

LA NECESARIA REORDENACIÓN DEL MARCO DE PROTECCIÓN ASISTENCIAL POR DESEMPLEO: UNA REFLEXIÓN ACERCA DE LA REGULACIÓN DE LAS RENTAS Y AYUDAS SUBSIDIARIAS

Estefanía Rodríguez Santos

Profesora Contratada Doctora. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo de Olavide

EXTRACTO

Las actuales circunstancias desfavorables derivadas de la crisis económica han puesto de manifiesto las insuficiencias del modelo tradicional de protección por desempleo para afrontar el problema de la carencia de recursos de un importante sector de la población activa, debido a las altas tasas de paro. Como vía de solución se puso en práctica, en la legislación de emergencia, una sucesión de medidas coyunturales de prestación económica complementaria, encaminadas a la cobertura de la situación de necesidad y a la reinserción de las personas desempleadas, con la finalidad de reforzar la red de seguridad ante la persistencia de la crisis. Este estudio presenta un análisis de las lagunas y deficiencias existentes en la normativa reguladora de estas prestaciones, que pueden explicar su escasa incidencia sobre la población desempleada y la necesidad de una reordenación del marco protector asistencial del desempleo.

Palabras clave: desempleo y ayudas subsidiarias.

Fecha de entrada: 09-03-2017 / Fecha de revisión: 02-04-2017 / Fecha de aceptación: 04-04-2017

THE NECESSARY REORGANIZATION OF THE FIELD OF UNEMPLOYMENT'S ASSISTANCE PROTECTION: A REFLECTION ABOUT THE BENEFITS AND SUBSIDIARY HELPS' REGULATION

Estefanía Rodríguez Santos

ABSTRACT

The current unfavorable circumstances resulting from the economic crisis have highlighted the shortcomings of the traditional model of unemployment protection to deal with the problem of the lack of resources of an important sector of the population, due to the high rates of unemployment. As a way of solving was put into practice, in the emergency legislation, a succession of circumstantial of economic benefit, aimed to cover the situation of need and the reintegration of unemployed persons, with the aim of strengthening the security network in the face of the persistence of the crisis. This study presents an analysis of the existing gaps and deficiencies in the regulatory of these benefits, which can explain their low incidence on the unemployed population and the need for a reorganization of the frame of unemployment's care protection.

Keywords: unemployment protection and subsidiary helps.

Sumario

1. Introducción
2. El tránsito de la coyunturalidad a la estructuralidad de las medidas de protección de las situaciones prolongadas de desempleo
3. Aproximación a la delimitación del ámbito subjetivo: Los colectivos vulnerables
4. El retroceso de la protección de los trabajadores desempleados de larga duración
 - 4.1. La inscripción de la demanda de empleo como requisito constitutivo del derecho a las rentas de inserción laboral
 - 4.2. El agotamiento de prestaciones previas: Condición y límite del acceso a la protección
 - 4.3. El umbral de pobreza como criterio de delimitación de la situación de necesidad
5. Determinación de la cuantía y transiciones entre prestaciones
6. El compromiso del desempleado «activo»
7. Consideraciones finales: Hacia la configuración de una prestación de garantía de recursos para las personas desempleadas

1. INTRODUCCIÓN

El aumento progresivo del número de personas que se encuentran en situación de desempleo y que no disponen de recursos para cubrir sus necesidades más básicas revela que actualmente en España el riesgo de exclusión laboral y social se ha convertido en un fenómeno estructural de la sociedad. En estos últimos años se ha puesto de manifiesto la existencia de cambios relevantes en los índices de cobertura del desempleo a medida que se ha ido prolongando la situación de recesión económica en nuestro país; no obstante, los datos no han mejorado en este último periodo, a pesar de que las circunstancias, todavía difíciles, hayan evolucionado positivamente. Las políticas activas de empleo, a través de incentivos económicos para la contratación y de acciones específicas de formación y mejora de la empleabilidad, no han contribuido apenas a mejorar este escenario y nuestro sistema de protección social solo ha demostrado su fragilidad ante el incremento del número de personas que se sitúa por debajo del umbral de pobreza, debido a su falta de oportunidades económicas y sociales. Si bien el nivel asistencial del sistema de Seguridad Social había venido a cubrir hasta el momento, con ciertos niveles de estabilidad, algunas situaciones de necesidad que quedaban desprotegidas por los mecanismos de protección vinculados al trabajo, no obstante, en las condiciones actuales ya no resulta suficiente ni eficaz para afrontar la difícil situación de vuelta al entorno laboral de un grupo importante de la población activa.

Estas circunstancias han provocado que se incorpore al debate social de nuestro país y de los del entorno europeo la idea de la implantación de una renta de solidaridad, en la búsqueda de fórmulas alternativas a las diseñadas hasta el momento para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, sobre todo, en las transiciones entre periodos de ocupación y desempleo. Los avances desde distintas instancias en la reflexión y discusión del concepto, conveniencia y viabilidad técnica y económica de la instauración en España de una medida como la planteada ha llevado, entre otras cosas, a contemplar con mirada crítica las opciones que se han puesto en marcha en estos últimos años, obligando al menos a repensar ciertos elementos de nuestro sistema de protección social tal y como están formulados actualmente.

A fin de lograr una inversión de las circunstancias desfavorables y con el propósito de paliar situaciones potenciales y reales de exclusión laboral y social, se ha ido conformando, a golpe de disposiciones de emergencia, un conjunto de medidas complementarias, aparentemente marginales, estructurado en varios niveles y procedimentalmente complejo, destinado a conceder unos ingresos mínimos a aquellas personas que tienen especiales dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo y que ya han agotado los mecanismos de protección ordinaria por desempleo. La Renta Activa de Inserción (RAI), el Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Plan PREPARA) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE) conforman esta red de garantía de recursos de subsistencia, que

comparte con las prestaciones y subsidios por desempleo tradicionales el tratamiento unitario de las dos dimensiones de la política de empleo, la activa y la pasiva, aunque con predominio de la primera, al reforzar los mecanismos de aceleración del tránsito a la reincorporación al mercado de trabajo de los beneficiarios.

El objetivo de nuestro estudio es analizar el encaje de este conjunto de prestaciones complementarias de la protección por desempleo con la finalidad de conocer su oportunidad, coherencia, suficiencia y adecuación para dar una respuesta general al conjunto de personas en situación de necesidad por razón de la pérdida del empleo. Para ello, se identificarán y examinarán las posibles deficiencias e incoherencias que puedan justificar su escaso impacto en la población desempleada, así como las posibles incidencias derivadas de las conexiones entre las distintas disposiciones reguladoras de los programas de inserción laboral y las transiciones entre estos, que puedan dificultar su acceso, o provocar la suspensión o, en su caso, la extinción de las prestaciones que acompañan. Se busca en última instancia aportar elementos de discusión en el contexto general del debate sobre la política de protección social llevada a cabo hasta el momento para cubrir las situaciones de carencia de recursos por falta de empleo, fomentando una reflexión crítica sobre las medidas actualmente vigentes, así como proponiendo posibles soluciones que puedan ser adecuadas para tal fin.

2. EL TRÁNSITO DE LA COYUNTURALIDAD A LA ESTRUCTURALIDAD DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LAS SITUACIONES PROLONGADAS DE DESEMPLEO

En términos generales, el conjunto de prestaciones económicas analizadas puede calificarse como la última red de protección social por desempleo. Su finalidad es garantizar a las personas desempleadas la sustitución de la ausencia de rentas como consecuencia de la falta de ocupación, a la vez que reforzar su participación activa en el proceso de reincorporación al mercado de trabajo y mejorar su empleabilidad. Asimismo, son comunes a las tres prestaciones los requisitos generales de estar desempleado e inscrito como demandante de empleo en la oficina de empleo en el momento de la solicitud, el agotamiento de las prestaciones ordinarias de protección por desempleo (contributivas y asistenciales), la demostración de la insuficiencia de recursos y el compromiso de activación laboral previsto en un plan personalizado de inserción laboral.

La primera prestación económica complementaria que apareció en el escenario normativo fue la RAI, regulada actualmente en el [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), cuyos objetivos se enmarcan en las políticas que la Unión Europea ha establecido para la lucha contra el desempleo, sobre todo de aquellas personas que tienen mayores dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo, políticas que, por otra parte, van dirigidas a sustituir el sistema de reconocimiento de subsidios como solución única por acciones de activación del empleo. Regulada por primera vez en el [Real Decreto 236/2000, de 18 febrero](#), en el marco de un programa de inserción de alcance nacional, temporal, específico y extraordinario, combinaba políticas activas de empleo e interme-

diación laboral, a la vez que concedía una ayuda económica de apoyo vinculada a su participación en las acciones de activación para el empleo. Posteriores prórrogas anuales (a través de habilitaciones del Gobierno), para responder al incremento de las situaciones de desempleo, introdujeron modificaciones en su inicial diseño y finalidad, ampliando los colectivos protegidos (emigrantes retornados, personas discapacitadas, víctimas de violencia de género y doméstica), eliminando o incorporando requisitos para su acceso y ampliando la duración de la renta.

Posteriormente, la variación de las circunstancias socioeconómicas provocó que el desempleo de una parte importante de la población, principalmente las personas mayores de 45 años, dejara de ser un fenómeno meramente coyuntural para instalarse poco a poco como un elemento más del mercado de trabajo de nuestro país, intensificándose sus efectos en los años posteriores. A la vista de tales hechos, esta prestación se regularía posteriormente con carácter permanente y con ciertos tintes contributivos, que pasa a formar parte de la acción protectora del desempleo del sistema de Seguridad Social, siendo sometida al mismo régimen financiero y de gestión que las prestaciones contributivas y subsidios asistenciales, si bien manteniendo su carácter específico y diferenciado¹.

Por otra parte, aunque la RAI ocupaba un vacío de desprotección importante, el azote de la crisis económica, sobre todo a partir de 2008, forzó al Gobierno a tomar medidas por vía de urgencia para hacer frente al incremento notable del número de personas con falta de recursos, aprobando por [Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto](#), el Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI), que regulaba una prestación extraordinaria de carácter temporal para satisfacer la situación de aquellos trabajadores que habiendo agotado la prestación contributiva o los subsidios por desempleo acreditaban carencia de rentas, además de aplicarles medidas dirigidas a fomentar su inclusión laboral mediante la participación en un itinerario activo de inserción para el empleo. Al igual que ocurrió con la renta activa, el estancamiento económico del país justificó la prórroga del programa en dos ocasiones, restringiendo el régimen de acceso, e incluyendo requisitos adicionales de edad y responsabilidades familiares².

Esta medida fue sustituida por el Plan PREPARA, aprobado por el [Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero](#), posteriormente modificado por el [Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto](#)³. El programa, dirigido a tutelar las situaciones más vulnerables –la de aquellos colectivos con mayores dificultades para retornar al mercado de trabajo, personas desempleadas con cargas familiares y parados de larga duración–, refuerza los servicios de empleo personalizados para favorecer

¹ La [Ley 14/2000, de 29 diciembre](#), de medidas fiscales, administrativas y del orden social (art. 23) ordenó la incorporación de un nuevo apartado 4.º a la disposición final quinta del [Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#), anterior Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, por el que se habilitaba al Gobierno a regular *dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el capítulo V del Título III de la Ley*, el establecimiento de la Renta Activa de Inserción.

