

LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

BORJA SUÁREZ CORUJO*

SUMARIO: I. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO. II. IDENTIFICACIÓN DE LA CONTINGENCIA. III. EL NIVEL CONTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO. 1. Requisitos del hecho causante. 2. Contenido de la acción protectora. 3. Dinámica de la prestación de desempleo. 4. Régimen de incompatibilidades. 5. Obligaciones del beneficiario. 6. Gestión. IV. EL NIVEL ASISTENCIAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO. 1. Requisitos del hecho causante. 2. Supuestos protegidos y contenido del subsidio. 3. Dinámica del derecho al subsidio por desempleo. V. LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN.

I. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

El fenómeno de la mercantilización masiva de la fuerza de trabajo convierte el desempleo en un problema social de primera magnitud. En la sociedad del trabajo de los países desarrollados, el desempeño de una actividad profesional constituye el medio fundamental para la provisión de los recursos económicos que permitan la subsistencia; de ahí que los poderes públicos manifiesten su preocupación por combatir las situaciones de desempleo a través de la articulación de prestaciones sociales generalmente integradas en los correspondientes sistemas de Seguridad Social.

Desde hace cerca de treinta años, el régimen español de Seguridad Social dedica una partida importante de su gasto a la atención del desempleo; no en vano la alta tasa de paro ha sido, y es todavía (a pesar de los avances producidos que sitúan dicho índice en torno al 9 por 100), uno de los aspectos más negativos de nuestro mercado laboral. De este modo se logra un efecto desmercantilizador loable que, sin embargo, tiene un colectivo de beneficiarios limitado (71 por 100 del paro registrado) y se organiza bajo una lógica eminentemente contributiva: ello es razonable cuando se trata

* Profesor ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Autónoma de Madrid.

de la protección dispensada desde el nivel contributivo del sistema, pero no lo es tanto en el caso del nivel asistencial caracterizado por ser semicontributivo y asignar una escasa cuantía.

Un breve repaso a la evolución de la protección de la situación de desempleo en España permite diferenciar dos grandes etapas dentro del periodo democrático. En primer lugar, después de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980) los años ochenta se caracterizan por un reforzamiento de la intervención pública desmercantilizadora merced a la consolidación de la protección asistencial en 1984 y 1989 a través de la Ley 31/1984, de protección del desempleo, y del RD-Ley 3/1989 de medidas adicionales de carácter social, respectivamente. A partir de los años noventa y ya entrado el siglo XXI se abre una etapa de «remercantilización» con diversas manifestaciones: se endurecen los requisitos de acceso a la protección del nivel contributivo (véase la Ley 22/1992, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo); se refuerza la esfera mercantil como consecuencia de la desprotección que sufren algunos colectivos en la reforma laboral de 1994; y se extiende la culpabilización de los parados con una plasmación concreta en la modificación del régimen producida de forma tan accidentada en 2002 (véase Real Decreto-Ley 5/2002 y Ley 45/2002).

El panorama actual de la acción protectora viene condicionado por los siguientes aspectos. Desde la perspectiva del desempleo como contingencia protegible, cabe destacar diversos fenómenos: primero, la terciarización de la economía la cual trae consigo el surgimiento de una clase nueva, el subproletariado de servicios; segundo, la precarización en el empleo, lo que genera una dificultad adicional en el acceso al nivel contributivo; y, tercero, el colectivo de mujeres trabajadoras, los trabajadores de mayor edad y los más jóvenes, así como los inmigrantes se presentan como las principales víctimas del paro.

Desde un ángulo distinto, el de la acción protectora, se aprecia que frente a lo que sucede en otros ámbitos de la protección social la privatización no parece una amenaza inminente; sin embargo, la asistencia y solidaridad de la esfera familiar sigue resultando decisiva, muy especialmente para los trabajadores más jóvenes. Dentro de la esfera de protección pública, persisten importante ejes de desigualdad: entre parados con y sin derecho a una prestación (diferenciación estrechamente ligada al fenómeno de precariedad en el empleo); entre los beneficiarios del nivel contributivo y los del asistencial (téngase en cuenta que se produce un reforzamiento de los requisitos de acceso al nivel contributivo, mientras que el asistencial toma como referencia la renta familiar), entre géneros (aunque existe una mayor proporción de paradas, la proporción de trabajadoras beneficiarias de la protección es menor) y, en fin, entre los trabajadores por razón de la edad (elevado paro juvenil y expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores maduros).

II. IDENTIFICACIÓN DE LA CONTINGENCIA

Cualquier intento de identificación de la contingencia de desempleo debe partir del Texto Constitucional. En concreto, la alusión principal se encuentra en el artículo 41 CE que conmina a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para garantizar la protección de todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad, entre las cuales se menciona expresamente el desempleo. También interesa destacar la previsión de que los poderes públicos desarrollen una política orientada al pleno empleo 40.1 CE. De esta forma, encontramos en la Constitución una referencia a cada una de las dimensiones, pasiva y activa, del desempleo. Al respecto es oportuno señalar que en los últimos años se ha producido una pérdida relativa del peso de las políticas pasivas de empleo frente a las activas, algo particularmente manifiesto en las iniciativas desarrolladas desde el ámbito comunitario donde se insiste en la consecución de un «alto nivel de empleo» (artículo 127 TCE) y se contiene un título específico sobre empleo.

Ya en el plano legal, el artículo 203.1 LGSS identifica la contingencia de desempleo como la situación necesidad de quien pudiendo y queriendo trabajar pierde su empleo o ve reducida su jornada ordinaria de trabajo. A partir de esta definición, cabe identificar tres elementos característicos de aquella. Primero, la desempleada esta capacitada para trabajar, sólo le falta la oportunidad de hacerlo. Segundo, la trabajadora en paro tiene voluntad de trabajar, lo que cuenta con dos manifestaciones. De una parte, esa voluntad se evidencia, de un modo indirecto, en una doble obligación: una «formal» de inscribirse en la oficina pública correspondiente como demandante de empleo; y otra «material» consistente en la aceptación forzosa de ofertas adecuadas de empleo como consecuencia de una prolongación del tiempo de disfrute de la prestación. Y, de otra parte, se exige también que el paro sea forzoso, es decir, que el desempleo no haya sido voluntario, si bien esta involuntariedad viene matizada por el hecho de que se dé igualmente cobertura a las situaciones de desempleo derivadas de un despido precedente. En fin, el tercer rasgo característico no es otro que la pérdida o reducción, total o parcial, de un empleo ocupado hasta ese momento, con la consiguiente privación del salario. Obsérvese que no basta la mera ausencia de empleo, sino que se requiere haber trabajado y, por tanto, contribuido previamente.

