

EL ANTICIPO DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO A LOS INMIGRANTES: LA COMPRA DE UN RETORNO

PUY ABRIL LARRAÍNZAR

Profesora del CEF

EUGENIO LANZADERA ARENCIBIA

*Secretario General de la
Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

Extracto:

EL Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre (BOE del 20), y el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre (BOE del 11), regula la posibilidad de abono, de forma anticipada y acumulada, del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo a que tenga derecho el trabajador extranjero y que esté pendiente de percibir, condicionando su percepción al retorno voluntario a su país de origen, a cambio de no regresar a España en un plazo de tres años. En el presente trabajo se analizan las circunstancias en las que se enmarca esta medida, explicando el procedimiento a seguir para todos aquellos que decidan acogerse a ella.

Palabras clave: retorno, desempleo, abono acumulado y anticipado y extranjeros no comunitarios.

Sumario

I. Consideraciones previas: aspectos políticos, económicos y sociales.

1. ¿Carácter coyuntural y oportunista, o permanente y planificado de la medida?
2. ¿Es una medida voluntaria en su adopción, u obligatoria en cuanto a la imposición de no retorno?
3. ¿Es legal una medida que a pesar de ser voluntaria, supone una renuncia de derechos legalmente reconocidos?
4. ¿Es adecuada la utilización del mecanismo de la capitalización de la prestación por desempleo, de acuerdo a su finalidad y naturaleza?
5. Realmente, ¿será efectiva la medida? ¿Será suficiente la cuantía ofrecida para «comprar el retorno» al país de origen al inmigrante desempleado?
6. ¿Se trata de una medida de extraordinaria o urgente necesidad, a pesar de su carácter y vocación de permanencia?
7. ¿No es una desigualdad de trato ofrecer esta posibilidad voluntaria a solo unos pocos extranjeros, amparándose en el hecho de los convenios bilaterales de Seguridad Social? ¿Sabemos cuál es el criterio para extender la medida al resto de extranjeros?
8. La prohibición de regreso a España: ¿es una prohibición absoluta? ¿Cabe acudir a las vías extraordinarias de asilo o a la autorización de residencia por causas extraordinarias o humanitarias?

II. Estudio concreto de los requisitos y del procedimiento.

1. Ámbito subjetivo de aplicación.
2. Requisitos que deben cumplir los beneficiarios.
3. Pago de la prestación.
4. Cuantía de la prestación.
5. Consecuencias del abono.
6. Solicitud, tramitación y reconocimiento del abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo.
7. Obligaciones de los solicitantes y beneficiarios.
8. Otras ayudas y acciones para facilitar el retorno voluntario.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS: ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES

La medida que da origen a este artículo, y que ha sido aprobada por el Gobierno, a través de Real Decreto-Ley, con su consiguiente desarrollo reglamentario, consiste en **regular una modalidad de abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo**, a la que pueden acogerse los trabajadores extranjeros no comunitarios que decidan voluntariamente regresar a su país de procedencia.

Esta medida tiene varias **lecturas**:

- La lectura del **Gobierno**, que encuadra esta medida en un **marco orientado a ordenar el fenómeno migratorio y los flujos migratorios**.

Se trata de que en una **coyuntura económica** «difícil» y «restrictiva» para la búsqueda de empleo como la actual, de cara a ofrecer a los trabajadores extranjeros oportunidades y recursos para su inserción laboral, se dé la oportunidad al inmigrante desempleado de retornar a su país de origen, facilitándole allí medios económicos para su reinserción laboral y profesional, unido a la cualificación y experiencia profesional adquirida en España.

Desde este punto de vista, la medida trata de dar una **respuesta inmediata** a las necesidades de un colectivo muy afectado por el incremento de las cifras del paro, ofreciendo una oportunidad que, por un lado, es beneficiosa para la economía española, al decrecer el número de parados y, por otra, puede suponer una oportunidad de reincorporación laboral en los países de origen.

Precisiones:

En determinados círculos próximos al Gobierno, se ve esta medida como piedra angular de lo que se ha venido a denominar **«migración circular»**, es decir, aquella por la que los nacionales de determinados países emigran con el convencimiento de volver algún día a su país. Si estas migraciones se gestionan adecuadamente por parte de los Estados, pueden hacer posible un cierto grado de movilidad legal entre dos países en uno y otro sentido, acorde a intereses mutuos.

Por **ejemplo**, se puede crear una fórmula para que personas de otros Estados emigren temporalmente a España para trabajar, estudiar, formarse y cualificarse, a condición de que, al final de un determinado período, restablezcan su residencia y su actividad principal en su país de origen. Este tipo de medidas, debidamente gestionadas, reducirían en el país de origen la fuga de cerebros o de categorías específicas de emigrantes, generalmente con cualificaciones medias o elevadas (por ejemplo, médicos, ingenieros, etc.)¹.

¹ Véase, en el ámbito de la Unión Europea, la Comunicación de la Comisión, de 16 de mayo de 2007, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países.

- La **lectura de otros grupos parlamentarios** que rechazaron la medida en su tramitación parlamentaria², así como de algunas **asociaciones de inmigrantes** en nuestro país, o del propio **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**.

Desde otros puntos de vista, esta medida se considera **improvisada, insuficiente y con muy pocas previsiones de éxito**. Fundamentalmente, se critica su **carácter oportunista**, cuando las cosas no van bien para la economía española y crece el número de desempleados, especialmente, entre la población inmigrante. Se achaca una **falta de visión global**, que en el marco de las políticas de la Unión Europea, gestione efectiva y razonablemente los flujos migratorios, tanto hacia dentro como hacia fuera, evitando la entrada masiva de inmigrantes irregulares, primero, para ordenar, después, una salida incentivada y coordinada entre los distintos Ministerios y con acuerdos internacionales con los países de origen y de retorno.

Desde los potenciales **beneficiarios**, la medida no ha tenido una gran acogida. No se espera un retorno masivo, ni tampoco es un incentivo cambiar tres años de estancia en España, por la vuelta al país de origen, por una cantidad que es a todas luces insuficiente, a cambio de lo que cuesta hoy día disfrutar de una residencia legal en España. Los **irregulares** no son beneficiarios, y seguirán subsistiendo gracias a la economía sumergida. Los **recién llegados**, o con empleos inestables e intermitentes, o sin estar de alta en Seguridad Social, no podrán disfrutar de una cuantía acumulada y anticipada, que en caso de acceder al derecho, será a todas luces insuficiente. **Los que lleven más tiempo en España**, los únicos que podrían sacar partido a esta medida, ya están suficientemente arraigados para volver a su país de origen, y tampoco les trae cuenta. Es por ello, una medida sin muchas posibilidades de éxito, en ningún caso masiva, y para nada la solución a la población inmigrante que se encuentra en desempleo en nuestro país³.

