

## PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y MEDIDAS DE INSERCIÓN DE DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

**M.<sup>a</sup> Belén García Romero**

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Murcia*

---

### EXTRACTO

El desempleo de larga duración, que afecta a casi tres millones de personas, es uno de los graves problemas del mercado de trabajo español. Por ello, en el presente trabajo se analiza este fenómeno desde un doble punto de vista. En primer lugar, el foco se pone en las medidas de protección social destinadas a ofrecer una cobertura económica a dicho colectivo (prestación y subsidios por desempleo y otras ayudas asistenciales extraordinarias: RAI, PREPARA, PAE). En segundo lugar, se presta atención a las medidas dirigidas al fomento de su inserción laboral. Al respecto, se advierte una tendencia creciente a vincular las prestaciones por desempleo con las políticas activas de empleo. En este plano, se examinan los programas que utilizan la prestación o el subsidio por desempleo como palanca para incentivar la contratación de tales desempleados como trabajadores por cuenta ajena, y de manera particular, los incentivos al autoempleo o emprendimiento individual de aquellos (compatibilidad de la prestación, capitalización y reanudación).

**Palabras claves:** protección por desempleo, incentivos a la contratación y autoempleo.

---

*Fecha de entrada: 27-04-2016 / Fecha de revisión: 23-06-2016 / Fecha de aceptación: 14-07-2016*

## UNEMPLOYMENT PROTECTION AND INTEGRATION MEASURES OF LONG-TERM UNEMPLOYED

M.<sup>a</sup> Belén García Romero

---

### ABSTRACT

The long-term unemployment, affecting nearly three million people, is one of the most serious problems of the Spanish labour market. Therefore this phenomenon is analysed in this paper from a double point of view. First, the focus is put in social protection measures to provide economic coverage to such collective (unemployment allowances and other extraordinary benefits). Secondly, attention is paid to measures aimed at the promotion of their employability. In this regard, warns a growing tendency to link benefits for unemployment with active employment policies. At this level, programs that use the unemployment allowances as a lever to encourage the hiring of such unemployed, and in particular, the incentives to encourage their self-employment or individual undertaking (compatibility of the provision, capitalization and resumption).

**Keywords:** unemployment protection, hiring incentives and self-employment.

---

---

## Sumario

1. El desempleo de larga duración en España: Retos para las políticas de empleo
2. Coordinación entre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo
3. Protección social de desempleados de larga duración
  - 3.1. Subsidio asistencial por desempleo
  - 3.2. Renta activa de inserción
  - 3.3. Programa de recualificación de personas que hubieran agotado su protección por desempleo (Prepara)
  - 3.4. Programa de Activación del Empleo (PAE)
  - 3.5. Las rentas mínimas de inserción
4. Programas de fomento del empleo que vinculan las prestaciones por desempleo con las políticas activas
  - 4.1. Introducción
  - 4.2. Fomento del empleo por cuenta ajena de desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo
    - 4.2.1. Programa de fomento del empleo para desempleados mayores de 52 años, beneficiarios del subsidio por desempleo
    - 4.2.2. El programa para desempleados de larga duración beneficiarios del PAE
    - 4.2.3. Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo
    - 4.2.4. Los trabajos de colaboración social
  - 4.3. Fomento del autoempleo de desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo
    - 4.3.1. Compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo del emprendedor autónomo
    - 4.3.2. Reanudación de la prestación por desempleo tras el cese de una actividad por cuenta propia
    - 4.3.3. Capitalización o pago único de la prestación por desempleo
    - 4.3.4. Capitalización o pago único de la prestación por cese de la actividad

### Bibliografía

**NOTA:** El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2013-47574-P, sobre «El futuro del sistema español de protección social: Análisis de las reformas en curso y propuestas para garantizar su eficiencia y equidad» (IV), incluido en el Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia (2013-2016), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Su autora es miembro del comité ejecutivo de la Spanish Unit of UNESCO Chair in Bioethics (Haifa).

## 1. EL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA: RETOS PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La crisis económica, iniciada en 2008, ha tenido un impacto mucho más profundo en España que en el resto de los países de nuestro entorno, en términos de destrucción de empleo y de incremento de personas en riesgo de pobreza.

Ciertamente, en los cuatro años posteriores al inicio de la crisis el desempleo alcanzó registros históricos, como lo demuestra el hecho de que la tasa de paro del conjunto nacional alcanzara el 25,98% en el tercer trimestre de 2013, con una cifra de parados igual a 5,9 millones de personas (3 millones más que en 2008). Desde el inicio de la crisis, el desempleo de larga duración (personas que llevan un año o más buscando empleo sin encontrarlo) no había dejado de aumentar año tras año, cifrándose en 2,18 millones el número de personas en situación de desempleo de muy larga duración (superior a dos años) y en 3,46 millones las personas que, a finales de 2013, se encontraban un año en paro. Sin embargo, 2015 se cerró con una caída de las cifras del paro, cifrándose por debajo de los 5 millones de parados. El número de parados de larga duración también se reduce por debajo de los 3 millones, aunque siguen siendo 2.942.300, lo que supone el 60% del total de desempleados.

Además, con la crisis se difuminan los perfiles de la pobreza y la exclusión social, en el sentido de que junto a los colectivos tradicionales, aparecen nuevos perfiles en riesgo de pobreza asociados a la pérdida del empleo, al desempleo de larga duración o la degradación de las condiciones laborales<sup>1</sup>.

En efecto, cuando la situación económica desfavorable se prolonga en el tiempo a consecuencia del contexto de crisis económica, la imposibilidad de reinserción en un empleo estable y con una remuneración adecuada termina inevitablemente por provocar la exclusión de las personas afectadas. Esta es la situación en la que se encuentran actualmente en España: de un lado, las personas desempleadas que, tras la pérdida de su empleo anterior y la imposibilidad de encontrar un trabajo decente, tienen serias dificultades para acceder a los bienes y servicios, y, de otro, las personas que, pese a estar ocupadas, sufren las consecuencias de la precariedad y la segmentación de los mercados de trabajo, con una tendencia a la baja de las condiciones laborales y el incremento del trabajo a tiempo parcial, configurando la categoría de «trabajadores pobres»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Véase [Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016](#) (fecha de consulta 16 de octubre de 2014).

<sup>2</sup> Según los datos incluidos en el estudio CC.OO.: AA.VV. *Trabajadores pobres y empobrecimiento en España*, Informe n.º 56, Colección Estudios, Fundación 1.º de Mayo, 2012, el 12% de la población ocupada vive en hogares por

Existen evidencias científicas que revelan el impacto que provoca el desempleo de larga duración en las personas que lo padecen, en especial en el caso de las de mayor edad. La Comisión Europea se ha hecho eco de esta problemática y ha elaborado un informe específico sobre este colectivo<sup>3</sup>. El citado estudio revela que no solo el número de parados de larga duración es mucho mayor que antes de la crisis, sino que la dificultad de este colectivo para encontrar un empleo se ha magnificado enormemente<sup>4</sup>.

El hecho de que en España el colectivo sea tan numeroso debería obligar a establecer como prioritarias políticas encaminadas a la recolocación de una parte importante de las personas afectadas.

Es evidente que las prestaciones y subsidios por desempleo constituyen un elemento imprescindible e irrenunciable del sistema de protección social, para que aquellos individuos que han perdido su empleo gocen de cierta cobertura que preserve al menos parte de sus rentas. Sin embargo, se constata que el cobro del subsidio de desempleo, bien sea contributivo o asistencial, desincentiva la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas recibidas. Ello debería llevar a diseñar mecanismos que no produjeran este efecto de disminución de la salida hacia un empleo. Para ello, es necesario que los parados de larga duración reciban tratamientos de formación y recolocación, y que la alternativa del empleo resulte siempre más favorable a la de estar parado<sup>5</sup>. Ello resulta difícil cuando la oferta se reduce a empleos precarios, de muy escasa duración y que conllevan una ínfima remuneración.

## 2. COORDINACIÓN ENTRE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Tradicionalmente, se ha distinguido entre las políticas de empleo pasivas y políticas activas. Las primeras, pretenden dispensar una protección a los desempleados que cumplan determinados requisitos, por medio de una renta sustitutoria de los ingresos de actividad. Medidas pasivas de empleo que tienen como posibles beneficiarios a desempleados mayores o de larga duración son actualmente: el subsidio por desempleo en sus distintas modalidades, en especial el llamado de

---

debajo del umbral de pobreza. Esa tasa es superada por tres grupos de trabajadores: en primer lugar, por los trabajadores autónomos, gran parte de los cuales son autónomos dependientes, donde el riesgo de pobreza llega al 40%. En segundo lugar, por los trabajadores asalariados con contratación temporal, en su mayoría jóvenes, el 13,5% de los cuales vive por debajo del umbral de pobreza. En tercer lugar, por los trabajadores a tiempo parcial, que en su mayor parte son mujeres, colectivo donde el nivel de pobreza alcanza el 18,5%.

<sup>3</sup> Comisión Europea (2012), «Long Term Unemployment 2012», *European Employment Observatory Review*.

<sup>4</sup> RIGA, S. DE LA Y ANGHIEL, B.: «Los parados de larga duración en España en la crisis actual», Documento de trabajo 185/2014, Fundación Alternativas (fecha de consulta, 15 de junio de 2016).

<sup>5</sup> *Idem*, págs. 24 y 30.

«prejubilación», la renta activa de inserción, el Programa Prepara y el Programa de Activación del Empleo. Por su parte, las segundas se dirigen a mejorar las posibilidades de inserción de los desempleados en el mercado de trabajo, a adaptar la formación y cualificación para el empleo de los trabajadores y a fomentar el espíritu empresarial, a través de un conjunto de programas y medidas llevadas a cabo por los poderes públicos. Así pues, las políticas activas constituyen instrumentos destinados a fomentar la creación de empleo y a luchar contra el desempleo, bien mediante estímulos económicos directos, como es el caso de las bonificaciones, reducciones o exenciones de las cuotas de Seguridad Social, exenciones fiscales, subvenciones y préstamos, bien mediante la formación.

Ahora bien, la separación entre políticas pasivas y activas de empleo no es absoluta. En efecto, en los últimos años se observa una clara tendencia a fomentar la transición entre el desempleo subsidiado y la actividad laboral, permitiendo la compatibilidad –total o parcial– entre ambas situaciones, de modo que se incentiva económicamente la reincorporación por parte del desempleado, sin perjuicio de eventuales bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social y/o deducciones fiscales para el empresario. Ciertamente, en las políticas de empleo se otorga prioridad a la reinserción de desempleados con derecho a prestaciones frente a la de otros colectivos de parados y de excluidos sociales que carecen de empleo y también de cualquier renta de sustitución<sup>6</sup>.

En el caso de España, esta tendencia a intensificar la interdependencia entre políticas de empleo activas y prestaciones por desempleo queda patente en la [Ley de Empleo \(LE\)](#)<sup>7</sup>. Así, en primer término, el [artículo 36.2 de la LE](#) dispone que las políticas activas «se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo», que comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial. En segundo lugar, en el capítulo III, cuyo rótulo es precisamente «La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo». Por último, la aludida tendencia se refleja en la [disposición adicional quinta de la LE](#), rubricada «Vinculación de políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo», que ordena al Gobierno que, tan pronto el empleo inicie su recuperación, adopte las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo con el objetivo de aumentar la vinculación de estas con las políticas activas de empleo<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> GARCÍA ROMERO, M. B.: «Incentivos laborales al autoempleo individual (II). Prestación por desempleo y fomento del autoempleo», en AA. VV. (M. Farias Batlle y F. M.<sup>a</sup> Ferrando García, dirs.), *Fomento del trabajo autónomo y la economía social*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015, págs. 211-212.