² [Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero](#), y [Real Decreto-Ley 12/2010, de 20 de agosto](#).

³ Texto al que se remiten las posteriores prórrogas en lo referente a los requisitos para acceder al programa y a la concesión de la ayuda de acompañamiento.

su reingreso al trabajo y la concesión de una ayuda económica temporal que acompaña el proceso de inserción y cualificación personalizada. Su carácter marcadamente coyuntural evoluciona tras varias prórrogas sucesivas y posteriormente su vigencia se garantiza a través de una prórroga automática, por periodos de seis meses, siempre que la tasa de desempleo alcance un nivel superior al 20% (actualmente, 18%) según la Encuesta de Población Activa (EPA)⁴. Como las anteriores prestaciones, su régimen jurídico ha sido revisado tras posteriores evaluaciones, incluyendo modificaciones que han restringido su aplicación⁵.

Finalmente, el enquistamiento de la problemática del desempleo de larga duración fuerza la incorporación de una nueva ayuda en el cuadro de prestaciones complementarias, el Programa de Activación para el Empleo, iniciativa recogida en el Acuerdo Tripartito Gobierno, CEOE y CEPYME y CC.OO. y UGT, que desarrolla el Gobierno con la colaboración de las comunidades autónomas y que se lleva a cabo dentro del marco de la Estrategia Española de Activación que establece la Ley de Empleo, siguiendo las Recomendaciones específicas del Consejo de la Unión Europea, de 8 de julio de 2014, relativas al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España⁶. Aprobado por el [Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 diciembre](#), y con un ámbito de aplicación más restringido que la RAI y el Plan PREPARA, su objetivo es mejorar la empleabilidad del colectivo más vulnerable, facilitando su retorno al mundo laboral: los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares. De carácter extraordinario y temporal, constituye el último recurso de garantía de rentas del Estado central por la falta de empleo, que contempla un contenido específico de orientación, formación, recualificación o reconocimiento de la experiencia laboral para facilitar la reinserción laboral del desempleado⁷.

3. APROXIMACIÓN A LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO: LOS COLECTIVOS VULNERABLES

Una primera aproximación a la estructura en la que se encuadran las prestaciones destinadas a proteger a las personas en desempleo al margen de las vías ordinarias de protección del sistema de Seguridad Social parece anunciar la idea del establecimiento de un marco protector complementario, estructurado en varios niveles escalonados, que concede cobertura a los demandantes de empleo para evitar que la situación de falta de empleo les coloque en riesgo de pobreza y ex-

⁴ El [Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril](#) (BOE de 28 de abril) sitúa actualmente dicho nivel en el 18%.

⁵ Se trata de una ayuda económica de concesión directa por el Servicio Público de Empleo Estatal, en aplicación de lo dispuesto en el [artículo 18 h\) 3.º del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, y conforme a lo establecido en el artículo 22.2 b) de la [Ley 38/2003](#).

⁶ Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Europea de Activación para el Empleo 2014-2016.

⁷ Se ha mantenido su aplicación a través de prórrogas anuales, como la última vigente, hasta el 15 de abril de 2017, aprobada por el [Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril](#).

clusión social. Pero solo es una mera impresión. Es cierto que originariamente el primer programa que apareció en este escenario se concibió para atender situaciones de necesidad de personas con especiales dificultades de ocupación, generalmente por razones de edad; no obstante, esa proyección central deja a un lado la lógica asistencialista estricta para situarse en la de la política activa de empleo, que restringe el colectivo de personas protegidas a quienes demuestran vinculación previa con el trabajo y cumplen con otra serie de condiciones que los identifican como sujetos especialmente vulnerables económicamente, además de asumir un compromiso efectivo de capacitación e inserción laboral.

A pesar de que el objetivo de estas ayudas económicas se aleja de la concepción de derecho incondicional a un ingreso mínimo suficiente, mantiene una cierta dosis de carga social que no se percibe en los subsidios por desempleo, por su orientación hacia la protección de aquellas personas que carecen de rentas no tanto por la pérdida de su trabajo, sino por la falta de empleo en términos generales, interviniendo como medio de combatir la exclusión social al ayudar a la persona desempleada a salir de la situación de inferioridad en que se encuentra respecto del resto de la población, motivada precisamente por esa ausencia de trabajo. Como contrapartida, se proporcionan los elementos y la orientación necesarios para que el propio sujeto amplíe sus posibilidades de encontrar empleo y, por tanto, se sitúe en situación equiparable al resto de ciudadanos⁸. Estos rasgos generales comunes constituyen la base para situar algunos de los problemas que plantea el conjunto de ayudas objeto de estudio, como el carácter dispar de su ámbito subjetivo de aplicación y las restricciones en el acceso por la rigidez de algunos requisitos.

Hasta el momento no se ha diseñado una estrategia homogénea y coherente que mejore la situación socio-laboral de la población en situación de paro, sino que, como si de un campo de pruebas se tratara, se han aprobado medidas urgentes de forma aluvional, bajo las directrices de distintas coyunturas económicas y políticas, que extienden la protección por desempleo a algunos colectivos, pero que no han paliado realmente las dificultades de empleabilidad, ni atendido de manera suficiente las lagunas de cobertura ante la pérdida del empleo.

Con carácter general, el principal colectivo protegido, común a los programas mencionados, es el de las personas desempleadas de larga duración mayores de 45 años, uno de los grupos más vulnerables por tener menos oportunidades de acceder a un puesto de trabajo, debido a su posición especialmente débil en relación con la empleabilidad, circunstancia que si bien no tiene su origen en la crisis económica, sí se ha agravado a raíz de esta. Factores diversos confluyen para encuadrarlo como un colectivo especialmente frágil: el nivel de cualificación profesional, la capacidad de adaptación a los cambios, la escasa formación instrumental, la falta de informa-

⁸ En la exposición de motivos del [Real Decreto 1369/2006](#), el [Real Decreto-Ley 16/2014](#) y el [Real Decreto-Ley 23/2012](#), se hace mención de los «parados, particularmente de aquellos con mayores dificultades», «desempleados con [...] especiales dificultades de protección» y «beneficiarios con las situaciones de mayor necesidad» respectivamente. Asimismo, la última disposición establece que se redefine dicho programa «en coherencia con el principio de equidad y en aras de la consecución de la justicia social».

ción sobre las fuentes de conocimiento del mercado laboral, y otros de índole externo, como la forma en que gestionan las empresas «la mayor edad», que consideran la larga experiencia más como un inconveniente que como un valor para la organización⁹. Estas razones determinan las especiales dificultades de estas personas para reincorporarse al mercado laboral una vez que han perdido su empleo y el riesgo de exclusión que sufren una vez agotadas las prestaciones ordinarias por desempleo, al no haber alcanzado la edad mínima para poder acceder a la pensión de jubilación. A ello se une el peso cuantitativo de este colectivo dentro del conjunto global de los desempleados y su manifiesta debilidad por las mayores cargas familiares que suelen tener frente a la población más joven, lo que proporciona una visión global de la problemática que plantea.

Justamente, la particular incidencia del desempleo de larga duración en las personas mayores de 45 años se ha convertido en una preocupación generalizada, que ha justificado el establecimiento de mecanismos de protección más allá del ámbito del desempleo, a pesar de que las medidas no hayan sido eficaces ni adecuadamente encaminadas; inicialmente, a través de la concesión de una renta activa, y posteriormente con las ayudas del Plan PREPARA y del PAE. Sin embargo, este no constituye el único grupo vulnerable, pues la RAI incorporó a su ámbito de aplicación a otros beneficiarios, con situaciones vinculadas a nuevas formas de marginación social, en las cuales se presume que el sujeto se enfrenta a especiales dificultades para acceder a un puesto de trabajo, no tanto por razón de la edad, sino por otros factores de índole personal o social: los discapacitados e incapacitados, los emigrantes retornados mayores de 45 años y las víctimas de violencia de género y doméstica. Su ordenación conjunta ha sido el resultado del reconocimiento del fenómeno de exclusión laboral y social y de los avatares de la RAI en sus diferentes programas, que ha sido utilizada como vía para dar respuesta a ciertos colectivos afectados por reformas de los sistemas de protección social propios¹⁰.

Aunque se admita la existencia de una problemática compartida en todo el elenco de situaciones personales que recoge el [Real Decreto 1369/2006](#), estamos en presencia de colectivos con perfiles muy distintos, donde la necesidad de la inserción laboral preside en la del grupo prioritariamente protegible y la necesidad de inserción social es previa y más relevante que la laboral en estos otros sujetos. Así pues, la mayor participación de la verdadera naturaleza asistencial de la medida de estos otros beneficiarios les sitúa en una posición privilegiada frente al colectivo de desempleados de larga duración mayores de 45 años, al establecer la normativa ciertas especialidades destinadas a facilitar su acceso al programa (exenciones del requisito de la edad, del periodo mínimo de inscripción como demandante de empleo, o incluso del hecho de haber agotado previamente las prestaciones por desempleo), que generan ciertas distorsiones en su régi-

⁹ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GALA DURÁN, C.: «El retroceso en la protección social de los trabajadores de edad en materia de desempleo y jubilación», *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 3, 2016, pág. 27.

¹⁰ Es el caso de los emigrantes retornados, tras la modificación del régimen del subsidio de desempleo y de los eventuales agrarios. La [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#), identificó los distintos grupos que podían acceder al programa, sin variación desde entonces, a salvo de los eventuales agrarios del Régimen Especial Agrario, de Andalucía y Extremadura, que fueron regulados posteriormente por una norma específica y adaptada a las singularidades de este colectivo.

men jurídico y por ende dificulta el tratamiento homogéneo que debiera presidir el real decreto. Lo que no se entiende es que esta vinculación entre renta activa y riesgo de exclusión social no haya servido además para extender el alcance de la ayuda a otros «desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo»¹¹, como las mujeres paradas de larga duración menores de 45 años que abandonaron su trabajo para asumir responsabilidades familiares, los jóvenes que nunca han trabajado, los inmigrantes o los exreclusos.

La aparición posterior del Plan PREPARA y del PAE supone un retroceso en la protección social de los trabajadores en desempleo, no solo porque se restringe el ámbito subjetivo, atendiendo únicamente a los sujetos más vulnerables (desempleados de larga duración mayores de 45 años y desempleados con responsabilidades familiares), sino porque la exigencia de determinados requisitos de acceso a estas ayudas expulsa a un importante número de personas desempleadas en situación de desamparo. De este modo resulta especialmente criticable que en este último programa se exija a los desempleados de larga duración la existencia de responsabilidades familiares como una condición para acceder a la prestación, cuando lo adecuado hubiese sido considerar este factor como motivo de incremento de la ayuda concedida al desempleado de larga duración¹². Esta clara limitación de la protección ha contribuido en cierta medida a la proliferación de otros sistemas asistenciales con los que convive, como las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, destinadas en general a la población en edad de trabajar sin acceso al empleo.

4. EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

4.1. LA INSCRIPCIÓN DE LA DEMANDA DE EMPLEO COMO REQUISITO CONSTITUTIVO DEL DERECHO A LAS RENTAS DE INSERCIÓN LABORAL

La inscripción como demandante de empleo, acto formal a través del cual el beneficiario exterioriza su voluntad de insertarse en el mercado de trabajo mediante su plena disponibilidad para aceptar cualquier oferta de colocación adecuada y cumplir las exigencias del compromiso de actividad¹³, constituye actualmente una exigencia común para obtener cualquier prestación en el marco de la protección por desempleo, convirtiéndose en un requisito sustancial e imprescindible.

¹¹ Disposición final quinta del [Decreto 2065/1974, de 30 de mayo](#), anterior y ya derogado TRLGSS y exposición de motivos del [Real Decreto 1369/2006](#).

¹² MONEREO PÉREZ, J. L.: «Desempleo de larga duración y medidas activas de "empleabilidad" e inserción laboral. A propósito del Acuerdo Político-Social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo», *Revista Trabajo y Derecho*, núm. 3/2015, pág. 18.

¹³ [Artículo 41.2 de la Ley de Empleo](#).

ble¹⁴. Aunque su carácter constitutivo se justifica por la seguridad jurídica para el desempleado y el Servicio Público de Empleo (SPE), la elevación a esta categoría hay que buscarla en la intención de un mayor control del solicitante de la prestación. Así pues, cobra especial importancia como requisito para acceder a las ayudas económicas complementarias del desempleo, pues no solo se exige su cumplimiento para su obtención en la fecha de la incorporación a los distintos programas, sino que en la mayoría de los supuestos se exige además la permanencia de la inscripción durante un cierto periodo previo al momento de la solicitud¹⁵. A mayor concreción, para el acceso a la RAI –art. 2.1 b) del [RD 1369/2006](#)– es necesario que el demandante de empleo haya estado inscrito ininterrumpidamente durante 12 o más meses (salvo excepciones)¹⁶; en el plan PREPARA, el requisito es llevar inscrito al menos 12 meses de los últimos 18 meses (art. único 2 a) [RDL 23/2012](#)); y en similares términos, para acceder al PAE se requiere haber permanecido inscrito durante 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la incorporación al programa (art. 2.1 c) [RDL 16/2014](#)).

Sobre este aspecto, conviene precisar que la exigencia de un periodo ininterrumpido de inscripción introduce un elemento de rigidez en el acceso a la RAI, a diferencia de los otros programas de ayudas extraordinarias, que establecen un criterio más flexible al computar periodos no continuados dentro de un marco temporal más amplio. Podría justificarse por la necesidad de inmediatez de la aplicación de las medidas por las propias necesidades particulares vinculadas a la condición de desempleado, pero en realidad el requisito tiene como objeto reducir el número de beneficiarios de renta activa. No obstante, el real decreto introduce elementos que dotan de cierta flexibilidad al cómputo del periodo de inscripción, al contemplar esta exigencia de forma no absolutamente estricta, lo que permite salvar algunos inconvenientes, sobre todo atendiendo a las circunstancias del mercado de trabajo en el que proliferan las contrataciones de corta duración. Sin embargo, la fórmula aplicada no deja de introducir elementos de complejidad que restringen el acceso a la prestación, porque el solicitante desconoce que determinados hechos previos pueden incidir negativamente en la esfera de sus derechos e intereses a los efectos del reconocimiento del derecho al acceso al programa meses después.

De este modo, conforme a lo establecido en el artículo 2.1 b) del [Real Decreto 1369/2006](#), no se entiende interrumpida la inscripción por la realización de trabajo inferior a 90 días o estancia en países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza inferior a 90 días para la búsqueda

¹⁴ El [Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto](#), para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, modificó el artículo 209 del anterior TRLGSS exigiéndolo como requisito que debe mantenerse durante todo el periodo de duración de la prestación como requisito necesario para la conservación de su percepción.

¹⁵ No se exige permanencia como demandante para el acceso a la RAI en el caso de los emigrantes retornados mayores de 45 años y a las víctimas de violencia de género o doméstica. Sí en cambio, y en los mismos términos que a los parados de larga duración mayores de 45 años, a las personas con discapacidad. Tampoco en el supuesto del acceso al Plan PREPARA de los desempleados con responsabilidades familiares.

¹⁶ No se exige a los emigrantes retornados y víctimas de violencia de género y doméstica para el acceso a la RAI.

o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, o una estancia en el extranjero igual o inferior a 15 días, por causas justificadas. En consecuencia, esto significa que en el supuesto de que una persona desempleada durante un largo periodo (por ejemplo, 11 meses) haya trabajado por un periodo superior a 90 días (por ejemplo, 91 días), no podría acceder a la renta activa hasta cumplir un periodo de 12 meses ininterrumpidos desde la nueva inscripción. En este supuesto, la única opción posible es acogerse al Plan PREPARA cuando el solicitante cumpla el periodo que falta para acumular 12 meses de inscripción en el periodo de 18 meses anteriores (en el supuesto del ejemplo, un mes), porque no habrían transcurrido más de 2 meses desde el agotamiento del subsidio por desempleo, que es la exigencia adicional que establece el artículo único.7 del Real Decreto-Ley 23/2012.

Por otra parte, los tribunales han tenido que salir al paso para corregir algunas rigideces del requisito de la inscripción ininterrumpida, interpretando en clave teleológica que este requisito se cumple cuando la falta de inscripción se refiere a periodos breves que no revelan la voluntad de apartarse del mercado laboral. En este sentido, se considera que la falta de inscripción por periodos de escasa duración cronológica no determina la ruptura en la continuidad y persistencia en la situación de paro, ni de la intención de seguir siendo demandante de empleo, porque se mantiene el interés en encontrar un nuevo empleo o atender a las ofertas de puestos de trabajo que haya podido plantearse durante el periodo de inscripción¹⁷.

Con similares argumentos se aplica este criterio de flexibilidad en los supuestos de salida al extranjero, interpretando que el artículo 2 del [Real Decreto 1369/2006](#) persigue dejar fuera del ámbito de protección a quienes voluntariamente se hayan colocado en una situación de indisponibilidad para encontrar un trabajo en nuestro país, marchándose fuera del territorio nacional en el año previo a la solicitud de incorporación al programa. Por ello, aunque para la aplicación de la excepción de la interrupción se exige que el beneficiario acredite que la misma obedeció a alguna de las causas que enumera el tercer párrafo del apartado 2.1 b) del real decreto-ley, la prolongación del plazo de 15 días establecido como límite, en atención a circunstancias sobrevenidas y justificadas no se apreciaría la voluntad de rechazo de colocación adecuada¹⁸.

A la vista de estas consideraciones, de igual forma que los tribunales hacen una lectura finalista del artículo 2 de la norma reglamentaria en orden a la prolongación del periodo de 90 o 15 días, dependiendo del caso, consideran también que la actividad a tiempo parcial del solicitante de la RAI impide el efecto de la interrupción del periodo de inscripción exigido. Ciertamente el precepto no especifica que el periodo de actividad que provoque la interrupción de la inscripción como demandante de empleo deba ser a tiempo completo o parcial, pero si la actividad parcial no elimina la condición de desempleado involuntario, por cuanto esta es compatible con el perci-

¹⁷ SSTSJ de Madrid de 7 de septiembre de 2015 (rec. núm. 402/2015), de [Andalucía/Granada de 26 marzo de 2008](#) (rec. núm. 2809/2007) y del País Vasco de 31 de enero de 2005 (rec. núm. 2677/2004).

¹⁸ STSJ de Islas Canarias/Las Palmas de 17 julio de 2015 (rec. núm. 515/2015).

bo de la renta activa (art. 10.2 [RD 1369/2006](#)), debe concederse el mismo tratamiento que en las prestaciones ordinarias por desempleo, en las que se exige la inscripción como demandante de empleo y su mantenimiento durante la percepción de la prestación o subsidio [arts. [209.1](#), [215.1](#) y [231.1 h](#)) [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS)]¹⁹. Esta interpretación es acorde con el carácter asistencial de esta prestación, pues la condición de desempleado involuntario ha de predicarse también en estas situaciones en donde el único empleo al que tiene acceso el solicitante implica una ocupación que no le hace receptor de rentas superiores a las señaladas en la disposición que regula la prestación, las cuales fijan el nivel de subsistencia²⁰.

4.2. EL AGOTAMIENTO DE PRESTACIONES PREVIAS: CONDICIÓN Y LÍMITE DEL ACCESO A LA PROTECCIÓN

La previa ocupación y el cese involuntario del mercado de trabajo constituyen requisitos imprescindibles para causar las prestaciones subsidiarias de desempleo, restringiendo el alcance de su acción protectora a la situación de insuficiencia de recursos derivada de la pérdida del empleo. Esta exigencia se concreta en la «extinción» o el «agotamiento» de otras prestaciones anteriores vinculadas al trabajo. A mayor detalle, como precisa el artículo 2.1 c) del [Real Decreto 1369/2006](#), el solicitante de la RAI debe cumplir el presupuesto de «haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción». Por su parte, el artículo único.2) del [Real Decreto-Ley 23/2012](#) exige como presupuesto para acceder al Plan PREPARA «que agoten la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo [...] o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas». Por último, el artículo 2.1 a) del [Real Decreto-Ley 16/2014](#) exige para la obtención de la ayuda económica del PAE el agotamiento de otras prestaciones (RAI, PRODI o Plan PREPARA).

Ciertamente, la exigencia del agotamiento previo de la prestación contributiva o, en su caso, de los subsidios por desempleo, introduce un claro elemento de contributividad que contrasta con la naturaleza asistencial que caracteriza este tipo de prestaciones en nuestro modelo de protección social, centradas en la situación de necesidad merecedora de atención, la insuficiencia de recursos, sin necesidad de vincularse a una actividad previa²¹. No obstante, siguiendo la misma dinámica de los subsidios por desempleo (salvo excepciones), en estos casos el factor contributivo se relaja, ya

¹⁹ SSTSJ de Madrid de 28 marzo de 2014 (rec. núm. 1859/2013) y 28 de febrero de 2013 (rec. núm. 5766/2012).

²⁰ STS de 3 marzo 2010 (rec. núm. 1948/2009).

²¹ RODRÍGUEZ PASTOR, G. M.: «Renta activa de inserción y programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo», en AA. VV., *Crisis Económica y medidas ante el Desempleo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pág. 354.

que con las mismas cotizaciones exigidas para acceder a la protección contributiva o asistencial, el solicitante puede obtener otra nueva prestación económica, lo que denota que estas ayudas constituyen en realidad una prolongación de la protección por desempleo del sistema de Seguridad Social.