Desde el propio **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes** se plantea la **cuestión de su ilegalidad**, en aspectos como la limitación que supone el compromiso adquirido por el inmigrante beneficiario de la medida de renunciar a una autorización de residencia y trabajo, aunque sea temporal, durante tres años, así como renunciar a una protección social para la que se ha estado cotizando y a la que no se tiene derecho, como es el subsidio de desempleo.

De estas lecturas generales, derivan algunos **interrogantes** sobre las **características** de la medida:

² El Grupo Parlamentario Popular y el de Esquerra Republicana, Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya Verds.

³ Así, por ejemplo, según ATIME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España), quienes tienen derecho a percibir una prestación por desempleo son aquellas personas que han pasado un tiempo considerable en nuestro país, lo que significa, por tanto, que casi con toda probabilidad habrán formado una familia y un círculo de relaciones que frene el regreso a su país. Un 78 por 100 de los inmigrantes marroquíes afirma que no se acogería a esta medida, frente a un 8 por 100 que responde de manera favorable.

También SOS Racismo critica esta medida que excluye a quienes no tienen derecho a una prestación contributiva de desempleo, a los nacionales de países que no han firmado convenios bilaterales de Seguridad Social y a los ciudadanos de régimen comunitario, destacando entre ellos, por su fuerte presencia en España, a los ciudadanos rumanos.

Fuente: Nota informativa de AESAP n.º 212 Inmigración (www.aesap.es).

1. ¿Carácter coyuntural y oportunista, o permanente y planificado de la medida?

En principio es una medida de carácter **permanente**, aunque no se escapan algunos tintes oportunistas y coyunturales, derivados de la propia situación económica del país.

Si bien esta medida se caracteriza por su vocación de permanencia, constituyéndose además como un **instrumento estable** para la ordenación de los flujos migratorios y eje de una política de gestión de las migraciones, lucha contra el desempleo y cooperación internacional, a nadie escapa que llega en un momento crítico, que es muy limitada (afecta directamente solo a los países con los que España tiene acuerdo de Seguridad Social, excluyendo a los comunitarios), que hay otras prioridades, como es limitar la entrada masiva de inmigrantes irregulares y que no se ha adoptado en el marco de un programa de cooperación internacional, ni siquiera de la Unión Europea.

Aparte de esto, cabría plantarse por qué en determinados momentos, cuando hay escasez de mano de obra, se procede a una regularización masiva de inmigrantes, sin que en ese momento se plantee ninguna política de retorno. Y en otras circunstancias (como la actual) conviene incentivar la marcha de trabajadores a sus países de origen, porque casualmente allí se da por hecho que podrán acceder a otro mercado laboral, en mejores circunstancias. Pero claro, no pueden olvidarse las siguientes **preguntas**:

- ¿Por qué vino el inmigrante a España?
- ¿Por qué no se quedó en su país, trabajando, rodeado de su familia y conocidos?
- ¿Por qué ahora de repente se va a insertar laboralmente en su país de origen?
- ¿Cómo sabemos, en el escenario de una crisis internacional, que en sus países de origen los inmigrantes estarán mejor que nosotros?
- ¿Qué resulta más rentable para el potencial beneficiario, permanecer con su familia en España percibiendo la prestación por desempleo (teniendo acceso a asistencia sanitaria, educación, servicios sociales...) o capitalizarla y afrontar los gastos que conlleva un retorno (viaje, estancia...)?

2. ¿Es una medida voluntaria en su adopción, u obligatoria en cuanto a la imposición de no retorno?

En cuanto a que es **opcional** por parte del beneficiario, se trata de una **medida de carácter voluntario**, es decir, que **no está diseñada para rechazar la presencia de inmigrantes desempleados en nuestro país**. El inmigrante desempleado, podrá:

- **Quedarse en España** con derecho a la percepción ordinaria de la prestación por desempleo y tratar de encontrar un nuevo puesto de trabajo.
- **Regresar a su país de origen**, con el incentivo económico que supone el cobro acumulado y anticipado de la prestación por desempleo con las ayudas complementarias previstas.

Ahora bien, tampoco se puede olvidar que siendo **voluntaria su solicitud, al inmigrante se le va a exigir un compromiso, la renuncia al subsidio por desempleo y la imposibilidad de obtener autorización de residencia y trabajo**. Por tanto, aunque voluntaria, la medida es limitativa de derechos.

3. ¿Es legal una medida que a pesar de ser voluntaria, supone una renuncia de derechos legalmente reconocidos?

Ahondando en lo anterior, **el inmigrante que se acoge al retorno para capitalizar la prestación por desempleo** a la que tenga derecho, **además de renunciar a su autorización de residencia y trabajo** durante un período de **tres años, resulta excluido del nivel asistencial de la protección por desempleo**.

Así, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS) ⁴, cuando regula la protección por desempleo alude a dos niveles de **carácter público y obligatorio** ⁵:

- El **nivel contributivo**: para proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir por la pérdida de un empleo anterior. Este nivel es el único que se permite al inmigrante que se acoge al incentivo económico de percibir la prestación acumulada y anticipada.
- El **nivel asistencial**, complementario del anterior, que garantiza protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en alguna de las situaciones previstas, fundamentalmente por la carencia de rentas.

Este nivel es el que resulta **afectado en su totalidad**, ya que a tenor de lo previsto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1800/2008, una vez producido el abono de la prestación, no se podrán obtener los subsidios por agotamiento de la prestación (especialmente, el subsidio para mayores de 52 años, que les permitiría asegurar unas rentas hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación). El mismo artículo precisa que no se podrá acceder a las prestaciones y subsidios por desempleo en un período de, al menos, tres años.

De todo ello, resulta que una **norma de carácter reglamentario**, es decir, un Real Decreto, está limitando el alcance de la protección por desempleo previsto en una norma con rango de ley. Hay que observar que el Real Decreto-Ley 4/2008 solo contempla el compromiso de no retorno en un plazo de tres años, pero no la renuncia a la protección por desempleo de carácter asistencial.

Es por ello que el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ⁶ advierte de que el Real Decreto en cuestión vulnera el principio de legalidad, tanto en lo relativo a la prohibición de entrada como a la renuncia de los subsidios por desempleo.