<sup>7</sup> Ley de Empleo, cuyo texto refundido ha sido aprobado por [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#) (BOE de 31 de octubre de 2015).

<sup>8</sup> Dicha disposición incluye con idéntico título el contenido de la disposición adicional sexta de la [Ley 35/2010, de 17 de septiembre](#).

### 3. PROTECCIÓN SOCIAL DE DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

En España, el sistema de Seguridad Social es el principal mecanismo de actuación ante la pérdida de ingresos o rentas derivadas del ejercicio de una actividad profesional<sup>9</sup>. Concretamente, aquel incluye diversas prestaciones destinadas a suplir la carencia de ingresos que surgen de la imposibilidad de trabajar a causa de la edad avanzada, del estado de salud o del fallecimiento del causante (pensiones de jubilación, prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente o muerte y supervivencia) o derivadas de la pérdida de un puesto de trabajo anterior (prestaciones y subsidios por desempleo). Este sistema eminentemente contributivo se complementa con las prestaciones de asistencia social, especialmente las externas al mismo, que hoy son competencia de las comunidades autónomas, dentro de las que destacan las rentas mínimas de inserción<sup>10</sup>.

Como es de sobra conocido, el sistema de protección por desempleo comprende dos niveles, el llamado nivel contributivo y el denominado nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

El primero tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de jornada. La protección se condiciona a acreditar 360 días cotizados en los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo y tiene una duración máxima de 720 días.

El nivel asistencial, complementario del anterior, está restringido a ciertas categorías de desempleados, garantizando solo protección a las personas en paro que se encuentren en alguno de los supuestos que la ley considera especialmente protegibles por razones económicas y sociales.

Este modelo fue diseñado para tiempos de pleno empleo en los que no tenía que hacer frente a una demanda importante. Sin embargo, las reformas realizadas en los últimos años han afectado a la cuantía de la prestación contributiva y se han dirigido también a endurecer las condiciones de acceso a la protección asistencial, en particular en lo que afecta a los subsidios de prejubilación y a la renta activa de inserción.

La configuración del sistema de protección social provoca que no todos los desempleados tengan derecho a percibir alguna prestación o subsidio por desempleo<sup>11</sup>. Además, año tras año, y

<sup>9</sup> Véase la información del Gobierno de España al [Mutual Information System on Social Protection \(MISSOC\)](#) sobre [ingresos mínimos garantizados en 2014](#).

<sup>10</sup> GARCÍA ROMERO, B.: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social», *DL*, núm. 104, 2015, vol. 2, pág. 57.

<sup>11</sup> Así, se observa una disminución del total de beneficiarios: en 2014 fueron 2.542.977 y en 2015, 2.224.172. Por lo tanto, las variaciones sobre el año anterior –en términos absolutos– fueron las siguientes: –76.908 (en 2013); –322.176 (en 2014) y –318.805 (en 2015). (<http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2015/PRD/PRD.pdf>; consultado el 21 de abril de 2016).

como consecuencia de la crisis, está aumentando el número de desempleados de larga duración que pierden toda cobertura económica, ya que tanto la prestación de desempleo de nivel contributivo como los subsidios por desempleo, la renta activa de inserción y las ayudas extraordinarias tienen establecida una duración máxima. Así, a título ilustrativo, en 2015, de los 7.776.930 beneficiarios que causaron baja en el sistema, la de 2.904.100 perceptores estuvo motivada por el fin del derecho a las prestaciones. Otras causas fueron la colocación (donde se incluye también la capitalización de la prestación), la emigración y la sanción<sup>12</sup>.

Una vez agotadas las prestaciones que brinda el sistema de protección por desempleo, incluidas las medidas de carácter extraordinario, la única opción de cobertura económica posible para evitar la exclusión social de las personas sin trabajo ni recursos se reduce a los mecanismos de asistencia social establecidos por las respectivas comunidades autónomas bajo la forma de rentas mínimas de inserción.

### 3.1. SUBSIDIO ASISTENCIAL POR DESEMPLEO

El acceso al subsidio por desempleo está restringido a ciertas categorías de desempleados. Concretamente, pueden ser beneficiarios de estos subsidios aquellas personas desempleadas que, además de figurar inscritas como demandantes de empleo y carecer de ingresos en una cuantía determinada –el 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias–, se hallen en alguna de las circunstancias descritas en la normativa vigente<sup>13</sup>. Estas situaciones pueden clasificarse del siguiente modo:

- a) Aquellas que permiten el nacimiento del derecho al subsidio una vez agotada la prestación por desempleo, en virtud de que concurren en el beneficiario determinadas circunstancias personales o familiares<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> De los 7.776.930 beneficiarios que causaron baja, 4.635.829 eran beneficiarios de la prestación de nivel contributivo; 2.540.143 del nivel asistencial; 519.545 de la RAI y 81.424 del PAE. (<http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2015/PRD/PRD.pdf>; consultado el 21 de abril de 2016).

<sup>13</sup> Los subsidios por desempleo fueron regulados conforme a lo establecido en la **Ley 31/1984, de 2 de agosto**, de Protección por Desempleo, en su redacción dada por **Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo**; la **Ley 31/1990, de 27 de diciembre**; el **Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril**; la **Ley 22/1992, de 30 de julio**, y la **Ley 22/1993, de 29 de diciembre**. En la actualidad, la regulación de la protección por desempleo se halla incorporada al Texto Refundido de la LGSS (**RDLeg. 8/2015, de 30 de octubre**), artículos 262 y ss. Dicha regulación ha conocido importantes reformas, siendo las principales las llevadas a cabo por las siguientes normas: **Ley 45/2002, de 12 de diciembre**; **Ley 43/2006, de 29 de diciembre**; **Ley 40/2007, de 4 de diciembre**; **Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio**; **Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto**, y **Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo**.

<sup>14</sup> Este primer grupo de supuestos tienen un carácter contributivo incuestionable: la exigencia de haber agotado la prestación por desempleo del nivel contributivo supone condicionar indirectamente el subsidio del nivel asistencial a una previa cotización; solo si previamente se ha cotizado –lo que implica también la previa inclusión en el campo de aplicación de la protección contributiva y consiguiente afiliación– se habrá podido agotar la prestación.



- b) Aquellas que originan el nacimiento del subsidio cuando la cotización era insuficiente para la obtención de la prestación contributiva por desempleo<sup>15</sup>.
- c) Aquellas que contemplan los problemas concretos de colectivos específicos de desempleados con especiales dificultades para reinserirse en el mercado de trabajo; supuestos estos en lo que puede también estar subyacente la idea de cotización.

La variedad de situaciones contempladas hace que el subsidio pueda ser percibido por categorías muy heterogéneas de desempleados:

1. Los desempleados con responsabilidades familiares y que han agotado la prestación contributiva de desempleo.
2. Los desempleados mayores de 45 años que han agotado la prestación contributiva de desempleo, aunque no tengan responsabilidades familiares.
3. Los desempleados que no tengan derecho a la prestación contributiva por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización, siempre que hayan cotizado de 3 a 12 meses, cuando tengan responsabilidades familiares, o entre 6 y 12 meses, en caso contrario.
4. Los desempleados sin derecho a prestación de edad avanzada (actualmente mayores de 55 años) que reúnan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación y siempre que acrediten al menos 6 años de cotización a desempleo<sup>16</sup>.
5. Los emigrantes retornados que hubieran trabajado un mínimo de 6 meses en el extranjero desde su última salida de España; los trabajadores que hayan perdido su pensión de incapacidad permanente por mejoría de su incapacidad tras un proceso de revisión; personas liberadas de prisión que no tengan derecho a las prestaciones y siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses. Estos subsidios son independientes de la existencia de responsabilidades familiares.

Particular atención merece la modalidad de subsidio por desempleo, conocida como subsidio de «prejubilación», regulada en el [artículo 274.4 de la LGSS](#). Esta tiene como beneficiarios a los trabajadores mayores de 55<sup>17</sup>, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que

---

<sup>15</sup> En relación con estos supuestos, la exigencia expresa de una previa cotización para el derecho al subsidio del nivel «asistencial» no deja lugar a dudas acerca de su carácter indirectamente contributivo.

<sup>16</sup> Resulta evidente que este subsidio participa de un claro carácter contributivo, como lo demuestra el requisito de cotización previa exigido.

<sup>17</sup> Deberá tener cumplida esa edad en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo; o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio de los contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción.

se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores (agotamiento de la prestación contributiva, insuficiente cotización, etc.), hayan cotizado por desempleo al menos durante 6 años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Además, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos establecidos legalmente, si tiene cónyuge o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias<sup>18</sup>.

De otro lado, al igual que en el resto de modalidades del subsidio por desempleo, a partir del [Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto](#), se exige el requisito de estar inscrito y mantener la inscripción como demandante de empleo durante el plazo de un mes ([art. 274.1 LGSS](#)).

La finalidad de esta modalidad de subsidio consiste básicamente en proporcionar unos ingresos mínimos de subsistencia tras la pérdida del empleo de los trabajadores de edad avanzada hasta el acceso de los mismos a la jubilación. Cumpliría pues el papel de puente entre el empleo remunerado y la pensión de jubilación, a lo largo de cuyo recorrido el desempleado tendría derecho a una cobertura social mínima y al abono de cotizaciones por la contingencia de jubilación por parte de la entidad gestora, que redundarían en una mejora de la cuantía de su futura pensión.

Ahora bien, con el propósito de reducir el gasto en prestaciones sociales, esta modalidad de subsidio ha sufrido en los últimos años diversas modificaciones de los requisitos de acceso —en particular, de los relativos a la edad del beneficiario y al nivel de rentas— así como de las condiciones en las que una persona puede acogerse a la jubilación anticipada, lo que se ha traducido en la reducción de su ámbito de protección personal y en el acortamiento de su duración<sup>19</sup>.

En efecto, el [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), elevó la edad para acceder a esta modalidad de subsidio de 52 a 55 años. Así, se establece que para obtener el subsidio el trabajador deberá tener cumplida la edad de 55 años en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo; o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los

<sup>18</sup> Esta condición es fruto de la reforma realizada por la disposición final primera del [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#), de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (BOE de 16 marzo). Vigencia: 17 de marzo de 2013.

<sup>19</sup> Tales modificaciones fueron realizadas por el [Real Decreto-Ley 20/2012](#), primero, y el [Real Decreto-Ley 5/2013](#), después. Sobre el alcance de estas reformas, GARCÍA ROMERO, B.: «Dificultades en el tránsito del empleo a la jubilación a través del reformado subsidio por desempleo», en AA. VV., *Público y Privado en el Sistema de Seguridad Social*, Murcia: Laborum, 2013, págs. 287-295.

requisitos para acceder a un subsidio de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción.