Ahora bien, aunque las prestaciones económicas vinculadas a estos programas se sitúan en la última fase de la protección por desempleo, se reconoce expresamente su carácter específico y diferenciado de las prestaciones contributivas y subsidios asistenciales, de modo que el legislador es libre a la hora de establecer o no requisitos similares para causar derecho a las prestaciones de acompañamiento²². Cabe subrayar que constituía un rasgo definitorio de la RAI su falta de vinculación con el empleo previo, pero esta singularidad se pierde cuando se introduce la reforma del [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, uno de cuyos objetivos fue limitar el acceso a las prestaciones por desempleo con el fin de evitar una salida temprana del mercado de trabajo²³. Pero la reforma vinculada con la crisis desvirtuó el propósito inicial de la RAI, diseñada en tiempos de estabilidad económica y pensada para favorecer la entrada al mercado de trabajo de personas que por distintas circunstancias personales encontraban especiales dificultades de ocupación. Con la exigencia de este nuevo requisito se ha realizado una opción clara por parte del legislador en la definición del sujeto protegido, que se ha trasladado a los programas de ayudas posteriores, reduciendo claramente el número de potenciales beneficiarios, las personas que han perdido su puesto de trabajo y que pueden incurrir en una situación de exclusión social por falta de recursos, derivando en un sistema protector que ha evolucionado atendiendo a la disponibilidad presupuestaria del momento²⁴. En consecuencia, quedan excluidas no solo las personas sin empleo previo, sino aquellas que habiendo trabajado anteriormente no han cumplido los requisitos para acceder a algunas de las prestaciones ordinarias por desempleo o, en su caso, otras ayudas, como ocurre en el PAE (RAI, PRODI o PREPARA), aunque carezcan de rentas suficientes.

Al margen de lo discutible que pueda considerarse dicha modificación, por restrictiva, son varias las cuestiones que suscita la exigencia del agotamiento previo de prestaciones, las cuales inciden en el alcance del ámbito subjetivo de estas ayudas. De entrada, debe señalarse que la modificación del artículo 2 del [Real Decreto 1369/2006](#) ha supuesto un endurecimiento no solo del régimen de acceso, sino también de la renovación de la renta activa, al excluir a un colectivo que hasta entonces había sido potencial beneficiario de prestación, pues su aplicación no solo afectó a las personas que formularon su solicitud a partir de la fecha establecida (15 de julio de 2012), sino también a quienes habían sido beneficiarios de uno o dos derechos de renta activa anteriores.

²² En el caso de la RAI, lo establece la exposición de motivos del [Real Decreto 1369/2006](#).

²³ GARCÍA ROMERO, B.: «Protección por desempleo y medidas de inserción de desempleados de larga duración», *RTSS. CEF*, núm. 401-402, 2016, págs. 114.

²⁴ SELMA PENALVA, A.: «Aspectos prácticos, perspectivas de futuro y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción», *Revista Información Laboral*, núm. 9/2016.

La doctrina judicial ha abordado esta cuestión respondiendo que la RAI tiene una duración máxima de 11 meses de duración y una vez reconocida y consumida, se entiende extinguida²⁵. Por tal motivo se reafirma en los supuestos en los que el beneficiario de una primera ayuda solicita la denominada «prórroga»²⁶: considera que no se trata de una renovación, sino de un nuevo derecho, independiente del anterior, y en consecuencia la normativa de aplicación a esta nueva solicitud no es la vigente al tiempo de pedir el primer derecho, sino la que corresponde a la fecha en la que se solicita realmente, por lo que es ajustado a derecho aplicar un régimen más riguroso para la concesión de tal derecho a partir de [Real Decreto-Ley 20/2012](#), «no siendo ello constitutivo de una aplicación retroactiva del régimen más restrictivo que vino a fijar esta última norma»²⁷. En conclusión, cuando el beneficiario de un programa de RAI presenta una nueva solicitud, si no está incluido ya en el ámbito subjetivo o no reúne en dicho momento los requisitos exigidos en la normativa vigente para su reconocimiento, se impone la denegación de la prestación²⁸.

Por otra parte, la regulación de este requisito en la RAI dificulta el tratamiento unitario de las distintas categorías de sujetos que incluye el real decreto, al introducir salvedades para algunos colectivos, justificadas por el perfil particular de los beneficiarios y por la finalidad del programa de la RAI: por un lado, en el supuesto de los emigrantes retornados, porque su condición y su retorno determinan la dificultad de haber tenido anteriormente un trabajo en España por el que hubieran sido integrados en el sistema de Seguridad Social, y tras el retorno no han podido generar prestaciones por desempleo previas porque estas están vinculadas al país donde han prestado servicios; por otro lado, en el supuesto de las víctimas de violencia de género y doméstica, por su situación de especial necesidad económica y las dificultades para encontrar empleo como consecuencia directa de las circunstancias que les rodean²⁹.

Dicho esto y atendiendo a los criterios apuntados, a nuestro juicio tampoco existen argumentos que fundamenten la exigencia del agotamiento previo de prestaciones por desempleo a los solicitantes discapacitados para acceder a la RAI. Puede que la razón resida en la actual concepción de la discapacidad, alejada del planteamiento asistencial tradicional, para conectarla a la idea de diversidad que demanda la integración de los individuos con circunstancias particulares y su trato

²⁵ Disposición transitoria tercera del [Real Decreto 1369/2006](#).

²⁶ STSJ de Cataluña de 22 enero de 2016 (rec. núm. 5426/2015).

²⁷ STSJ de Murcia de 11 de abril de 2016 (rec. núm. 696/2015). En similar sentido, STSJ de Galicia de 13 noviembre de 2015 (rec. núm. 3725/2014).

²⁸ STSJ de Islas Canarias/Santa Cruz de Tenerife de 22 enero de 2015 (rec. núm. 253/2014). En este supuesto, se trata de una persona con discapacidad a la que se le había concedido una primera renta, a quien se deniega una segunda prestación.

²⁹ La dispensa de este requisito equipara su tratamiento al de otra ayuda destinada a este colectivo y que se considera subsidiaria de la RAI. Esta ayuda específica de pago único se prevé en el artículo 27 de la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la conceden los Servicios Sociales de las comunidades autónomas, cuyo régimen se regula en el [Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre](#).

en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de la sociedad, y muy particularmente en el empleo y ocupación; no obstante, posiblemente la causa sea puramente económica, atendiendo a motivos de estabilidad y de fomento de la competitividad. Lo que es seguro es que no conviene perder de vista la realidad de este colectivo, su especial dificultad de inserción laboral y la precariedad en el empleo al margen de la edad, que desemboca generalmente en situaciones de pobreza y exclusión social y que justificaría por sí misma, como en los otros dos supuestos, la excepcionalidad del requisito del agotamiento de prestaciones previas. En este sentido, considerando que se debe favorecer la remoción de los obstáculos en el trato discriminatorio por razón de la discapacidad, la exigencia de algunos requisitos, como este, puede significar el desconocimiento de la situación real de estas personas con necesidades específicas y que requieren en mayor medida de una protección eficaz, para compensar sus desventajas en el mercado de trabajo por sus dificultades añadidas para acceder a un empleo que genere prestaciones de desempleo³⁰. Desde este punto de vista, no se cumplirían las prescripciones establecidas por la disposición adicional decimosegunda de la [Ley 43/2006, de 29 de diciembre](#), para la mejora del crecimiento y del empleo, que recoge las prioridades en la promoción del acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, entre las que se insiste en la mejora de la empleabilidad e integración laboral de este grupo de población³¹.

Otra cuestión que merece atención, debido a la redacción genérica de los preceptos que regulan el requisito del agotamiento previo, es saber determinar qué prestaciones y subsidios por desempleo deben entenderse extinguidos para el acceso a la RAI y al Plan PREPARA. Las dudas que pueden plantearse en torno a su alcance afectan a tres situaciones en particular: el agotamiento de prestaciones por desempleo percibidas en España, pero generadas en un país extranjero; la extinción de prestaciones anteriores a la regulación actual de la Seguridad Social que cubrían la contingencia de la pérdida del empleo; y la posible consideración de la prestación por cese de actividad como asimilada a la prestación por desempleo a estos efectos.

En primer lugar, en cuanto a las prestaciones por desempleo en el extranjero, la doctrina judicial ha hecho extensivos a la RAI los argumentos que la jurisprudencia ha aplicado al subsidio por desempleo para mayores de 52 años, que considera plenamente aplicables. Así pues, se deniega el acceso a la RAI a quien agotó una prestación por desempleo en el extranjero, porque ni la normativa comunitaria ni la española establecen que una prestación obtenida en un país del EEE pueda ser causa directa de la obtención de otra prestación obtenida conforme a la legislación de otro país del EEE. Y esta afirmación se extiende no solo a la obtenida en el extranjero,

³⁰ No obstante, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 3 febrero de 2016 (rec. núm. 954/2015) declara que la no exclusión del nuevo requisito al colectivo de discapacitados no es discriminatoria en tanto se reconoce la facultad del legislador de orientar la política social de reinserción laboral y dirigirla a los sectores de la población que considere conveniente.

³¹ Estas directrices fueron desarrolladas por la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012, que recoge entre sus líneas de actuación prestar atención singularizada a las personas con discapacidad en los distintos programas de políticas activas de empleo. Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid, 2009.

sino a la exportada y percibida en España, ya que este hecho solo constituye un pago delegado por parte del sistema del SPE español, al que el país del último empleo ha reembolsado la cuantía de la prestación³².

En segundo lugar, la referencia temporal del agotamiento de las prestaciones por desempleo se establece de manera diferente en la RAI y en el Plan PREPARA. Más estricta es la regulación de esta segunda ayuda, que exige que el agotamiento de la prestación o, en su caso, del subsidio por desempleo se produzca dentro del periodo de los seis meses siguientes a la resolución de concesión o de prórroga del programa. Por el contrario, la expresión «haber extinguido» la prestación por desempleo en la regulación de la RAI, sin ningún apunte temporal adicional, introduce un elemento de flexibilidad a la hora de interpretar como cumplido este requisito, considerando que dicho agotamiento no tendría que ser inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud, sino que sería suficiente si se acreditara a lo largo de la vida del solicitante.

Sentado lo anterior, se plantea la cuestión de la posible acreditación de prestaciones percibidas en fechas anteriores a la configuración de lo que hoy se entiende como protección por desempleo del sistema de Seguridad Social. El planteamiento resulta controvertido al abrirse una doble lectura: la primera, literal y más rígida, que entendería comprendidas exclusivamente la prestación contributiva y los subsidios por desempleo, excluyendo a aquellas otras que no estén reguladas en el actual título III del TRLGSS; y la segunda, de corte finalista y más flexible, que se inclinaría por admitir cumplido el requisito cuando el solicitante hubiera percibido alguna prestación equiparable a las reguladas en el citado título³³.