⁴ Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (BOE del 29).

⁵ Artículo 208 del TRLGSS

⁶ Dictamen de 25 de septiembre de 2008, por el que se informa favorablemente el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sin perjuicio de las reservas, observaciones y sugerencias señaladas.

Pero también, el artículo 206 del TRLGSS establece además de la prestación económica de desempleo contributiva, otra prestación, que aquí también se elude, como es el **abono de las cotizaciones a la Seguridad Social** durante la percepción de las prestaciones por desempleo.

En este caso, el artículo único.seis del Real Decreto-Ley 4/2008 (ahora sí, con rango de ley), prevé que el pago anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo no conllevará ninguna cotización a la Seguridad Social.

El **nivel asistencial** también prevé el **abono de las cotizaciones a la Seguridad Social** correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación, durante la percepción del subsidio por desempleo. Por supuesto, estas cotizaciones, tampoco se hacen efectivas, al ni siquiera tener derecho al nivel asistencial en su totalidad.

Por último, la acción protectora del desempleo comprende también **acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional** en favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable (art. 206.2 del TRLGSS). Estas concretas ayudas tampoco serán de aplicación, si bien pueden entenderse sustituidas por otras análogas, previstas para facilitar el retorno voluntario, en el marco de los programas, proyectos y actuaciones de la cooperación española en el país de origen (disp. adic. primera del RD 1800/2008).

Precisión:

Hay que valorar en este punto que el derecho a la protección por desempleo viene determinado por las cotizaciones de las empresas en que haya estado ocupado el trabajador y las suyas propias, en el período comprendido en los seis últimos años. Esa protección incluye los dos niveles (contributivo y asistencial) sin que quepa aceptarse la **renuncia del derecho**. Una cosa es renunciar a las cantidades que le puedan corresponder al trabajador, por ejemplo, por incompatibilidad de la prestación si efectivamente realiza un trabajo por cuenta propia o ajena, y otra renunciar al derecho mismo y no poder hacerlo efectivo aunque el potencial beneficiario se encuentre en alguna de las situaciones protegidas por una norma con rango de ley.

4. ¿Es adecuada la utilización del mecanismo de la capitalización de la prestación por desempleo, de acuerdo a su finalidad y naturaleza?

La capitalización de la prestación por desempleo es una medida de fomento de empleo en economía social y empleo autónomo, regulada en el artículo 228.3 del TRLGSS y en el **Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio**.

En concreto, el TRLGSS dispone en su artículo 228.3 que cuando así lo establezca un Programa de Fomento del Empleo, la Entidad Gestora podrá abonar de una sola vez el valor actual del importe,

total o parcial, de la prestación por desempleo de nivel contributivo que tenga derecho el trabajador y que esté pendiente de percibir.

Esta posibilidad, hasta ahora, solo estaba prevista en los casos siguientes:

- Beneficiarios de prestaciones cuando pretendan incorporarse, de forma estable, como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales, siempre que no hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades superior a los 24 meses, o constituirlos.
- Beneficiarios que pretendan constituirse como trabajadores autónomos siempre que se trate de personas con minusvalía igual o superior al 33 por 100.

En estos supuestos, el abono de la prestación se realizará de una sola vez por el importe que corresponda a la aportación obligatoria establecida con carácter general en cada cooperativa, o al de la adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral. En ambos casos, en lo necesario para acceder a la condición de socio o a la inversión necesaria para desarrollar la actividad en el caso de trabajadores autónomos con minusvalía.

Se abonará como pago único la cuantía de la prestación, calculada en días completos, de la que se deducirá el importe relativo al interés legal del dinero: el 5,50 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2008.

La Entidad Gestora podrá abonar mensualmente el importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social, y en este supuesto:

- a) La cuantía de la subvención a abonar será fija y corresponderá al importe de la aportación íntegra del trabajador a la Seguridad Social al inicio de la actividad subvencionada, calculada en días completos de prestación.
 - b) El abono se realizará mensualmente por la Entidad Gestora al trabajador, previa comprobación de que se mantiene de alta en la actividad subvencionada, hasta agotar la cuantía de la prestación por desempleo.
- Beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo, que pretendan constituirse como trabajadores autónomos y no se trate de personas con minusvalía igual o superior al 33 por 100. El abono de una sola vez se realizará por el importe que corresponde a la inversión necesaria para desarrollar la actividad, incluido el importe de las cargas tributarias para el inicio de la actividad, con el límite máximo del 60 por 100 ⁷ del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo pendiente de percibir.

⁷ Tras la reciente modificación introducida en la disposición transitoria cuarta de la Ley 45/2002 por el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda (BOE de 2 de diciembre), que amplía el límite máximo a un 60 por 100 (en lugar del 40% anterior).

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 a la resolución y posterior a la solicitud del derecho; en cuyo caso se estará a la fecha de inicio de esa actividad.

La **extensión de esta fórmula a determinados inmigrantes**, perceptores de la prestación contributiva de desempleo, plantea la **desnaturalización de la medida**. Es decir, si este mecanismo se enmarca en un **Programa de fomento de empleo**, previa acreditación de llevar a cabo una actividad laboral, como socio de cooperativas o sociedades laborales, o como trabajador autónomo, en el caso de los inmigrantes que retornan a su país de origen, no hay un condicionamiento previo de realizar cualquier actividad por cuenta propia o ajena. El fomento del empleo pasa a un segundo plano y queda indeterminado, siendo primordial que ese inmigrante no retorne a España en un plazo de tres años, trabaje o no.

Por tanto, **no serán de aplicación a esta modalidad** los siguientes requisitos específicos previstos para los supuestos de los Programas de capitalización de la prestación de desempleo de pago único, comentados anteriormente:

- Ser beneficiario de una prestación contributiva por desempleo y tener pendiente de percibir, al menos, tres mensualidades.
- No haber hecho uso de este derecho en los cuatro años inmediatamente anteriores.
- Acreditar la incorporación como socio trabajador o de trabajo a una Cooperativa de Trabajo Asociado o Sociedad Laboral, de forma estable y a tiempo completo o parcial, o el inicio de una actividad como trabajador autónomo.
- No iniciar la actividad con anterioridad a la solicitud de la capitalización de prestaciones.

Precisión:

No obstante, sí serán aplicables las disposiciones generales de la protección por desempleo establecidas en el TRLGSS, en lo no previsto expresamente en el Real Decreto-Ley 4/2008 y en el Real Decreto 1800/2008, como por ejemplo:

- La obligación de inscripción como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo.
- Acreditar la situación legal de desempleo.
- Tener reconocida la prestación contributiva por desempleo.

