

EL PROGRAMA TEMPORAL DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO E INSERCIÓN Y SU PRÓRROGA (LEY 14/2009, DE 11 DE NOVIEMBRE)

FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO

Doctor en Derecho

Subinspector de Empleo y Seguridad Social

Profesor Asociado de la Universidad Miguel Hernández

Extracto:

LA publicación de la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, puso fin a la reclamación suscitada por los sindicatos de que la medida, familiarmente conocida como la «ayuda de los 420 euros» para quienes agotan la prestación o subsidio por desempleo pudiera retrotraerse a 1 de enero de 2009.

Asimismo, la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, ha incorporado y modificado otras cuestiones respecto a su antecesor el Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, con igual denominación que junto con su régimen jurídico merece la pena analizar en el presente comentario, tales como la concreción de que la prestación extraordinaria por desempleo sólo podrá obtenerse una sola vez; la variación del concepto de unidad familiar respecto al requisito de no superar la renta mínima o la incorporación de nuevos criterios respecto al mantenimiento, reanudación o extinción de la nueva prestación extraordinaria en función de la concreta situación del beneficiario. Se examinan asimismo las necesarias adaptaciones que la ley introduce respecto al citado decreto-ley, en particular en lo que atañe a los periodos de solicitud de la prestación extraordinaria por desempleo, así como la prórroga del programa por seis meses más.

Finalmente, a la vista de la nueva normativa parecía aconsejable realizar algunas sugerencias de cara a regulaciones posteriores que eviten en lo posible el mercado laboral clandestino, así como un breve comentario sobre la oportunidad de incorporar esta medida.

Palabras clave: desempleo, prestación, programa temporal y Seguridad Social.

TEMPORARY PROGRAM FOR UNEMPLOYMENT PROTECTION AND INTEGRATION AND ITS EXTENSION (LAW 14/2009, OF 11 NOVEMBER)

FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO

Doctor en Derecho

Subinspector de Empleo y Seguridad Social

Profesor Asociado de la Universidad Miguel Hernández

Abstract:

THE publication of Law 14/2009, of 11 November, which regulates the «Temporary Program for Unemployment Protection and Integration», ended the claim started by trade unions for the measure, familiarly known as «the aid of 420 euros», to be able to have retroactive effects to January, 1 2009 for those who exhaust the unemployment benefit or subsidy.

In addition, Law 14/2009, of 11 November, has incorporated and modified other questions regarding its former regulation, Royal Decree Law 10/2009, of 13 August, with the same name, that is worthy to analyse along with its legal regime in the present commentary; such as the specification stating that the extraordinary unemployment benefit can only be received once, the modification of the family unit concept in relation to the requirement to not exceed the minimum income or the incorporation of new criteria with regard to the maintenance, resumption and extinction of the new extraordinary benefit based on the particular situation of the beneficiary. The necessary adjustments introduced by the new law regarding the mentioned Decree Law are also examined, in particular the ones concerning the periods of request for the extraordinary unemployment benefit, as well as the extension of the program for six more months.

Finally, considering the new norm, it seemed advisable to make some suggestions about later regulations to prevent as far as possible clandestine labour market, as well as a brief commentary on the opportunity of implementing this measure.

Keywords: Unemployment, benefit, temporary program, social security.

Sumario

1. Introducción.
2. El programa temporal de protección por desempleo e inserción.
 - 2.1. Objeto y duración.
 - 2.2. Beneficiarios.
 - 2.3. Requisitos.
 - 2.4. Plazos de solicitud.
 - 2.5. Importe, duración, cotización y financiación de la prestación por desempleo extraordinaria.
 - 2.6. Nacimiento, suspensión y extinción de la prestación por desempleo extraordinaria.
 - 2.7. Compatibilidades e incompatibilidades.
 - 2.8. Gestión.
3. Estudios y utilización de medios electrónicos.
 - 3.1. Estudio de prestaciones y subsidios por desempleo.
 - 3.2. Utilización de medios electrónicos.
4. Comentario final.

1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de crisis económica como el que atraviesa nuestro país, la parte más castigada es la de las personas que se encuentran en desempleo por haber perdido su puesto de trabajo. Dentro de este amplio colectivo de desocupados, destacan los que han agotado su prestación hace algún tiempo más o menos prolongado, e inmediatamente después los que lo han agotado en fechas recientes.

Pues bien, primero, el *Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal por desempleo e inserción* (BOE del 15) ¹, y después la *Ley 14/2009, de 11 de noviembre* (BOE del 12), de igual denominación ², que lo sustituye y su prórroga por Real Decreto 113/2010, de 12 de febrero (BOE del 16) ³, establecen que «dentro de un ámbito temporal limitado y a través del programa de referencia se amplíe la protección por desempleo a los trabajadores que han agotado las prestaciones y subsidios previos y se encuentran en situación de necesidad por carecer de otras rentas» ⁴.

No consiste tan sólo en una ayuda económica para aquellas personas que han agotado la prestación o el subsidio y carecen de medios económicos suficientes, sino que tiene un objetivo más ambicioso y más próximo a la renta activa de inserción, al dirigirse el programa «a fomentar la capacidad de inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en un itinerario activo de inserción para el empleo, de forma que se vinculen y alcancen objetivos no sólo de protección social sino de reinserción laboral» ⁵.

La nueva *prestación por desempleo extraordinaria* que crea el decreto-ley y confirma la Ley 14/2009 consiste en esencia (como se verá más adelante) en la prolongación de la protección por desempleo en las condiciones del subsidio por desempleo al agotarse la prestación o el subsidio propiamente dichos durante seis meses, con la condición de que el trabajador adquiera el compromiso de participar en un *itinerario activo de inserción laboral*. Expresión esta última, insisto, que parece dar a entender que estamos ante una figura más cercana a la renta activa de inserción que al subsidio por desempleo, pues no basta con reunir los requisitos que se exigen para percibir el subsidio sino que requiere una participación activa del trabajador con la finalidad de que adquiera o perfeccione unos conocimientos que le permitan mayores posibilidades de encontrar empleo. Diría que se trata, más bien, de un híbrido entre el subsidio por desempleo y la renta activa de inserción al recoger elementos de una y otra para crear esta nueva figura temporal de carácter extraordinario en el actual tiempo de crisis.

¹ Programa que se dirige tan sólo a quienes han agotado las prestaciones o el subsidio por desempleo desde el 1 de agosto de 2009.

² Que incluye, asimismo, a quienes han agotado las prestaciones o el subsidio por desempleo desde el 1 de enero de 2009.

³ Corrección de erratas, BOE del 17 de febrero de 2010.

⁴ Apartado I, párrafo cuarto, de la Exposición de Motivos de la Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

⁵ *Ibidem*.

El instrumento legal que se utilizó inicialmente para establecer el programa, parece el más adecuado pues, como señala el apartado III de la exposición de motivos del decreto-ley, es verdad que «concurren por su naturaleza y objetivos las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución como presupuesto del real decreto-ley, puesto que, en efecto, día a día aumenta en España el número de trabajadores que agotan la duración de las prestaciones o de los subsidios por desempleo sin encontrar trabajo, muchos de ellos sin tener otros recursos, lo que conduce de manera inminente a la situación de exclusión social. La previsión de una garantía mínima de ingresos para este colectivo precisa inevitablemente ejecutarse de manera urgente para responder con eficiencia a la situación extraordinaria a la que asiste la sociedad española y que se caracteriza, de un lado, por el fuerte aumento del colectivo de desempleados y, de otro, por el notable incremento de la duración de los periodos de desempleo».

No estaría de más ya en la redacción de decreto-ley que se hubiera realizado alguna actuación respecto de aquellos desempleados que llevaban más tiempo sin percibir la prestación o el subsidio (objetivamente los más necesitados), pues resulta comprensible que se sientan discriminados respecto a los que agotaron su prestación a partir de 1 de agosto de 2009, que sí podrán, si cumplen el resto de requisitos, percibir la nueva prestación.