Este último aspecto sirve de criterio clasificador de las situaciones por desempleo. Sin despreciar el interés de otros criterios utilizados por los economistas fundamentalmente como el que diferencia tres clases de desempleo (coyuntural, estacional, estructural), el legislador español opta por la modalidad de pérdida del puesto de trabajo como el referente necesario para la aplicación de un régimen jurídico u otro. Así, se distingue, primero, el desempleo total (pérdida completa del empleo) del desempleo parcial el cual supone una reducción temporal de, al menos, un tercio de su

jornada ordinaria de trabajo siempre con la correspondiente reducción del salario. Y, segundo, también se acoge la separación del desempleo definitivo (como consecuencia de la extinción de la relación contractual) frente al temporal (la mera suspensión) que necesariamente ha de venir de la mano de la mentada reducción de la jornada.

Por su parte, la acción protectora diferencia, tal y como consagra el artículo 204 LGSS, un nivel contributivo, cuyo objetivo es la provisión de prestaciones sustitutivas de las rentas salariales, y otro asistencial que, como complemento del anterior, atiende situaciones reales de necesidad a través de la garantía de un mínimo de subsistencia en los supuestos previstos en el artículo 215 LGSS, con la particularidad de que su disfrute se subordina a la preexistencia de una prestación contributiva o al cumplimiento de algunos de los requisitos propios de dicho nivel. En ambos casos la acción protectora no se limita al pago de una prestación (denominada subsidio en el nivel asistencial) ni al abono de cotizaciones, sino que también contiene acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional, y otras para el fomento del empleo estable. Por lo demás, la financiación se produce a través de cotizaciones sociales, abonadas por empresarios y trabajadores, y de las aportaciones de Estado.

Señálese para finalizar que la evolución de esta acción protectora revela, por un lado, la complejidad del sistema protector que se ve agravada por la introducción de una nueva modalidad de prestación asistencial, las rentas mínimas de inserción (véase la D.F. 5ª.4 LGSS incorporada por la Ley 45/2002). Y, por otro, también se observa una notable inestabilidad normativa que genera, como es lógico, problemas de aplicación que la jurisprudencia ha tratado de atajar mediante la adopción del criterio de aplicabilidad de la normativa vigente en el momento del hecho causante de situación legal de desempleo (STS 20 de junio de 1996).

III. EL NIVEL CONTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

1. Requisitos del hecho causante

El repaso de los requisitos cuyo cumplimiento genera el derecho a la prestación por desempleo del nivel contributivo exige, con carácter previo, detenerse en la delimitación del presupuesto subjetivo, es decir, de los sujetos que como consecuencia del cese en la actividad pueden acceder a dicha prestación. El principal colectivo protegido es el de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, pero a ellos hay que añadir otros asimilados: es el caso del personal contratado en régimen administrativo, de los funcionarios de empleo al servicio de las AA. PP., de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado o

de los liberados de prisión por cumplimiento de condena. A estos efectos se equiparan los trabajadores extranjeros residentes *ex* artículo 14.1 LO 4/2000. En el caso de trabajadores nacionales de otros países de la Unión Europea la protección es aún mayor, pues se garantiza el derecho a conservar la prestación cuando se produce un desplazamiento a otro país miembro (STJCE 6 de noviembre de 2003). En fin, por el momento sólo los trabajadores por cuenta ajena de algunos regímenes especiales pueden acceder a la protección de desempleo; así sucede con los trabajadores del mar, los de la minería del carbón y, de forma muy particular, los del régimen agropecuario.

Entre las exclusiones, destaca la de los consejeros y administradores societarios «activos», esto es, que realicen funciones de dirección y gerencia, pero que carezcan del control sobre la sociedad [artículo 97.2, k) LGSS] y la de los trabajadores con un contrato para la formación (D.A. 6ª LGSS). Entre los trabajadores asalariados pertenecientes a regímenes especiales, carecen de protección los empleados del hogar. Tampoco la reciben los becarios de investigación.

Identificados los posibles beneficiarios, hora es de detenerse en el análisis de los requisitos necesarios para el nacimiento del derecho a las prestaciones (artículo 207 LGSS). En primer lugar, hay que mencionar el requisito general consagrado en el artículo 124.1 LGSS de estar afiliado y en alta en el Régimen General o en situación asimilada al alta. A este respecto, el artículo 2 RD 625/1985 considera alta asimilada la excedencia forzosa por cargo público o sindical, el traslado o desplazamiento temporal por la empresa fuera del territorio español, el retorno de trabajadores emigrantes y la liberación por cumplimiento de condena o libertad condicional; a ellas debe añadirse la excedencia para el cuidado de hijos o familiares, la extinción del contrato durante una huelga o cierre patronal, la no llamada de los trabajadores fijos discontinuos o las vacaciones no disfrutadas (artículo 210.4 LGSS). De todas formas, hay que reseñar la consagración de un principio de automaticidad del derecho a la prestación: en virtud del artículo 220 LGSS (véase también el artículo 125.3 LGSS), la entidad gestora competente abonará las prestaciones incluso en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de afiliación, alta y cotización.

En segundo lugar, se exige como periodo mínimo de carencia 360 días de cotización en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar (siempre que dicha situación sobreviene cuando la trabajadora se encuentra en alta asimilada). Varias precisiones son oportunas en este punto. Ante todo, debe hacerse notar que sólo computan los periodos de cotización efectiva real (no días-cuota), por lo que se excluyan las cotizaciones correspondientes a las pagas extraordinarias (artículo 3.3 RD 625/1985). También quedan excluidas aquellas cotizaciones «agotadas» en otra prestación y el periodo de abono de la cotización durante la percepción de la prestación por desempleo (excepto en el caso de las víctimas de violencia de género); en cambio, sí se computan las vacaciones no

disfrutadas, el tiempo correspondiente a la percepción de salarios de tramitación, así como el periodo correspondiente a la suspensión del contrato por violencia de género y por huelga o cierre patronal (STC 48/1991, a efectos de periodo mínimo). En fin, en el caso de los trabajadores a tiempo parcial se considera cotizado el día trabajado.