A sabiendas de la tendencia de intensificación de la contributividad de estas rentas complementarias con la reforma de 2012, cabe primar aún más su naturaleza asistencial si se quiere justificar su vigencia como prestación subsidiaria, como tercer nivel de protección; en caso contrario, su naturaleza «específica y diferenciada» quedaría desdibujada dentro del marco de la protección por desempleo³⁴. Por tanto, parece razonable admitir la posibilidad de acreditar una conexión menos directa y más lejana con la actividad laboral previa, con la finalidad de no dejar un espacio amplio a la desprotección ante situaciones de falta de ingresos por la pérdida del empleo. Se trataría de reforzar la idea central de estas prestaciones como ayuda económica que acompaña un proceso ordenado y dirigido a la inserción laboral en situaciones de difícil acceso al empleo, sin dejar de perder su identidad como garantía de ingresos por la falta de trabajo.

³² STSJ de Islas Canarias/Las Palmas de 22 mayo de 2015 (rec. núm. 162/2015). Con remisión a las SSTs de 22 de marzo de 2010 (rec. núm. 4274/2008) y 24 de enero de 2012 (rec. núm. 1054/2011), en relación con el acceso al subsidio para mayores de 52 años.

³³ La interpretación más rígida, la STSJ de Castilla y León/Valladolid de 3 diciembre de 2015 (rec. núm. 1826/2015). Por el contrario, la STSJ de Galicia de 14 de mayo de 2015 (rec. núm. 45/2014) recoge la interpretación finalista del precepto.

³⁴ ROMERO BURILLO, A. M. y MORENO GENÉ, J.: «El Nuevo Régimen Jurídico de la Renta Activa de Inserción», *Cuadernos de Aranzadi Social*, 2007, pág. 37.

En tercer lugar, puede admitirse que resultaría más forzado considerar asimilada a estos efectos la prestación por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, regulada por el título V del TRLGSS, pues aunque existe un claro paralelismo con el sistema de protección contributiva por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena, sin embargo su especial tratamiento viene marcado por la particular naturaleza del hecho protegido y por las características propias de la actividad profesional y económica que realizan. Por ello, a falta de un nivel asistencial homólogo al del Régimen General de Seguridad Social, queda un vacío en la protección de los trabajadores autónomos que ante una situación económica negativa se han visto obligados a cesar en su actividad y tienen dificultades para acceder al mercado laboral como trabajadores por cuenta ajena, pues no pueden acogerse a estas rentas subsidiarias, ni siquiera cuando acreditan responsabilidades familiares.

Asimismo, aunque por distinto motivo, conviene reparar en una situación similar de desamparo, la de las personas que han prestado sus servicios en el Sistema especial para empleados de hogar del Régimen General de la Seguridad Social, pues a pesar de que claramente realizan una actividad laboral por cuenta ajena, no pueden ser beneficiarias de estas ayudas económicas cuando han perdido su puesto de trabajo, precisamente porque no tienen derecho a la protección por desempleo³⁵.

Para terminar, es importante señalar que la ayuda de acompañamiento del PAE se otorga como último recurso de garantía de rentas para cubrir las situaciones más vulnerables, la de aquellas personas desempleadas que cumpliendo los requisitos exigidos por la normativa aplicable han agotado «todas» las prestaciones en el ámbito de la protección por desempleo, tanto las ordinarias (contributivas y asistenciales), como las ayudas previstas en los programas temporales de inserción laboral, esfuerzo adicional desproporcionado que se exige a los potenciales beneficiario, sobre todo si se tiene en cuenta que se une a otros siete requisitos más para la incorporación al programa³⁶. Por tanto, en una hipótesis de persistencia en la situación de necesidad protegida, una persona que ha perdido su empleo podría obtener una prestación contributiva por desempleo, seguida de un subsidio por desempleo por responsabilidades familiares y posteriormente agotar la RAI o, en su caso, la ayuda del Plan PREPARA, y finalmente obtener la prestación del programa PAE. No obstante, al igual que en las prestaciones anteriormente analizadas, surgen ciertas distorsiones en torno al agotamiento de prestaciones previas como requisito de acceso al PAE. Concretamente, se plantean dos cuestiones: en primer lugar, si constituye una condición estricta haber agotado completamente los tres derechos de la RAI, o si es posible su acceso cuando en el momento que procedía solicitar la «renovación» fue denegada por no cumplir los requisitos; y en segundo lugar, si es posible acceder directamente al PAE cuando ya se consumió el disfrute de estas otras prestaciones complementarias, cuyo agotamiento se exige como previo.

³⁵ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

³⁶ FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «El Programa de Activación para el Empleo 2015-2016 y otras cuestiones contenidas en el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre», RTSS.CEF, núm. 383 (febrero 2015), pág. 146.

En el primer caso, la lectura del artículo 2.1) del [Real Decreto-Ley 16/2014](#), que se expresa en el sentido «cuando se haya agotado el tercer derecho a la misma», parece dejar poco margen en relación a la RAI, a pesar de que ya hemos podido comprobar que puede plantearse el supuesto de quien ha obtenido una primera, e incluso una segunda renta activa y no cumplir los requisitos para obtener la tercera; sin embargo, atendiendo a la finalidad de esta ayuda de proteger situaciones claras de desamparo, tendría cabida una lectura integradora del precepto que permitiera su concesión, pues en caso contrario, estaríamos ante una evidente exclusión debida a por desajustes provocados por la reforma vinculada con la crisis.

En el segundo caso, la cuestión, algo más controvertida, surgió por la interpretación estricta que hacía la Administración del artículo 2.1) de la citada norma, cuando establece la exigencia adicional para acceder al programa de «haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones», lo que suponía la imposibilidad de acceso al PAE tras agotar una prestación contributiva o subsidio por desempleo después de haber percibido cualquiera de las ayudas extraordinarias. No obstante, se ha rectificado el criterio de la Administración que denegaba la ayuda en estos supuestos, entendiendo que la exigencia del transcurso de los seis meses desde el agotamiento de prestaciones anteriores debe entenderse referida a las que literalmente recoge el precepto, es decir, únicamente las extraordinarias, dejando abierta la posibilidad de solicitar la ayuda del PAE inmediatamente después de haber agotado una prestación contributiva o un subsidio por desempleo con ocasión de haber estado ocupado, sin posibilidad ya de acceso a otras rentas subsidiarias.

En cualquier caso, la acumulación de procesos previos de agotamiento prestacional y de tiempos de espera para acceder al PAE reduce extremadamente el número de potenciales beneficiarios³⁷.

En esencia, como se ha podido observar, el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del sistema de protección social, con la deriva de reforzar el carácter contributivo de estas prestaciones subsidiarias para convertirlas en una prolongación de los niveles ordinarios de las prestaciones por desempleo, las ha ido alejando de su originaria concepción de amparo de las situaciones de necesidad de aquellas personas con más dificultades de ocupación, produciéndose un retroceso en la protección social de las personas en desempleo.

4.3. EL UMBRAL DE POBREZA COMO CRITERIO DE DELIMITACIÓN DE LA SITUACIÓN DE NECESIDAD

La naturaleza asistencial y subsidiaria de estas prestaciones se determina por la exigencia de la carencia de rentas del solicitante para satisfacer sus necesidades de forma suficiente. El módulo objetivo de identificación de la situación de necesidad, o lo que es lo mismo, el umbral

³⁷ ROJO TORRECILLA, E.: «Empleo y protección social ante situaciones de exclusión. Reflexiones generales y análisis de los programas PREPARA y PAE», *Documentación Laboral*, núm. 104/2015, pág. 30.

de pobreza, que representa el límite a partir del cual la persona se sitúa en una situación de desventaja que la puede llevar a la exclusión social, se establece siguiendo un criterio común para el conjunto de prestaciones asistenciales. Su determinación precisa es esencial porque se tiene en consideración no solo como requisito para acceder al subsidio o programas temporales de rentas subsidiarias, sino como factor que afecta al régimen de baja, temporal o definitiva, así como al sistema de compatibilidad o incompatibilidad de estas prestaciones.

Actualmente, se entiende cumplido el requisito de insuficiencia de recursos como condición necesaria para el devengo del conjunto de prestaciones, cuando los ingresos de la persona desempleada no superan en cómputo mensual el 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Asimismo, si el solicitante convive con personas de su entorno familiar, aunque este carezca de rentas en los términos establecidos, el citado porcentaje irá referido a la valoración del componente de rentas computables de la unidad familiar, de modo que se considera cumplido únicamente cuando la suma de todas las rentas de dicha unidad dividida por el número de miembros no supera dicho porcentaje por miembro³⁸. Cabe, sin embargo, advertir que esta aparente uniformidad en la determinación de la carencia de rentas se rompe en las ayudas analizadas, cuando se introducen elementos discordantes en relación con el tratamiento del componente familiar de rentas, como el número de miembros que deben integrar la unidad de convivencia.

En el supuesto de la RAI y del PAE forman parte de la unidad familiar a estos efectos el cónyuge o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos. Sin embargo, en el Plan PREPARA se incluye a los padres, al cónyuge, a los hijos menores de 26 años, o mayores de esa edad con una discapacidad en grado igual o superior al 33 % o menores acogidos (art. único.3 [RDL 23/2012](#)). La consideración del núcleo familiar directo o de la familia extendida a efectos del cómputo de rentas incide en el reconocimiento de estos derechos prestacionales y puede dar lugar a situaciones dispares de concesión/denegación de ayudas, generando cierta confusión. Así pues, tomando como ejemplo un núcleo familiar formado por el solicitante (200 €), el cónyuge (800 €), un hijo (600 €) y el padre (400 €), se denegaría el derecho a la RAI porque la media de la suma de rentas entre los tres miembros computables supera el límite de ingresos (530,78 €, en el año 2017); y en cambio, manteniéndose los mismos ingresos, el solicitante tendría derecho a la ayuda del Plan PREPARA, pues la media de la suma de rentas entre los cuatro miembros computables no supera el límite de ingresos. Por el contrario, tomando un segundo ejemplo, con una unidad familiar formada por el solicitante (200 €), el cónyuge (800 €), un hijo

³⁸ Artículo 2.1 d) del [Real Decreto 1369/2006](#) (RAI), artículo único.3 del [Real Decreto-Ley 23/2012](#) (PREPARA) y artículo 2 f) del [Real Decreto-Ley 16/2014](#) (PAE), este último, por remisión al artículo 275.3 del [TRLGSS](#), que regula este requisito en relación con el subsidio para trabajadores mayores de 55 años. El [Real Decreto-Ley 5/2013](#) endureció este requisito en el acceso del subsidio por desempleo para mayores de 55 años, modificando el artículo 215.1.3 del anterior [TRLGSS](#) (actual [art. 275.2](#)), de forma que el requisito de la carencia de rentas concurriría no solo sobre el receptor del subsidio sino también sobre la unidad familiar en su conjunto. Asimismo, en la RAI el mínimo de recursos inicialmente iba referido al solicitante individualmente (Programas de 2000 y 2001), pero este criterio se modificó posteriormente aplicándolo al componente de rentas computables de la unidad familiar.

