derecho subjetivo perfecto.

La evolución normativa de la RAI ha permitido que se convierta en un derecho subjetivo perfecto, ya que el Estado garantiza a determinados colectivos en situación de

³⁴ ROQUETA BUJ, R., *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Thomson Reuters, Valladolid, 2014. pp. 146 a 150.

³⁵ STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010 [Núm. Rec. 893/2010].

³⁶ GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ALVÁREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A. L., GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social*, cit., p. 340.

³⁷ «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

desempleo el acceso temporal a unos ingresos mínimos, siempre y cuando reúnan los requisitos exigidos por la norma reguladora de la RAI; y sin que el acceso a esta prestación esté condicionado a los PGE.

2.3 Es una prestación finalista.

La RAI puede considerarse como una prestación finalista porque su principal objetivo es la inserción laboral de los desempleados a quienes va dirigida. De ahí que los titulares de la RAI adquieran una serie de obligaciones desde el momento en el que les es reconocida.

A través del compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral se persigue incentivar el logro de la autonomía personal y profesional de los titulares de la RAI, así como su inserción social. Mediante este compromiso, los beneficiarios se comprometen a buscar empleo de una manera activa y efectiva, y a trabajar y participar en las acciones ofertadas por los servicios públicos de empleo dirigidas a favorecer su inserción laboral.

2.4 Medida de naturaleza selectiva.

Aunque de su regulación pueda deducirse una protección global de todos aquellos desempleados con especiales necesidades económicas, en la práctica la RAI recoge una protección mucho más limitada y selectiva; excluyéndose, de su ámbito de protección, por ejemplo, los jóvenes desempleados o las mujeres con difícil acceso al mercado de trabajo.

3. RÉGIMEN JURÍDICO.

3.1 Beneficiarios.

Como regla general, la RAI se destina a personas mayores de 45 años y menores de 65 años en la fecha de la solicitud de la renta (art.2 RD 1369/2006). Sin embargo, en algunos supuestos excepcionales, las personas menores de 45 años pueden acceder a la RAI: 1) cuando se acredite un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento o tener reconocida una disminución en su capacidad laboral a partir de dicho grado, y no hayan sido beneficiarios de la RAI en los trescientos sesenta y cinco días naturales anteriores; 2) cuando se trata de un trabajador emigrante retornado siempre que hubiese trabajado en el extranjero, al menos, seis meses desde su última salida de España y esté inscrito como demandante de empleo; 3) cuando se trate de una persona víctima de violencia de género o doméstica que haya sido reconocida como tal por la Administración competente y esté inscrita como demandante de empleo, salvo cuando conviva con el agresor.

Asimismo, el art.2.3 RD 1369/2006 permite acceder a la RAI a quienes sean beneficiarios de pensiones de invalidez no contributivas, siempre que reúnan en el momento de la solicitud los requisitos exigidos por dicho Real Decreto (salvo la carencia de rentas por la percepción de la pensión) y acrediten mediante certificado de la Administración competente que dejarán de percibir la pensión de invalidez no contributiva desde el inicio del devengo de la RAI.

No obstante, para poder acceder a la RAI es necesario, además, permanecer inscrito como demandante de empleo de manera ininterrumpida durante doce meses o más, considerándose, en este sentido, interrumpida la demanda de empleo cuando el solicitante haya trabajado durante un período acumulado de noventa días durante los trescientos sesenta y cinco días anteriores al momento de la solicitud de la RAI. De igual forma, es necesario haber agotado la prestación contributiva por desempleo y/o el subsidio por desempleo, y acreditar estar en situación de necesidad, es decir, acreditar una carencia de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del SMI excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

3.2 Contenido.

La RAI constituye una prestación económica cuya cuantía consiste en el 80 por ciento del IPREM vigente en cada momento³⁸ (art.4 RD 1369/2006); pero además, de forma complementaria a la prestación económica principal, se encuentran las cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas por el SEPE por asistencia sanitaria y, en su caso, protección a la familia; así como una ayuda económica complementaria equivalente al 25 por ciento de la cuantía de la renta que corresponda, durante un máximo de ciento ochenta días, para todos aquellos que, siendo titulares de la RAI, realicen un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo (con independencia del número de contratos o actividades que realicen). El pago de la renta principal se realiza por períodos de treinta días dentro del mes inmediatamente posterior al del devengo.