Adviértase que, siguiendo con el argumento anterior, con estos requisitos formales **no se pretende que quede acreditada la voluntad de trabajar del inmigrante**, quedando así desnaturalizada la vía del abono anticipado de la prestación por desempleo.

5. Realmente, ¿será efectiva la medida? ¿Será suficiente la cuantía ofrecida para «comprar el retorno» al país de origen al inmigrante desempleado?

La denominada «ayuda de retorno» deberá cubrir la vuelta al país de origen, no solo del beneficiario sino de los familiares, incluyendo los gastos de viaje y de establecimiento en el lugar de destino.

Además, el regreso nos imaginamos que será, cuando menos, «casi de imprevisto», ya que el trabajador extranjero tendrá que retornar a su país en el plazo máximo de **30 días naturales** desde la realización del primer pago.

Naturalmente, la **cuantía de la prestación** abonada en dos plazos (40% en España, una vez reconocido el derecho y el 60% restante en el país de origen, en los 90 días siguientes al primer pago como plazo máximo), dependerá del tiempo de ocupación cotizada en los últimos seis años, y en función de las bases de cotización por desempleo de los últimos seis meses.

Así, los **días de prestación a que se tendrá derecho** estarán en función de la siguiente **escala**:

Período de ocupación cotizada en los 6 últimos años	Duración de la prestación
Desde 360 hasta 539 días	120 días
Desde 540 hasta 719 días	180 días
Desde 720 hasta 899 días	240 días
Desde 900 hasta 1.079 días	300 días
Desde 1.080 hasta 1.259 días	360 días
Desde 1.260 hasta 1.439 días	420 días
Desde 1.440 hasta 1.619 días	480 días
Desde 1.620 hasta 1.799 días	540 días
Desde 1.800 hasta 1.979 días	600 días
Desde 1.980 hasta 2.159 días	660 días
Desde 2.160 días	720 días

A su vez, la **base reguladora** será el promedio de las bases de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, excluida la retribución por horas extraordinarias, por las que se haya cotizado durante los últimos 180 días precedentes a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar. **A esta base, le es de aplicación un tipo, que será:**

- Durante los 180 primeros días, el 70 por 100 de la base reguladora.
- A partir del día 181, el 60 por 100 de la base reguladora.

Ejemplo práctico:

Con un mínimo de un año trabajado y cotizado, el trabajador podrá capitalizar cuatro mensualidades de la prestación por desempleo.

Con el máximo de seis años trabajados y cotizados, se podrá tener derecho a 24 meses de prestación capitalizada, en función de las bases de cotización acreditadas en los últimos seis meses.

En cualquiera de los casos, la cuantía económica a percibir no podrá sobrepasar las siguientes cuantías mensuales, que actúan como **tope máximo** de la prestación:

- En el caso de trabajadores sin hijos a cargo: 175 por 100 del IPREM incrementado en una sexta parte. Para el año 2008: 1.055,33 euros/mes.
- En el caso de trabajadores menores de 26 años a su cargo:
 - Con un hijo: 200 por 100 del IPREM mensual, incrementado en una sexta parte. Para el año 2008: 1.206,10 euros/mes.
 - Con dos o más hijos: 225 por 100 del IPREM mensual, incrementado en una sexta parte. Para el año 2008: 1.356,86 euros/mes.

Además, habrá que descontar la retención del Impuesto sobre la Renta, en función del importe que suponga la cuantía de la prestación por desempleo en el año, y la normativa fiscal de aplicación.

Precisión:

Si tomamos una cantidad media, atendiendo a todos estos factores, el beneficiario podrá obtener entre 7.000 y 10.000 euros, más las ayudas complementarias (el coste del viaje del beneficiario y una pequeña ayuda para el billete de regreso de los familiares) con los que tendrá que afrontar el retorno, las oportunidades de buscar un trabajo o medios de vida, una vivienda digna y unas condiciones apropiadas para él y para el resto de su familia (por ejemplo, la educación de sus hijos).

Alguna Asociación de inmigrantes estimaba que para que el retorno se pueda plantear, el inmigrante debería contar con un mínimo de 20.000 euros, cantidad que solo sería posible recibir con una larga carrera de cotización (al menos seis años) y una base de cotización más bien alta.

Todo ello hay que ponerlo en relación con la situación de los inmigrantes que se encuentran legalmente en España y que pueden acogerse a esta medida: nacionales de países que tengan suscri-

to un convenio bilateral de Seguridad Social con España. Analizando la situación en estos países, en su mayoría no se puede desconocer que si estas personas emigraron, fue porque realmente allí no existían posibilidades de integración o de reinserción en el mercado laboral.

6. ¿Se trata de una medida de extraordinaria o urgente necesidad, a pesar de su carácter y vocación de permanencia?

La utilización de la figura de un Real Decreto-Ley implica una **situación de urgente y extraordinaria necesidad**. En este caso da la impresión de que se trata de aprovechar esta medida para rebajar los efectos de la situación de crisis en el empleo que determinan unas cifras incómodas de desempleo. Ello puede servir tanto a las tesis de la necesidad de aplicar la medida con carácter inmediato (¿para regular los flujos migratorios?), como a la cuestión de oportunidad, para tratar de dar salida a desempleados «incómodos» de nuestro país, garantizando el «no regreso», eso sí, con carácter voluntario, y con vocación de permanencia.

La misma norma hace referencia a esta situación «para ofrecer a los trabajadores extranjeros oportunidades y recursos para su inserción laboral y profesional en sus países de origen».

La **urgencia** vendría determinada en la aplicación de la medida con carácter inmediato, tanto por la coyuntura en que se va a aplicar, como por la finalidad que persigue la misma, de dar respuesta inmediata a las necesidades de las personas a las que va dirigida.

La **fundamentación** sería, en palabras del Gobierno, que la demora en su aplicación ocasionaría que las expectativas de inserción laboral o profesional en los países de origen y el acogimiento a las medidas de retorno voluntario no podrían ser efectivas en muchos casos. Ello ocurriría si el acogimiento a las medidas de retorno voluntario no pudiera tener efecto al no poder percibir el trabajador de forma acumulada y anticipada la prestación por desempleo como consecuencia de la mayor tardanza en la aprobación de las disposiciones que regulen esa forma de cobro de la mencionada prestación. Parece lógico evitar el retraso de una medida que amplía derechos y beneficios a los trabajadores inmigrantes.