(500 €) y el padre (900 €), se concedería el derecho a la RAI porque la suma de rentas entre los tres miembros computables no supera el límite de ingresos; pero manteniéndose los mismos ingresos, el solicitante no tendría derecho a la ayuda del Plan PREPARA pues la suma de rentas entre los cuatro miembros computables supera el límite de ingresos.

La lógica de este criterio solo se entiende por la voluntad política cada vez más restrictiva de estos programas extraordinarios, que incluyen a los ascendientes más directos con la finalidad de denegar la ayuda a quienes forman parte de núcleos familiares que se autoabastecen gracias a los ingresos de los pensionistas, acudiendo a la idea tradicional de la familia extensa, limitando el alcance de la protección a las personas que han perdido su empleo y se encuentran en una auténtica situación de vulnerabilidad económica. Este criterio de medición del umbral de pobreza en función del tipo de prestación que se solicita, y no de la situación real de necesidad del grupo familiar, genera confusión en los potenciales titulares de estas rentas y, sobre todo, incorpora una mayor dosis de complejidad en la ordenación de este tercer nivel de protección social.

5. DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA Y TRANSICIONES ENTRE PRESTACIONES

Existe un patrón común en la determinación del módulo de cálculo de estas rentas de subsistencia, que toma la regla del subsidio por desempleo, cuya referencia a un porcentaje del Índice de Precios Múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento sitúa estas prestaciones por debajo de la cuantía del SMI. Sin profundizar en el análisis de los factores que justifican el criterio elegido por el legislador, pues excede del objeto de este estudio, desde una perspectiva general cabe apreciar una falta de satisfacción plena del principio de suficiencia de estas ayudas, que encuentra su fundamento en la idea de mantener el equilibrio entre la suficiencia para cubrir las necesidades más básicas del beneficiario y el factor no desincentivador en la búsqueda de empleo. No obstante, a nuestro juicio no conviene perder de vista el tenor del artículo 41 de la Constitución Española, que aconseja una adecuación de las prestaciones a la situación familiar de los beneficiarios, por lo que resulta criticable que en estas ayudas, a diferencia de algunos de los subsidios básicos, no se haya tenido en cuenta este elemento para corregir las desigualdades sociales a través de la moderación de la cuantía, sobre todo si para el cómputo de rentas sí se ha tomado en consideración³⁹.

Tampoco se entiende en esta sede la falta de un tratamiento homogéneo para prestaciones equivalentes, como las analizadas. Así pues, no se establece una equivalencia absoluta en las cuantías de la RAI y el PAE, y la del Plan PREPARA: en las primeras se trata de una cuantía fija, el 80% del IPREM, y la segunda establece una cuantía básica inferior, el 75% del IPREM. La

³⁹ ESTEBAN LEGARRETA, R.: *La Renta Activa de Inserción*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pág. 62.

regulación de esta diferencia debe en cualquier caso matizarse, pues se introduce, como hemos indicado, un elemento modalizador, que atiende al factor de responsabilidades familiares⁴⁰, de modo que la cuantía se incrementa al 85 % del IPREM cuando la persona desempleada tenga a cargo en el momento de la solicitud, al menos, a tres miembros de la unidad familiar, siempre que estos miembros carezcan individualmente de rentas propias superiores al 75 % del SMI mensual, excluidas las dos pagas extraordinarias⁴¹. Ahora bien, aunque el elemento familiar adquiere su importancia en la determinación de la cuantía de la ayuda de acompañamiento del Plan PREPARA (como ocurre en algunos subsidios por desempleo), lo que supone recobrar la finalidad que todo nivel asistencial debe traer consigo y que no es otro que dispensar una protección adecuada a la situación de necesidad, sin embargo, su efectos reales se neutralizan y desvirtúan por dos motivos: primero, porque el incremento se produce a partir de una cuantía básica inferior a la general, lo que resulta criticable porque el colectivo protegido coincide o se equipara al del resto de prestaciones subsidiarias; y segundo, porque la relación entre la cuantía establecida y el número de miembros (cuantía fija con independencia de los miembros a cargo a partir del tercero) no protege de manera suficiente a núcleos familiares más amplios.

En atención a lo dicho, interesa señalar otra diferencia entre las ayudas de inserción, que añade complejidad a la estructura del marco protector: el establecimiento de otras ayudas adicionales a la ayuda básica en la RAI. El [Real Decreto 1369/2006](#) incluye, por un lado, una ayuda suplementaria para cubrir los gastos de cambio de residencia de uno de sus colectivos específicos –el de víctimas de violencia de género y doméstica–, de pago único, equivalente a tres meses de la cuantía de la renta activa⁴²; y por otro lado, incluye una ayuda sustitutoria de la renta activa para incentivar el trabajo, equivalente al 25 % de la renta activa durante 180 días⁴³. Como puede observarse, en realidad se trata, en el primer caso, de una compensación de naturaleza estrictamente asistencial justificada por la especial protección que se dispensa a este colectivo en todos los ámbitos; y en el segundo caso, constituye el resultado de la aplicación flexible de las reglas de incompatibilidad de esta renta, para incentivar de manera más eficaz a quien está percibiendo un subsidio.

Otro de los aspectos que deben abordarse necesariamente en relación con las prestaciones de acompañamiento es el de su duración. Aunque todas tienen carácter temporal, la diferencia es clara entre la renta activa, que tiene una duración más amplia, de 11 meses, con posibilidad de renovarse en dos ocasiones más, y las otras ayudas extraordinarias, que se reducen a seis meses y se abonan una sola vez⁴⁴. Como venimos afirmando a lo largo de este estudio, se hace patente

⁴⁰ Por remisión al actual [artículo 274.3 del TRLGSS](#).

⁴¹ Artículo único.1.5 del [Real Decreto-Ley 23/2012](#).

⁴² Disposición transitoria primera 1) del [Real Decreto 1369/2006](#).

⁴³ Artículo 6 del [Real Decreto 1369/2006](#).

⁴⁴ Como excepción, las personas discapacitadas y víctimas de violencia de género o de violencia doméstica pueden percibir la renta durante los 33 meses seguidos (art. 2.4 [RD 1369/2006](#)).

el retroceso de la protección de los grupos protegidos a medida que se avanza cronológicamente en la incorporación de los sucesivos programas aprobados al escenario actual, hecho que no se entiende desde la perspectiva de intensificación del elemento de inserción laboral con que se implementan estas dos ayudas extraordinarias, de manera que no se justifica la limitación del periodo de percepción, ya que un espacio temporal de seis meses puede resultar insuficiente para que los mecanismos de recualificación profesional den sus frutos, especialmente en un contexto económico como el actual, con un nivel de la tasa de desempleo superior al 18%⁴⁵.

En cualquier caso, la temporalidad de estas ayudas debe ponerse en conexión con una última cuestión: la relativa a las posibles transiciones entre prestaciones. En este sentido, si hemos catalogado estas rentas como una prolongación de las prestaciones ordinarias de desempleo, pudiera pensarse en principio que una persona mayor de 45 años que permanece desempleada durante un largo periodo, podría realizar un recorrido por los sucesivos programas si acredita su situación de insuficiencia económica; no obstante, el paso de unas a otras prestaciones en el tiempo no siempre es posible. Cabría plantear un supuesto límite en el que el solicitante perteneciente a este colectivo recorriese un itinerario prestacional hasta llegar a la protección previa a la jubilación: en principio, tras agotar en su caso la prestación contributiva por desempleo (máximo 720 días), podría acogerse al subsidio por responsabilidades familiares (más beneficioso que el subsidio para personas mayores de 45 años) y una vez agotado este (hasta 30 meses si ha cotizado al menos 6 meses), percibir la RAI (durante 11 meses), pudiéndose renovar dicha renta (hasta 2 veces), dejando transcurrir un periodo de espera de 365 días entre dichos periodos de percepción. Ello significa que en un caso extremo, entre periodo de cobro de renta activa y de espera, transcurrirían como máximo 57 meses. A partir de ese momento, tras un periodo de espera de 6 meses desde el agotamiento del tercer derecho de renta activa, podría solicitar su acceso al PAE, percibiendo una ayuda de 6 meses máximo de duración. 123 meses habrían transcurrido desde que solicitó la primera prestación, es decir, 10 años y 3 meses, lo cual supone que si el trabajador tenía cumplidos 45 años en el momento de la solicitud de la primera prestación por desempleo, podría acceder al «subsidio de prejubilación», para mayores de 55 años, siempre que hubiese cotizado 6 años mínimos a lo largo de su vida laboral y cumpliera los requisitos para el acceso a la pensión de jubilación, en cualquiera de sus modalidades; prestación que tendrá una duración por lo que falta de alcanzar la citada pensión.

Admitida, pues, la existencia de posibles transiciones dentro del marco protector del desempleo, conviene realizar una matización: el Plan PREPARA, a pesar de coincidir con la RAI en alguno de los colectivos protegidos por la RAI (los desempleados de larga duración mayores de 45 años), no se presenta como un mecanismo sucesor de este, sino alternativo, al concederse únicamente a quienes cumpliendo los requisitos establecidos no han percibido anteriormente ninguna prestación de similar naturaleza, entre estas, la RAI⁴⁶. Resulta paradójico establecer una limita-

⁴⁵ Según datos de la EPA del último trimestre de 2016 (18,63 %).

⁴⁶ Artículo único.4 del [Real Decreto-Ley 23/2012](#).

ción como esta, sobre todo si se tiene en cuenta la finalidad de inclusión laboral del programa y el carácter asistencial y temporal de esta ayuda, pues excluye ante una situación de desempleo justamente a quienes más desprotegidos se encuentran por carecer de mecanismos de tutela. La posible justificación de no duplicar la percepción de medidas que incrementan la protección por desempleo evidencia así que el centro de atención de este y otros programas de similar naturaleza se sitúa en la percepción de la ayuda y no en la puesta en marcha de los mecanismos de inserción, que constituyen una mera justificación para su percepción⁴⁷.

Asimismo, tampoco cabe la sucesión de estas dos prestaciones a la inversa, pues como establece el artículo único.4 del [Real Decreto-Ley 23/2012](#), no podrán acogerse a este programa las personas que pudieran tener derecho a la renta activa, es decir, no es posible que una vez agotadas las prestaciones ordinarias por desempleo, el solicitante perciba primero la ayuda de acompañamiento del Plan PREPARA para acogerse posteriormente a la RAI, en la lógica de que el demandante de empleo que cumple los requisitos para acceder a ambas ayudas debe acogerse a la renta activa, por tratarse de una prestación más beneficiosa, no solo en su cuantía, (80 %, frente al 75 % del IPREM), sino por su duración (11 meses), con posibilidad de hasta 2 prórrogas, pudiendo alcanzar los 33 meses de duración (a diferencia del pago único y por un periodo de 6 meses del PREPARA). Sin embargo, a pesar de lo expuesto, pueden concurrir determinadas circunstancias en la vida de la persona desempleada que permitan revertir la regla anterior, abriéndose la posibilidad de obtener la renta activa a pesar de haber agotado la ayuda del Plan PREPARA. En efecto, teniendo en cuenta que la edad constituye un factor variable, podría darse el caso que permitiera al desempleado de larga duración que se acogió al PREPARA –porque no cumplía el requisito de la edad para acceder a la RAI–, solicitar la renta activa posteriormente, tras el agotamiento de la ayuda extraordinaria, cuando cumpla dicha edad⁴⁸.