La gestión y control de la RAI corresponde al SEPE³⁹, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, así como del desarrollo de las acciones necesarias para la inserción laboral (art.13.2 RD 1369/2006).

3.3 Compatibilidades e incompatibilidades.

La RAI es compatible con el trabajo a tiempo parcial, reduciéndose la cuantía de la misma de manera proporcional al tiempo trabajado. Asimismo, la RAI es compatible con becas o ayudas de cualquier naturaleza que los beneficiarios de la RAI puedan obtener por la asistencia a acciones de formación profesional.

A sensu contrario, la RAI será incompatible con: la percepción de rentas de cualquier naturaleza que hagan superar, en cómputo mensual, el 75 por ciento del SMI excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias; con la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo; con el trabajo por cuenta ajena a tiempo

³⁸ Para este año 2015, la cuantía son 426 euros (el IPREM de este año se sitúa en los 532, 51€/mes).

³⁹ Quedan a salvo las competencias del Instituto Social de la Marina respecto a la RAI.

completo o por cuenta propia⁴⁰; y con las ayudas sociales que se pudieran reconocer a las víctimas de violencia de género que no puedan participar en programas de empleo.

⁴⁰ Durante ese tiempo, los beneficiarios de la RAI reciben una ayuda equivalente al 25 por ciento de la cuantía de la renta que corresponde durante un máximo de 180 días, durante el cual, además, la percepción de la cuantía de la RAI queda suspendida

V. OTROS PROGRAMAS.

1. PROGRAMA PREPARA.

Ante la situación de crisis económica que estamos viviendo desde 2008, nació primero el Plan PRODI⁴¹, regulado por la Ley 14/2009 de 11 de noviembre; y, más adelante, surgió el Programa PREPARA⁴², al que ahora vamos a hacer referencia.

Como regla general, el Programa PREPARA va destinado a personas desempleadas por extinción de su relación laboral y que estén inscritas como demandantes de empleo en las Oficinas de Empleo correspondientes. Este programa se dirige especialmente a los desempleados que hayan agotado una prestación o un subsidio por desempleo (incluidas sus prórrogas), que sean parados de larga duración, por estar inscritos al menos doce meses dentro de los últimos dieciocho meses, y/o tengan responsabilidades familiares; además de cumplir con el requisito de la carencia de rentas⁴³. Por tanto, quedan excluidos del Programa PREPARA quienes no hayan accedido previamente al mercado de trabajo, quienes no se encuentren en las circunstancias señaladas y quienes hayan sido beneficiarios del Programa PREPARA o de la RAI anteriormente.

El Programa PREPARA tiene una duración improrrogable de seis meses debiendo solicitarse en el plazo máximo de dos meses desde la fecha en la que se agote la prestación por desempleo (pues de lo contrario, la solicitud será denegada). Durante este plazo máximo de dos meses, el solicitante debe realizar, durante al menos treinta días, acciones de búsqueda activa de empleo.

En cuanto a la cuantía, el beneficiario del Programa PREPARA tiene derecho a una ayuda económica «de acompañamiento»⁴⁴ equivalente al 75 por ciento del IPREM

⁴¹ Programa temporal de protección por desempleo e inserción.