De otro lado, en cuanto al requisito relativo a la insuficiencia de rentas, el cambio operado es de gran calado. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, tradicionalmente, para determinar el derecho a esta modalidad de subsidio por desempleo solo se tenían en cuenta las rentas personales del solicitante (ingresos inferiores al 75 % SMI, sin computar las pagas extraordinarias) y no las de su unidad familiar, lo que permitía acceder al mismo a desempleados cuyas unidades familiares de convivencia gozaran de un nivel de ingresos medio o elevado.

Sin embargo, tras la reforma realizada por el [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#), se establece un nuevo requisito, idéntico al existente en el ámbito de la renta activa de inserción (RAI), según el cual, aunque el parado mayor de 55 años carezca de rentas, si tiene cónyuge o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Además de los requisitos de acceso, también se han revisado las condiciones de permanencia en la protección. Así, después del [Real Decreto-Ley 20/2012](#) el percibo del subsidio se extiende, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que «le permita acceder» a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades (ordinaria o anticipada), ya que, según se infiere del precepto mencionado, si el beneficiario cumple los requisitos para solicitar la jubilación anticipada, el subsidio se extinguirá cuando alcance la edad que le permita acceder a la misma.

Una tercera medida de reforma incidió en la cotización durante la situación de desempleo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en el caso de esta modalidad de subsidio que analizamos, la protección asistencial por desempleo comprende no solo el abono de la prestación económica – «subsidio por desempleo» –, sino también la cotización a la Seguridad Social a cargo de la entidad gestora de las cotizaciones a la Seguridad Social por jubilación ([art. 280 LGSS](#)).

Con la [Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social](#), se incrementó la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción de esta modalidad de subsidio a cargo exclusivo de la entidad gestora, variando la base de cotización durante dicha situación, que del tope mínimo de cotización pasó al 125 % del SMI.

Sin embargo, el [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, puso fin –con efectos del 1 de agosto de 2012– a esta mejora de la protección asistencial del subsidio de «prejubilación», al bajar y unificar al tope mínimo de cotización vigente en cada momento la base de cotización por la que la entidad gestora debe cotizar por la contingencia de jubilación en el caso de desempleados mayores de 55 años, durante la percepción del subsidio.

Las consecuencias negativas de esta reforma en la cuantía de la futura pensión de jubilación son evidentes, ya que las bases de cotización por las que se cotiza durante la percepción del subsidio, ahora reducidas, formarán parte de la base reguladora de la pensión de jubilación.

En definitiva, la crisis y las reformas acometidas están castigando muy severamente a los desempleados de mayor edad, tanto en el ámbito del empleo como en el de la protección social. Así, por un lado, en la actual situación de recesión, quienes pierden un empleo difícilmente vuelven a encontrar otro, escenario que se complica extraordinariamente con la edad. Por otro lado, las continuas reformas de los subsidios por desempleo han recaído en muchos casos sobre este colectivo, limitando sus posibilidades de cobertura desde la salida involuntaria del mercado de trabajo hasta el cumplimiento de la edad que les permite acceder a una pensión de jubilación.

### 3.2. RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

La RAI es una ayuda económica que se otorga a las personas en una situación social y económica desfavorecida y que pretende la integración o reintegración de estas en el mercado laboral y en la vida social.

El programa de RAI (PRAI) nació con vocación coyuntural en el año 2000, siendo objeto de sucesivas prórrogas, hasta adquirir un carácter permanente como prestación que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social. Actualmente viene regulado mediante el [Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), modificado por [Real Decreto-Ley 20/2012](#).

De modo similar a estos programas autonómicos, y a diferencia de la prestación y el subsidio por desempleo, el PRAI pone el acento en las medidas de acompañamiento para la inserción antes que en la garantía de ingresos ante la falta de empleo<sup>20</sup>.

La persona que desee solicitarla debe encontrarse en una de estas situaciones:

1. Ser parado de larga duración mayor de 45 años.

<sup>20</sup> GALIANA MORENO, J. M.ª: Prólogo del libro de GARCÍA ROMERO, M.ª B. (dir.); LOSA CARMONA, A. y ESTEBAN YAGO, M., *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, CES Murcia, 2005, pág. 8, *in extenso* sobre la RAI y la articulación entre ambos niveles de protección (estatal y autonómico) GARCÍA ROMERO, M.ª B., en *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, cit., págs. 128-138; ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: Un estudio de su evolución», *Temas Laborales*, núm. 74, 2004, pág. 47; VALDÉS DAL-RE, F.: «Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)», *Relaciones Laborales*, 2002-II, pág. 84; BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: «La Renta Activa de Inserción a la luz del decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: Una reforma inacabada», *Diario La Ley*, n.º 6.663, 2007, La Ley (versión digital La Ley 1009/2007, pág. 2); CARDONA RUBERT, M.ª B. (coord.): *Empleo y protección social: Rentas mínimas y otras mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, 2009.

2. Ser emigrante retornado mayor de 45 años.
3. Ser víctima de violencia de género o doméstica.
4. Tener una discapacidad igual o superior al 33 %.

Además, debe cumplir todos los siguientes requisitos generales:

- a) Estar desempleado e inscrito como demandante de empleo y suscribir un compromiso de actividad en la Oficina de Empleo.
- b) Ser menor de 65 años.
- c) No disponer de ingresos superiores al 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- c) Que los ingresos mensuales del solicitante sumados a los ingresos de la unidad familiar y divididos por el número de miembros de esta unidad (incluidos los padres si hay convivencia) no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- d) No haber sido beneficiario de un programa de RAI en los últimos 365 días naturales (a excepción de ser víctima de violencia de género o discapacidad, en cuyo caso se pueden cobrar los tres programas de forma consecutiva).
- e) No haber sido beneficiario de los tres programas RAI.

Asimismo, hay una serie de requisitos específicos para cada uno de los colectivos de destinatarios. En el caso de parados de larga duración, además de los requisitos generales, deben cumplirse los siguientes:

1. Ser mayor de 45 años.
2. Agotar el subsidio por desempleo o prestación contributiva.
3. Carecer de derecho a prestaciones, subsidios o renta agraria.
4. Estar inscrito como demandante de empleo durante 12 meses sin interrupción.

En lo que se refiere al requisito de haber agotado una prestación o subsidio por desempleo, se ha producido un cambio sustancial. Así, desde su primera regulación, hasta la reforma de su régimen jurídico llevada a cabo por [Real Decreto-Ley 20/2012](#), la RAI se diferenciaba claramente del subsidio por desempleo en que aquella no aparecía vinculada en modo alguno con la pérdida de un empleo previo ni se configuraba como prórroga excepcional de la prestación contributiva, en el sentido de que se podía cobrar sin causar previamente derecho a una prestación por desempleo.

Sin embargo, tras la citada reforma, esta singularidad deja de ser un rasgo definitorio de carácter general, puesto que ahora se especifica que para acceder al subsidio en el caso de personas que tengan 45 años o más y sean parados de larga duración, se exigirá que el solicitante haya agotado previamente una prestación contributiva o un subsidio por desempleo.

Además, será imprescindible que durante su inscripción como demandante de empleo –de un año como mínimo antes de solicitar la RAI– no se haya rechazado ninguna oferta de empleo adecuada ni se haya negado a participar sin causa justificada en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

Por último, en relación con el requisito de la continuidad de la inscripción como demandante de empleo para que sea considerado parado de larga duración, hay que tener en cuenta que, a estos efectos, se considera que existe interrupción de la demanda si: 1) Se trabaja 90 o más días durante el año inmediatamente anterior a la solicitud, y 2) Se sale al extranjero durante más de 15 días. Ahora bien, no interrumpen la inscripción como demandantes de empleo las personas que salgan al Espacio Económico Europeo y Suiza para buscar o realizar un trabajo, para el perfeccionamiento profesional o la cooperación internacional siempre que sea por menos de 3 meses, y podrán tener acceso a la prestación.

El PRAI asegura al destinatario un ingreso mensual del 80 % del IPREM durante 11 meses. Puede recibirse hasta en tres ocasiones, si bien en tres periodos separados por 365 días naturales cada uno, excepto en el caso de víctimas de violencia de género o con discapacidad, lo que deja a la persona beneficiaria en absoluta situación de desprotección durante el tiempo de espera de su renovación. Además, puede tener derecho a otras ayudas destinadas a incentivar la inserción laboral del beneficiario.

### 3.3. PROGRAMA DE RECUALIFICACIÓN DE PERSONAS QUE HUBIERAN AGOTADO SU PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (PREPARA)

Este plan fue instaurado en 2011, por el [Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero](#), como medida de carácter coyuntural, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas beneficiarias de cara a poder incorporarse de nuevo en el mercado laboral. No obstante, ha sido prorrogado en cuatro ocasiones y, finalmente, el [Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril](#) (que modifica el [RDL 1/2013, de 25 de enero](#)), establece una prórroga automática del programa mientras la tasa de desempleo, según la EPA, sea superior al 18 %.

Únicamente serán beneficiarios los parados de larga duración (más de 12 de los últimos 18 meses en desempleo) o parados con cargas familiares (tal como este concepto viene definido en el [art. 275.3 LGSS](#)), que no han percibido esta ayuda u otra de igual naturaleza (PRODI, RAI, renta agraria) con anterioridad.

Además, se exige estar inscrito como demandante de empleo el 1 de enero de 2016 y haber agotado prestación o subsidio por desempleo. Por lo tanto, aquellos trabajadores que no hayan

cotizado el tiempo suficiente para devengar una prestación o subsidio por desempleo no tendrán acceso al programa aunque sean desempleados de larga duración.

En cuanto al límite de ingresos, en la nueva regulación del Plan Prepara se mantiene el requisito de reducidas rentas del solicitante y las de la unidad familiar (renta media individual inferior al 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias), pero el concepto de unidad familiar se amplía, incluyendo ahora las rentas de los padres en caso de convivencia. En suma, se tendrá en cuenta la renta del núcleo familiar que convive con el solicitante incluyendo a los padres. Se considerarán como rentas o ingresos computables los establecidos en el [artículo 275.2 de la LGSS](#). Asimismo, se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas y las entidades locales.

Los beneficiarios tienen derecho a percibir una ayuda económica de acompañamiento del 75 % del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) mensual, hasta un máximo de 6 meses. Ahora bien, en el supuesto de que dicha persona tenga a cargo en el momento de la solicitud, al menos, a tres miembros de la unidad familiar, la ayuda será equivalente al 85 % del IPREM.

Esta prestación económica se reconoce con carácter subsidiario respecto de cualquier modalidad de subsidio por desempleo. En cambio, la ley le atribuye un carácter complementario de las rentas mínimas de inserción autonómicas, respecto de las cuales puede cumplir el papel de complemento diferencial hasta equiparar la renta básica a la cuantía de la ayuda de acompañamiento si la de aquella es inferior a la de esta.

El plazo para solicitar la inclusión en el programa será de dos meses desde la finalización de la prestación o subsidio por desempleo. En este plazo, la persona solicitante deberá realizar, durante un periodo mínimo de 30 días, acciones de búsqueda activa de empleo, las cuales se deberán acreditar en el momento de dicha solicitud, en la forma que se determine reglamentariamente.

Según la exposición de motivos del [Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril](#), gracias a este programa, a fecha de 31 de marzo de 2016, se ha atendido a 161.583 desempleados de larga duración.