Cabe preguntarse entonces, si realmente la urgencia viene determinada por el interés de los inmigrantes que retornan, **¿por qué no se ha producido antes?** Es decir, si además de una medida particular, destinada a determinados colectivos, con vocación de permanencia, es una pieza clave de la política migratoria del Gobierno, parece lógico pensar que esa urgencia se tendría que haber producido mucho antes.

Queda por tanto el sustrato del **carácter oportunista** de la medida, potenciada más bien ante el incremento del desempleo en España, especialmente de la población inmigrante, que por razones de política migratoria o en interés de los inmigrantes, sin dejar de reconocer que en situaciones adversas, como en la actual, sea necesaria facilitar la posibilidad de retorno del inmigrante.

7. ¿No es una desigualdad de trato ofrecer esta posibilidad voluntaria a solo unos pocos extranjeros, amparándose en el hecho de los convenios bilaterales de Seguridad Social? ¿Sabemos cuál es el criterio para extender la medida al resto de extranjeros?

Fijémonos ahora en el ámbito subjetivo de la medida. Se abre la posibilidad de la capitalización acumulada y anticipada de la prestación por desempleo, pero solo para nacionales de 20 países con los que España tiene **convenio de Seguridad Social** (incluida Andorra).

No tienen derecho a la medida los nacionales de otros países que no tengan convenio de Seguridad Social, y ello en base a que se pretende reforzar la garantía de computar todas las cotizaciones en ambos países a efectos de futuras prestaciones. Por tanto, si no se tienen en cuenta las cotizaciones efectuadas en España, **¿para qué se va a propiciar el regreso?** Parece que a este colectivo se le envía el mensaje de que más vale que se quede en España, para que así pueda tener derecho al menos a la pensión española. Pero, **¿y si el inmigrante quiere irse, aún así, de todas formas? ¿Por qué a los que sí tienen convenio se les deja la opción del retorno a su propia voluntad y a los demás no?** Por muy legítimo que sea el interés del Gobierno en asegurar las prestaciones, teniendo en cuenta las cotizaciones realizadas en España, **¿no habrá quizás otros intereses, personales, familiares o incluso laborales en el retorno?**

De hecho, la norma prevé que el **Ministro de Trabajo e Inmigración** podrá extender la modalidad de abono de la prestación por desempleo señalada a los trabajadores extranjeros nacionales de países con los que España no tenga suscrito convenio bilateral en materia de Seguridad Social, siempre que:

- Se considere que dichos países cuentan con **mecanismos de protección social** que garanticen la dispensa de una cobertura adecuada.
- En atención a **otras circunstancias específicas** que puedan concurrir en los países de origen o en los solicitantes.

Precisión:

No queda claro, por tanto, en qué casos procederá la extensión de la medida, sin que exista hasta el momento una lista concreta de Estados (cabe entonces preguntarse: ¿Se regulará también por Decreto-Ley esta lista de Estados, en los que sus nacionales, tendrían las mismas razones de urgente y extraordinaria necesidad?

En definitiva, la existencia de convenio de Seguridad Social, no tendría que implicar una **diferencia de trato** para el colectivo de inmigrantes en paro, más cuando esta medida incentivadora del retorno es en sí misma restrictiva con las cotizaciones que lleva aparejada la prestación por desempleo (y en teoría, las del subsidio, si este fuera posible), y que en este supuesto directamente se eliminan.

Ahora bien, si nos fijamos en el resto de colectivos excluidos para optar por esta medida, no tienen derecho a ella los **emigrantes españoles**, aunque vayan a otros países con convenio de Seguridad Social o los **comunitarios, miembros del Espacio Económico Europeo y Suiza** (que en sí, a efectos de Seguridad Social, gozan del cómputo recíproco de las cotizaciones).

¿Acaso no tienen derecho estos trabajadores al cómputo de las cotizaciones realizadas en España? Entonces ¿por qué se les excluye? Seguramente, quepa siempre el amplio recurso a la política migratoria (a la carta, es decir, solo para lo que interesa).

8. La prohibición de regreso a España: ¿es una prohibición absoluta? ¿Cabe acudir a las vías extraordinarias de asilo o a la autorización de residencia por causas extraordinarias o humanitarias?

La aceptación de la prestación por desempleo anticipada y capitalizada, en dos plazos, **conlleva el compromiso de no regresar a España en los tres años siguientes**, sin que en ningún caso (no se establecen excepciones) el inmigrante pueda en ese plazo obtener ninguna autorización de residencia o de trabajo.

Este compromiso de no regresar a España, contemplado en el Real Decreto-Ley, es matizado o suavizado en el Real Decreto 1800/2008, que establece que **no podrán concederse autorizaciones de residencia o trabajo**. Es decir, parece que el Real Decreto entiende que sí se puede regresar para, por ejemplo, estancias de corta duración, viajes de turismo, o de visita a familiares y amigos.

No obstante, no se contempla la existencia de **causas extraordinarias**, como el **asilo** o la **residencia en circunstancias excepcionales (por motivo de protección internacional o razones humanitarias)**, que pudieran actuar como excepción a la regla general. Aunque, en principio, serían causas que al no estar contempladas en la norma supondrían la denegación de cualquier tipo de residencia, incluso de carácter extraordinario, debería ser esa misma excepcionalidad, la que tendría que servir para no restringir más derechos que los que pueda tener cualquier extranjero.

Estas situaciones supondrían además un supuesto en el que no estaría contemplada la **devolución de prestaciones indebidas**, aunque por la propia naturaleza de la prestación por desempleo, estas deberían reintegrarse si se realizase cualquier tipo de actividad por cuenta propia o ajena.

II. ESTUDIO CONCRETO DE LOS REQUISITOS Y DEL PROCEDIMIENTO

1. Ámbito subjetivo de aplicación.

Podrán recibir la prestación contributiva por desempleo en la modalidad de pago acumulado y anticipado, los trabajadores desempleados que se encuentren **legalmente en España** y sean

nacionales de países que, en cada momento, tengan suscrito con España **convenio bilateral en materia de Seguridad Social**.

Con esta medida, se trata de asegurar los derechos sociales de los inmigrantes que opten por esta modalidad de cobro de la prestación por desempleo puesto que, al menos, las cotizaciones efectuadas en España, junto con las efectuadas en cada país, serán tenidas en cuenta a efectos de futuras prestaciones.