Al margen de estos supuestos, se plantea todo un abanico de posibles situaciones que discurren entre interrupciones (por la realización de actividad laboral), cambios en la situación de la renta de la unidad familiar, o en la propia configuración de la familia, así como otras circunstancias intercurrentes en la vida de la persona desempleada. Y en cada momento el solicitante deberá someterse a las numerosas exigencias, obligaciones y límites que establezca la normativa aplicable.

⁴⁷ GORELLI HERNÁNDEZ, J.: «Protección por desempleo en un escenario de crisis de empleo», *Temas Laborales*, núm. 112/2011, pág. 242.

⁴⁸ Piénsese en el ejemplo de una persona con 44 años, sin responsabilidades familiares, que tras la extinción de su contrato ha agotado la prestación contributiva por desempleo. En este caso, si cumple el requisito de carencia de rentas y el periodo de 12 meses como desempleado, puede acogerse al Plan PREPARA durante los 6 meses y percibir la ayuda. Posteriormente, una vez cumplidos los 45 años de edad ya podría solicitar la RAI si cumple los requisitos exigidos para obtener esta prestación. Ciertamente, si cumplió los 45 años en el periodo de percepción de la ayuda, no podría interrumpirla para acogerse a la RAI, pues una vez generado el derecho debe agotarse.

6. EL COMPROMISO DEL DESEMPLEADO «ACTIVO»

En los años noventa se percibe un cambio de enfoque en las políticas sociales, que se traduce en la pérdida progresiva de protagonismo de las referencias tradicionales del bienestar social, como la redistribución, la solidaridad o la cohesión social, para establecer una vinculación directa entre las medidas de protección social y el empleo⁴⁹. Esta orientación de activación, compartida con otros países europeos, se manifiesta en la adopción de criterios activadores para el acceso a prestaciones vinculadas generalmente con la pérdida del empleo o con la carencia de rentas, de modo que la protección por desempleo también se configura como una herramienta de política activa de empleo, aunque sin perder su naturaleza prestacional⁵⁰. En el ordenamiento jurídico español la obligación de activación se materializa genéricamente en el «compromiso de actividad», declaración de diligencia y de buena fe del trabajador desempleado expresada por escrito, que conlleva ciertas obligaciones en orden a la disposición activa y a la mejora de su nivel de empleabilidad⁵¹; y a la vez constituye la contrapartida a la obtención y al mantenimiento de la protección en situación de desempleo⁵².

Pues bien, es justamente en las prestaciones complementarias de garantía de recursos donde se ha acentuado más esta reorientación hacia la dimensión activadora, con la intención de favorecer una mejor adaptación de las personas desempleadas de larga duración a las exigencias del mercado de trabajo; no obstante, desde la perspectiva protectora ha significado un endurecimiento en el acceso a estas rentas, al introducir sucesivas obligaciones, prefijadas unilateralmente por la Administración y límites que desincentivan su solicitud o extinguen su percepción en el momento en que no se cumplen. Asimismo, durante la crisis parece haber calado en el legislador la idea de que los beneficiarios de prestaciones, subsidios o ayudas por desempleo son potenciales defraudadores, obligando a controlar el gasto que esas actuaciones podrían acarrear⁵³. Por ello, se han intensificado los mecanismos de control y el sistema de sanciones que penaliza las irregularidades detectadas durante su desarrollo, desembocando en una clara contractualización de la protección en situación de desempleo, por la directa condicionalidad del acceso y mantenimiento de estas prestaciones a las obligaciones de activación⁵⁴. Todo ello adornado con una

⁴⁹ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.: «Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa», *Revista Lan Harremanak*, núm. 29/2013, II, pág. 167.

⁵⁰ FERNÁNDEZ PROL, F.: «Viejos y nuevos contornos de la protección por desempleo: Análisis desde una perspectiva de "activación"», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 41/2015, pág. 182.

⁵¹ POQUET CATALÁ, R.: *Protección por desempleo. El sistema tras las últimas reformas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, pág. 155. Recoge la polémica doctrinal en torno a la naturaleza jurídica del compromiso de actividad.

⁵² Se reguló por primera vez en 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.

⁵³ TATAY PUCHADES, C.: «Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica», en AA.VV., *Crisis Económica y medidas ante el Desempleo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pág. 246.

⁵⁴ MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011, pág. 57.

dosis de falta de sistematización y desorden en la alineación de las obligaciones que regulan las disposiciones de las distintas rentas de inserción, con una redacción no siempre afortunada, acudiendo en ocasiones al recurso de las remisiones y referencias indirectas a la normativa general sobre protección por desempleo, o de otros programas de ayudas, que añaden no poca confusión a la hora de determinar la actuación del beneficiario para acceder y mantener estas prestaciones al servicio de la vuelta al empleo⁵⁵.

A mayor concreción, en lo que concierne a la RAI, los artículos 2, 3 y 7 del [Real Decreto 1369/2006](#) regulan las obligaciones de inclusión activa de manera dispersa, con duplicidades innecesarias en torno a las obligaciones que debe cumplir el solicitante. El artículo 3.1 establece expresamente como condición para acceder y conservar la prestación la obligación de suscribir el compromiso de actividad y de participar en diferentes acciones de inserción, que son las que se describirán en el plan personal de inserción establecido por el SPE. Sin embargo, el precepto no especifica los deberes determinados que agrupa este compromiso, sino que introduce, en la lógica de su encuadramiento como prestación interna del sistema, una remisión directa al [artículo 300.1 del TRLGSS](#), referencia que incluye «las obligaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en el artículo anterior». De otra parte, el artículo 2 b) del real decreto sí recoge algunas de estas obligaciones, concretamente las vinculadas a la disponibilidad del solicitante, que deben cumplirse durante el periodo de inscripción «previa» como desempleado. Específicamente, exige la acreditación de acciones de búsqueda activa de empleo durante el periodo de 12 meses o superior, anterior a la solicitud, aunque no describe expresamente en qué consisten dichas acciones, remitiéndose para su integración a la normativa del PAE (art. 3 del [RDL 16/2014](#))⁵⁶.

Además, el artículo 3.3 del [Real Decreto 1369/2006](#) añade explícitamente otras obligaciones en un listado («así como las siguientes»), que en principio podría parecer que se suman a las previstas para la protección por desempleo a las que se remite el real decreto, pero es solo una apariencia, ya que no se trata de obligaciones adicionales, al coincidir estas con las ya contempladas en el [artículo 299 del TRLGSS](#), precepto al que se remite el propio [artículo 300](#) para referirse a las restantes obligaciones de dicho compromiso. Por su parte, el artículo 7 establece el diseño de las acciones de inserción laboral, intensificando el carácter personalizado de las obligaciones derivadas del compromiso de actividad y que van destinadas a conseguir la mejora de la empleabilidad del beneficiario.

⁵⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La nueva dimensión de la protección por desempleo», *Relaciones Laborales*, núm. 13/2002, pág. 9.

⁵⁶ La exigencia de acciones de búsqueda de empleo previas a la solicitud de la RAI se introduce por la disposición final tercera del [Real Decreto-Ley 16/2014](#), que modifica el artículo 2 b) del [Real Decreto 1369/2006](#) en este extremo.

Similar apreciación se hace del Plan PREPARA, destacando la ausencia en el [Real Decreto-Ley 23/2012](#) de alusión expresa al compromiso de actividad como requisito para acceder a la ayuda (art. único.5), aunque esta ausencia no puede interpretarse como una exención a su cumplimiento, ya que la previa exigencia de inscripción como demandante del empleo del solicitante conlleva la suscripción de un compromiso de actividad. A diferencia de la RAI, no se ha utilizado la técnica de la remisión al TRLGSS, como hubiese sido lo deseable, sino que el artículo único.8 del real decreto-ley establece algunas de las obligaciones de dicho compromiso: las vinculadas a su disposición y voluntad de incorporarse al mercado de trabajo (acciones de búsqueda de empleo y aceptar la oferta de empleo adecuada según lo establecido en el [artículo 301 del TRLGSS](#), salvo causa justificada), las que responden al objetivo de la mejora de su empleabilidad (participar en las acciones de políticas activas de empleo que les propongan los servicios públicos de empleo) y otras obligaciones formales de acreditación de las anteriores circunstancias y, en su caso, de la falta de requisitos, así como de cualquier modificación que pudiera afectar a su cuantía.

Se intensifica aún más la obligación de búsqueda activa de empleo, al exigir al solicitante que acredite haber realizado una búsqueda activa, a título personal, o en colaboración con los servicios de empleo, como requisito «previo» a la percepción de la ayuda, durante un periodo mínimo de 30 días, dentro del plazo de 2 meses desde la finalización de la prestación o subsidio por desempleo, plazo de que dispone para solicitar su inclusión en el programa, aunque no se especifica cuántas acciones son suficientes y cuáles se consideran como tales para acreditar cumplido el requisito (art. único.8 del RDL). Asimismo, en relación con las obligaciones para mejorar la empleabilidad, parece inicialmente que tanto por la denominación del programa, «recualificación profesional», como por la precisión sobre la prestación, «ayuda de acompañamiento», el real decreto-ley pretende diferenciarse de la RAI haciendo mayor hincapié en la orientación de estas políticas hacia la readaptación profesional, estableciendo exigencias dirigidas a la obtención de las competencias profesionales más necesarias para su colocación estable; pero en realidad no añade nada nuevo a lo ya previsto en el TRLGSS y en el [Real Decreto 1369/2006](#); ni siquiera se establecen pautas generales, como en este último, que describan las acciones de inserción laboral.

Por otra parte, cabe destacar que la participación en un itinerario personalizado e individualizado de inserción y en las medidas de políticas de empleo se establece expresamente como un «derecho» de los beneficiarios, aunque en realidad constituye una auténtica obligación que condiciona el acceso al programa y la consiguiente ayuda de acompañamiento (art. único.5 del RDL). De hecho, y a diferencia de la RAI, la ayuda solo podrá reconocerse una vez iniciado dicho itinerario y su percepción estará condicionada a la participación en el mismo, lo que supone que tendrá que estar a la espera de la ayuda mientras no se pongan en marcha las acciones asociadas a dicho itinerario por parte del SPE, el competente para determinar el plazo máximo para su inicio.

Por último, en coherencia con la propia denominación del programa, la perspectiva de la ocupación se convierte en el elemento principal del PAE, claramente explícita por su contenido específico de orientación, formación, recualificación o reconocimiento de la experiencia labo-

ral. Como se expresa en la exposición de motivos del [Real Decreto-Ley 16/2014](#), el programa se fundamenta en una cultura de «responsabilidad compartida de la activación para el empleo» por la Administración y el beneficiario. Ciertamente, el objetivo del programa justifica que las obligaciones de inclusión activa se desarrollen y describan con mayor precisión que en las otras dos prestaciones, distinguiéndose claramente tres obligaciones: el compromiso de actividad, la búsqueda activa de empleo y las acciones de mejora de empleabilidad.