En tercer lugar, para ser beneficiario es necesario encontrarse en situación legal de desempleo, la cual es definida en el artículo 208 LGSS sobre la base de un doble rasgo, involuntariedad e inimputabilidad, del siguiente modo. Primero, destacan ante todo las situaciones extintivas [artículo 208.1.1) LGSS] entre las que se incluyen:

- La expiración del tiempo convenido o realización de la obra concertada, siempre que no sean alegadas por el trabajador; con una previsión específica para los casos de contratación abusiva o fraudulenta en los términos de los artículos 208.4 LGSS y 145 bis LPL. No se exige la reclamación del trabajador, incluso si la irregularidad es manifiesta (TS 6 de enero de 2001). La acreditación se realiza a través de la copia del contrato o, en su ausencia, de la comunicación de cese.
- La resolución empresarial durante el periodo de prueba, siempre que la relación laboral precedente se extinguiera por alguna de las causas consideradas situación legal de desempleo o bien hayan transcurrido tres meses desde la extinción de esa relación anterior. La comunicación por escrito del cese por decisión empresarial es necesaria para la acreditación de la situación legal de desempleo.
- La resolución unilateral del trabajador en aquellos supuestos motivados por decisiones empresariales perjudiciales a sus intereses (traslado –artículo 40 ET– o modificación sustancial de condiciones de trabajo –artículo 41 ET–) o por un incumplimiento grave y culpable del empresario en los términos del artículo 50 ET. A estos supuestos hay que añadir el abandono del puesto de trabajo de una trabajadora por ser víctima de violencia de género [artículo 49.1, m) ET], lo que debe acreditarse con la orden de protección o el informe del fiscal. En cambio, no constituye situación legal de desempleo la extinción contractual derivada del cese voluntario del trabajador [artículo 209.2.1) LGSS].
- El despido disciplinario, acreditado, entre otros medios, por la carta despido. Nótese que no resulta necesaria la impugnación de la decisión extintiva, ni el ejercicio de la acción impide el nacimiento, en su caso, del derecho a la prestación. Tampoco la hipotética calificación del despido afecta al disfrute de la mentada prestación, salvo que se opte por la readmisión. Téngase en cuenta, en general, que la negativa a reincorporarse al puesto de trabajo en caso de readmisión no constituye situación legal de desempleo.

- El despido objetivo del que puede predicarse lo mismo que del disciplinario, con la particularidad de que en el supuesto de que no se impugne tal decisión la acreditación de la situación legal de desempleo sólo se producirá a partir de la fecha de efectos del despido, es decir, transcurridos los treinta días de preaviso.
- La extinción contractual en virtud de expediente de regulación de empleo o procedimiento concursal. Para ello se toma como referencia inicial el momento de la comunicación de la decisión extintiva después de la resolución administrativa o del juez del concurso, salvo que se trate de un expediente de regulación de empleo promovido a instancia de los trabajadores en cuyo caso coincide con el momento de la resolución administrativa.
- La muerte, jubilación o incapacidad del empresario, situación que se acredita mediante la comunicación escrita a los trabajadores por parte del empresario, sus herederos o representantes legales, o bien, si hay impugnación, a través del acta de conciliación o resolución judicial definitiva.
- Como aspectos comunes a los supuestos anteriores debe reiterarse que la situación legal de desempleo se origina sin requerir impugnación, así como poner de manifiesto la previsión de la necesidad de agotar las vacaciones retribuidas no disfrutadas antes de la extinción contractual como condición para el paso a una situación legal de desempleo y la eventual percepción de una prestación por desempleo (véanse los apartados 4 y 3, respectivamente, del artículo 209).

El segundo bloque dentro de las situaciones legales de desempleo engloba aquellas que derivan de una suspensión de la relación laboral por alguna de las tres causas siguientes [artículo 208.1.2) LGSS]: expediente de regulación de empleo, resolución judicial adoptada en el marco de un proceso concursal o ser víctima de violencia de género. Por el contrario, otras situaciones suspensivas como la huelga o el cierre patronal no constituyen situación legal de desempleo.

Siguiendo el orden plasmado en el artículo 208.1 LGSS, el subapartado 1) recoge como situación legal de desempleo, tercero, la reducción de jornada que reúna las siguientes condiciones: llevar aparejada la correspondiente reducción del salario; representar al menos un tercio de la jornada; tener carácter temporal; y tramitarse a través de un expediente de regulación de empleo.

Los trabajadores fijos discontinuos en los periodos de inactividad productiva también se encuentran en situación legal de desempleo [artículo 208.1.4) LGSS]. Ante el silencio del precepto, hay que interpretar que quedan incluidos ambos supuestos de llamada en fecha cierta (artículo 12.3 ET) e incierta (artículo 15.8 ET); algo que la reforma laboral en ciernes aclara definitivamente.

A estos efectos también constituye situación legal de desempleo la del emigrante retornado a España que carece de derecho a una prestación de desempleo por la actividad desarrollada en el extranjero, siempre que previamente hubiera reunido cotización suficiente para ello.

En cuarto lugar, ser beneficiario de la prestación por desempleo también requiere acompañar la solicitud de la suscripción de un compromiso de actividad que acredite la disponibilidad para buscar activamente empleo, así como para aceptar una colocación adecuada. El incumplimiento de dicho compromiso impide el surgimiento de una situación legal de desempleo.

En quinto lugar, se prevé la imposibilidad de acceso a la prestación de desempleo en caso de que el solicitante haya cumplido la edad ordinaria de jubilación, con las siguientes excepciones: no reunir el periodo de cotización necesario para el acceso a dicha pensión (quince años en la actualidad), así como los supuestos de desempleo por reducción de jornada o suspensión de la relación laboral.

Finalmente, en la medida en que la solicitud de la prestación debe venir acompañada de ella, también cabe considerar requisito la inscripción como demandante de empleo *ex* artículo 209.1 LGSS.

2. Contenido de la acción protectora

En virtud del artículo 206 LGSS, la acción protectora frente al desempleo comprende diversos tipos de prestaciones. La más importante consiste en la percepción de una prestación económica (en puridad, un subsidio –con una excepción– en cuanto prestación periódica de duración determinada), cuyo cálculo se realiza a partir de la aplicación de un tipo o porcentaje a una base reguladora (artículo 211 LGSS). En concreto, dicha base reguladora es el resultado del promedio de ocupación cotizada (sin incluir la cotización por horas extraordinarias, pero completada con las cotizaciones que hubieran correspondido en caso de descubierto) en los ciento ochenta días anteriores al nacimiento de la situación legal de desempleo o al momento en el que cesó la obligación de cotizar. Como apuntaba, a esa base reguladora se ha de aplicar un tipo que varía en función del momento temporal y responde, sin duda, a la idea «clásica» de evitar la ociosidad: durante los primeros ciento ochenta días asciende al 70 por 100 de aquélla, mientras que a partir de entonces el tipo se reduce a un 60 por 100.