Precisión:

Actualmente, los países que tienen suscrito con España convenio bilateral en materia de Seguridad Social son: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Federación Rusa, Filipinas, Marruecos, Méjico, Paraguay, Perú, República Dominicana, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

No obstante, conforme al artículo único.dos del Real Decreto-Ley 4/2008, el Ministro de Trabajo e Inmigración podrá extender la modalidad de abono de la prestación por desempleo señalada a los trabajadores extranjeros nacionales de países con los que España no tenga suscrito convenio bilateral en materia de Seguridad Social, siempre que se considere que dichos países cuentan con mecanismos de protección social que garanticen la dispensa de una cobertura adecuada o en atención a otras circunstancias específicas que puedan concurrir en los países de origen o en los solicitantes.

Precisión:

Téngase en cuenta que quedan expresamente **excluidos** de la aplicación del Real Decreto-Ley los trabajadores nacionales de países que formen parte de la Unión Europea o del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y de Suiza.

Asimismo, quedan excluidos los extranjeros en situación irregular.

2. Requisitos que deben cumplir los beneficiarios.

Para poder ser beneficiarios del abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo, los solicitantes de la misma deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Estar **inscritos como demandantes de empleo** en el Servicio Público de Empleo correspondiente.
- b) Hallarse en **situación legal de desempleo** como consecuencia de la **extinción** de la relación laboral por alguna de las causas previstas en el artículo 208.1.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el TRLGSS.

Precisión:

El artículo 208 del TRLGSS es el que regula la situación legal de desempleo (requisito imprescindible para poder acceder a esta prestación). Conforme a nuestra legislación, dicha situación puede venir motivada por distintas causas:

- **La extinción** del contrato de trabajo (art. 208.1 TRLGSS). Existirá situación legal de desempleo cuando la relación laboral se haya extinguido en virtud de: ERE o resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal, por muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual cuando determinen la extinción del contrato de trabajo, por despido disciplinario o basado en causas objetivas, por resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1 m) y 50 del ET (supuestos de incumplimiento empresarial o cuando la trabajadora víctima de violencia de género se ve obligada a abandonar su puesto de trabajo), por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, y por resolución de la relación laboral durante el período de prueba.
- **La suspensión** de la relación laboral (art. 208.2 TRLGSS) en virtud de ERE, o de resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal, o en los supuestos en que la trabajadora víctima de violencia de género se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo.
- Cuando **la jornada** de trabajo **se reduzca**, al menos, en una tercera parte (art. 208.3 TRLGSS).

No obstante lo anterior, del tenor literal del artículo 2 del Real Decreto 1800/2008 se deduce que los trabajadores extranjeros que quieran solicitar el abono acumulado y anticipado de la prestación deberán estar en situación legal de desempleo porque hayan visto extinguida su relación laboral (sin que quepa por tanto ninguna de las otras dos situaciones previstas en nuestro ordenamiento).

- c) Tener reconocido el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo, sin compatibilizarlo con un trabajo a tiempo parcial.

Precisión:

Hay que tener en cuenta que el artículo 221 del TRLGSS permite compatibilizar la prestación por desempleo con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en cuyo caso se deduce del importe de la prestación la parte proporcional al tiempo trabajado.

Constituye por tanto este requisito una especialidad más respecto del régimen general, puesto que para poder optar por la modalidad de cobro de la prestación por desempleo prevista en el Real Decreto 1800/2008, el trabajador extranjero no podrá estar compatibilizando su prestación.

- d) Asumir el **compromiso de retornar a su país de origen** y el de **no retornar a España** en el plazo de tres años para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena.

Precisión:

El artículo 1 del Real Decreto 1800/2008 ha precisado qué debe entenderse país de origen, estableciendo al efecto que será el que corresponda a la nacionalidad del trabajador.

No basta, por tanto, con que el inmigrante abandone España, sino que es necesario que vuelva al país del que es nacional. Esto puede conllevar algún problema para las unidades familiares integradas por miembros de distintas nacionalidades. Podría ocurrir, por ejemplo, que un matrimonio formado por un colombiano y una ecuatoriana quisieran aceptar esta medida y no pudieran regresar juntos a un mismo Estado.

Por otro lado, tampoco parece que quede resuelto a qué estado debe regresar el trabajador que goce de doble nacionalidad.

El **plazo** para retornar al país de origen será de 30 días naturales a contar desde la fecha de realización del primer pago de la prestación ⁸.

De esta forma, el plazo de tres años durante el cual el inmigrante se compromete a no regresar a España, comenzará a contarse una vez transcurridos los 30 días naturales a que se refiere el apartado anterior ⁹.

Precisión:

Cabe destacar que el compromiso que adquiere el trabajador extranjero que opte por la modalidad de cobro acumulado y anticipado del desempleo es **no retornar** a España en el plazo de tres años **para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena**.

La especificación de los motivos por los que el extranjero no puede volver a España está en consonancia con una de las consideraciones que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes efectuó al texto del Proyecto de Real Decreto al observar que debían preverse excepciones al compromiso de no retorno, aclarando la extensión de dicho término, para que pudiera excepcionar solicitudes de estancia de corta duración cuando concurrieran circunstancias excepcionales debidamente acreditadas de índole personal, familiar o profesional.

⁸ Artículo único.4 del Real Decreto-Ley 4/2008 y artículo 3.1 a) del Real Decreto 1800/2008.

⁹ Artículo 3.1 b) del Real Decreto 1800/2008.

- e) No estar incurso en los supuestos de prohibición de salida del territorio nacional previstos en la legislación de extranjería. A estos efectos el Servicio Público de Empleo Estatal deberá recabar la oportuna información de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que deberá proporcionarse de forma inmediata.

Precisión:

Sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal, el Ministro del Interior podrá prohibir la salida del territorio español por razones de seguridad nacional o de salud pública ¹⁰.

3. Pago de la prestación.

El abono acumulado y de forma anticipada del importe de la prestación contributiva por desempleo se realizará en dos plazos, con las siguientes cuantías:

- Un 40 por 100, que se abonará en España, una vez reconocido el derecho.
- El 60 por 100 restante, que se abonará en el país de origen, una vez que haya transcurrido el plazo de 30 días naturales contados a partir de la realización del primer pago y en el plazo máximo de 90 días desde dicho primer pago.

Precisión:

Para recibir este abono el trabajador deberá comparecer personalmente en la representación diplomática o consular española en el país de origen para acreditar su retorno al mismo. En dicho momento deberá proceder a la entrega de la tarjeta de identidad de extranjero de la que es titular. Por su parte, el Servicio Público de Empleo Estatal procederá a realizar este pago a partir de que le sea comunicada dicha comparecencia en la representación diplomática o consular por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Este segundo pago se efectuará en el país de origen mediante cheque nominativo o a través de transferencia bancaria, en euros o, en su caso, en la moneda en la que la Tesorería General de la Seguridad Social efectúe el pago de las prestaciones en dicho país.