La primera obligación, la suscripción del compromiso de actividad, comprende a su vez una serie de acciones: las actuaciones favorecedoras de su inserción laboral que acuerden los SPE o sus entidades colaboradoras; obligaciones de participación activa del beneficiario⁵⁷; así como otras obligaciones formales de acreditación de cumplimiento de requisitos de acceso y de cesión de información de la condición de solicitante a empresas y agencias de colocación⁵⁸. La segunda, la búsqueda activa de empleo, se materializa a través de la acreditación de tres acciones, de entre las posibles descritas en el artículo 3 b) del real decreto-ley. En este caso no se exige la acreditación previa de estas acciones a la solicitud de acceso al programa, sino durante el plazo de un mes a contar desde su presentación.

La tercera obligación, que responde al cumplimiento de los objetivos fundamentales del programa, a través del itinerario individual y personalizado de empleo (art. 4 del [RDL 16/2014](#)), exige la participación del solicitante en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo «con carácter previo» a su acceso al programa (art. 6 [RDL 16/2014](#)), condicionando, por tanto, su admisión y la obtención de la consiguiente ayuda. El inconveniente que se plantea es que dicha participación depende de la propia actuación del SPE, que debe asignarle el itinerario en el plazo de un mes a contar desde la solicitud o, en su caso, hacerlo al menos antes del transcurso de los tres meses de plazo que tiene para resolver la solicitud. En este supuesto, los efectos económicos de la ayuda de acompañamiento solo se producirán a partir de la fecha en que quede acreditada la asignación de dicho itinerario, con el perjuicio que ello conlleva para el solicitante, debido a una conducta no imputable a su voluntad, sino al retraso del procedimiento administrativo de gestión. Hacemos pues extensivas las consideraciones realizadas respecto a otros programas, como el Plan PREPARA, pues se condena al solicitante a esperar a que culmine la actuación de la entidad pública para obtener la prestación.

Una valoración de conjunto nos lleva a concluir que las exigencias de inclusión activa de los solicitantes de estas ayudas subsidiarias se han intensificado a medida que los sucesivos programas se han incorporado al escenario del sistema de protección social. Este reforzamiento de las cargas de activación se ha justificado fundamentalmente por dos razones: por una parte, porque la protección de estas ayudas se concede sin vinculación directa a condiciones anteriores de

⁵⁷ Concretamente: aceptación de colocación adecuada, renovación de demanda de empleo y búsqueda activa de empleo durante el transcurso del programa.

⁵⁸ Artículo 3 a) [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

contributividad, frente a las prestaciones contributivas por desempleo, en las que el beneficiario ha cumplido parte de la contrapartida obligatoria antes de acceder al disfrute de la prestación con sus cotizaciones⁵⁹; y por otra parte, porque se quiere evitar que estas ayudas supongan un desincentivo para la búsqueda de empleo, generando posiciones de ociosidad⁶⁰. No obstante, el punto crítico se sitúa en la excesiva visión punitiva con la que se contempla el contenido del compromiso de actividad en la regulación de estas prestaciones, que hace recaer la responsabilidad de la falta de activación principalmente en el trabajador desempleado. Desde este punto de vista, no debe olvidarse que las deficiencias de inserción laboral no se deben únicamente a la actitud del trabajador, sino a las disfuncionalidades del mercado de trabajo, con altos niveles de paro derivados de la situación de crisis económica, así como al funcionamiento de los SPE a los que corresponde el diseño, la gestión y el calendario de la aplicación de las medidas de políticas activas de empleo⁶¹.

7. CONSIDERACIONES FINALES: HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UNA PRESTACIÓN DE GARANTÍA DE RECURSOS PARA LAS PERSONAS DESEMPLEADAS

A lo largo de este estudio se ha intentado analizar de una manera exhaustiva la actual ordenación de las medidas que el sistema de protección social presta a los individuos que han perdido su puesto de trabajo y que han agotado previamente una prestación por desempleo, a través de la concesión de unos ingresos propios que les permitan evitar el riesgo de pobreza y de exclusión social. La incorporación de estas medidas al actual sistema de protección por desempleo ha sido el resultado de una sucesión de decisiones de política legislativa, con escasa previsión por parte de los responsables políticos, con la finalidad de atajar cuanto antes aquellas situaciones en el entorno de la pobreza vinculadas a la pérdida del empleo, que se han agravado durante el periodo de crisis económica y financiera. Su instalación más o menos estable ha modificado la configuración actual del marco protector del sistema de Seguridad Social, estructurado en tres niveles: un nivel contributivo, que concede prestaciones sustitutorias de las rentas dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de empleo (art. 263.2 TRLGSS); un nivel asistencial, que otorga prestaciones compensatorias de la falta de ingresos, aunque participa parcialmente de los rasgos contributivos, al exigir algún periodo de cotizaciones; y, por último, un «tercer nivel», también de carácter asistencial, en el que el elemento contributivo directo ha desaparecido, para vincularse directamente con el objetivo de la inserción laboral, pero que concede prestaciones con un alcance

⁵⁹ QUINTERO LIMA, G. y BLÁZQUEZ AGUDO, E.: «La protección por desempleo: ¿la ocupabilidad como contrapartida?» *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, vol. 5, núm. 7/2012, pág. 127.

⁶⁰ BLASCO LAHOZ, J. F.; LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALMER CARRASCO, M. A.: *Curso de Seguridad Social*, 8.ª ed., Tirant lo Blanch, pág. 652.

⁶¹ El **Real Decreto 7/2015, de 16 de enero**, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo establece en el artículo 12 el régimen de las actuaciones de activación de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo.

protector más limitado. En resumen, se trata de un modelo dual y complejo⁶², caracterizado por la contención en el nivel contributivo y la expansión controlada en el ámbito asistencial plural⁶³.

El origen de estas prestaciones subsidiarias dentro del marco de programas temporales para atender lo que en principio se consideraban circunstancias coyunturales del mercado de trabajo explica en cierta medida las disfuncionalidades, desorganización, incoherencias y duplicidades de este tercer escalón. Como hemos podido comprobar, las modificaciones operadas en la regulación de los sucesivos programas por las distintas reformas, las disfunciones detectadas en el ámbito de aplicación, la exigencia de periodos de desocupación previos prolongados e ininterrumpidos y de otros requisitos, así como el complejo régimen de incompatibilidad y de los mecanismos de activación, dificultan su percepción o desembocan en su extinción, además de desincentivar la posición activa hacia el empleo, o a la inversa, la propia voluntad de solicitar estos derechos prestacionales. Por tanto, se restringe el acceso a la prestación a quienes forman parte de los colectivos potencialmente protegidos, lo que ha puesto de manifiesto que la incidencia real de estos programas sea reducida, desatendiendo situaciones reales de desamparo. En resumen, la opción política elegida de incorporar nuevas medidas de protección extraordinaria para colectivos específicos alberga una lógica contradictoria, ya que si bien ha colmado algunas lagunas de cobertura detectadas del sistema (ampliando el ámbito subjetivo de aplicación), sin duda su alcance ha sido limitado y su insuficiencia más que manifiesta.

Considerando que la fisonomía del mercado laboral español es la que es, con un elevado nivel de desempleo estructural, con dificultades reales de acceso al mercado de trabajo por parte de un importante número de personas, el Estado debe garantizar una renta de subsistencia a quienes han perdido su empleo y acreditan insuficiencia de recursos para vivir con dignidad⁶⁴. Se reivindica pues la necesidad de un cambio normativo en este ámbito, a partir de una reflexión profunda sobre el alcance y suficiencia del actual modelo de protección de las situaciones de desempleo. Ello significa realizar una revisión del conjunto de mecanismos protectores vigentes, los internos del sistema de Seguridad Social, y los anexados y subsidiarios de las prestaciones básicas, así como las distintas fórmulas que emergen de las distintas instancias, los Servicios Sociales y la Asistencia Social, que van dirigidas a paliar las situaciones de necesidad más graves, también conectadas con la falta de ocupación.

⁶² LUELMO MILLÁN, M. A.: «La prestación contributiva de desempleo», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 89/2010, pág. 44.

⁶³ MONEREO PÉREZ, J. L.: «Configuración jurídico-legal de la protección por desempleo y niveles de protección de los trabajadores desempleados (perspectiva de conjunto)», en la obra colectiva *La Política y el Derecho del Empleo en la Nueva Sociedad del Trabajo*, Monografías de Temas Laborales, CARL, 2016, pág. 261.

⁶⁴ Como establecen los artículos 40.1 y 41 de la [Constitución Española](#), los poderes públicos promoverán la realización de una política orientada al pleno empleo y la cobertura de las situaciones de necesidad, mediante prestaciones suficientes, en especial la situación de desempleo.

Sentado lo anterior, convendría plantear una propuesta de reordenación del actual sistema de protección por desempleo, simplificando el factor de complejidad que supone la interacción entre varios niveles y subniveles de subsidios y, posteriormente, tender a su unificación, para alcanzar una mayor racionalización, homogeneidad y, eficiencia del cuadro de prestaciones. Para ello, sería necesario delimitar con más precisión y, claridad el ámbito subjetivo de aplicación de los distintos niveles, los elementos que lo identifican y sus conexiones. Asimismo, el nivel contributivo debería intensificar la correspondencia directa y proporcional entre la prestación, el salario y el periodo cotizado, rescatando para sí beneficiarios en función del periodo efectivamente cotizado; y el nivel asistencial debería abandonar los rasgos contributivos que subsisten en los subsidios, para garantizar una cobertura real más amplia a las personas que se hallen fuera del mercado de trabajo y en riesgo de exclusión social.

A nuestro juicio, en un plano *de lege ferenda*, la solución normativa más adecuada recoge una propuesta que comprende la inclusión de nuevos ámbitos de protección en el nivel asistencial por desempleo, para dar una respuesta general a las situaciones de insuficiencia de recursos vinculada a la falta de empleo. Se trataría de introducir en la acción protectora de la Seguridad Social un subsidio asistencial por desempleo en sentido propio, de una cuantía fija, que pueda ser objeto de modulación en atención a determinadas circunstancias (responsabilidades familiares, mayor edad, discapacidad), y que tenga carácter permanente, garantizando la cobertura protectora siempre que se mantenga la situación de necesidad susceptible de tutela: la situación de paro involuntario y la carencia de recursos económicos.

La solución propuesta conecta paralelamente con la necesidad de centrar todos los esfuerzos, con los medios posibles, en la creación de las condiciones que permitan generar empleo y favorecer la ocupación, concediendo especial relevancia a los principales objetivos de inserción laboral y de recualificación profesional del desempleado para mejorar en la medida de lo posible su nivel de empleabilidad, pero desde un enfoque más positivo, como un verdadero derecho social del ciudadano, matizando la condicionalidad del derecho a la prestación al cumplimiento de las acciones programadas por los SPE.