El programa que contiene, primero el Real Decreto-Ley 10/2009, a continuación la Ley 14/2009, y su prórroga por Real Decreto 133/2010 intenta complementar otras medidas que se llevaron a cabo mediante la publicación en su origen por el *Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*, y finalmente por Ley 27/2009, de 30 de diciembre (BOE del 31)⁶, con igual denominación, que contiene, aparte de medidas de mantenimiento y fomento del empleo, la ampliación de la protección de los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo a través de la reposición de las prestaciones por desempleo, así como la eliminación del periodo de espera de los subsidios por desempleo, con lo que se cumple la Resolución n.º 14 aprobada en el Congreso de los Diputados en el Debate del Estado sobre la Nación en 2009, que no obtuvo el pleno respaldo en la mesa del diálogo social de finales de julio de 2009.

Como paso previo a la valoración crítica de la nueva medida, conviene realizar el análisis de los aspectos técnicos (concepto, requisitos, importe, duración y prórroga, incompatibilidades...), así como aquellas otras iniciativas que acompañan al programa que permitan la obtención de los elementos de juicio suficientes para su valoración, tanto positiva como de aquellos aspectos mejorables. Así, de lo descrito hasta el momento, es positivo el hecho de la existencia de la nueva iniciativa, que intente aliviar la precaria situación en la que quedan quienes agotan la protección económica por desempleo y se encuentran en situación de necesidad. En particular, respecto a los destinatarios del programa, quizá hubiera sido más equitativo ocuparse, desde un principio, primero de aquellos que se presumiblemente tienen mayor necesidad por encontrarse más tiempo sin percibir la prestación o el subsidio por desempleo, si bien se ha intentado rectificar en la posterior norma ampliando el periodo de cobertura desde enero de 2009, aunque con leves retoques en las condiciones de acceso, como se verá más adelante.

⁶ Esta Ley 27/2009, de 30 de diciembre, añade al Real Decreto-Ley 2/2009, además de un nuevo Capítulo IV sobre el Plan extraordinario de mantenimiento y fomento del empleo de los trabajadores con discapacidad, numerosas disposiciones adicionales (hasta 18) que no contemplaba el anterior decreto-ley.

Por otro lado, es de destacar la existencia de un importante incremento del número de expedientes de protección por desempleo que se vienen tramitando, por lo que se ha entendido aconsejable dar el impulso necesario a la utilización de medios electrónicos, tal y como prevé la Ley 11/2007, de 22 de junio, mediante el intento de agilizar las tramitaciones de los diversos procedimientos de gestión, no sólo a través del mandato a las diversas Administraciones de que trasladen con carácter inmediato a los Servicios Públicos de Empleo las resoluciones que se refieren a la prestación por desempleo extraordinaria, sino mediante la tramitación electrónica automatizada de los procedimientos de gestión de las demás prestaciones por desempleo (art. 8. apartado 4 Ley 14/2009), como se prevé en la nueva disposición adicional cuadragésima sexta de la LGSS, incorporada por la disposición final primera de la Ley 14/2009⁷, y como recomienda el apartado 6 del artículo 8 de Ley 14/2009, con respecto a los intercambios de información previstos en la ley para la aplicación del programa.

Junto a la principal novedad de la norma de retrotraer los efectos del campo de aplicación y por ello de aplicación a quienes hubieran agotado la prestación o el subsidio a partir del 1 de enero de 2009, tres son las novedades de cierta trascendencia que incorpora la Ley 14/2009, objeto de análisis, respecto del Real Decreto-Ley 10/2009:

- La primera tiene que ver con la advertencia de que la prestación por desempleo extraordinaria *podrá obtenerse una sola vez*. Previsión que, pese a que pudiera presumirse o suponerse, no se decía de modo expreso en el decreto-ley.
- En segundo lugar, ha habido un cambio que ha pasado desapercibido en las condiciones o requisitos de acceso a la nueva prestación extraordinaria, que se refiere al cómputo de la unidad familiar, considerando por separado a los padres de forma alternativa con los demás familiares, lo que reduce las posibilidades de reunir el requisito de carencia de rentas para causar derecho a la incorporación en el programa.
- En tercer lugar, se contempla la extraña posibilidad de que el beneficiario de la prestación por desempleo extraordinaria se encuentre en alguna de las situaciones que dan derecho al subsidio por desempleo, lo que, aparte de no entenderse del todo bien, pues se supone que no tiene derecho al subsidio para ser beneficiario de la prestación extraordinaria, establece una serie de supuestos según mantenga o reanude la prestación.

De menor relevancia, pero que también se añaden al primitivo decreto-ley, son la nueva disposición adicional primera, en donde, como nos tienen acostumbrados en muchas normas de rango legal, se nos informa de que el Gobierno realizará un estudio sobre la nueva prestación por desempleo extraordinaria, así como las actuales prestaciones y subsidios por desempleo. La otra novedad –disposición adicional segunda–, necesaria a mi entender, es la posibilidad de que el Servicio Público Estatal establezca convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para el desarrollo del programa, en los términos del artículo 28 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Dicha colaboración debe ser lo más eficaz posible a fin de dar al colectivo incluido en el programa un tratamiento prioritario, teniendo como objetivo principal facilitar a los interesados la infor-

⁷ Desarrollada por la Resolución de 15 de octubre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se regula la tramitación electrónica automatizada de diversos procedimientos en materia de protección por desempleo (BOE del 17).

mación indispensable, solventar las incidencias que se produzcan, así como recoger las solicitudes y la documentación que acompañe a las mismas ⁸.

2. EL PROGRAMA TEMPORAL DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO E INSERCIÓN

2.1. Objeto y duración.

La Ley 14/2009 entiende la prestación por desempleo extraordinaria como una parte del programa, de manera que no es posible beneficiarse sólo de la prestación sino que es preciso que el trabajador adopte una postura activa y así, el artículo 1.1 establece que el objeto del programa se desdobra en dos:

- Facilitar cobertura económica, con carácter extraordinario, a personas en situación de desempleo que, habiendo agotado la prestación por desempleo contributiva o el subsidio por desempleo, carezcan de rentas.
- Que tales personas adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral.

2.1.1. Efectos del programa.

La duración del programa (art. 1.2 Ley 14/2009), que en principio fue de 6 meses, desde el 16-8-2009 hasta el 15-2-2010 ⁹, se ha prorrogado por otros seis meses ¹⁰, como establece el artículo único del Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, por el que se establece la prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre (BOE del 16) ¹¹, de acuerdo con la disposición final tercera que habilitó al Gobierno la posibilidad

⁸ Instrucciones para la aplicación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción, de la Subdirección General de las Prestaciones por Desempleo, pág. 1.

⁹ Debe entenderse que para acogerse al programa el último día posible era hasta el 15 de febrero de 2010.

¹⁰ Concretamente señala el artículo único del Real Decreto 133/2010, que «se prorroga por seis meses, entre el día 16 de febrero de 2010 y el día 15 de agosto de 2010, ambos inclusive, la aplicación de lo establecido en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, a los trabajadores en situación de desempleo que cumplan las condiciones y requisitos establecidos en dicha ley, y que, dentro del periodo de prórroga antes indicado extingan por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo, o los subsidios por desempleo establecidos en el artículo 215 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio».

¹¹ Como anécdota cabe comentar que la disposición final tercera del Real Decreto 133/2010, fijaba su entrada en vigor, al día siguiente de la publicación, es decir, el día 17 de febrero de 2010, con lo que hubiera quedado un día, el 16, sin cobertura legal para quienes agotaron la prestación ese día, en franca contradicción con el periodo de prórroga establecido en el artículo único que señala que se inicia el día 16 de febrero de 2010. Tal situación fue rápidamente corregida en el BOE del día siguiente (17 de febrero de 2010), en donde en una corrección de erratas modifica la citada disposición final tercera, en donde, ahora sí, establece la entrada en vigor del real decreto, «el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado».

de ampliarlo por periodos de seis meses, en función de las disponibilidades presupuestarias, las perspectivas económicas y la situación de desempleo.

Con respecto a la fecha del agotamiento de la prestación o subsidio, el decreto-ley (disposición transitoria única Real Decreto-Ley 10/2009) posibilitó que los efectos del programa se produjeran no sólo desde la entrada en vigor de la norma (16-8-2009), sino que los mismos se retrotrajeran al 1-8-2009. Y aquí es donde se encuentra la principal crítica que se opuso a la medida, porque siendo una disposición que amplía el arco de beneficiarios más allá de la fecha de entrada en vigor de la norma, sin embargo no dejó satisfechos a buena parte de los que agotaron la prestación, la gran mayoría los que agotaron la prestación o el subsidio antes de 1 de agosto de 2009.