### 3.4. PROGRAMA DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO (PAE)

El PAE fue aprobado por el [Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre](#). Este programa está destinado a los trabajadores desempleados de larga duración con cargas familiares que hayan agotado todas las ayudas y hayan pasado al menos 6 meses desde que agotaron la tercera RAI, el Plan Prepara o el PRODI, la Renta Mínima de Inserción o cualquier ayuda de asistencia social concedida por cualquier Administración pública<sup>21</sup>, y comprende políticas activas de empleo, ac-

<sup>21</sup> En el caso de la RAI implica haber agotado «el tercer derecho a la misma», es decir, que hayan transcurrido 33 meses de percibo más 24 de espera entre cada una de las anualidades. Además, para poder acceder al programa PAE es ne-



tuaciones de intermediación laboral y una ayuda económica de acompañamiento gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal y vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo (art. 1).

La ayuda, de cuantía equivalente al 80 % del IPREM [art. 7 b)], se puede recibir durante 6 meses no prorrogables [art. 7 a)].

Entre los requisitos exigidos —que han de concurrir durante todo el periodo de percepción de la ayuda (art. 2)— se encuentran: tener responsabilidades familiares (cónyuge, hijos menores de 26 años o con discapacidad, etc.) y carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del SMI, excluidas las dos pagas extraordinarias, tanto a título individual como familiar.

### 3.5. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

En la mayoría de los países de nuestro entorno el apoyo económico dado a las personas sin empleo no proviene solo del sistema de protección por desempleo, sino también de otras prestaciones, especialmente de asistencia social, que aparecen reagrupadas en los datos SEEPROS bajo la rúbrica de prestaciones contra la exclusión social.

En España, existen 19 dispositivos diferentes: los de cada una de las 17 comunidades autónomas más los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, constatándose notables diferencias entre las distintas regulaciones en cuanto a requisitos de acceso, cuantía de la prestación, condicionamiento o no del disfrute de la misma a las disponibilidades presupuestarias de la comunidad autónoma, tiempo máximo de duración, régimen de compatibilidad con los ingresos de actividad y otras prestaciones sociales, etc.<sup>22</sup>, que dan lugar a una inaceptable diferencia de protección de las personas en situación de riesgo de pobreza o de exclusión social, en función de su lugar de residencia.

Sobre la situación de España en materia de rentas mínimas, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) en sus [Conclusiones XX-2 \(2013\)](#) declara que la misma no es conforme con el artículo 13, parágrafo 1, de la [Carta Social Europea](#) (relativo al derecho a la asistencia social y médica, que reconoce el derecho a una asistencia adecuada para toda persona en situación de necesidad), desde el momento en que en, al menos, algunas comunidades autónomas:

---

cesario ser parado de larga duración (estar inscrito 12 meses como demandante de empleo) y estar 6 meses sin protección alguna.

<sup>22</sup> Para un análisis comparativo GARCÍA ROMERO, M.<sup>a</sup> B. (dir.); LOSA CARMONA, A. y ESTEBAN YAGO, M.: *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, cit., págs. 89-128; CAMPOS CLIMENT, V.; CARDONA RUBERT, M.<sup>a</sup> B.: *et. al.*: «Políticas de inclusión y lucha contra la pobreza», en *Políticas Socio-Laborales* (M.<sup>a</sup> B. Cardona Rubert y J. Cabeza Pereiro, coords.), Pamplona: Civitas-Thomson-Reuters, 2014, págs. 543-559.



1. El derecho a la renta mínima está sujeto a un requisito de una residencia previa de larga duración. Para el CEDS, vulneran este derecho aquellas comunidades autónomas que exigen un tiempo de residencia previa de 6 meses a 3 años.
2. El derecho a la renta mínima está sujeto a un requisito de edad mínima (25 años).
3. La duración es limitada, de manera que la renta mínima no se abona mientras persista la necesidad de la ayuda.
4. El nivel de la prestación para una persona sola es manifiestamente inadecuada (excepto en el País Vasco y Navarra), siendo especialmente insuficiente en Murcia (donde la cuantía de la prestación básica es de 300 €).

El CEDS viene repitiendo estas mismas conclusiones desde 1996 (conclusiones XIII-4, XIV-1, XV-1, XVI-1, XVII-1, XVIII-1 y XIX-2), incidiendo en que, en varias comunidades autónomas, el sistema de renta básica no cumple lo previsto en la [Carta Social Europea de 1961](#), y señalando que, en última instancia, la responsabilidad de desarrollo de la política social oficial de conformidad con la carta corresponde al Estado, quien debe garantizar una razonable uniformidad de trato en materia de ingreso mínimo de inserción.

En suma, dado su trascendental papel de cierre del sistema español de protección social, es esencial mejorar la cohesión territorial y la coordinación entre las diferentes regulaciones. En este sentido, resulta fundamental la intervención del Estado para articular un sistema de rentas mínimas garantizadas que responda a criterios homogéneos de acceso, cuantías y niveles de protección y dotarlo de presupuestos suficientes<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, es necesario revisar los requisitos de acceso, mejorar la cuantía de las prestaciones y ampliar su duración, para que pueda percibirse mientras subsista la situación de necesidad determinante del reconocimiento. Por último, debe garantizarse la inmediatez del derecho, agilizando tiempos de respuesta y simplificando la tramitación administrativa para no agravar la situación de los solicitantes<sup>24</sup>.

## 4. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO QUE VINCULAN LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS

### 4.1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el [artículo 1 de la LE](#), la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por los poderes públicos competentes con vistas al «desarrollo de programas y medidas

<sup>23</sup> Cáritas Española ha estimado que la cantidad necesaria para proporcionar una renta mínima a 700.000 familias oscilaría entre los 4.065 millones de euros y los 4.607 millones de euros al año (en MALGESINI REY, G.: *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, RED EMIN (European Minimum Income Network), European Union, 2014, octubre de 2014 (<http://emin-eu.net/>; fecha de consulta 10 de septiembre de 2015), págs. 35-42.

<sup>24</sup> GARCÍA ROMERO, B.: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social», *est. cit.*, págs. 70-71.

tendientes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo». En cada país europeo, su política de empleo debe desarrollarse en función del contenido de la Estrategia Europea de Empleo, pero teniendo en cuenta la situación concreta del país y sus cifras económicas a la hora de definir objetivos y establecer las medidas necesarias para su consecución. En este sentido, si bien todos los programas nacionales de reformas coinciden en los objetivos de creación de empleo y correlativa reducción del desempleo, las medidas a adoptar pueden ser muy variadas, pues su logro depende de factores de muy diversa índole como son la estructura y regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales de cada país, su sistema educativo y de formación profesional, la organización del sistema financiero, etc<sup>25</sup>.

En España, al igual que en otros países europeos, se advierte una clara tendencia a intensificar la interdependencia entre políticas de empleo activas y prestaciones por desempleo, que se hace patente en la propia LE.

En efecto, como se ha señalado, en la actualidad se otorga prioridad a la reinserción de desempleados con derecho a prestaciones frente a la de otros colectivos de parados y de excluidos sociales que carecen de empleo y también de cualquier renta de sustitución, utilizando la propia prestación o subsidio como subvención de la contratación como trabajadores por cuenta ajena o como incentivo de la actividad emprendedora de la persona desempleada.

En los apartados siguientes analizaremos esta doble perspectiva de la política activa de empleo, según ponga el acento en la conversión de los desempleados en personas asalariadas o bien en trabajadoras autónomas.

#### 4.2. FOMENTO DEL EMPLEO POR CUENTA AJENA DE DESEMPLEADOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES O SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

En el ordenamiento español, el derecho a la prestación por desempleo se condiciona a la observancia de un determinado comportamiento o a la ejecución de ciertas obligaciones de hacer. Además, a partir sobre todo del año 2002, se han regulado algunos programas que permiten compatibilizar parcialmente la prestación o el subsidio por desempleo con el trabajo asalariado o con trabajos temporales de colaboración social.

Para el desempleado, la participación es, salvo excepciones, obligatoria, y serviría para aumentar sus posibilidades de inserción social, económica y profesional. Así, desde el punto de vista de la inserción social, se trata de ayudar a los beneficiarios de las políticas pasivas a recuperar o a desarrollar su autonomía social y a asumir mejor su vida personal y familiar; la inserción pro-

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ DOCAMPO, M. B.: «Funciones y disfunciones de la política nacional de empleo», en AA. VV. (J. Cabeza Peireiro y F. Fernández Prol, coords.), *Políticas de Empleo*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013, págs. 399-403.

fesional se lograría incrementando la empleabilidad de los beneficiarios a través de la mejora de la cualificación profesional mediante la formación y la propia experiencia laboral; en fin, desde el punto de vista económico, se pretende incentivar la inserción laboral del beneficiario permitiéndole obtener unos ingresos netos más elevados durante el tiempo que compatibiliza el cobro del subsidio o prestación con las actividades de interés general en el sector público o asociativo, o con las actividades derivadas de un contrato de trabajo.

Existen diferentes medidas que tratan de fomentar el empleo por cuenta ajena. Los principales programas son:

1. El programa de fomento del empleo para desempleados mayores de 52 años, beneficiarios del subsidio por desempleo.
2. El programa para desempleados de larga duración beneficiarios del PAE.
3. El programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.
4. Los trabajos temporales de colaboración social.

#### 4.2.1. Programa de fomento del empleo para desempleados mayores de 52 años, beneficiarios del subsidio por desempleo

Un ejemplo de desarrollo del [artículo 282.3 de la LGSS](#) lo encontramos en la disposición transitoria quinta de la [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#) (LMU), que modificó parcialmente la redacción contenida en la disposición transitoria quinta del [Real Decreto-Ley 5/2002](#). En ella se regula un programa de fomento de empleo destinado a concretos colectivos de desempleados, cuyo ámbito personal y material es bastante limitado.

En efecto, de un lado, sus destinatarios son los desempleados mayores de 52 años que sean beneficiarios de cualquiera de los subsidios recogidos en el [artículo 274 de la LGSS](#), quedando excluidos otros colectivos de parados con dificultades de inserción. De otro lado, dicho programa solo prevé la compatibilidad del trabajo por cuenta ajena con los subsidios asistenciales por desempleo, pero no con la prestación por desempleo de nivel contributivo.

La incorporación de los potenciales beneficiarios al programa tendrá carácter voluntario<sup>26</sup>. Se exige, además, que los trabajadores sean contratados a tiempo completo y de forma indefinida o temporal, siempre que la duración del contrato sea superior a 3 meses.

<sup>26</sup> La voluntariedad de la incorporación es consecuencia de la modificación operada en la anterior regulación de la disposición transitoria quinta contenida en el [Real Decreto-Ley 5/2002](#), por la [LMU](#), y que establecía el carácter obligatorio para los beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de 52 años.

Las ayudas previstas son:

- 1.<sup>a</sup> Abono mensual al trabajador, durante la vigencia del contrato, del 50% de la cuantía del subsidio, con el límite máximo del doble del periodo pendiente de percibir del subsidio.
- 2.<sup>a</sup> Abono al trabajador, en un solo pago, de 3 meses de la cuantía del subsidio si el trabajo que origina la compatibilidad obliga al beneficiario a cambiar de lugar habitual de residencia.
- 3.<sup>a</sup> Bonificación que corresponda en caso de contratación indefinida según la regulación vigente del programa anual de fomento del empleo, o en otras disposiciones vigentes, siempre que el contrato celebrado cumpla los requisitos establecidos en cada caso.