Ahora bien, la cuantía resultante de tal operación debe respetar un límite mínimo y otro máximo, fijados con referencia al IPREM (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples) vigente (hoy fijado por la LPGE 30/2005 en 479'10 euros mensua-

les o 5.749'20 euros anuales), incrementado en una sexta parte, así como a la existencia o no de hijos a cargo (o nietos huérfanos a cargo), es decir, menores de veintiséis años o mayores con discapacidad de al menos un treinta y tres por ciento, que carecen de rentas de cualquier naturaleza por valor superior al salario mínimo interprofesional sin incluir las pagas extraordinarias, y que convivan con el beneficiario (artículo 4 RD 625/1985). De una parte, la prestación no puede ser inferior al 80 por 100 del citado IPREM, salvo en el caso de que el beneficiario cuente con las cargas familiares descritas, en cuyo caso la cuantía aumenta hasta el 107 por 100 del mentado indicador. Y, de otra, se fija como máximo el 175 por 100 del IPREM, siempre que no tenga hijos a su cargo; tal porcentaje asciende al 200 por 100 cuando cuenta con un hijo a cargo y al 225 por 100 para el caso de que sean dos o más.

No debe olvidarse, por lo demás, que la cuantía de la prestación finalmente percibida por la beneficiaria se ve minorada por la retención del IRPF, así como por el pago de la cotización a la Seguridad Social que la entidad gestora descuenta a la trabajadora desempleada en el momento del abono efectivo.

En relación con el abono de la prestación, hay que señalar que es realizado por el Servicio Público de Empleo Estatal, salvo en el caso de desempleo parcial que es la empresa empleadora la encargada de hacerlo por delegación de aquél. Además, se prevén dos modalidades de pago: la primera, general, consiste en el abono de mensualidades vencidas, habiendo desaparecido recientemente la antigua previsión según la cual los diez primeros días se pagaban con ocasión del abono de la última mensualidad [*vid.* la vigente redacción del artículo 26.2 RD 625/1985].

Como alternativa, el artículo 228.3 LGSS contempla la posibilidad de que en el marco de algún programa de fomento del empleo la percepción, total o parcial, de la prestación se realice a través de un pago único o consista en pagos parciales con el fin de subvencionar la cotización del beneficiario de la prestación de desempleo a la Seguridad Social. Conforme a la regulación prevista en el RD 1.044/1985, tamizada por la D.T. 4ª Ley 45/2002, los destinatarios de tales medidas serán aquellos que se incorporen como socios trabajadores a cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales, así como los discapacitados que se conviertan en trabajadores autónomos.

A ello se une la posibilidad de que quienes se constituyen en trabajadores autónomos sin ser discapacitados disfruten de la capitalización de la prestación, hasta un 20 por 100 de su cuantía, para hacer a los gastos del inicio de la actividad, incluidas las cargas tributarias. Finalmente, también debe repararse en una variante de pago anticipado dirigida a facilitar la movilidad geográfica en el marco de un programa de fomento del empleo: según el artículo 228.5 LGSS, en tales casos la entidad gestora podrá abonar el importe de un mes correspondiente a la prestación pendiente de percibir a aquellos beneficiarios que ocupan un empleo que implica cambio de la localidad de residencia.

Como se apuntaba, la protección frente a la pérdida total o parcial de un puesto de trabajo no se limita al abono de una prestación económica. El segundo componente de la acción protectora es el abono de una parte sustancial de las cotizaciones obligatorias al sistema de Seguridad Social. En concreto, se cubre, de un lado, la aportación de la empresa correspondiente a las cotizaciones a la Seguridad Social durante el tiempo de percepción de la prestación por desempleo, salvo en los supuestos de desempleo como consecuencia de la suspensión de la relación laboral o la reducción (temporal) de la jornada en los que será la propia empresa la encargada de mantener la cotización (artículo 214.2 LGSS). También corre por cuenta de la entidad gestora, de otro, el 35 por 100 de la cotización que le corresponde pagar a la trabajadora con la consiguiente reducción del esfuerzo contributivo de ésta. Debe tenerse en cuenta que en los casos de desempleo derivados de una situación extintiva la cotización a la Seguridad Social no comprende ni la aportación por contingencias profesionales, ni las correspondientes al FOGASA y a la formación profesional.

Por último, la protección contributiva por desempleo también comprende iniciativas para el fomento del empleo. Así, se incluyen aquellas acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión, inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados, al igual que otras dirigidas específicamente al fomento del empleo estable (artículo 206.2 LGSS). En relación con este asunto, hay que hacer notar que las administraciones autonómicas asumen la competencia de gestión de las cada vez más importantes políticas activas de empleo.

3. Dinámica de la prestación de desempleo

El repaso de la dinámica de la acción protectora del desempleo, como la de cualquier otra prestación, se hace a partir de tres referencias temporales. Ante todo, el nacimiento del derecho a la prestación se produce a partir de la concurrencia de una situación legal de desempleo; con las siguientes particularidades. Por una parte, se exige que la solicitud se formule dentro de los quince días siguientes al surgimiento de dicha situación (artículo 209.1 LGSS), de manera que el retraso va a suponer la pérdida del derecho diario por cada día transcurrido. Y, por otra, baste con recordar ahora que la solicitud no puede surtir efectos si no va acompañada por la inscripción como demandante de empleo y por la suscripción del compromiso de actividad, y que se exige el agotamiento previo de las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas.

Mayor detenimiento merece la determinación de la duración máxima de la prestación. Según el artículo 210 LGSS, el disfrute de la prestación por desempleo se prolongará, en tanto no se encuentre un nuevo trabajo, durante un periodo de tiempo

establecido en función de los periodos de ocupación cotizada en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar. Para ello, el apartado 1 del citado precepto establece una escala que parte de la concesión de una prestación de 120 días de duración mínima por un esfuerzo contributivo cifrado en al menos 360 días (hasta 539) y alcanza su máximo en la percepción durante 720 días cuando la cotización acumulada supera los 2.159 días. Es importante hacer notar que la relación entre el periodo de cotización y el periodo de prestación se realiza por tramos, lo que significa que dentro del mismo tramo (por ejemplo, el comprendido entre 540 y 719 días de cotización) la prestación es la misma (180 días) con la consiguiente pérdida de los días sobrantes.