Pienso que si no se hubiera incluido esa disposición transitoria, es decir, que el programa sólo fuera aplicable a quienes agotaron la prestación desde su entrada en vigor, no hubiera molestado tanto, pues entra dentro de lo razonable que las normas se apliquen a partir de su vigencia y no antes. Es cuando se altera esa práctica común –incluso como en este caso de beneficiar a los que agotaron la prestación o el subsidio entre el 1 y el 15 de agosto–, cuando no se ha entendido la razón de retrotraer la medida sólo hasta el 1 de agosto y no antes como por ejemplo desde el 1 de enero. Bien es verdad que las razones en estos casos siempre son de tipo presupuestario.

La nueva disposición transitoria única de la Ley 14/2009 viene a suplir la deficiencia, siempre a costa del déficit presupuestario, como consecuencia de las presiones de los sindicatos, y amplía el programa a los que agotaron la prestación o subsidio desde el 1 de enero de 2009.

Con independencia de que la medida supone algo que creo debe evitarse en la situación de crisis en la que nos encontramos, es decir el aliento a la subvención en detrimento de la inversión en la creación de empleo, técnicamente no veo acertada esta posibilidad, pues al hablar de un «programa», se está refiriendo el precepto no sólo a la prestación por desempleo extraordinaria que lo compone, sino también a esos itinerarios activos de inserción de que habla la norma, por lo que sí, los efectos económicos pueden retrotraerse al 1 de enero de 2009, pero, ¿qué sucede con los «itinerarios»?; ¿queda libre el beneficiario de realizarlos cuando precisamente la filosofía de la ley es esa combinación –prestación económica/formación–, sin la cual se desvirtúa el programa?

Por tanto, no parece adecuado el mecanismo de que sólo uno de los componentes del programa –la prestación extraordinaria– pueda ser objeto de percepción con efectos retroactivos y se dejen sin aplicación los itinerarios activos de inserción que debieran haber correspondido a ese periodo. Al menos debería haberse reconocido así en la citada disposición transitoria única, al retrotraer los efectos al 1-1-09 tan sólo de la prestación extraordinaria de la prestación, en lugar de hacerlo de todo el programa.

2.1.2. Límite de la prestación extraordinaria.

A diferencia de la «duración» del programa de seis meses, que no prevé límite con respecto a la posibilidad de incorporarse más de una vez, sí que se ha establecido respecto a la prestación extraordinaria, como novedad según el nuevo apartado 3 del artículo 2 incorporado por la Ley 14/2009, que

«podrá obtenerse una sola vez». No se especifica nada más, lo que parece indicar que no existe posibilidad de que el beneficiario de la prestación extraordinaria pueda lucrar posteriormente, ni siquiera pasado un tiempo prudencial, nuevamente la prestación, lo que la dota de un carácter excepcional y único como medida dirigida contra las consecuencias de la crisis laboral.

En este sentido, debe entenderse que la prestación extraordinaria se obtiene una sola vez, incluso en los casos en que no haya agotado la misma por el tiempo máximo establecido, por lo que no es posible completar el tiempo con otro periodo posterior, puesto que, como señala la norma, el derecho a la misma sólo podrá obtenerse una sola vez.

Por otro lado, si bien el margen previsto para acogerse a esta medida era estrecho cuando se publicó la Ley 14/2009, en principio desde noviembre hasta el 15 de febrero de 2010, la prórroga permite su ampliación hasta el 15 de agosto de 2010.

2.2. Beneficiarios.

Podrán ser beneficiarios del citado programa, de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 14/2009, las personas desempleadas menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación al mismo, hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo incluidas sus prórrogas¹².

En realidad, se trata de una mera prolongación de la protección por desempleo, ya derive de la prestación o del subsidio, si bien incorporando las condiciones y requisitos de este último, por lo que debe calificarse como una ayuda de naturaleza asistencial.

Por tratarse de ayudas de naturaleza asistencial, es decir, de prestaciones que se otorgan en casos de necesidad económica actual que precisan de acreditación, me quedan serias dudas de que deban otorgarse con carácter retroactivo, nada menos que desde el 1 de enero de 2009. Entiendo que las ayudas deben responder a necesidades actuales. Por tanto, en el caso de que se le hubiera extinguido a un beneficiario la prestación o el subsidio por desempleo, el requisito de no superar el 75% del SMI debe cumplirse, precisamente en aquel momento, y además habrá que comprobar que durante todo el periodo hasta la solicitud, una vez en vigor la Ley 14/2009, el interesado acredite su cumplimiento. De modo que los pasos para obtener la prestación con carácter retroactivo deberían ser: primero reunir los requisitos en el momento de la solicitud, pero también en el momento del agotamiento de la prestación o subsidio por desempleo.

Asimismo, prescribe el artículo 3 de la Ley 14/2009 que «los trabajadores para su incorporación y mantenimiento en el Programa, deberán cumplir las obligaciones que implica el compromiso de acti-

¹² En el caso de trabajadores desempleados que con posterioridad a su incorporación al programa cumplan los 65 años de edad, podrán mantenerse en el mismo, siempre que acrediten mediante certificación de la entidad gestora competente que no reúnen los requisitos para acceder a la pensión contributiva de jubilación (*Instrucciones para la aplicación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción*, cit. pág. 5).

vidad que suscriban y aquellas que se deriven del mismo, así como las previstas en el artículo 231.1 de la Ley General de la Seguridad Social ¹³».

Con respecto a la incorporación, la oficina de empleo enviará, con diez días de antelación a la fecha prevista de agotamiento, una comunicación a cada desempleado que agote la prestación contributiva y el subsidio por desempleo y que sea potencial beneficiario del programa ¹⁴.

2.2.1. Agotamiento de la prestación por desempleo (nivel contributivo).

Concretamente, el artículo 2.1 a) de la Ley 14/2009 exige para el acceso al programa, que se haya extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo dentro del periodo de duración del programa, y no tengan derecho al subsidio por desempleo, siempre que carezcan de rentas ¹⁵, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

¹³ Según el artículo 231.1 de la LGSS, «son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:

- a) Cotizar por la aportación correspondiente a la contingencia de desempleo.
- b) Proporcionar la documentación e información que reglamentariamente se determinen a efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación del derecho a las prestaciones.
- c) Participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determine el Instituto Nacional de Empleo o las entidades asociadas de los Servicios Integrados para el Empleo; y aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por la Oficina de Empleo o por la agencia de colocación sin fines lucrativos.
- d) Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine por la entidad gestora en el documento de renovación de la demanda; y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante la entidad gestora, la agencia de colocación sin fines de lucro o las entidades asociadas de los Servicios Integrados para el Empleo.
- e) Solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento de la producción de dichas situaciones.
- f) Reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.
- g) Devolver al Instituto Nacional de Empleo o, en su caso, a las agencias de colocación sin fines lucrativos, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos.
- h) Suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad.
- i) Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los Servicios Públicos de Empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción.

Sin perjuicio de la obligación de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los cien primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores».

¹⁴ *Instrucciones para la aplicación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción*, cit., pág. 2.

¹⁵ «Se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer el desempleado derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50% del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente» (art. 215.3.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en adelante, LGSS). Remisión al artículo 215.3.2 citado que realiza el artículo 2.1 a) último párrafo de la Ley 14/2009.

En este punto sí quiero llamar la atención acerca de un sutil cambio que se ha producido desde la publicación del decreto-ley a la ley, y es acerca de la diferente consideración de los padres como integrantes de la unidad familiar, a los efectos del cómputo de la suma de las rentas de la citada unidad, como segundo obstáculo, además de carecer de rentas propias que no alcancen el 75% del SMI.

En efecto, en la redacción primitiva se decía, con respecto al requisito de rentas familiares: «A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, si tiene padres y/o cónyuges, y/o hijos menores de 26 años, o mayores con discapacidad 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» [art. 2.1 a) párrafo 3.º RDL 10/2009].