Asimismo, el pago anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo se efectuará a través de los circuitos financieros que tenga habilitados la Tesorería General de la Seguridad Social para el pago de las prestaciones en España y en el extranjero.

¹⁰ Artículo 28 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

4. Cuantía de la prestación.

Para determinar la cuantía del abono de la prestación contributiva por desempleo, en forma acumulada y anticipada, se aplicarán las siguientes reglas:

- Si dicho abono se solicita junto con el reconocimiento inicial o reanudación de la prestación contributiva por desempleo y esta se reconoce en dicha modalidad de pago, el importe a abonar por dicha prestación será equivalente al importe total que corresponderá abonar considerando la cuantía y la duración de la prestación reconocida, desde la fecha del nacimiento del derecho o su reanudación hasta su agotamiento.
- Si el abono se solicita siendo perceptor de la prestación por desempleo, cuando queda pendiente de percibir parte de la misma, el importe a abonar será equivalente al que corresponda a la prestación pendiente de percibir.

Precisión:

Tanto el Real Decreto-Ley 4/2008, como el Real Decreto 1800/2008, regulan una modalidad de cobro de una prestación, no el derecho a percibir la misma. Esto significa que el nacimiento del derecho a percibir la prestación por desempleo y la opción por cobrarla de manera acumulada y anticipada no tiene por qué coincidir en el tiempo. Este es el motivo por el que, tanto el artículo único 5 Real Decreto-Ley 4/2008, como el artículo 5.3 del Real Decreto 1800/2008, especifican cuál será el importe a abonar en caso de que el extranjero viniera percibiendo ya la prestación y, con posterioridad, solicitara el abono acumulado de la misma.

En cuanto a la cuantía de la prestación propiamente dicha, ni el Real Decreto-Ley ni su Reglamento de desarrollo, contemplan nada al respecto. No obstante conforme a lo previsto en el artículo 4.1 del Real Decreto 1800/2008, en lo no previsto expresamente en dichas normas, se estará a lo dispuesto en el Título III del TRLGSS. En consecuencia con ello, para determinar la cuantía de la prestación por desempleo, deberemos estar a lo previsto con carácter general en los artículos 210 y 211 del TRLGSS.

5. Consecuencias del abono.

5.1. En materia de Seguridad Social.

Una de las consecuencias más destacadas que se producen cuando el trabajador extranjero opta por percibir la prestación por desempleo en la modalidad de abono acumulado y anticipado es la **renuncia al nivel asistencial** de la prestación por desempleo.

Conforme al artículo 4.3 del Real Decreto 1800/2008, una vez producido el abono en la modalidad de pago acumulado y anticipado, la prestación contributiva por desempleo:

- Se considerará extinguida por la causa prevista en el artículo 213.1 a) del TRLGSS (o lo que es lo mismo, por agotamiento del plazo de duración de la prestación).
- No se podrán obtener los subsidios por agotamiento de dicha prestación, incluido el subsidio establecido en el artículo 215.1.3 del TRLGSS (el subsidio para mayores de 52 años).
- No se podrá acceder a las prestaciones y subsidios por desempleo en un período de, al menos, tres años contados a partir de que transcurran 30 días naturales desde la fecha de cobro del primer pago.

Pero otro efecto importante de percibir la prestación conforme a esta regulación es el que se produce respecto de las **cotizaciones** que deberían efectuarse durante la percepción de dicha prestación.

En efecto, conforme al artículo 214 del TRLGSS, la obligación de cotizar subsiste durante la percepción de la prestación por desempleo. Sin embargo, conforme al artículo único.seis del Real Decreto-Ley 4/2008, el abono anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo no conllevará ninguna cotización a la Seguridad Social, por lo que de su cuantía no se realizará deducción por la aportación del trabajador en concepto de cotización.

5.2. Efectos sobre las autorizaciones.

Reconocido el derecho al abono anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo, las autorizaciones de residencia de las que sean titulares los beneficiarios de aquellas quedarán extinguidas transcurridos 30 días naturales, contados a partir de la fecha de realización del primer pago sin necesidad de otro procedimiento administrativo.

A sensu contrario y, en consonancia con el compromiso de no retornar a España en un plazo de tres años, conforme al artículo 6.2 del Real Decreto 1800/2008, no podrán concederse autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo a quienes hubieran sido beneficiarios de la modalidad de abono anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo, mientras no haya transcurrido un período de tres años desde su salida de España (contados a partir de que transcurran 30 días desde la fecha del primer pago).

Precisión:

Téngase en cuenta que en la información facilitada a los solicitantes, en el propio modelo de solicitud, se establece que si el beneficiario del abono acumulado y de forma anticipada tiene familiares reagrupados con él, sin una autorización de residencia independiente, estos también perderán sus autorizaciones de residencia, en los términos previstos en la legislación de extranjería.

5.3. Consecuencias para un posible retorno.

Trabajadores que hubieran tenido residencia temporal.

Transcurrido el período de tres años indicado anteriormente, los trabajadores que hubieran tenido residencia temporal, y se hubieran acogido a la modalidad de abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo, **podrán solicitar** de nuevo **las autorizaciones administrativas** para trabajar y residir en España, de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

Precisión:

Téngase en cuenta que los interesados ostentarán un derecho preferente para incorporarse al contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios que apruebe el Gobierno, siempre que acrediten los requisitos establecidos para ello en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, en el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros y en las respectivas ofertas de empleo.

Asimismo, los titulares de autorización de residencia temporal que sean beneficiarios del abono acumulado y anticipado de la prestación económica contributiva por desempleo, que regresen a España tras el cumplimiento de su compromiso de no retorno verán continuada su situación de residencia a los efectos del cálculo del plazo legal para obtener, en su caso, la residencia permanente, si bien no se computará en ese cálculo el período de ausencia.

Trabajadores que hubieran tenido residencia permanente.

Asimismo, los residentes permanentes beneficiarios de dicho abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo que regresen a España tras la finalización de su compromiso de no retorno recuperarán su condición de residentes permanentes mediante un procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente.

6. Solicitud, tramitación y reconocimiento del abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo.

La recepción de solicitudes, tramitación, reconocimiento y pago de la prestación en la modalidad de abono acumulado y anticipado, así como la declaración de extinción del derecho a la misma, corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal.