En cambio, el [Real Decreto-Ley 20/2012](#) suprimió el derecho a la aplicación de bonificaciones por contratación temporal de desempleados, anteriormente regulada en el apartado 3.º de la disposición transitoria quinta de la [LMU](#).

Desde el punto de vista empresarial, este programa pretende incentivar la contratación de trabajadores perceptores del subsidio por desempleo, mediante la rebaja del salario a abonar, ya que durante este tiempo en que se compatibiliza el subsidio por desempleo con el trabajo, el empresario «tendrá cumplida la obligación del pago del salario que corresponde al trabajador, completando la cuantía del subsidio recibido por el trabajador (el 50% del importe correspondiente al subsidio inicialmente reconocido) hasta el importe de dicho salario», siendo asimismo responsable de las cotizaciones a la Seguridad Social por el total del salario indicado incluyendo el importe del subsidio. Además, la cotización empresarial se encuentra bonificada, aunque solo en caso de contratación indefinida.

Desde el lado de los desempleados, su participación les garantiza la percepción íntegra del subsidio inicialmente reconocido, si bien en un periodo de tiempo más amplio. El abono mensual del subsidio lo percibirá el trabajador en pago directo de la entidad gestora durante todo el periodo de compatibilidad. Además, durante el tiempo en que tiene lugar la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena, sus ingresos experimentan normalmente una mejora hasta alcanzar la cuantía del salario que corresponda.

La duración del contrato de trabajo concertado con el beneficiario del subsidio es independiente de su periodo de percepción, por lo que, en caso de extinción del subsidio durante la vigencia del contrato, el empresario habrá de asumir el abono íntegro del salario pactado.

En el caso de cese en el trabajo, y siempre que no se reúnan los requisitos de acceso a la prestación contributiva por desempleo, ni se haya agotado la duración del subsidio, el trabajador deberá comunicar el cese en la Oficina de Empleo dentro de los 15 días siguientes al mismo y reactivar el compromiso de actividad, obteniendo, siempre que se reúnan los requisitos exigi-

dos al efecto, dicho subsidio por el total de su cuantía; en tal caso se considerará como periodo consumido del derecho la mitad del periodo en el que se compatibilizó el subsidio con el trabajo.

#### 4.2.2. El programa para desempleados de larga duración beneficiarios del PAE

De acuerdo con el artículo 8 del [Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de noviembre](#), las personas beneficiarias del programa podrán compatibilizar la ayuda de acompañamiento con el trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial y de duración indefinida o temporal, hasta un máximo de 5 meses, siempre que el mismo se desarrolle en empresas o entidades que no formen parte del sector público.

Durante este tiempo, el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponda percibir al trabajador. En el supuesto de contratación a tiempo parcial, el descuento será proporcional al tiempo efectivamente trabajado<sup>27</sup>.

Además, a esta contratación le serán de aplicación las bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social que correspondan. No obstante, la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario, en concurrencia con medidas de apoyo público distintas de las citadas bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, no podrá superar el 80% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se hubiera formalizado, sin incluir las cuotas a la Seguridad Social.

En el caso de extinción del contrato antes de finalizar la participación del beneficiario en el programa, y siempre que no se reúnan los requisitos de acceso a una prestación contributiva o subsidio por desempleo, el trabajador deberá comunicar la citada extinción del contrato a la oficina de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal dentro de los 15 días siguientes a la misma, y reactivar el compromiso de actividad para mantener la participación en el programa y la percepción por el tiempo que reste de la ayuda económica de acompañamiento.

#### 4.2.3. Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo

El párrafo 3.º del [artículo 282.3 de la LGSS](#) (añadido por [RDL 5/2002](#)) contempla un supuesto específico de compatibilidad entre el cobro de la prestación por desempleo y el trabajo por cuenta

---

<sup>27</sup> Desde que se solicita, el programa dura siete meses, de los cuales el primero se dedica a realizar acciones de activación sin cobertura económica y los otros seis con percepción de la ayuda y, en caso de celebrarse un contrato, «se vampirizaría» la prestación durante cinco meses. En este sentido, 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. 31.

ajena, cuya finalidad declarada es «hacer efectivo el derecho a la formación de los trabajadores ocupados e incrementar las posibilidades de empleo de los trabajadores desempleados». En aplicación de lo previsto en el mismo, la **LMU**, en su disposición transitoria sexta, reguló el programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo, que ha sido modificado por el **Real Decreto-Ley 3/2012** y por la **Ley 3/2012** (art. 2.6).

A diferencia de las previsiones contenidas en la disposición transitoria quinta de la **LMU**, destinada a los desempleados mayores de 52 años, el programa de sustitución de trabajadores regulado en la disposición transitoria sexta del mismo cuerpo legal será aplicable a los desempleados, cualquiera que sea su edad (mayores o menores de 52 años)<sup>28</sup>. De otro lado, la expresión «beneficiarios de la prestación por desempleo» debe ser interpretada en sentido amplio, comprensiva tanto de los perceptores de prestaciones de nivel contributivo como del nivel asistencial, de acuerdo con lo previsto en el punto 2.º de la disposición transitoria sexta de la **LMU**. Por el contrario, los desempleados que no tengan derecho a percibir prestación alguna, no podrán ser contratados al amparo de este específico programa.

Tras la reforma laboral de 2012 se amplían las posibilidades de celebrar contratos de interinidad al amparo de este programa, ya que, si anteriormente solo podían acogerse al mismo las empresas de hasta 100 trabajadores, actualmente podrán utilizarlo todas las empresas, cualquiera que sea el tamaño de sus plantillas<sup>29</sup>. Otra novedad es que la participación en este programa deja de ser voluntaria para los perceptores de prestaciones de desempleo, pasando a considerarse obligatoria.

El contrato de trabajo habrá de formalizarse por escrito, en el modelo específico establecido para el contrato de interinidad, con las siguientes particularidades:

- a) La celebración de estos contratos se encuentra incentivada.
- b) Podrán suscribirlo las empresas que sustituyan a sus trabajadores con desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo durante el tiempo en que aquellos participen en acciones formativas, siempre que tales acciones estén financiadas por cualquiera de las Administraciones.
- c) Las empresas deberán presentar en la Oficina de Empleo un certificado, expedido por la Administración o entidad encargada de gestionar la formación, mediante el cual se acredite la participación de sus trabajadores en las acciones formativas programadas, así como su duración.

<sup>28</sup> ROMÁN VACA, E.; SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. y GÓMEZ ÁLVAREZ, T.: «La nueva regulación del desempleo en la Ley 45/2002», en AA. VV. (J. Gorelli Hernández, dir.), *El nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo (Análisis de la Ley 45/2002)*, Murcia: Laborum, 2002, pág. 128.

<sup>29</sup> GARCÍA ROMERO, B.: «Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores», en AA. VV. (F. Cavas Martínez, coord.), *Análisis de la Reforma Laboral de 2012*, Murcia: Laborum, 2012, págs. 58-60.

Los incentivos previstos son los siguientes:

- 1.º Durante la vigencia del contrato, el desempleado percibirá la prestación o el subsidio a que tenga derecho por el 50 % de la cuantía, con el límite máximo del doble del periodo pendiente de percibir (medida idéntica a la del programa regulado en la disp. trans. quinta [LMU](#)).
- 2.º El empresario, durante el periodo de percepción de la prestación o subsidio que se compatibiliza, deberá abonar al trabajador la diferencia entre la cuantía de la prestación o subsidio recibida por el trabajador y el salario que le corresponde, siendo asimismo responsable de la totalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social por todas las contingencias y por el total del salario indicado, incluyendo el importe de la prestación o del subsidio por desempleo. En este supuesto no se prevén bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

De no reunirse los requisitos exigidos, procederá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas durante el periodo de contratación. Si la duración del contrato es inferior al del derecho reconocido, una vez finalizado aquel, para percibir la prestación o el subsidio correspondiente será preciso que se comunique el cese a la Oficina de Empleo y se reactive el compromiso de actividad<sup>30</sup>.

#### 4.2.4. Los trabajos de colaboración social

Entre las obligaciones establecidas para los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo, en el [artículo 299 de la LGSS](#), figura la de participar en los trabajos de colaboración social que determinen los servicios públicos de empleo, o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de su colaboración con aquellos.

El [Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio](#), por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo, dedica su capítulo V a los trabajos temporales de colaboración social (arts. 38 y 39).

De acuerdo con el artículo 38.1 del [Real Decreto 1445/1982](#), las Administraciones públicas podrán utilizar trabajadores perceptores de las prestaciones o subsidios por desempleo en trabajos de colaboración temporal, sin pérdida para estos de las cantidades que en tal concepto vinieran percibiendo. Para ello se deben cumplir las siguientes condiciones:

---

<sup>30</sup> ROMÁN VACA, E.; SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. y GÓMEZ ÁLVAREZ, T.: «La nueva regulación del desempleo en la Ley 45/2002», *cit.*, pág. 130.

- 1.<sup>a</sup> Los trabajos han de ser de utilidad social y redundar en beneficio de la comunidad<sup>31</sup>.
- 2.<sup>a</sup> La duración máxima del trabajo ha de ser la que le falte al trabajador por percibir de la prestación o subsidio por desempleo<sup>32</sup>.
- 3.<sup>a</sup> Que no suponga cambio de residencia habitual del trabajador<sup>33</sup>.
- 4.<sup>a</sup> Que coincida con las aptitudes físicas y profesionales del desempleado.

A tal efecto, las Administraciones públicas deberán solicitar de las correspondientes Oficinas de Empleo los trabajadores desempleados que necesiten, con indicación de sus especialidades, acompañando a su solicitud la documentación acreditativa de algunos aspectos, entre los que interesa destacar el compromiso de abonar a los trabajadores la diferencia entre la prestación o el subsidio por desempleo y las cantidades que deban abonar de acuerdo con el artículo 38.4 del [Real Decreto 1445/1982](#), así como costear los desplazamientos que los trabajadores tuvieran que realizar (art. 39 [RD 1445/1982](#)).

Los trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo vendrán obligados a realizar los trabajos de colaboración social para los que hubieran sido designados. La renuncia no motivada dará lugar a la suspensión de las prestaciones por desempleo durante un periodo de 6 meses<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> No tienen tal carácter los trabajos administrativos de índole permanente en un ayuntamiento [STCT de 12 de mayo de 1987 (RTCT 1987, 9797)]. Asimismo, consideran que existe fraude de ley en la asignación de sucesivas tareas de apoyo administrativo de carácter normal y permanente, sin formalización de contrato de trabajo [[STSJ Andalucía/Granada de 12 de noviembre de 2008 \(rec. núm. 2306/2008\)](#)], SSTSJ de Canarias/Las Palmas de 29 de noviembre de 2010 (rec. núm. 1368/2010) y de 13 de abril de 2012 (rec. núm. 1996/2011)]. Por el contrario, otras sentencias consideran que tienen carácter social las tareas que se correspondan con funciones propias de gestión de la Administración local, desde las especializadas consistentes en revisiones y liquidaciones del impuesto sobre plusvalías hasta las más comunes. Por todas, STSJ de Extremadura de 13 de marzo de 2000 (rec. núm. 112/2000). De otro lado, el artículo 8.4 del [Real Decreto-Ley 25/2012, de 7 de septiembre](#) (BOE 8 de julio de 2012), incluye expresamente las obras de reparación de los daños causados por incendios forestales y otras catástrofes naturales entre los trabajos de colaboración social a realizar por perceptores de prestaciones por desempleo a solicitud de las Administraciones públicas y las entidades sin ánimo de lucro.