Diversas vicisitudes pueden afectar al disfrute de la prestación. En concreto, se contempla la suspensión del pago por la entidad gestora por las siguientes causas (artículo 212 LGSS). Primero, por sanción derivada de infracciones leves (incumplir el compromiso de actividad, no comparecer previo requerimiento –artículo 24 LISOS–) y graves (el rechazo de una oferta adecuada de empleo, la negativa a participar en trabajos de colaboración social o en acciones de formación –artículo 25 LISOS–), y cuya duración varía en función del grado de reiteración, en los términos establecidos por el artículo 47 LGSS (uno, tres y seis meses, sucesivamente en el primer caso, tres y seis en el segundo). Segundo, la privación de libertad por cumplimiento de condena, salvo en el caso de que el titular tenga cargas familiares y carezca de otras rentas familiares cuya cuantía exceda del salario mínimo interprofesional. Tercero, en el supuesto de readmisión por la empresa durante la tramitación del recurso a que se refiere el artículo 295.4 LPL. Cuarto, también se suspende la prestación en los casos de traslado de residencia al extranjero que responde, según declaración del beneficiario, a la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional y se prolonga durante un periodo continuado inferior a doce meses (artículo 6.3 RD 625/1985).

El quinto supuesto de suspensión merece una atención singular: se trata de la realización temporal de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia (sobre la consideración del trabajo, véase el artículo 6 bis RD 625/1985). En tales casos se produce la suspensión de la prestación durante el tiempo que dure esa actividad y se reanuda a continuación siempre que se den dos circunstancias: una, que la finalización del trabajo resulta involuntaria e imputable; y, otra, que la duración de dicho trabajo sea inferior a doce meses, si la actividad es por cuenta ajena, o inferior a veinticuatro, si es por cuenta propia. Si se superan estos límites temporales, las consecuencias son diversas: la realización de un trabajo por cuenta propia durante un periodo superior a los mencionados dos años supone la extinción del derecho a la prestación [artículo 213.1, d) LGSS]; en cambio, el desempeño de un trabajo por cuenta ajena más de un año sitúa al beneficiario ante la opción de reabrir el derecho a la prestación

inicial, con la consiguiente pérdida de las nuevas cotizaciones, o disfrutar de la nueva prestación generada (ha cotizado más de 360 días que es el mínimo exigido para generar el derecho, como se ha visto), lo que supone la extinción de la prestación suspendida (artículo 210.3 LGSS).

La siguiente vicisitud en el disfrute de la prestación por desempleo es su extinción. Se acaba de hacer referencia al supuesto extintivo por realización de una actividad; junto a éste, las causas de extinción del derecho a la percepción de la prestación por desempleo recogidas en el artículo 213.1 LGSS son las que se exponen a continuación.

Para empezar, puede producirse el agotamiento del plazo de duración de la prestación. Otras dos causas tienen que ver con el acceso a otra prestación: una deriva del cumplimiento de la edad de jubilación, salvo en el caso de que no se reúnan los requisitos exigidos para el retiro; mientras que la otra es provocada por el paso a la condición de pensionista de jubilación (lo que se refiere, lógicamente, a la jubilación anticipada) o de incapacidad permanente, si bien en este último caso el pensionista decidirá si agota previamente la prestación por desempleo o no. Por otra parte, dos supuestos adicionales tienen su origen en supuestos suspensivos: el traslado al extranjero durante un periodo superior a doce meses y la sanción derivada de la comisión de cuatro faltas leves, tres graves o una muy grave (como compatibilizar el trabajo con la prestación, salvo en una actividad a tiempo parcial *ex* artículo 26.2 LISOS). Finalmente, quizá la causa de extinción más llamativa es la renuncia voluntaria al derecho a la prestación por desempleo, clara excepción al principio de irrenunciabilidad de los derechos de la Seguridad Social consagrado en el artículo 3 LGSS.

4. Régimen de incompatibilidades

El análisis del régimen de incompatibilidades de la prestación por desempleo del nivel contributivo toma como referencias básicas dos elementos: la actividad profesional y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social.

De lo dicho anteriormente se infiere que sólo resulta compatible con la prestación por desempleo el trabajo a tiempo parcial, si bien ha de implicar una reducción proporcional de la cuantía percibida. A ello hay que añadir que los programas de fomento del empleo destinados a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral pueden establecer la compatibilidad de la prestación con un trabajo por cuenta ajena, con la particularidad de que la cotización a la Seguridad Social correrá íntegramente por cuenta del empleador (*vid.* artículo 228.4 LGSS).

Por lo que se refiere a las prestaciones de la Seguridad Social, cabe afirmar con carácter general que la percepción de cualquiera de ellas es incompatible con la de desempleo, salvo que tales prestaciones hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la protección por la pérdida del trabajo (artículo 221.2 LGSS): es el caso de las prestaciones familiares, de la pensión de viudedad o de la indemnización por incapacidad permanente parcial.

La relación del desempleo con las situaciones de incapacidad temporal y de maternidad también es de incompatibilidad; sin embargo, el artículo 222 LGSS contiene una regulación singular en torno a los supuestos de superposición de tales situaciones. Cabe comenzar por el caso en el que la situación legal de desempleo sobreviene durante la percepción del subsidio por incapacidad temporal. La consecuencia es que el beneficiario de tal subsidio sigue percibiendo la prestación por incapacidad temporal en la cuantía correspondiente a la prestación por desempleo hasta que se extinga tal situación de incapacidad; pasa entonces a disfrutar de la prestación de desempleo, si bien se ha de descontar, como consumido, el tiempo que hubiera permanecido en situación de incapacidad temporal desde que se originó la situación legal de desempleo. En cambio, si la extinción del contrato sobreviene durante la percepción de una prestación de maternidad/paternidad, se agota ésta y a continuación se pasa a disfrutar, en su caso, de la prestación de desempleo en su integridad, es decir, sin descontar el tiempo que hubiera permanecido en situación de maternidad/paternidad.

Cuando el proceso se produce a la inversa, los efectos son distintos. Si durante la percepción de una prestación por desempleo total se pasa a una situación de incapacidad temporal, dos son las soluciones previstas. Si dicha incapacidad resulta de una recaída de un proceso anterior, pasa a recibir una prestación de incapacidad temporal en cuantía igual a la correspondiente al desempleo, incluso una vez superado el periodo de duración inicialmente establecido para la prestación por desempleo. Si no se trata de una recaída, se percibe la prestación de incapacidad temporal en cuantía igual a la prestación por desempleo; agotada la duración inicialmente prevista para la prestación por desempleo, se sigue percibiendo la prestación de incapacidad temporal aunque en cuantía inferior: el 80 por 100 del IPREM. Finalmente, la situación de maternidad/paternidad sobrevinida durante la percepción de la prestación por desempleo total supone el paso al disfrute de aquella prestación en la cuantía que ordinariamente corresponda. Tanto en éste último como en los dos casos anteriores, la prestación por desempleo no se amplía por la concurrencia de situaciones de incapacidad temporal o maternidad.