El cambio, supone eliminar a los padres dentro del cómputo de la unidad familiar, si bien se hace la concesión de incorporarlos subsidiariamente tan sólo en el caso de que el solicitante no conviva con ninguno de los familiares que establece la norma, pero sí conviva con sus padres, lo que puede disminuir la posibilidad de reunir el requisito de carencia de rentas de la unidad familiar.

De esa forma, el artículo 2.1 a) de la Ley 14/2009, establece que «únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluidas las del solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

A estos efectos, la unidad familiar se considerará integrada por el solicitante y el cónyuge, y/o hijos menores de 26 años, o mayores con discapacidad o menores acogidos.

En el caso de que el solicitante carezca de la totalidad de los indicados en el párrafo anterior, se considerará que la unidad familiar está integrada por el solicitante y sus padres, siempre que conviva con ellos».

Por ejemplo, si la unidad familiar la forman el cónyuge, dos hijos menores de 26 años y los dos padres, sólo se consideran cuatro personas (se excluyen los padres)¹⁶. En tal caso, si la suma de las rentas de la unidad familiar así constituida, dividida entre cuatro fuera superior al 75% SMI, no tendría derecho a incorporarse al programa; sin embargo, si se incluyera a los padres (con sus rentas, naturalmente), pero dividiéndolas por seis no superarían el 75% del SMI, ello supondría que la ley puede en algunos casos perjudicar a los solicitantes respecto al anterior real decreto-ley. Lo que, nuevamente, en este aspecto concreto beneficia a los solicitantes de la prestación extraordinaria que reunían los requisitos desde el 16-8-09 al 12-11-09 (fecha de la entrada en vigor de la ley), pero que no los hubieran acreditado con la ley. En cambio, muchos que contaban con los anteriores requisitos de carencia de rentas han podido ver frustradas sus expectativas de acceso a la nueva prestación. Me refiero sobre todo a los que agotaron sus prestaciones económicas en el periodo 1-1-09 a 31-7-09, que únicamente pueden invocar la Ley 14/2009.

¹⁶ Se puede incorporar al programa más de un miembro de la unidad familiar si reúne el requisito de carencia de rentas y el resto de requisitos exigidos.

La consecuencia de todo ello es que, si bien se amplía el arco protector, en cuanto al periodo, de posibles beneficiarios de la prestación por desempleo extraordinaria (los que cumplieron los requisitos exigidos entre el 1-1-2009 y 31-7-2009), sin embargo, se endurece el requisito de carencia de rentas a ellos aplicable y también para quienes agoten sus prestaciones o subsidios a partir de la entrada en vigor de la Ley 14/2009.

2.2.2. Agotamiento del subsidio por desempleo.

La otra posibilidad de acceder al programa aparece en el artículo 2.1.b) de la Ley 14/2009. Para ello es preciso que se hayan extinguido por agotamiento, incluidas las prórrogas, los subsidios por desempleo establecidos dentro del periodo de duración del programa, siempre que reúnan los requisitos de carencia de rentas exigidos.

2.2.3. Sujetos excluidos.

En principio, la Ley 14/2009, en el apartado 4 de su artículo 2 excluye del programa a determinados colectivos de beneficiarios que agotan las prestaciones o subsidios por desempleo. Concretamente son los siguientes:

- Los trabajadores que agoten el subsidio específico para mayores de 52 años.
- Los trabajadores fijos discontinuos que, mientras mantengan dicha condición, agoten la prestación por desempleo o los subsidios por desempleo durante los periodos de inactividad productiva.
- Los trabajadores que agoten la prestación por desempleo o los subsidios por desempleo durante la suspensión de la relación laboral o la reducción de la jornada de trabajo en virtud de expedientes de regulación de empleo.

2.3. Requisitos.

Tanto en el supuesto de extinción de la prestación como en el del subsidio por desempleo, las personas desempleadas deberán estar inscritas como demandantes de empleo, suscribir el compromiso de actividad (art. 231.2 LGSS)¹⁷ y comprometerse a realizar las distintas actuaciones que se

¹⁷ El apartado 2 del artículo 231 de la LGSS establece:

«A los efectos previstos en este título, se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo.

Para la aplicación de lo establecido en el párrafo anterior, el Servicio Público de Empleo competente tendrá en cuenta la condición de víctima de violencia de género, a efectos de atemperar, en caso necesario, el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del compromiso suscrito».

determinen por el Servicio Público de Empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral en que participen (art. 2.2 Ley 14/2009).

Con respecto al momento en que deben concurrir los requisitos de carencia de rentas individuales y, en su caso, de rentas familiares, ambas normativas divergen, pues en el Real Decreto-Ley 10/2009 se exigía que deberán concurrir en el momento del agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo, así como en el momento de la solicitud y durante la percepción de la prestación por desempleo extraordinaria (art. 2.3 RDL 10/2009); sin embargo, la Ley 14/2009 (art. 2.3) descarta uno de esos momentos. Concretamente, el que se refiere al agotamiento de la correspondiente prestación, pues tal posibilidad es omitida en la redacción de la ley.

La consecuencia de esta modificación es que en el caso de que agotara la prestación o subsidio por desempleo y todavía no hubiera solicitado la prestación extraordinaria, pero reuniera los requisitos de carencia de recursos económicos y sin embargo al solicitar la prestación dejara de reunirlos, no tendrá derecho –a diferencia de la normativa que le precede (RDL 10/2009)– a la prestación extraordinaria generada en ese breve intervalo en que sí reunía los requisitos entre el momento del agotamiento y el de la solicitud en que dejó de reunirlos.

Se trata de otro límite, en este caso de menor entidad apenas perceptible, pero que supone una restricción de derechos respecto de la primitiva normativa.

2.4. Plazos de solicitud.

La prestación no se percibe de oficio, sino que es preciso solicitarla por el interesado mediante su presentación dentro de los 60 días hábiles siguientes al agotamiento de la prestación de nivel contributivo o el subsidio por desempleo, en el modelo oficial establecido, que incluye la suscripción expresa del compromiso de actividad y de participar en un itinerario de inserción y se presenta en el Servicio Público de Empleo competente de la gestión del itinerario¹⁸, que será el de la Comunidad Autónoma en la que el trabajador figure como demandante de empleo.

Debe tenerse muy en cuenta que, **transcurrido dicho plazo de 60 días hábiles, se denegará la prestación por desempleo extraordinaria** (art. 6 Ley 14/2009).

Resulta confusa la previsión de la disposición transitoria única de la Ley 14/2009, en donde se previene que en los casos en los que el agotamiento de la prestación o subsidio se produzca desde el 1-1-2009, el plazo de presentación de la solicitud de 60 días se inicia desde el día siguiente hábil a la entrada en vigor de la ley. Al entrar en vigor el día 13-11-09, el plazo debe entenderse iniciado el 14-11-2009¹⁹. Necesaria aclaración, pues si el plazo es de 60 días desde el agotamiento de la pres-

¹⁸ De acuerdo con ello, el artículo 4 de la Ley 14/2009 prevé que los Servicios Públicos de Empleo de las Administraciones Públicas competentes definirán los contenidos del itinerario de inserción laboral en el que deben participar los beneficiarios del programa.

¹⁹ No obstante, las solicitudes formuladas el 13-11-09 se considerarán presentadas el 14-11-09 a todos los efectos (*Instrucciones para la aplicación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción*, cit., pág. 4).

tación o subsidio y éstos se produjeron en enero o febrero hasta agosto de 2009, el plazo hubiera expirado hacía tiempo.

En realidad, el plazo de solicitud que establece la ley debe desglosarse en dos tramos: el primero es el que corresponde a los agotamientos de prestaciones o subsidios correspondientes al periodo 1-1-2009 y 31-7-2009; el segundo, al periodo que comprende desde el día siguiente hábil a la entrada en vigor de la Ley 14/2009 (14-11-2009) en adelante, hasta los 60 días siguientes al 15-2-2010, pues los agotamientos correspondientes a solicitudes del periodo intermedio (1-8-2009 a 12-11-2009) entiendo que entran dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 10/2009, con el mismo plazo, si bien con los efectos del propio decreto-ley, que contiene algunas diferencias, como se ha examinado, respecto de la ley.