<sup>32</sup> El Tribunal Supremo ha reinterpretado la exigencia del carácter temporal de las tareas al afirmar que «el trabajo del desempleado implica, desde el inicio, una obra o un servicio durante un tiempo limitado. Es decir, que aun cuando se trate de una función que pueda considerarse normal en la Administración, la adscripción debe tener un carácter *ex lege* temporal, de modo que la adscripción nunca puede tener una duración mayor a la que falte al trabajador por percibir en la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiere reconocido» (STS 4452/2013, de 23 de julio de 2013, RCU 2508/2012).

<sup>33</sup> En cambio, en el marco del Programa de fomento del empleo para desempleados mayores de 52 años perceptores del subsidio por desempleo (disp. trans. quinta [LMU](#)), se prevé una ayuda de movilidad igual al importe de tres meses de la cuantía del subsidio si el trabajo que origina la compatibilidad obliga al beneficiario a cambiar de lugar habitual de residencia.

<sup>34</sup> Sin embargo, el trabajador desempleado estará legitimado para negarse a aceptar su adscripción a unas tareas impropias del carácter que, en apariencia, se les concedía de trabajos de utilidad social, pero esta circunstancia es insuficiente.



Para los trabajadores desempleados, la participación en la realización de los trabajos de colaboración social les da derecho a percibir con cargo al Servicio Público de Empleo Estatal la correspondiente prestación o subsidio por desempleo. Las Administraciones complementarán, mientras realicen tales trabajos, la prestación o el subsidio hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuvieren percibiendo o que hubieren agotado antes de percibir el subsidio. En todo caso, se garantizará el 100 % del SMI vigente en cada momento.

La relación existente entre la Administración y el perceptor de prestaciones por desempleo –formalizada a través de un contrato temporal de colaboración social– no es de naturaleza laboral (art. 272.2 LGSS), sino que constituye una relación *sui generis*, regulada por su normativa específica (arts. 38 y 39 RD 1445/1982) y no por el [Estatuto de los Trabajadores](#) y demás disposiciones complementarias. Como señala la jurisprudencia «... existe un elemento coactivo que impide hablar de la existencia de un verdadero contrato de trabajo, y sí una fórmula de ayuda en los casos de desempleo, mediante una prestación social suficiente, prevista en el art. 41 CE»<sup>35</sup>.

#### 4.3. FOMENTO DEL AUTOEMPLEO DE DESEMPLEADOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES O SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

En el marco de la [Estrategia Europea 2020](#), las instituciones comunitarias tratan de animar a los Estados miembros a que promuevan y apoyen el trabajo por cuenta propia y las empresas sociales, mediante la puesta en marcha de sistemas de conversión de las prestaciones por desempleo en subvenciones al autoempleo individual o colectivo, orientados a los colectivos de desempleados con mayor potencial (jóvenes, mujeres y desempleados con mayores cualificaciones profesionales)<sup>36</sup>.

En el ámbito interno, la política de empleo está poniendo cada vez más el foco en el trabajo autónomo, con medidas que tratan de facilitar el inicio de una actividad emprendedora por parte de personas desempleadas. Se considera que esta es una buena estrategia para la salida de la situación del desempleo por tres razones fundamentales, a saber: el elevado número de autónomos, su capacidad de generación de empleo y su capacidad de recuperación tras un fracaso<sup>37</sup>. Así, actualmente hay más de 3 millones de trabajadores autónomos, de los cuales, 1.945.548 son personas físicas y un 20,4% de ellas (400.000) tienen contratados a trabajadores (775.590 asalariados).

---

ciente para convertir en contrato de trabajo lo que no era sino una relación jurídica *sui generis* [STCT de 12 de mayo de 1987 (RTCT 1987, 9797)].

<sup>35</sup> STSJ de Extremadura de 13 de marzo de 2000 (rec. núm. 112/2000); SSTSJ de Andalucía/Sevilla de 8 de enero de 1998 (rec. núm. 1625/1997) y 29 de mayo de 1998 (rec. núm. 4464/1997).

<sup>36</sup> Ministerio de Trabajo e Inmigración, *El empleo y la dimensión social en la estrategia UE-2020*, 2010, 267 págs.

<sup>37</sup> MOLINA NAVARRETE, C. [2015]: «"Pasión reformadora" sociolaboral y "estrés" de cierre legislativo (I): Más autoempleo y emprendimiento social», *RTSS.CEF*, núm. 391, 2015, págs. 135-164.

Con estas medidas de estímulo del autoempleo, el Gobierno estima que, desde 2014 a 2019, puede crecer la afiliación del Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA) en 550.000 personas, lo que permitiría alcanzar los 3.600.000 afiliados al RETA.

Nuestro análisis se centrará en las medidas que utilizan la prestación por desempleo para fomentar el autoempleo, especialmente de desempleados de larga duración, sin entrar en aquellas otras que se basan en la aplicación de bonificaciones o reducciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social.

### 4.3.1. Compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo del emprendedor autónomo

La compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo autónomo constituye una excepción a la regla general establecida en el [artículo 282.1 de la LGSS](#) y está condicionada a que algún programa de fomento del empleo la permita.

En este sentido, el [artículo 282.4 de la LGSS](#) prevé que «cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de percibir con el trabajo por cuenta propia, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social».

Esta posibilidad existe desde 2013, con la [Ley 11/2013, de 26 de julio](#), de Emprendedores, y ha sido ampliada en la [Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo \(LETA\)](#), en virtud de la modificación de la misma operada por la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#).

La [Ley 11/2013, de 26 de julio](#), en su artículo 3, reguló la posibilidad de compatibilizar por un máximo de 9 meses (270 días) la percepción de la prestación por desempleo con el ejercicio de una actividad por cuenta propia. Podía acogerse a esta medida únicamente el colectivo de menores de 30 años, sin trabajadores a su cargo, siempre que solicitaran la compatibilización en la oficina de prestaciones en el plazo de 15 días a contar desde la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia.

Tras la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#), el nuevo artículo 33 de la [LETA](#) elimina la barrera de edad hasta entonces existente, permitiendo a todos los autónomos la compatibilización de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia durante un plazo máximo de 270 días, con la finalidad de ayudar al profesional al inicio de su actividad por ser este el periodo en el que sus ingresos suelen ser más reducidos, garantizándole así el percibo como mínimo de la cantidad que representa la prestación por desempleo de la que es beneficiario.

No obstante, el mismo precepto establece en su apartado 2 una serie de exclusiones, que impiden acceder a esta medida a:

1. Las personas cuyo último empleo haya sido por cuenta propia.
2. Quienes hayan hecho uso de la compatibilidad en los 24 meses anteriores.
3. Quienes hayan obtenido el pago único en los 24 meses anteriores.
4. Quienes se constituyan como autónomos y suscriban un contrato por actividad profesional con el empleador para el que hubiese prestado sus servicios por cuenta ajena con carácter inmediatamente anterior al inicio de la situación legal de desempleo o una empresa del mismo grupo empresarial de aquella<sup>38</sup>.

### 4.3.2. Reanudación de la prestación por desempleo tras el cese de una actividad por cuenta propia

La posibilidad de reanudar la prestación que quedó en suspenso al inicio de una actividad por cuenta propia constituye una medida de estímulo del autoempleo a través de la prestación por desempleo, que se configura como un «salvavidas» o red futura de protección en caso de no viabilidad de la actividad emprendida. En efecto, esta previsión legal puede suponer una garantía importante para quien decide iniciar una aventura empresarial a sabiendas de que, si el nuevo negocio o actividad fracasa, se podrá reanudar la prestación que se dejó de percibir al causar alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, tras darse de baja en el RETA, siempre que no haya transcurrido el plazo máximo de suspensión previsto.

La posibilidad de reanudarla o no depende del tiempo que dure la actividad, aplicándose diferentes criterios temporales en caso de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia (art. 269.3 LGSS).

En el caso de realización de un trabajo por cuenta ajena, la línea que marca la frontera entre suspensión y extinción coincide con el periodo de carencia que permite lucrar una nueva prestación. De este modo, si el contrato de trabajo tiene una duración inferior a 12 meses, se suspende la prestación por desempleo reconocida, que podrá reanudarse al finalizar la nueva actividad, mientras que si la duración del empleo es igual o superior a 12 meses, y por tanto permite causar una nueva prestación por desempleo, se extingue la primera, aunque se reconoce el derecho de optar entre reabrir el derecho anterior o percibir la prestación generada por las nuevas cotizaciones efectuadas (art. 273.3 LGSS).

En cambio, en el caso del trabajo por cuenta propia el plazo de suspensión es mayor por la necesidad de conceder un periodo de tiempo más amplio para evaluar la viabilidad económica de la actividad iniciada<sup>39</sup>. Además, tras la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#), se ha ampliado el perio-

<sup>38</sup> Como se ha puesto de manifiesto, esta exclusión tiene como objetivo evitar el fraude, impidiendo la proliferación de los «falsos autónomos». En este sentido, ROLDÁN MARTÍNEZ, A.: «La protección por desempleo como palanca hacia el emprendimiento», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, pág. 578.

<sup>39</sup> ROLDÁN MARTÍNEZ, A.: «La protección por desempleo como palanca hacia el emprendimiento», *est. cit.*, pág. 573.

do de suspensión de 24 a 60 meses para que opere la suspensión de la prestación por desempleo en lugar de la extinción por ejercicio de una actividad autónoma [art. 271 d) LGSS]<sup>40</sup>. La razón de esta ampliación de 2 a 5 años, que se explicita en el propio preámbulo de la citada ley, no es otra que «evitar que la cercanía de la fecha en que se extinguiría la prestación por desempleo por superar los plazos de suspensión previstos legalmente le condicionen a la hora de mantener su actividad en aquellos casos en los que puedan existir dudas sobre su viabilidad».

En definitiva, teniendo en cuenta el dato contrastado de que la mitad de las actividades empresariales iniciadas resultan no viables al cabo de los 5 años, el legislador ha ampliado en igual medida el periodo máximo de suspensión de la prestación, con vistas a garantizar que, en caso de fracaso, el beneficiario pueda reanudar la prestación suspendida<sup>41</sup>.

### 4.3.3. Capitalización o pago único de la prestación por desempleo

La posibilidad de capitalizar la prestación por desempleo para financiar determinados gastos asociados al inicio de una actividad por cuenta propia se introdujo por primera vez en el ordenamiento español por la [Ley 31/1984, de 2 de agosto](#) (art. 23.3), como una excepción a la regla general de incompatibilidad entre prestación y trabajo prevista en el [artículo 282.1 de la LGSS](#)<sup>42</sup>, condicionada a que así esté previsto en algún programa de fomento del empleo ([art. 282.4 LGSS](#)).

Tras la modificación de la [LETA](#) por la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#), esta medida se incluye, junto al resto de incentivos laborales, en el nuevo capítulo II del título V de la [LETA](#), concretamente en su artículo 34, si bien se mantiene la aplicación de lo previsto en el [Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio](#)<sup>43</sup>.