⁴² Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

⁴³ El requisito de la carencia de rentas se cumple, siempre y cuando el beneficiario no obtenga rentas de cualquier naturaleza que superen, en cómputo mensual, el 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

⁴⁴ La finalidad del Programa PREPARA consiste en reforzar y facilitar la participación de las personas desempleadas en el programa de recualificación profesional (art.5.1 de la Resolución de 1 de agosto de

mensual vigente⁴⁵; pero si el solicitante tiene a su cargo, al menos, a tres miembros de la unidad familiar, la cuantía se incrementa al 85 por ciento del IPREM mensual vigente⁴⁶. No obstante, si el solicitante o cualquier miembro de la unidad familiar tiene derecho a percibir un salario social o una renta mínima de inserción, la suma de esta con la percibida por el Programa PREPARA no puede superar el 75 por ciento del SMI⁴⁷, pues, de superarse, el exceso se descontará de la cuantía que le corresponda percibir por el Programa PREPARA.

En principio, corresponde su gestión, reconocimiento y pago de la renta al SEPE, quedando a cargo de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas la gestión de las acciones de política activa de Empleo. Eso sí, hay que destacar que el Programa PREPARA es incompatible con la RAI.

2. PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.

El Programa de activación para el empleo consiste en un programa específico y extraordinario, de carácter temporal, regulado por el RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre.

De acuerdo con el RD-Ley citado, pueden ser beneficiarios de este nuevo programa, los desempleados que reúnan, entre otros, los requisitos siguientes: a) haber transcurrido, al menos, seis meses desde el agotamiento de la RAI o del Programa PREPARA; b) estar inscrito como demandante de empleo durante trescientos sesenta días, en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud; d) carecer del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo o a la RAI; e) carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares.

2013, del SEPE), condicionando así la obtención de la renta a la necesaria participación de los beneficiarios en el Programa.

⁴⁵ Para el año 2015, el 75 por ciento del IPREM supone una renta de 399,3825 euros (el IPREM se sitúa para este año 2015, en la misma cantidad que para el año 2014: 532,51 euros mensuales).

⁴⁶ Para el año 2015, el 85 por ciento del IPREM supone una renta de 452,6335 euros.

⁴⁷ El 75 por ciento del SMI se sitúa para el año 2015, en 486,45 euros (para el año 2015, el SMI asciende a la cuantía de 648,60 euros).

En consecuencia, este nuevo Programa de Activación para el Empleo es una ayuda de carácter extraordinario que el Gobierno ha aprobado recientemente y que desde el 15 de enero ya se puede solicitar. Básicamente, esta ayuda de 426 euros durante seis meses está dirigida a parados de larga duración con responsabilidades familiares, inscritos en el paro a fecha 1 de diciembre de 2014, que han agotado todas las ayudas posibles (incluyendo el Programa PREPARA y la RAI) y que llevan al menos seis meses sin cobrar ningún subsidio o prestación.

VI. CONCLUSIONES.

PRIMERA.-Las medidas establecidas por las últimas reformas laborales que, en nuestro caso, afectan a la situación de los desempleados han sido, a mi entender, más perjudiciales que beneficiosas. Esto es así porque no sólo se han endurecido los requisitos de acceso a los diferentes subsidios por desempleo, sino que se ha retrasado la edad ordinaria de jubilación bajo la idea de «*incentivar el alargamiento de la vida activa*», como se dispone en la Exposición de Motivos del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio.

SEGUNDA.- Con las sucesivas modificaciones que han sufrido los diferentes subsidios por desempleo, se han visto perjudicados los trabajadores que han quedado en situación legal de desempleo, en la franja de edad de entre los 45 años y los 55 años; pues con la entrada en vigor del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, el subsidio especial para los mayores de 45 años ha sido suprimido y el subsidio para los mayores de 52 años ha pasado a concederse a partir de los 55 años. De esta forma, numerosos trabajadores desempleados con, por ejemplo, 50 años de edad, se han visto gravemente perjudicados, pues el mercado laboral no requiere de sus servicios debido a su avanzada edad para trabajar, ni pueden acceder a los subsidios que anteriormente estaban en vigor, pasando a encontrarse en una situación de necesidad precaria y desalentadora por la grave dificultad que tienen para poder reincorporarse de nuevo al mercado laboral hasta que cumplan la edad ordinaria de jubilación.