En el caso de que el agotamiento de la prestación o subsidio se hubiera producido entre el 1 y el 15 de agosto de 2009, se deberá presentar la solicitud dentro de los 60 días hábiles siguientes al de la publicación en el BOE del Real Decreto-Ley 10/2009, es decir, desde el 16 de agosto.

2.5. Importe, duración, cotización y financiación de la prestación por desempleo extraordinaria.

El artículo 5.1 de la Ley 14/2009 prevé escuetamente que la **cuantía mensual** de la prestación por desempleo extraordinaria será igual al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual vigente y se devengará a partir del día siguiente a la fecha de la solicitud de admisión al programa.

Coincide este importe con el importe que ordinariamente se encuentra establecido para el subsidio por desempleo y también para la renta activa de inserción.

El apartado 2 se refiere a la **duración máxima** de la prestación por desempleo extraordinaria, que será de 180 días. Se entiende que tal duración lo será siempre que mantenga los requisitos exigidos, destacando sobre todo el de no superar las rentas legalmente establecidas en la forma prescrita por el artículo 2.1 de la Ley 14/2009.

En el momento que supere tales rentas deberá declararlo y se procederá a la suspensión de la prestación extraordinaria, como se desprende del artículo 7.2 de la ley al remitirse entre otras al artículo 219.2 de la LGSS.

Con respecto a la **cotización a la Seguridad Social**, al igual que en el subsidio por desempleo y en la renta activa de inserción, «el Servicio Público de Empleo Estatal no cotizará por los beneficiarios de la prestación por desempleo extraordinaria durante la percepción de la misma, si bien dichos beneficiarios tendrán derecho a la prestación de asistencia sanitaria y, en su caso, a las prestaciones familiares, en las mismas condiciones que los trabajadores incluidos en alguno de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social».

En relación a la **financiación del programa**, el artículo 10 de la Ley 14/2009 establece un reparto de competencias bipolar; por un lado, la prestación por desempleo extraordinaria se financiará con

cargo a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal ²⁰. Por otro, las acciones incluidas en los itinerarios de empleo se financiarán con cargo a los presupuestos de los Servicios Públicos de Empleo competentes. Sin duda, hace referencia a los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas.

2.6. Nacimiento, suspensión y extinción de la prestación por desempleo extraordinaria.

Como en cualquier otra prestación, la extraordinaria por desempleo tiene un inicio, una duración y finalmente se extingue, pudiendo en determinados casos verse suspendida.

El derecho a la prestación extraordinaria se inicia a partir del día siguiente al de la solicitud, siempre, claro está, que se reúnan los requisitos exigidos.

2.6.1. Suspensión.

La suspensión del derecho a la prestación por desempleo extraordinaria supone la interrupción del abono de la prestación.

El derecho a la percepción de la prestación por desempleo extraordinaria se suspenderá por la entidad gestora, en los mismos supuestos que los previstos en la prestación y el subsidio por desempleo, y que son los siguientes (por remisión del art. 7.2 Ley 14/2009) ²¹:

- Durante el periodo que corresponda por imposición de sanción por infracciones leves y graves en los términos establecidos en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social [art. 212.1 a) LGSS] ²².

²⁰ El artículo 11 de la Ley 14/2009 desglosa con detalle la financiación de la prestación extraordinaria por desempleo tanto en su incidencia en el presupuesto de gasto del Estado como en su incidencia en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.

²¹ Véanse las causas de suspensión en el artículo 212 de la LGSS, así como en el artículo 6 del Real Decreto 625/1985.

²² Las causas de suspensión por sanción figuran en los apartados 3, del artículo 24, y 4 del artículo 25 del TRLISOS: Sanción por infracción leve (art. 24.3 TRLISOS):

1. No comparecer, previo requerimiento ante el servicio público de empleo, las agencias de colocación sin fines lucrativos o las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada.
2. No devolver en plazo, salvo causa justificada, al Servicio Público de Empleo o, en su caso, a las agencias de colocación sin fines lucrativos, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos.
3. No cumplir las exigencias del Compromiso de Actividad, incluida la no acreditación de la búsqueda activa de empleo, salvo causa justificada, siempre que la conducta no esté tipificada como otra infracción leve o grave en los artículos 24 y 25 del TRLISOS.

Sanción por infracción grave (art. 25.4 TRLISOS, párrafo segundo):

1. Rechazo de una oferta de empleo adecuada, salvo causa justificada.
2. Negarse a participar en los programas de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, salvo causa justificada.

- Mientras el titular del derecho se encuentre prestando el servicio militar o realizando una prestación social sustitutoria de aquél ²³, o esté cumpliendo condena que implique privación de libertad, salvo que el titular tuviese responsabilidades familiares y no disfrutara de renta familiar alguna cuya cuantía exceda del salario mínimo interprofesional ²⁴, en cuyo caso continuará percibiendo la prestación, previa solicitud del interesado [art. 212.1. letras b) y c) LGSS].
- Mientras el titular del derecho realice un trabajo por cuenta ajena de duración inferior a doce meses, o mientras el titular del derecho realice un trabajo por cuenta propia, de duración inferior a veinticuatro meses [art. 212.1 d) LGSS].
- En los supuestos a que se refiere el artículo 295 de la Ley de Procedimiento Laboral ²⁵, mientras el trabajador continúe prestando servicios o no los preste por voluntad del empresario en los términos regulados en dicho artículo durante la tramitación del recurso. Una vez que se produzca la resolución definitiva se procederá conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 209 [art. 212.1 e) LGSS].

2.6.2. Extinción.

El derecho a la percepción de la prestación por desempleo extraordinaria se extinguirá en los casos siguientes (por remisión del art. 7.2 Ley 14/2009) ²⁶:

- Agotamiento del plazo de duración de la prestación extraordinaria. Ésta es la causa ordinaria.

De acuerdo con el artículo 47 letras a) y b) del apartado 1 del TRLISOS, la suspensión por sanción, además de la interrupción en el abono de las prestaciones, supondrá la reducción de la duración de la prestación reconocida en un mes como mínimo, o de tres, según se trate de infracción leve o grave, y hasta un máximo de seis meses, en los casos de reincidencia.

Se trata de un caso de suspensión por sanción, en que el periodo de percepción de la prestación se reducirá por tiempo igual al de la suspensión producida, de modo que más que de suspensión estaríamos ante una pérdida de parte de la prestación, a diferencia del resto de supuestos que estudiamos a continuación, en donde la suspensión del derecho a la prestación únicamente afecta a la interrupción de la misma, sin que el periodo total de percepción se vea reducido.

De igual forma, en todos los casos de suspensión, salvo el presente (por sanción), el trabajador debe solicitar la reanudación del derecho en la oficina de empleo que le corresponda al finalizar la causa que produjo la suspensión.

²³ Tanto la prestación del servicio militar como la prestación social sustitutoria del mismo quedó suspendida desde el 31 de diciembre de 2001.

²⁴ Debe entenderse el Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

²⁵ En el citado artículo se establece que «1. Cuando en los procesos donde se ejerciten acciones derivadas de despido o de decisión extintiva de la relación de trabajo la sentencia declare su improcedencia y el empresario que hubiera optado por la readmisión interpusiera alguno de los recursos autorizados por la Ley, éste vendrá obligado, mientras dure la tramitación del recurso, a satisfacer al recurrido la misma retribución que venía percibiendo con anterioridad a producirse aquellos hechos y continuará el trabajador prestando servicios, a menos que el empresario prefiera hacer el abono aludido sin compensación alguna.

Lo anteriormente dispuesto también será aplicable cuando, habiendo optado el empresario por la readmisión, el recurso lo interpusiera el trabajador.

2. La misma obligación tendrá el empresario si la sentencia hubiera declarado la nulidad del despido o de la decisión extintiva de la relación de trabajo.

3. Si el despido fuera declarado improcedente y la opción, correspondiente al trabajador, se hubiera producido en favor de la readmisión, se estará a lo dispuesto por el apartado 1 de este artículo».

²⁶ Cfr. artículo 213.1 de la LGSS.