5. Obligaciones del beneficiario

La preocupación del legislador por evitar situaciones de acomodamiento en el disfrute de la prestación de desempleo o, si se prefiere, su apuesta por tratar de estimular a los desempleados a salir de tal situación a través de la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo se vio notablemente reforzada por la polémica reforma introducida inicialmente, y de forma unilateral por el entonces Gobierno conservador, a través del RDL 5/2002, y corregida en buena medida con posterioridad por la Ley 45/2002. Actualmente, cabe apuntar la imposición de tres tipos de obligaciones a los perceptores de las prestaciones por desempleo (artículo 231 LGSS).

En primer lugar, se prevén obligaciones de carácter formal. Tal es el caso de la obligación de renovar la demanda de empleo en la forma y fechas determinadas por la entidad gestora; la comparencia, cuando así sea requerido, ante la entidad gestora, la agencia de colocación sin fines de lucro o las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo; solicitar la baja como perceptor de la prestación por desempleo a raíz de la suspensión o extinción del derecho o el incumplimiento de los requisitos; y la entrega a la entidad responsable del justificante de haber comparecido en tiempo y lugar a las ofertas de empleo facilitadas por aquélla. También podría incluirse dentro de este primer grupo la reintegración de las prestaciones indebidamente percibidas.

En segundo lugar, la entidad gestora puede exigir a los perceptores de la prestación por desempleo la realización de trabajos de colaboración social (artículo 213.3 LGSS). Para ello se promoverá la celebración de conciertos con Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro en los que se establezcan dichos trabajos respetando los siguientes condicionantes: ser de utilidad social y redundar en beneficio de la comunidad, tener carácter temporal, coincidir con las aptitudes físicas y formativas del desempleado y no suponer cambio de residencia habitual. Debe señalarse, por lo demás, que el citado precepto puntualiza que el desempeño de estos trabajos no implica la existencia de una relación laboral.

En tercer y último lugar, se exige al perceptor de la prestación por desempleo el cumplimiento del compromiso de actividad suscrito en el momento de la solicitud (exigencia atemperada para las trabajadoras víctimas de violencia de género). El artículo 231.2 LGSS precisa el contenido de tan genérico compromiso para incluir las siguientes actuaciones: búsqueda activa de empleo, participación en iniciativas de mejora de la ocupabilidad y aceptación de una oferta adecuada de empleo. Es evidente que, en realidad, la búsqueda activa de empleo se acredita a través del cumplimiento de las otras dos, razón por la cual son éstas las que merecen una consideración más detenida.

Por un lado, participar en acciones de mejora de ocupabilidad supone tomar partido en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesionales para incrementar sus posibilidades de acceso a un puesto de trabajo y de hacerlo en mejores condiciones. A este respecto, el artículo 231.1, i) LGSS precisa que, sin perjuicio de acreditar la búsqueda activa de empleo (cabría preguntarse cómo) tal participación en la mejora de la ocupabilidad es voluntaria para los beneficiarios de las prestaciones contributivas por desempleo durante los primeros cien días de percepción, lo que significa que la negativa a intervenir en esas acciones no resulta sancionable.

Y, por otro, quizá la obligación más relevante, y delicada, es la de aceptar una colocación adecuada. El apartado 3 del artículo 231 establece qué hay que entender por tal; para ello emplea como referentes tres elementos fundamentales: el tipo de actividad, el lugar y las condiciones de trabajo.

En relación con el tipo de actividad englobada por la noción de colocación adecuada, se establece por tal la demandada por el receptor de la prestación, pero también su profesión habitual, así como cualquier otra que se adapte a sus aptitudes físicas y formativas. Pero se añaden dos precisiones que contribuyen a ampliar el elenco de actividades: de una parte, se incluye la última desempeñada, siempre que su duración haya sido igual o superior a tres meses; más aún, de otra, después de haber percibido interrumpidamente la prestación durante un año, es colocación adecuada aquella que a juicio del Servicio Público de empleo pueda ser ejercida por el trabajador.

Respecto del lugar, se considera colocación adecuada aquella que se desempeña en la localidad de residencia habitual del trabajador, pero también cualquier otra situada en un radio inferior a treinta kilómetros de ésta, con una doble excepción de sentido dispar: primero, no se estima la adecuación si, a pesar de respetarse ese límite, la trabajadora acredita que el tiempo mínimo empleado en el desplazamiento, de ida y vuelta, es superior al 25 por 100 de la jornada diaria de trabajo o, asimismo, cuando el coste del desplazamiento supone un gasto superior al 20 por 100 del salario mensual. Y, segundo, la limitación de los treinta kilómetros no se aplica en aquel supuesto en el que el trabajador tiene posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo; claro que surge inmediatamente la duda acerca de qué haya de entenderse por alojamiento apropiado.

Por lo que se refiere, en fin, a las condiciones de trabajo, las previsiones son muy poco restrictivas. Así, la modalidad contractual ofrecida para el desempeño del puesto de trabajo puede ser cualquiera, es decir, un contrato indefinido o de duración determinada y, a la vez, un contrato a tiempo completo o parcial. Por su parte, las únicas previsiones en materia retributiva son que la cuantía del salario debe ser equivalente al aplicable al puesto de trabajo ofrecido (independientemente, por tanto, de su cuantía efectiva) y que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional descontados los gastos de desplazamiento.

Para cerrar este asunto hay que advertir de que el mismo artículo 231.3 LGSS proclama que a la hora de aplicar las anteriores previsiones el Servicio Público de Empleo competente debe valorar las circunstancias personales y profesionales del desempleado, entre las que expresamente se incluyen las siguientes: la conciliación de su vida familiar y laboral, el itinerario de inserción profesional establecido, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento o las características de los mercados locales de empleo. ¿Mero ejercicio de retórica?

6. Gestión

La prestación por desempleo es gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo Instituto Nacional de Empleo, INEM). Ello significa que el reconocimiento (a partir de los datos aportados por el INSS y la TGSS) y el pago de la prestación es realizada por el mentado SPEE; con una excepción: las prestaciones de desempleo correspondientes a los trabajadores del mar cuya gestión corresponde al Instituto Social de la Marina.

Por lo demás, hay que destacar el creciente papel desempeñado por los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas (todas salvo el País Vasco) en el desarrollo de políticas activas de empleo.