TERCERA.-El retraso en la edad para percibir el subsidio para mayores de 55 años(antes podía generarse desde los 52 años), ha supuesto la exclusión del ámbito de protección del subsidio a los trabajadores de edad avanzada cuya relación laboral se ha extinguido, han agotado la prestación contributiva de desempleo y aún no han cumplido la edad de 55 años, para poder acceder al subsidio por desempleo para mayores de 55 años.

CUARTA.- Debido a las dificultades de reincorporación al mercado laboral que en la actualidad tienen los trabajadores de avanzada edad (especialmente mayores de 45 años y menores de 55 años), supone la existencia de numerosos desempleados que

solicitan ser admitidos en alguno de los programas específicos analizados a lo largo de este trabajo. Esto produce largas listas de espera para ser admitidos en estos programas y retrasos en la percepción de la ayuda que proporcionan para los desempleados que ya han sido admitidos, lo que significa que estos desempleados se encuentren en una constante y desalentadora situación de necesidad, pues ni el mercado laboral les ayuda proporcionándoles un trabajo digno ni el Gobierno es capaz de atender a sus necesidades básicas de una forma eficaz e inmediata.

QUINTA.- Es preciso destacar que, a pesar de la realidad económica que nuestro país está viviendo, las ayudas proporcionadas por el Gobierno a través de sus programas específicos y de los subsidios por desempleo son escasas. Estas ayudas resultan casi insignificantes para los desempleados que las perciben porque únicamente les sirven para poder hacer frente a los gastos de vivienda (alquiler, hipoteca, luz, agua, gas,...) y, a veces, ni siquiera esas ayudas son suficientes para hacer frente a dichos gastos. Por lo tanto, estas ayudas no mejoran, en lo absoluto, la situación de necesidad en la que viven estos desempleados.

SEXTA.- La situación de necesidad continua en la que se encuentran la mayor parte del número de desempleados de nuestro país es muy perjudicial para la realidad económica que España vive desde hace ocho años aproximadamente, pues obliga a muchos trabajadores a emigrar a países con mejor situación económica para poder vivir un poco mejor (producíendose la denominada «fuga de cerebros»); pero además, produce un incremento de la delincuencia de nuestro país, pues ante la imposibilidad de vivir y comer dignamente, las personas que se encuentran en una precaria situación de necesidad se ven obligadas a delinquir para alimentar a su familia o, incluso, prefieren ingresar en prisión para poder tener comida y un techo donde dormir.

SÉPTIMA.- Finalmente, encontrarse en situación legal de desempleo supone una reducción en las cotizaciones al Sistema de la Seguridad Social, lo que implica que las pensiones de jubilación a las que pudieran tener acceso serían más bajas, lo que hace que los trabajadores tengan que alargar su vida laboral activa para poder causar derecho a unas pensiones de jubilación «decentes», impidiendo, a su vez, la incorporación al mercado laboral de los más jóvenes.

VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

DE LA CASA QUESADA, S., *La protección por desempleo en España: configuración y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2008.

COLLADO GARCÍA, L., PIQUERAS PIQUERAS, M.C., *El subsidio por desempleo*, Trotta, Madrid, 1997.

GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ALVÁREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A. L., GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social*, 4^a edic., Tecnos, Madrid, 2014.

ROMERO BURILLO, A.M., MORENO GENÉ, J., *El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2007.

ROQUETA BUJ, R., *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Thomson Reuters, Valladolid, 2014.

ROQUETA BUJ, R., *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

SEMPERE NAVARRO, A.V., HIERRO HIERRO, F.J., *Ley General de la Seguridad Social*, 2^a edic., Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014.

TOSCANI GIMÉNEZ, D., *El nivel asistencial de protección por desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