- Imposición de sanción en los términos previstos en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social ²⁷.
- Cumplimiento, por parte del titular del derecho, de la edad ordinaria de jubilación, salvo que no tenga acreditado el periodo de cotización exigido para causar derecho a la pensión de jubilación, o se trate de supuestos de relaciones laborales o reducción de jornada autorizados por resolución administrativa.
- Pasar a ser pensionista de jubilación, o de invalidez permanente en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez. En estos casos de invalidez, el beneficiario podrá optar por la prestación más favorable.
- Traslado de residencia al extranjero, salvo en los casos que reglamentariamente se determinen.
- Renuncia voluntaria al derecho.

2.6.3. Peculiaridades.

Si bien la prestación por desempleo extraordinaria puede suspenderse y extinguirse por las causas señaladas en la prestación o subsidio por desempleo ordinarios, como señalaba el Real Decreto-Ley 10/2009, sin embargo, la Ley 14/2009 ha incluido algunas peculiaridades que se refieren a la conexión de la prestación por desempleo extraordinaria con otras prestaciones relativas a la protección por desempleo.

Así, «en todo caso –a diferencia de lo establecido en la letra d) del apartado 1 del artículo 213 de la LGSS–, se producirá la extinción de la prestación por desempleo extraordinaria por realizar el titular uno o varios trabajos por cuenta ajena cuya duración acumulada sea igual o superior a doce meses,

²⁷ Según los párrafos a) y b) del apartado 1 del artículo 47 del TRLISOS, las sanciones aplicables son las siguientes:

- Por cuarta reincidencia en una infracción leve, habiéndose cometido la anterior infracción dentro de los 12 meses de la anterior infracción (apartados 2 y 3 del art. 24 TRLISOS).
- Por reincidencia por tercera vez en alguna de las siguientes infracciones graves, habiéndose cometido la anterior en los doce meses anteriores (apartado 4 del art. 25 TRLISOS):
 - Rechazo de empleo adecuado, salvo causa justificada.
 - Negativa a participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, salvo causa justificada.
- Por infracción grave de no comunicar la baja cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho, o se dejen de reunir los requisitos para su percepción, cuando por dicha causa se haya percibido indebidamente la prestación (art. 25.3 TRLISOS).
- Por infracción muy grave (art. 26 TRLISOS):
 - Obtener fraudulentamente prestaciones indebidas o superiores a las que les corresponden.
 - La connivencia con el empresario para la obtención indebida de las prestaciones por desempleo.
 - Compatibilizar el percibo de la prestación con el trabajo por cuenta propia o ajena, salvo en el caso de trabajo a tiempo parcial.
 - La no aplicación o la desviación en la aplicación de las prestaciones por desempleo que se perciban según lo que establezcan programas de fomento de empleo (apartado 4 del art. 26 TRLISOS).

sin que se pueda ejercer el derecho de opción establecido en el artículo 210.3 de la Ley General de la Seguridad Social» (art. 7.3 LGSS), consistente en optar por la prestación por desempleo que percibía anteriormente al desempeño del trabajo, ya que ese derecho de opción sólo se permite entre dos prestaciones de nivel contributivo.

Además, en el caso de que «el trabajador sea titular de un derecho a la prestación por desempleo extraordinaria y se encuentre, además, en alguna de las situaciones que dan derecho al subsidio por desempleo, podrá mantener o reanudar la percepción de la prestación por desempleo extraordinaria o solicitar el derecho al subsidio» (párrafo segundo del nuevo apartado 3, del art. 7 de la Ley 14/2009).

No alcanzo a entender que pueda producirse tal posibilidad. Lo más probable es que desde la vigencia del decreto-ley hasta la publicación de la ley se hayan presentado algunos supuestos de beneficiarios que, siendo beneficiarios de la prestación por desempleo extraordinaria, se encuentran en alguna situación que da derecho al subsidio, y por esa razón se ha incluido este apartado.

Pues bien, el artículo 7.3 párrafo 2.º de la Ley 14/2009 establece las consecuencias que se derivan, según se opte por una u otra posibilidad:

«En el caso de que se le reconozca el subsidio, la prestación por desempleo extraordinaria quedará extinguida».

Por el contrario, «si mantiene o reanuda la prestación por desempleo extraordinaria, con posterioridad podrá solicitar el subsidio por desempleo con aplicación, en su caso, de los efectos establecidos para las solicitudes fuera de plazo, salvo cuando se trate del subsidio previsto en el artículo 215.1.2 de la Ley General de la Seguridad Social, para el que se exigirá encontrarse de nuevo en situación legal de desempleo».

Se refiere la ley a aquellos parados que, reuniendo los requisitos exigidos con carácter general para causar derecho a los subsidios por desempleo, se encuentran en situación legal de desempleo y no tienen derecho a la prestación por desempleo (nivel contributivo) por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización exigido y que al menos hayan cotizado tres meses y tengan responsabilidades familiares o hayan cotizado seis meses sin responsabilidades familiares.

La primera posibilidad resulta razonable, pues es lógico que si se crea una prestación económica extraordinaria para quienes hayan agotado otra (como puede ser la prestación o el subsidio por desempleo) si acceden a un subsidio es porque no está agotado o porque se reúnen los requisitos para su percepción y por tanto desaparece la razón de la nueva prestación por desempleo extraordinaria.

La otra opción no me resulta clara, pues entiendo que desde el momento que se le presenta la posibilidad de optar por continuar disfrutando de la nueva prestación y de solicitar el subsidio una vez agotada la prestación por desempleo extraordinaria, estamos contemplando algo que no se corresponde con lo establecido ni con la filosofía de la norma, como es la aplicación subsidiaria de la nueva prestación por desempleo extraordinaria en los casos de agotamiento del subsidio o prestación por desempleo.

Esta segunda opción implica que el interesado puede optar por seguir percibiendo la nueva prestación y a continuación el subsidio.

Creo que el legislador se ha complicado la existencia, pues lo correcto, lo que se corresponde con el espíritu de la norma, hubiera sido subsumir en ambos casos la primera opción ²⁸.

En otras palabras, si estando el beneficiario en el disfrute de la prestación por desempleo extraordinaria, se encuentra, además, en alguna de las situaciones que dan derecho al subsidio por desempleo, no parece razonable que sea el beneficiario quien opte por una u otra posibilidad, sino que, automáticamente entiendo que debería ser incluido como beneficiario del subsidio quedando extinguida la prestación extraordinaria que venía percibiendo ²⁹.

Quedaría por resolver una cuestión técnica como es el hecho de la necesidad de solicitar el subsidio para que sea posible su reconocimiento. Tal inconveniente podría ser resuelto, mediante comunicación del propio Servicio Público de Empleo Estatal, en donde se le informe de su situación (que da derecho al subsidio) y del plazo para solicitar el subsidio, así como de la fecha de extinción de la prestación por desempleo extraordinaria.

En suma, no tiene demasiado sentido que el beneficiario pueda prolongar la nueva prestación concebida únicamente para cuando se ha agotado la prestación o el subsidio por desempleo, si mientras disfruta aquélla tiene derecho al subsidio.

Otra peculiaridad de la prestación por desempleo extraordinaria consiste en que, durante su percepción, si el beneficiario pasa a la situación de baja médica se mantiene el pago de dicha prestación extraordinaria sin que se aplique la normativa común para las prestaciones por desempleo del artículo 222.3 de la LGSS.

No obstante, el artículo 12 de la Ley 14/2009 prevé que en lo no previsto en la misma respecto a la prestación por desempleo extraordinaria se estará a lo dispuesto en el Título III de la LGSS, relativo a la protección por desempleo.

2.7. Compatibilidades e incompatibilidades.

Si bien la prestación de desempleo extraordinaria es compatible con la realización de trabajos de colaboración social por ser obligatoria su participación para el beneficiario de esa prestación, sin

²⁸ Sin embargo, la prestación de desempleo extraordinaria se ha asimilado por analogía a un subsidio por desempleo ordinario y, por tanto, al considerarse como otro subsidio se permite que el desempleado pueda elegir entre la prestación extraordinaria o el subsidio por desempleo ordinario, salvo en el subsidio para mayores de 52 años, cuya obtención debe prevalecer sobre el resto de subsidios (*Instrucciones para la aplicación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción*, cit., pág. 12).