Se trata de una medida que se justifica en la necesidad de fomentar y facilitar iniciativas de empleo autónomo a través del abono del valor actual del importe de la prestación por desempleo

<sup>40</sup> Con arreglo a la anterior regulación, la barrera que marcaba la frontera entre la suspensión y la extinción de la prestación se fijaba en 24 meses, excepto en el caso de los menores de 30 años que hubieran causado alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o en el de los Trabajadores del Mar, a los cuales se les permitía reanudar siempre que el trabajo por cuenta propia hubiera tenido una duración inferior a 60 meses. Con la [Ley 31/2015](#), el periodo de suspensión es de 60 meses cualquiera que sea la edad del autónomo que cause alta como tal en uno de los dos regímenes de Seguridad Social mencionados.

<sup>41</sup> INE, Demografía armonizada de empresas 2013 (INEbase-[www.ine.es](#)); GUINDO MORALES, S.: «El fomento público del autoempleo», AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, págs. 505-506.

<sup>42</sup> FERRANDO GARCÍA, F. M.<sup>a</sup>; GARCÍA ROMERO, M. B. y LÓPEZ ANIORTE, M. C.: «Reflexiones sobre la aplicación en España de la Estrategia Europea de Empleo», en AA. VV. (J. Cabeza Pereiro, y F. Fernández Prol, coords.), *Políticas de Empleo*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 421-423.

<sup>43</sup> Con anterioridad a la reforma de la [LETA](#), la capitalización de la prestación por desempleo se regulaba por [Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio](#), así como por la disposición transitoria cuarta de la [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#).

de nivel contributivo a las personas beneficiarias de prestaciones de esta naturaleza que pretenden incorporarse, de forma estable, como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales o mercantiles, constituir las, o que quieren desarrollar una nueva actividad como trabajadores autónomos<sup>44</sup>.

En 2015, 142.753 beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo se acogieron al sistema de capitalización. La gran mayoría destinó su prestación a constituirse como trabajadores autónomos (136.030 personas), mientras que el resto la usó para subvencionar sus aportaciones para constituirse como socios de cooperativas (3.039 personas), de sociedades anónimas laborales (3.101 personas) o entidades mercantiles (523 personas)<sup>45</sup>.

Los requisitos exigidos para poder acogerse a esta medida, según se infiere del articulado del [Real Decreto 1044/1985](#), son los siguientes:

1. Ser beneficiario de una prestación contributiva por desempleo<sup>46</sup>.
2. Tener pendiente de recibir a fecha de solicitud, al menos, 3 mensualidades de la prestación.
3. No haber obtenido el reconocimiento de este derecho, en cualquiera de sus modalidades, en los 4 años inmediatamente anteriores.
4. Acreditar la realización de una actividad como trabajador autónomo o la incorporación como socio trabajador a una cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral o mercantil, de nueva creación o en funcionamiento, de forma estable, aunque el interesado haya mantenido un vínculo contractual previo con las mismas, independientemente de su duración.
5. Tener menos de 30 años si la actividad que pretende realizar es en una entidad mercantil, bien sea de nueva creación o bien que se haya constituido dentro de los 12 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la aportación, siempre que no haya mantenido vínculo contractual previo con dicha entidad.
6. Iniciar la actividad en el plazo máximo de un mes desde la resolución de concesión del derecho y, en todo caso, con fecha posterior a la solicitud<sup>47</sup>, considerando

<sup>44</sup> DEL VAL TENA, A. L.: «Capitalización de la prestación por desempleo», en AA. VV., *La protección por desempleo en España, ob. cit.*, págs. 463-478.

<sup>45</sup> Datos extraídos del [Anuario de Estadísticas Laborales](#) (consultado el 21 de abril de 2016).

<sup>46</sup> En cambio, los subsidios por desempleo, la RAI o el Prepara no dan derecho a la capitalización.

<sup>47</sup> Debe tenerse en cuenta que, con la finalidad de facilitar que el trabajador inicie lo más pronto posible los trámites para salir de la situación de desempleo, «una jurisprudencia flexible viene admitiendo la solicitud de capitalización en momento posterior a la formalización del alta en el RETA», en este sentido, y citando, entre otras, la [STS de 11 de julio de 2006 \(RCUD 2317/2005\)](#), FERRANDO GARCÍA, F. M.ª; GARCÍA ROMERO, M. B. y LÓPEZ ANIORTE, M. C.: «Reflexiones sobre la aplicación en España», *est. cit.*, pág. 423.

que tal inicio coincide con la fecha que como tal figura en la solicitud de alta del trabajador en la Seguridad Social.

7. Que se haya producido el cese definitivo en el trabajo. En caso de haber impugnado ante la jurisdicción social el cese de la relación laboral origen de la prestación por desempleo cuya capitalización se pretende, la solicitud de pago único deberá ser posterior a la resolución del procedimiento correspondiente.

El nuevo artículo 34 de la [LETA](#) comprende básicamente tres modalidades de abono de la prestación, a las que podrá acogerse el interesado en función del tipo de actividad que pretenda realizar y la finalidad de la ayuda. Dichas modalidades, que ya existían en la anterior regulación, han experimentado, sin embargo, importantes modificaciones en virtud de la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#).

- 1.<sup>a</sup> La entidad gestora podrá abonar a los beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo hasta el 100% del valor actual del importe de dicha prestación, en los siguientes supuestos:
  - a) Cuando pretendan constituirse como trabajadores autónomos, cualquiera que sea su edad, pueden obtener en un solo pago la cantidad que justifique como inversión necesaria para poner en marcha la actividad por cuenta propia, incluido el importe de las cargas tributarias para el inicio de la actividad. Para evitar el fraude y la proliferación de falsos autónomos, se introduce la cautela de que no se incluirán en este supuesto quienes se constituyan como trabajadores autónomos económicamente dependientes suscribiendo un contrato con una empresa con la que hubieran mantenido un vínculo contractual previo inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo, o perteneciente al mismo grupo empresarial de aquella.
  - b) Se extiende a todos los autónomos la posibilidad de capitalizar la prestación para destinar hasta el 100% de su importe a realizar una aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva constitución o constituida en un plazo máximo de 12 meses anteriores a la aportación. Para ello, se exige que vayan a poseer el control efectivo de la misma, conforme a lo previsto en el [artículo 305.2 b\) de la LGSS](#)<sup>48</sup>. Merece destacar-

<sup>48</sup> De acuerdo con lo previsto el nuevo [artículo 305.2 b\) de la LGSS](#): «Se presumirá, salvo prueba en contrario, que el trabajador posee el control efectivo de la sociedad cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: 1.º Que, al menos, la mitad del capital de la sociedad para la que preste sus servicios esté distribuido entre socios con los que conviva y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado; 2.º Que su participación en el capital social sea igual o superior a la tercera parte del mismo; 3.º Que su participación en el capital social sea igual o superior a la cuarta parte del mismo, si tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad».

se la desaparición de la posibilidad de que el autónomo se incorpore a la sociedad mercantil como trabajador por cuenta ajena<sup>49</sup>. Asimismo, con el fin de evitar que se utilice la prestación por desempleo para la aparición de falsos autónomos, se excluyen de este supuesto aquellas personas que hayan mantenido con dichas sociedades u otras pertenecientes al mismo grupo empresarial un vínculo laboral previo inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo.

En ambos casos, todos los autónomos que capitalicen la prestación por desempleo podrán destinar la misma a los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como el pago de las tasas y tributos. Además, podrán destinar hasta el 15 % de la cuantía de la prestación capitalizada al pago de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender.

- 2.<sup>a</sup> La entidad gestora podrá, cuando así se solicite, abonar exclusivamente el importe total de la prestación pendiente de percibir para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social, en los siguientes términos:
  - a) La cuantía de la subvención, calculada en días completos de prestación, será fija y corresponderá al importe de la aportación íntegra del trabajador a la Seguridad Social en el momento de inicio de la actividad sin considerar futuras modificaciones, salvo cuando el importe de la subvención quede por debajo de la aportación del trabajador que corresponda a la base mínima de cotización vigente para cada régimen de la Seguridad Social; en tal caso se abonará esta última.
  - b) El abono se realizará mensualmente por la entidad gestora al trabajador, previa comprobación de que se mantiene en alta en la Seguridad Social en el mes correspondiente.
- 3.<sup>a</sup> Se podrá obtener como mezcla de las dos fórmulas anteriores, es decir, como una especie de modalidad mixta. Así, cuando no se obtiene la prestación por su importe total, porque la cantidad justificada como inversión es inferior a la prestación capitalizada, el importe restante se podrá obtener a través de subvenciones en las cuotas a la Seguridad Social.

Como ya se ha señalado, la solicitud de la capitalización en cualquiera de las modalidades descritas se puede presentar conjuntamente con la solicitud de la prestación contributiva por

---

<sup>49</sup> Con ello se trata de «evitar el fraude en la contratación de trabajadores desempleados y, al mismo tiempo, fomentar el autoempleo real». De ahí la exigencia de que se posea el control efectivo de la sociedad que se constituye o a la que se incorpora el beneficiario de la prestación por desempleo o su alta como trabajador por cuenta propia. En este sentido, ROLDÁN MARTÍNEZ, A.: «La protección por desempleo como palanca hacia el emprendimiento», AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, pág. 572.



desempleo o en cualquier momento posterior, siempre que el interesado tenga pendiente de percibir, al menos, tres mensualidades y no se haya iniciado la actividad como autónomo o como socio de la entidad mercantil (que se presume que coincide con la de alta del trabajador en la Seguridad Social). Si el beneficiario capitaliza por la modalidad de abono en un solo pago de la prestación, en el mismo acto podrá pedir el abono del resto para subvención de cuotas de Seguridad Social. De no hacerse así, no podrá solicitar con posterioridad este abono. Del mismo modo, si solo se solicita la subvención de cuotas de Seguridad Social, el interesado no podrá acceder con posterioridad a la capitalización en pago único de la prestación pendiente de percibir.

De otro lado, se establece que si el trabajador o los representantes de los trabajadores en caso de despido colectivo hubieran impugnado el cese de la relación laboral origen de la prestación por desempleo, la solicitud deberá ser posterior a la resolución del procedimiento correspondiente.

Los efectos económicos del abono del derecho solicitado se producirán a partir del día siguiente al de su reconocimiento, salvo cuando la fecha de inicio de la actividad sea anterior, en cuyo caso se estará a la fecha de inicio de esa actividad.

El artículo 34.4 de la [LETA](#) establece que no tendrán derecho a percibir la prestación por desempleo en su modalidad de pago único –en cualquiera de las modalidades descritas– quienes en los 24 meses anteriores a la solicitud hayan compatibilizado el trabajo por cuenta propia con la prestación por desempleo de nivel contributivo.

Por último, se contempla el supuesto de que un trabajador desempleado haya iniciado una actividad por cuenta propia sin haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo (cabe entender que bien por no haber solicitado la compatibilidad ni la capitalización de la prestación, o bien, por haber hecho uso de esta última posibilidad tan solo parcialmente) y tras el cese involuntario en el trabajo por cuenta propia (antes de los 5 años, por ser este el plazo de suspensión del derecho a la prestación por desempleo por realización de una actividad por cuenta propia), el trabajador tuviera también derecho a la prestación por cese de actividad. En tal caso, aquel «podrá optar entre percibir esta o reabrir el derecho a aquella. La opción por una u otra proyección implicará la extinción de la prestación por la que no se opta».