IV. EL NIVEL ASISTENCIAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Con carácter general, cabe afirmar que el nivel asistencial (nótese que no se utiliza la expresión no contributivo como sucede con el resto de prestaciones con dos niveles de protección) tiene por destinatarios a trabajadores desempleados que, después de haber trabajado, no han podido volver a hacerlo, sin perjuicio de si han agotado una prestación del nivel contributivo o no han podido acceder a ella por no reunir los requisitos exigidos.

A partir de esta caracterización inicial, debe puntualizarse que se trata de una acción protectora que, pese a su denominación, no es puramente asistencial por dos razones fundamentales. Primero, porque, como podrá comprobarse, su naturaleza es semicontributiva, en la medida en que en todos los supuestos se exige haber realizado previamente cotizaciones a la Seguridad Social como trabajador por cuenta ajena. Y, segundo, porque la duración de la percepción del subsidio es, con una significativa excepción, limitada.

1. Requisitos del hecho causante

Son beneficiarios del subsidio (asistencial) de desempleo los parados que reúnan los requisitos fijados por el artículo 215 LGSS y que de seguido se exponen.

En primer lugar se ha de acreditar la voluntad de trabajar a través de la inscripción como demandante de empleo durante, al menos, un mes (no necesariamente ininterrumpido –STS 27 de febrero de 1997–) y sin haber rechazado una oferta de empleo adecuada ni haberse negado, salvo causa justificada, a participar en acciones de promoción, formación o conversión profesionales.

El segundo requisito para acceder a la prestación, así como para mantener el derecho a la percepción del subsidio hasta agotarla, consiste en carecer de rentas superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (540'90 euros al mes en 2006), excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias, en cómputo mensual y bruto (*vid.* previsiones específicas contenidas en el artículo 7.1 RD 625/1985).

Son rentas computables, primero, todos los bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas e incluso los ingresos de naturaleza prestacional, con dos excepciones: las asignaciones por hijo a cargo y el importe de las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial con la Seguridad Social. Segundo, también lo son las plusvalías o ganancias patrimoniales que pudieran producirse y los rendimientos que se deducen del montante económico del patrimonio, para lo cual se aplica al valor de éste el 50 por 100 del interés legal del dinero, si bien quedan excluidas la vivienda habitual de la trabajadora desempleada, así como los bienes cuyas rentas ya hayan sido computadas. A estos efectos no se considera renta la indemnización legal que corresponda por la extinción del contrato de trabajo, sin importar si su percepción se produce de una sola vez o de forma periódica.

En tercer lugar, se exige al solicitante encontrarse en alguna de las situaciones descritas en los diversos subapartados del artículo 215.1 LGSS que son objeto de atención en el siguiente epígrafe.

2. Supuestos protegidos y contenido del subsidio

La intrincada relación de supuestos recogidos en el artículo 215.1 LGSS es susceptible de ser ordenada del siguiente modo:

- *Subsidio por cargas familiares.* Para disfrutar de este subsidio se exigen dos requisitos: uno, el agotamiento de la prestación contributiva por desempleo; dos, soportar cargas familiares (cónyuge e hijos menores de 26 años o discapacitados), de manera que la renta conjunta de la familia dividida entre el número de integrantes de ésta sea inferior al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias. La duración de este subsidio es de seis meses, susceptibles de prórroga hasta dieciocho. Tal es la regulación general; sin embargo, se contempla una prórroga adicional en determinados supuestos por razón de la edad del beneficiario. Primero, en el supuesto de menores de 45 años que hayan agotado el derecho a prestaciones por desempleo durante 180 días, el disfrute del subsidio se puede prolongar hasta los 24 meses. Y, segundo, en el caso de los beneficiarios mayores de 45 años se diferencian dos situaciones: una, si ha agotado una prestación de desempleo de 120 días, la duración inicial de seis meses puede prorrogarse hasta 24; y, otra, si la prestación agotada es de 180 días, la prórroga se extiende hasta los 30 meses.

Por lo que se refiere a la acción protectora, el artículo 206.1.2) LGSS prevé con carácter general para el nivel asistencial dos componentes: primero, el pago de un subsidio que el artículo 217.1 cuantifica para este supuesto concreto en el 80 por 100 del IPREM (383,28 euros/mes para el año 2006). Y, segundo, el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia, para lo cual se toma como base de cotización el tope mínimo vigente en cada momento (artículo 218, apartados 1 y 4 LGSS).

- *Subsidio de emigrantes retornados.* Son beneficiarios de este subsidio quienes hayan retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo o con los que no exista convenio sobre protección de desempleo. Para ello se requiere haber trabajado un mínimo de doce meses a lo largo de los seis últimos años y carecer de derecho a una prestación por desempleo. La duración en este caso es de seis meses, prorrogables hasta 18 por periodos semestrales y el contenido de la acción protectora es el mismo que en el caso anterior.
- *Liberados de prisión, menores con al menos dieciséis años liberados de un centro de internamiento y toxicómanos rehabilitados tras un tratamiento de deshabituación.* En todos estos casos, se requiere que la pérdida de libertad (o tratamiento) comprenda un periodo de más de seis meses. La acción protectora, incluida la duración, coincide con el supuesto precedente.
- *Incapacitados permanentes recuperados por mejoría.* Se alude al supuesto en el que el beneficiario de una pensión de incapacidad permanente total o absoluta o de gran invalidez es declarado plenamente capaz o incapacitado perma-

nente parcial como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría. Por lo demás, esta medida de reinserción sociolaboral se desarrolla en las condiciones ya descritas.