En la solicitud de abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo, que se formalizará en el modelo oficial que se establezca, el trabajador deberá adquirir los compromisos establecidos en el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, así como acreditar su identidad y

nacionalidad e indicar los datos necesarios para hacer efectivo el pago de la prestación, tanto en España como en el país de origen. En el referido modelo de solicitud se deberá incluir la información necesaria para que el trabajador sea consciente de los compromisos que asume y de las consecuencias que vayan a derivarse por acogerse a la indicada modalidad de abono de la prestación contributiva por desempleo.

Durante la tramitación de la solicitud, se suspenderá la exigencia del cumplimiento de las obligaciones como beneficiario de la prestación por desempleo.

Precisión:

De acuerdo con lo explicado anteriormente, dado que el Real Decreto-Ley no regula el derecho a la prestación por desempleo sino una modalidad de abono de la misma, el trabajador extranjero deberá presentar dos solicitudes, una para el reconocimiento del derecho a la prestación contributiva por desempleo y, otra, para solicitar su abono acumulado y anticipado. Ambas solicitudes se podrán presentar simultáneamente ¹¹.

Una vez tramitadas las solicitudes, el Servicio Público de Empleo Estatal dará traslado de las resoluciones favorables y la fecha del primer pago a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a la Secretaría de Estado de Seguridad y a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, a fin de que se proceda a verificar el control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el beneficiario.

Precisión:

El Real Decreto 1800/2008, en su artículo 5 prevé la posibilidad de desistir o renunciar a esta modalidad de pago después de haber presentado la solicitud.

El solicitante podrá **desistir por escrito** de su solicitud, **antes de que se le notifique la resolución**. En tal caso se archivará la misma sin más trámite, y se mantendrá el derecho al percibo ordinario de la prestación por desempleo.

No se admitirá la renuncia al abono anticipado y de forma acumulada de la prestación **una vez hecho efectivo el primer pago**.

7. Obligaciones de los solicitantes y beneficiarios.

El artículo 7 del Real Decreto 1800/2008 prevé expresamente la obligación de los solicitantes del abono anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo de proporcionar la documentación e información que se requiera para el reconocimiento y pago de la prestación.

¹¹ De acuerdo con la información facilitada por el Servicio Público de Empleo Estatal a través de su página web (en la que además, ya se puede ver el modelo específico de solicitud de abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo).

Precisión:

Desde el momento en que la norma regula toda una serie de requisitos para poder ser beneficiario de esta modalidad de pago, parece una consecuencia más que lógica que la norma recuerde al solicitante la obligación de aportar todos los documentos necesarios a fin de acreditar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos. No obstante, el precepto obliga a aportar igualmente «toda la información que se le requiera». No es de extrañar que al extranjero que quiera acceder a esta modalidad de pago se le pidan los datos de los familiares reagrupados con él en nuestro país a efectos de comprobar si tienen o no autorizaciones de residencia independientes.

Los beneficiarios, por su parte, estarán obligados a cumplir los compromisos adquiridos y las condiciones establecidas, así como reintegrar, en su caso, el importe de las prestaciones indebidamente percibidas.

Precisión:

El reintegro de los importes indebidamente percibidos procederá en los siguientes casos:

- Cuando se hubiera obtenido la prestación falseando los requisitos requeridos para su obtención.
- Cuando se hubiera revocado el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo.
- Cuando se hubieran incumplido los compromisos adquiridos y las condiciones que dan derecho al abono acumulado y anticipado.

Todo ello se entenderá sin perjuicio de la aplicación, en su caso, del [Real Decreto Legislativo 5/2000](#), de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social y de la [Ley Orgánica 4/2000](#), de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

8. Otras ayudas y acciones para facilitar el retorno voluntario.

La disposición adicional primera del Real Decreto 1800/2008 y la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 4/2008 prevén la posibilidad de conceder otras ayudas (que serán compatibles con el abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo) para facilitar a los beneficiarios de esta medida el retorno a su país de origen o para facilitar su integración en el mismo.

Las medidas, que podrán ser adoptadas por distintos ministerios, podrán ser de carácter técnico o económico.

Por un lado, se prevé que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, directamente o a través de otras entidades u organismos, públicos o privados, prestará a los trabajadores extranjeros que deseen acogerse a la modalidad de abono de la prestación contributiva por desempleo, la **información** necesaria para que puedan adoptar voluntariamente la decisión de acogerse a la misma.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, podrá establecer **ayudas para facilitar el traslado** voluntario de los trabajadores extranjeros que se acojan a la indicada modalidad de pago de la prestación contributiva por desempleo.

Precisión:

Causa sorpresa que estas ayudas de carácter económico no especificadas ni en el Real Decreto-Ley ni en su Reglamento de desarrollo sí estén contempladas en la información facilitada por el Servicio Público de Empleo Estatal en su página web (www.inem.es) en el acceso directo habilitado al efecto (pago acumulado para el retorno de extranjeros no comunitarios).

En dicha página, y concretamente, en la sección «Si decido regresar a mi país...» se prevé que el abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo se complementará con ayudas para el viaje a su país de origen que consistirán en:

- Pago del billete internacional desde España a su país.
- En caso necesario, abono de los gastos de desplazamiento en España desde su domicilio actual hasta la ciudad de salida a su país de origen. Se podrá incluir el abono de los gastos de alojamiento de una noche por motivos de viaje.
- Concesión de una ayuda económica de viaje de 50 euros por cada uno de los miembros de la unidad familiar.
- Cobertura de gastos imprevistos debidamente justificados.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o a través de otras entidades u organismos, públicos o privados, podrá prestar apoyo a los trabajadores extranjeros, cuyo país de origen esté contemplado en el Plan Director de la Cooperación Española vigente, que se acojan a la modalidad de pago de la prestación contributiva por desempleo que se regula en este real decreto para facilitar la reintegración socioeconómica y favorecer iniciativas de empleo y desarrollo que de común acuerdo se impulsen y en el marco de los programas, proyectos y actuaciones de la Cooperación Española en dicho país.

Por último, con la finalidad de propiciar la mayor eficacia en la gestión de las ayudas y acciones a que se refieren los apartados anteriores, los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Trabajo e Inmigración, en el ámbito de sus competencias, podrán celebrar acuerdos de colaboración con entidades y organismos públicos y privados.

NOTA: Este artículo también ha sido publicado en la *Revista Cefgestión*. CEF. Núm. 124, diciembre 2008.