²⁹ Sucede todo lo contrario, pues si agotada la prestación o el subsidio por desempleo, pudiera el trabajador acceder al programa o a la Renta Activa de Inserción (RAI), se le informa al trabajador que primero debe solicitar el programa, y que cuando se agote, si continúa en desempleo y reúne los requisitos podrá solicitar la RAI. De modo que si solicita primero la RAI, se le denegará, por no reunir el requisito de no tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo del artículo 2.1 c) del Real Decreto 1369/2006, que regula la RAI.

embargo ésta es incompatible –como establece el art. 9 de la Ley 14/2009–, de forma específica, con los «salarios sociales, rentas mínimas o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las distintas Administraciones Públicas», y con carácter general se aplican las incompatibilidades establecidas en el artículo 221 de la Ley General de la Seguridad Social y en sus normas de desarrollo. Como era de esperar, se remite a las incompatibilidades, establecidas para la protección por desempleo, con el trabajo, así como con otras prestaciones de la Seguridad Social. En consecuencia, el precepto de desarrollo es el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.

2.7.1. Con el trabajo.

Por un lado se establece la incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social (art. 221.1 LGSS)³⁰.

Por otro lado, se establece la incompatibilidad con el trabajo por cuenta ajena³¹, **excepto** cuando éste se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado³² (art. 221.1 LGSS).

La incompatibilidad con el trabajo se entiende referida tanto al trabajo efectivo como a los periodos de vacaciones y de descanso retribuido [art. 15.1.g) RD 625/1985].

Asimismo, en línea con la equiparación con la prestación o el subsidio por desempleo, la prestación extraordinaria es incompatible [art. 15.1 b) RD 625/1985, de 2 de abril]:

- Con actividades de investigación o cooperación retribuidas que supongan dedicación exclusiva.

³⁰ El artículo 15.1 b) 2.º del Real Decreto 625/1985 desarrolla la idea especificando la incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia, con independencia del número de horas que se dediquen a la actividad y de los resultados económicos obtenidos, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de Seguridad Social.

³¹ El artículo 15.1 b) 1.º del Real Decreto 625/1985 especifica la incompatibilidad con el trabajo retribuido por cuenta ajena a tiempo completo, en régimen laboral o administrativo, o con situaciones asimiladas, que supongan la inclusión en cualquier régimen del sistema de la Seguridad Social aunque no esté previsto cotizar por la contingencia de desempleo, salvo cuando esté establecida la compatibilidad en algún programa de fomento de empleo.

³² El artículo 15 del Real Decreto 625/1985 configura la relación entre el desempleo y el trabajo a tiempo parcial: Cuando un trabajador esté percibiendo prestación o subsidio por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga una colocación a tiempo parcial se le deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado (art. 15.2 RD 625/1985).

Cuando un trabajador realice un trabajo a tiempo completo y otro a tiempo parcial, si pierde el trabajo a tiempo parcial no podrá percibir prestación o subsidio por desempleo; si pierde el trabajo a tiempo completo percibirá prestación o subsidio por desempleo, deduciéndose de la cuantía correspondiente la parte proporcional al tiempo trabajado (art. 15.3 RD 625/1985).

Cuando el trabajador realice dos trabajos a tiempo parcial y pierda uno de ellos, tendrá derecho a percibir la prestación o subsidio por desempleo que le corresponda, sin deducción alguna. La obtención de un nuevo trabajo a tiempo parcial será incompatible con la prestación o subsidio que se le hubiera reconocido (art. 15.4 RD 625/1985).

En el caso de compatibilidades de la prestación o subsidio por desempleo y trabajo a tiempo parcial, la reducción de la cuantía de dicha prestación o subsidio no alterará su duración computada en días naturales (art. 15.5 RD 625/1985).

- Con el ejercicio por elección o designación de cargos públicos o sindicales o altos cargos de la Administración, retribuidos, que supongan dedicación exclusiva.
- Con la activación de la reserva retribuida, a la que se refiere el Real Decreto 1691/2003, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso y régimen de los reservistas voluntarios.
- Con cualquier otra situación que implique el derecho a percepciones económicas de carácter público como sustitutivas de las retribuciones dejadas de percibir por el cese en la actividad, manteniéndose un vínculo administrativo o laboral.

En consecuencia, no se puede solicitar la prestación extraordinaria cuando en el momento de la solicitud tenga trabajo por cuenta ajena o esté de baja médica.

No obstante, si durante el periodo de 60 días hábiles para solicitar el programa el trabajador realiza un trabajo por cuenta ajena y tras la situación legal de desempleo no le corresponde obtener la prestación ni el subsidio por desempleo, se considerará que el periodo trabajado suspende dicho plazo de 60 días para solicitar el programa, y el cómputo de dicho plazo se reanudará a partir de la situación legal de desempleo.

Lo mismo resulta de aplicación en los supuestos de baja médica, pues el periodo de 60 días se suspenderá en tales casos, reanudándose dicho plazo a partir del alta médica³³.

2.7.2. Con otra prestación.

La LGSS, en el artículo 221.2 especifica que la prestación o el subsidio por desempleo son «incompatibles con la obtención de pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social, salvo que éstas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación por desempleo»³⁴.

2.8. Gestión.

En principio, el Servicio Público de Empleo Estatal se compromete a informar a los trabajadores que agoten la duración de la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo, la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la prestación por desempleo extraordinaria y la admisión al programa (art. 8.1 Ley 14/2009).

³³ Instrucciones para la aplicación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción, cit., págs. 4-5.

³⁴ Es el caso del inválido que simultáneamente trabaja, de modo que «cuando un inválido permanente total pierda o se le suspenda un trabajo compatible con su situación de pensionista por invalidez, tendrá derecho a percibir la prestación o subsidio por desempleo que le corresponda además de la pensión de invalidez» (art. 16.4 RD 625/1985).

O el de quien se encuentra en situación de jubilación parcial al perder el trabajo:

La prestación o el subsidio por desempleo es compatible con la pensión de jubilación parcial prevista en el Capítulo III del Real Decreto 1131/2002, según su artículo 14.1 b); igualmente, véase el artículo 15.1 del Real Decreto 625/1985.

En realidad, la admisión al programa incluye la prestación por desempleo extraordinaria, por lo que básicamente son dos los objetos de gestión del programa: la «prestación por desempleo extraordinaria» y los denominados «itinerarios de inserción laboral».

2.8.1. Prestación por desempleo extraordinaria.

Según los apartados dos a cuatro del artículo 8 de la Ley 14/2009, el procedimiento de la gestión de la prestación por desempleo extraordinaria tiene lugar del siguiente modo:

Una vez realizada la solicitud de la prestación por desempleo extraordinaria (en la que debe constar el compromiso de actividad adquirido por la persona solicitante), se traslada por los Servicios Públicos de Empleo correspondientes al Servicio Público de Empleo Estatal.

A su vez, el Servicio Público de Empleo Estatal, a través de sus direcciones provinciales, debe declarar el reconocimiento o denegación, y la suspensión, extinción, o reanudación de la prestación por desempleo extraordinaria, lo que supone la admisión o inadmisión y la baja o reincorporación al programa ³⁵.

Finalmente, el Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, trasladarán con carácter inmediato a los Servicios Públicos de Empleo correspondientes las resoluciones relativas a esta prestación por desempleo extraordinaria, así como las bajas o las reincorporaciones a la misma que se produzcan.

2.8.2. Itinerarios de inserción laboral.

La gestión de las acciones correspondientes a los itinerarios de inserción laboral en el que deben participar los beneficiarios del programa debe ser realizada por los Servicios Públicos de Empleo competentes. Estos servicios deberán realizar las siguientes gestiones (art. 8.5 Ley 14/2009):

- Informar al Servicio Público de Empleo Estatal, con carácter mensual, acerca de la situación de la participación en dichos itinerarios de los beneficiarios del programa.
- Comunicar los incumplimientos de las obligaciones en el momento en que se produzcan.

Se insiste en que los intercambios de información previstos para la aplicación del programa se efectuarán preferentemente por medios telemáticos en los formatos que se faciliten por el Servicio Público de Empleo Estatal (art. 8.6 Ley 14/2009).