- *Subsidio contributivo.* Se alude al supuesto en el que una persona que se encuentra en situación legal de desempleo no puede acceder a la prestación del nivel contributivo por no reunir el periodo mínimo de cotización. Como exigencia adicional se prevé lo siguiente: de un lado, si la beneficiaria carece de responsabilidades familiares, es necesario reunir seis meses de cotización para tener acceso al subsidio; de otro, cuando se tienen responsabilidades familiares, la exigencia se reduce a tres meses. La acción protectora no varía respecto del caso anterior. En cambio, la duración es distinta en función de la existencia de cargas familiares (artículo 216.2 LGSS). Si no existen tales responsabilidades, se prevén seis meses improrrogables; en el caso de que las haya, la protección se prolonga en función del esfuerzo de cotización previamente realizado: tres, cuatro y cinco meses por un correlativo esfuerzo y 21 meses cuando se ha cotizado durante seis meses o más.
- *Subsidio para mayores 45 años.* Se incluyen en esta modalidad dos supuestos distintos. Primero, aquel en el que se carece de cargas familiares y se ha agotado una prestación contributiva de desempleo de al menos 360 días. Y, segundo, aquel en el que los solicitantes son, además, parados de larga duración habiendo agotado una prestación contributiva de desempleo de 720 días; supuesto en el cual no existe necesidad de cumplir el requisito de inscripción como demandante de empleo durante un mes. En ambos casos, la duración es de seis meses improrrogables; en cambio, si la acción protectora correspondiente al primer supuesto es la ordinaria, la de los parados de larga duración varía en un aspecto: la cuantía del subsidio aumenta hasta el 107 por 100 del IPREM cuando tiene dos familiares a su cargo y hasta el 133 por 100 si se trata de tres o más (artículo 217.2 LGSS).
- *Subsidio de trabajadores fijos discontinuos.* Aquellos trabajadores fijos discontinuos que cumplan las condiciones exigidas para el acceso al subsidio por cargas familiares, el subsidio contributivo o el subsidio para mayores de 45 años parados de larga duración disfrutarán del correspondiente subsidio en un tiempo equivalente al número de meses cotizados en el año anterior a la solicitud (artículo 216.5 LGSS). Adicionalmente, se prevé que si es menor de 52 años y acredita 180 días de cotización también tendrá derecho a que la entidad gestora ingrese las cotizaciones por jubilación durante un periodo de 60 días; en el caso de que sea mayor de 52 años esta previsión se extiende a todo el tiempo que dure la percepción del subsidio (artículo 218.3 LGSS).

- *Subsidio para mayores de 52 años.* Se trata de una modalidad de naturaleza híbrida, pues exige un mínimo de cotización por desempleo y es, al tiempo, una situación previa a la jubilación; de ahí que la doctrina se refiera a él como subsidio de prejubilación. Los requisitos exigidos son los siguientes: ser mayor de 52 años, pero no alcanzar la edad de jubilación ordinaria; reunir todos los requisitos para el acceso a la pensión de jubilación, salvo la edad; haber cotizado al menos seis años al sistema de Seguridad Social (español o de países miembros de la Unión Europea) dentro de alguno de los regímenes que contemplan la protección por desempleo; y encontrarse en alguna de las situaciones protegidas por los subsidios anteriormente descritos.

Por lo que atañe a la acción protectora, la cuantía del subsidio será la general del 80 por 100 del IPREM, salvo en el caso de que se reúnan los requisitos del subsidio especial para mayores de 45. Por lo demás, no sólo se incluye la cotización por asistencia sanitaria y protección familiar, sino también la de jubilación (por la base mínima); cabe igualmente la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social para la protección de las contingencias de incapacidad permanente, muerte y supervivencia y mejora de la jubilación. En fin, la percepción se prolonga hasta que alcance la edad ordinaria.

3. Dinámica del derecho al subsidio por desempleo

A pesar de que las previsiones normativas sobre esta cuestión son en gran medida comunes a las expuestas respecto del nivel contributivo de desempleo, es necesario poner de manifiesto algunas singularidades. En relación con el nacimiento del derecho al subsidio, el artículo 219 LGSS establece como norma general que se produce a partir del día siguiente al del transcurso del plazo de un mes como demandante de empleo. Pero se prevén dos reglas particulares para el caso del subsidio para mayores de 45 años parados de larga duración y del subsidio contributivo: en aquél el nacimiento tiene lugar a partir del agotamiento de la prestación, mientras que en éste la referencia es la fecha de la situación legal de desempleo. Debe añadirse, como aspecto común a todos ellos, que se requiere que la solicitud se presente en un plazo de quince días desde el nacimiento del derecho; una presentación extemporánea provoca la minoración del subsidio.

Por cuanto se refiere a las situaciones de suspensión y extinción del subsidio, el mismo artículo 219 LGSS se remite a lo previsto para el nivel contributivo, pero incorpora una vicisitud adicional: la superación del límite de ingresos mensuales o la ausencia de cargas. En principio, cualquiera de estas circunstancias produce la suspensión de derecho, salvo que se prolongue por más de un año, lo que provoca su extinción.

V. LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

Se trata de una ayuda específica para aquellos desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo que adquieran, como contrapartida, el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral. Cumple, de esta forma, una doble función: primero, una compensación económica de la falta de recursos provocada por la inactividad laboral; y, segundo, la reinserción en el mercado de trabajo y, en ocasiones con ello, en la sociedad.

Esta modalidad de atención asistencial al desempleo tiene como precedentes las rentas mínimas de inserción creadas por las CC. AA. a lo largo de los años noventa. Su origen se sitúa en el año 2000; entonces, en el marco del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España presentado ante la Unión Europea se presenta esta renta activa de inserción como instrumento más adecuado para la lucha contra la exclusión social. A partir del reconocimiento de esta figura y de la habilitación al Gobierno contenida en la D.F. 5ª LGSS, hoy se regula en el reciente RD 1396/2006, 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

Pueden solicitar esta renta activa de inserción los mayores de 45 años, y menores de 65, siempre que: primero, figuren inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo durante más de un año; segundo, no tengan otras prestaciones por desempleo (incluida la renta agraria); tercero, carezcan de rentas superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluidas las dos pagas extraordinarias, para lo cual se toma como referencia la unidad familiar si el solicitante tiene cargas familiares y se computa lo percibido, en su caso, como rentas mínimas de inserción autonómicas; y, cuarto, suscriban el correspondiente compromiso de actividad en los términos ya descritos. Otros posibles beneficiarios se definen en atención a situaciones de discapacidad (individuos con una discapacidad de al menos un 33 por 100 y los pensionistas de invalidez no contributiva) o en atención a circunstancias de riesgo de exclusión social (los emigrantes retornados que hayan trabajado un mínimo de seis meses en el extranjero y las trabajadoras víctimas de violencia de género).

Por cuanto se refiere a la acción protectora, ésta consiste principalmente en el abono por parte del Servicio Público de Empleo Estatal de una prestación económica equivalente al 80 por 100 del IPREM durante un máximo de 11 meses, pero sin cotización a la Seguridad Social. A lo anterior hay que sumar, por un lado, la previsión de una ayuda económica para incentivar el trabajo de aquellos trabajadores admitidos al programa, que realicen trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, por valor de un 25 por 100 de la cuantía de la renta durante un máximo de 180

días. Por otro lado, una ayuda económica por cambio de residencia a favor de las víctimas violencia de género en forma de renta suplementaria de tres meses. Y, por último, en todos los casos también se incluyen acciones de inserción laboral que incluye el asesoramiento individualizado y la elaboración de un itinerario de inserción laboral, la participación en procesos de selección, así como la incorporación a planes de empleo o formación.