#### 4.3.4. Capitalización o pago único de la prestación por cese de la actividad

Se trata de una medida que se basa en la idea de dar una segunda oportunidad a antiguos autónomos que hayan fracasado para que sigan reemprendiendo, haciendo uso de su prestación por cese de actividad.

La posibilidad de capitalizar la prestación por cese de la actividad, de modo análogo a lo que ya existía respecto a la prestación por desempleo, se reguló inicialmente en la disposición adicional cuarta del [Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre](#), dictado en desarrollo de la [Ley 32/2010, de 5 de agosto](#), que contempla su articulación.



Esta regulación fue derogada por la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#), la cual tiene como objetivo unificar en un texto normativo el conjunto de medidas de fomento del trabajo autónomo. En consecuencia, dicha ley procede a modificar la ordenación de la prestación por cese en la actividad y a incorporarla en el artículo 39 del nuevo capítulo II del título V de la [LETA](#), para los casos en que los beneficiarios de esta prestación pretendan iniciar una actividad por cuenta propia o destinen todo el importe a realizar una aportación al capital social de una entidad mercantil, y en el artículo 12 de la [Ley 5/2011, de 29 de marzo](#), de Economía Social cuando la nueva actividad se quiera realizar como socios trabajadores de una cooperativa o sociedad que tenga carácter laboral.

El citado artículo 39 de la [LETA](#) regula el «pago único de la prestación por cese de la actividad», que permite capitalizar el 100 % de esta prestación para realizar una actividad por cuenta propia, o para realizar una aportación al capital social de nueva constitución sobre la que vayan a tener el control efectivo y en la que vayan a ejercer una actividad profesional, encuadrados como trabajadores por cuenta propia en el régimen de la Seguridad social que corresponda por razón de la actividad.

Los paralelismos entre la regulación del pago único de esta prestación y la establecida para la prestación por desempleo son más que evidentes, y obedecen a que, en ambos casos, el objetivo es poner a disposición del beneficiario, de una u otra, una cantidad de dinero que le sirva para financiar todo o parte del coste de la puesta en marcha de una actividad por cuenta propia<sup>50</sup>.

Como en el caso de la prestación por desempleo, en este supuesto se admiten también las mismas modalidades de capitalización. Así, el abono de la prestación se realizará de una vez por el importe que corresponda a la inversión necesaria para desarrollar la actividad como trabajadores autónomos, incluidas las cargas tributarias para el inicio de la actividad. Además, se podrá destinar hasta el 15 % de la cuantía de la prestación capitalizada al pago de los servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender. Asimismo, el órgano gestor, a solicitud de los beneficiarios de esta medida, podrá destinar todo o parte del pago único de la prestación por cese de actividad a cubrir los costes de cotización a la Seguridad Social. Ello significa que el interesado puede optar bien por percibir toda la prestación para cubrir costes de cotización a la Seguridad Social, bien una parte para financiar los costes asociados al inicio de la actividad y el resto para compensar la cotización del trabajador a la Seguridad Social. Cuando su destino sea compensar las cotizaciones, la entidad gestora abonará mensualmente una cantidad fija, correspondiente al importe de la aportación íntegra del trabajador a la Seguridad Social en el momento del inicio de la actividad sin considerar futuras modificaciones y previa comprobación de que se mantiene el alta en la Seguridad social en el mes correspondiente.

Los requisitos exigidos para obtener el pago único de la prestación por cese de actividad para quienes deseen establecerse como autónomos son:

---

<sup>50</sup> TALÉNS VISCONTI, E.: «La capitalización de la prestación por cese de actividad. Problemas prácticos», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, pág. 533.

1. Que tenga pendientes de percibir al menos seis meses de la prestación que desea capitalizar. En este punto se halla una de las diferencias más reseñables entre el régimen de capitalización de la prestación por cese de actividad con respecto al pago único de la prestación por desempleo, supuesto este en el que el número de meses de prestación pendientes de percibir se limita a tres<sup>51</sup>.
2. La solicitud de abono anticipado debe ser de fecha anterior al inicio de la actividad como trabajador autónomo, considerando como tal la que figura en la solicitud de alta del trabajador en la Seguridad Social.
3. Debe acompañar a su solicitud una memoria explicativa sobre el proyecto de inversión a realizar y actividad a desarrollar, así como cuanta documentación acredite la viabilidad del proyecto.
4. Una vez percibida la prestación, debe iniciar, en el plazo máximo de un mes, la actividad para cuya realización se le hubiera concedido y darse de alta como trabajador por cuenta propia en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, o acreditar en su caso que está en fase de iniciación.

Con todo, la propia configuración de la prestación por cese de actividad, tanto en lo que se refiere a su duración como a su cuantía, hacen poco atractivo este instrumento de estímulo del trabajo autónomo<sup>52</sup>. En efecto, teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se puede observar que la duración media de estas prestaciones es de 7,75 meses y la cuantía media de las mismas de 787,35 euros. Por lo tanto, de acuerdo a estas cifras, en caso de capitalización de esta prestación, la cantidad media que se obtendría oscilaría entre 4.724 euros (si se capitalizan estrictamente los 6 meses que exige la ley) y 9.448,2 euros (de capitalizarse el total de la prestación, es decir, 12 meses).

<sup>51</sup> El periodo máximo de percibo de la prestación por cese de actividad es de 12 meses, y para obtener un derecho de tal duración es preciso haber cotizado 48 meses o más. Por lo tanto, la exigencia de que le queden al menos 6 meses de prestación pendientes de percibir obliga a tomar la decisión de emprender una actividad por cuenta propia muy al inicio del reconocimiento de la citada prestación.

<sup>52</sup> TALÉNS VISCONTI, E.: «La capitalización de la prestación por cese de actividad. Problemas prácticos», *op. cit.*, pág. 534.

## Bibliografía

- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. [2007]: «La Renta Activa de Inserción a la luz del Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: Una reforma inacabada», *Diario La Ley*, núm. 6.663, La Ley (versión digital La Ley 1009/2007).
- CAMPOS CLIMENT y CARDONA RUBERT, M.ª B. *et al.* [2014]: «Políticas de inclusión y lucha contra la pobreza», en M.ª B. Cardona Rubert y J. Cabeza Pereiro (coords.), *Políticas Socio-Laborales*, Pamplona: Civitas-Thomson-Reuters, 2014.
- COMISIÓN EUROPEA [2012]: «Long Term Unemployment 2012», *European Employment Observatory Review*.
- ESTEBAN LEGARRETA, R. [2004]: «Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: Un estudio de su evolución», *Temas Laborales*, núm. 74.
- FERNÁNDEZ DOCAMPO, M. B. [2013]: «Funciones y disfunciones de la política nacional de empleo», en AA. VV. (J. Cabeza Pereiro y F. Fernández Prol, coords.), *Políticas de Empleo*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 391-407.
- FERRANDO GARCÍA, F. M.ª; GARCÍA ROMERO, M. B. y LÓPEZ ANIORTE, M. C. [2013]: «Reflexiones sobre la aplicación en España de la Estrategia Europea de Empleo», en AA. VV. (J. Cabeza Pereiro y F. Fernández Prol, coords.), *Políticas de Empleo*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 410-423.
- [2013]: «Los beneficiarios de prestaciones por desempleo como destinatarios preferentes de las políticas de fomento y mantenimiento del Empleo», en AA. VV., *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica. La reforma laboral de 2012*, AEDTSS, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 1.448-1.470.
- GARCÍA GIL, M.ª B. [2006]: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo*, Navarra: Thomson-Aranzadi, pág. 17.
- GARCÍA MURCIA, J. [2014]: «La letra pequeña en las reformas: El ejemplo de la protección por desempleo», en AA. VV., *Crisis económica, reformas laborales y protección social, Homenaje al Profesor Jesús Galiana Moreno*, Editum-Munera, págs. 266-286.
- GARCÍA ROMERO, M. B. [2015]: «Incentivos laborales al autoempleo individual (II). Prestación por desempleo y fomento del autoempleo», en AA. VV. (M. Farias Batlle y F. M.ª Ferrando García, dirs.), *Fomento del trabajo autónomo y la economía social*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 211-239.
- [2015]: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social», *Doc. Laboral*, núm. 104, vol. 2, págs. 47-69.
- [2014]: «Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo», *Revista de Derecho Social*, núm. 68, págs. 67-98.
- [2013]: «Dificultades en el tránsito del empleo a la jubilación a través del reformado subsidio por desempleo», en AA. VV., *Público y Privado en el Sistema de Seguridad Social*, Murcia: Laborum, págs. 287-295.

- [2012]: «Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores», en AA. VV. (F. Cavas Martínez, coord.), *Análisis de la Reforma Laboral de 2012*, Murcia: Laborum, 2012, págs. 58-60.
- GARCÍA ROMERO, M.<sup>a</sup> B. (dir.); LOSA CARMONA, A. y ESTEBAN YAGO, M. [2005]: *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, Murcia: CES.
- GUINDO MORALES, S. [2015]: «El fomento público del autoempleo», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, págs. 504-505.
- MARTÍNEZ BARROSO, M.<sup>a</sup> R., [2013]: «Mejora de la empleabilidad a través de la sustitución de medidas pasivas por políticas activas de empleo. Fortalezas y debilidades», en AA. VV. *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica. La reforma Laboral de 2012*, AEDTSS, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 1.563-1.584.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN [2010]: *El empleo y la dimensión social en la estrategia UE-2020*, ([empleo.gob.es](http://empleo.gob.es)), 267 págs.
- MOLINA NAVARRETE, C. [2015]: «"Pasión reformadora" sociolaboral y "estrés" de cierre legislativo (I): Más autoempleo y emprendimiento social», *RTSS.CEF*, núm. 391, 2015, págs. 135-164.
- MONERO PÉREZ, J. L. [2015]: «Desempleo de larga duración y medidas activas de "empleabilidad" e inserción laboral», *Trabajo y Derecho*, n.º 3, Wolters Kluwer, La Ley 2020/2015.
- OJEDA AVILÉS, A. [2015]: «Las Políticas Activas de Empleo en España», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, págs. 31-79.
- QUINTERO LIMA, G. [2013]: «La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo», en AA. VV. (J. Cabeza Pereiro y F. Fernández Prol, coords.), *Políticas de Empleo*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 177-193.
- RIGA, S. DE LA y ANGHEL, B.: «Los parados de larga duración en España en la crisis actual», Documento de trabajo 185/2014, Fundación Alternativas ([http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/41ef5dff5a5423ffa8c7f3d4b4b1bd95.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/41ef5dff5a5423ffa8c7f3d4b4b1bd95.pdf)).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (dir.) [2006]: *Lecciones de Derecho del Empleo*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid: Tecnos, pág. 50.
- [2012], *Trabajadores pobres y empobrecimiento en España*, Informe n.º 56, Colección Estudios, Fundación 1.º de Mayo.
- ROJO TORRECILLA, E. [2014]: «Análisis de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras? (II)», blog 27 de septiembre de 2014.
- ROLDÁN MARTÍNEZ, A. [2015]: «La protección por desempleo como palanca hacia el emprendimiento», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, págs. 567-577.
- TALÉNS VISCONTI, E. [2015]: «La capitalización de la prestación por cese de actividad. Problemas prácticos», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, págs. 527-535.
- VAL TENA, A. L. DEL [2015]: «Capitalización de la prestación por desempleo», en AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia: Laborum, págs. 463-478.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. [2002]: «Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)», *Relaciones Laborales*.