En la misma línea, la Ley 14/2009 añade un nuevo apartado 7 al artículo 8, advirtiendo de que las resoluciones relativas a la prestación y los pagos correspondientes se efectuarán en el menor

³⁵ En el caso de trabajadores desempleados procedentes del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, las resoluciones corresponde dictarlas al Instituto Social de la Marina.

plazo posible. Como límite en los plazos se remite a los previstos en el artículo 228 de la Ley General de la Seguridad Social, en particular, cabría citar el plazo (apartado 1 de la citada ley) para dictar resolución motivada, reconociendo o denegando el derecho a las prestaciones por desempleo en el plazo de quince días siguientes a la fecha en que se hubiera formulado la solicitud en tiempo y forma.

3. ESTUDIOS Y UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

3.1. Estudio de prestaciones y subsidios por desempleo.

En la parte final de la Ley 14/2009 se incluyen dos disposiciones adicionales que no figuraban en el Real Decreto-Ley 10/2009. De la segunda disposición ya hice referencia al referirme a los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

Con respecto a la primera disposición adicional, se obliga al Gobierno a la realización de un estudio sobre los resultados de la prestación extraordinaria por desempleo en el plazo de seis meses, así como de la vigente prestación y subsidios por desempleo, sobre la Renta Activa de Inserción y de los restantes mecanismos de protección por desempleo por parte de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Y establece para ello los siguientes criterios:

- Perceptores, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, participación de los mismos en actividades formativas y de interés público, e inserción en el mercado laboral.
- Cuantías de estas percepciones, participación de las entidades locales y grado de coordinación con las Comunidades Autónomas.

Este estudio de referencia deberá remitirse a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado.

El estudio a que se refiere será positivo si con él se mantienen aquellos aspectos positivos y al mismo tiempo se corrigen defectos o errores que puedan detectarse como consecuencia de su aplicación.

3.2. Utilización de medios electrónicos.

Con respecto a la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos en materia de protección por desempleo, ya se anunció que la disposición final primera de la Ley 14/2009 añade una nueva disposición adicional a la LGSS que se refiere expresamente a la tramitación electrónica de procedimientos en materia de protección por desempleo, con la siguiente redacción:

«De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en los procedimientos de gestión de la protección por desempleo previstos en el Título III de esta Ley³⁶.

A tal fin, mediante resolución del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, se establecerá previamente el procedimiento o procedimientos de que se trate, el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación».

La disposición que desarrolla esta cuestión es la *Resolución de 15 de octubre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se regula la tramitación electrónica automatizada de diversos procedimientos en materia de protección por desempleo* (BOE del 17), que tiene por objeto regular la tramitación electrónica automatizada de los procedimientos de gestión de las prestaciones a la que deberá acudir en los siguientes procedimientos que relaciona la primera resolución:

- Solicitudes de alta y reanudación de las prestaciones contributivas por desempleo y de los subsidios por desempleo; del programa de renta activa de inserción; de la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, y del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado actualmente en la Ley 14/2009.
- Solicitudes de prórrogas de los subsidios por desempleo.
- Solicitudes del abono de la prestación contributiva por desempleo en su modalidad de pago único; y del abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.
- Otros procedimientos que puedan dar lugar a la adopción de resoluciones de forma automatizada, relacionados con las prestaciones por desempleo solicitadas, reconocidas y/o percibidas, tales como suspensiones o extinciones del derecho.

Sobre la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento de la tramitación automática del reconocimiento de las prestaciones, el punto tercero de la resolución establece con minuciosidad los pasos a seguir por parte de los interesados.

³⁶ Según las definiciones que incorpora dicha Ley 11/2007, de 22 de junio, se entiende por actuación administrativa automatizada aquella producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular, incluyendo la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de mera comunicación. En consecuencia, no se trata sólo de tramitar un procedimiento administrativo por medios telemáticos, sino que permite su resolución automatizada a través de una aplicación informática, lo que exige el establecimiento de las garantías y límites que han de rodear este tipo de actuación.

Finalmente, el punto quinto establece que las resoluciones del Servicio Público de Empleo Estatal relativas al reconocimiento, denegación, suspensión o extinción de cualquiera de los procedimientos serán recurribles ante los órganos jurisdiccionales del orden social, previa reclamación ante la Dirección Provincial correspondiente del Servicio Público de Empleo Estatal, según el artículo 71 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril.

4. COMENTARIO FINAL

La nueva regulación del programa temporal de protección por desempleo e inserción ha sido la respuesta que se ha ofrecido a quienes han agotado toda posibilidad de seguir percibiendo prestaciones o el subsidio por desempleo a cargo de la Seguridad Social. Se trata de una medida que intenta prolongar la situación de los trabajadores como perceptores de prestaciones económicas con la particularidad de que además deben participar obligatoriamente en el denominado «itinerario activo de inserción laboral», cuyo contenido deben establecer las Comunidades Autónomas.

Las noticias que me llegan de los resultados de esta iniciativa no son del todo positivas, ya que buena parte de los posibles beneficiarios, pese a reunir los requisitos para ser incluidos en el programa, no han solicitado su inclusión en el mismo. Lo que parece indicar que es precisamente la segunda parte del programa (la participación en itinerarios de inserción laboral) la que desanima a los potenciales beneficiarios, que sin embargo sí percibieron la correspondiente prestación o subsidio ordinario hasta su agotamiento.

La razón de ello no puede ser otra (aseguro que no es mera deformación profesional) que la existencia de una amplia economía irregular en auge con la crisis, y que sin duda se incrementará, habida cuenta del importante paquete de medidas sobre subida de impuestos establecida en diversas leyes (de Presupuestos, de Economía Sostenible...) que entraron o entrarán en vigor durante el año 2010.

Esa condición de que los trabajadores que han agotado su prestación renuncien a incorporarse al programa levanta grandes sospechas de que lo hacen porque durante el tiempo que percibían la prestación ya realizaban trabajos incompatibles con la percepción de la misma y por eso no podrán asistir a los cursos de formación que establece obligatoriamente el Programa, si quieren percibir la prestación de desempleo extraordinaria, precisamente porque obtienen mayores ganancias de forma clandestina que si se incorporan al programa, aun sin la prestación extraordinaria.

A la vista de ello, la reflexión (a la que vengo dándole vueltas hace muchos años) que quisiera transmitir al lector al margen del régimen jurídico del nuevo programa que pacientemente se ha intentado desgranar en este trabajo es la siguiente: si tal es la condición de buena parte de los trabajadores, que mientras trabajan perciben simultáneamente prestaciones por desempleo (se estima en un 23%), creo que un aspecto del nuevo programa nos ofrece la solución para intentar atajar esta lacra del mercado sumergido. Y es el de, en lo sucesivo, exigir al trabajador que percibe cualquier

prestación o subsidio por desempleo que ocupe su tiempo, bien en trabajos al servicio de alguna Administración Pública o incluso Privada, como pudiera ser una ONG, de manera que pudiera estar controlado durante, al menos, el tiempo que presta sus servicios, bien en cursos de formación. Pero entiéndase, en cursos que realmente le sirvan al trabajador para mejorar el desempeño de su actividad, y no sólo para mantenerlos ocupados.

De este modo, se consigue evitar no sólo la ociosidad (como es sabido, siempre mala consejera) del trabajador, sino que no pueda realizar otros trabajos y además perciba la prestación económica por desempleo, al mismo tiempo que realiza una actividad productiva para un ayuntamiento, diputación, comunidad autónoma... con el consiguiente ahorro de gastos (tan necesario a la vista del déficit público) o participe en cursos de formación eficaces para realizar su trabajo con mayor calidad.

Para terminar, creo que, con independencia de la reflexión anterior, globalmente la iniciativa resulta interesante para poder seguir malviviendo con ese escuálido ingreso que supone el 80% del IPREM (426 euros mensuales en 2010). Sin embargo, junto a ello hubiera sido una buena oportunidad para incentivar más la actividad empresarial, que es como todo el mundo sabe la que realmente crea empleo. Otra cuestión es la forma para acometer la reforma laboral que propicie nuevos mecanismos para la creación de empleo.

En suma, a mi entender el quid de la cuestión para superar estos momentos de angustia para muchos trabajadores debemos buscarlo no tanto en subvencionar el paro (pan para hoy, hambre para mañana) sino sobre todo en subvencionar el empleo (facilitar la caña antes que el pez).