

**Grado en Derecho**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad de León**  
**Curso 2014/2015**



**LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ANTE LA VIABILIDAD  
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

**(UNEMPLOYMENT BENEFITS TO THE VIABILITY OF SOCIAL  
SECURITY SYSTEM)**

Realizado por la alumna Paula Rodríguez Oria.

Tutorizado por la Profesora Dña. Susana Rodríguez Escanciano.

**LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ANTE LA VIABILIDAD DEL  
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

<b>I.- RESUMEN.</b> .....	4
<b>II.- ABSTRACT.</b> .....	5
<b>III.- OBJETO DEL TRABAJO</b> .....	6
<b>IV.- METODOLOGÍA</b> .....	7
<b>V.- INTRODUCCIÓN</b> .....	8
1.- EL DESEMPLEO: SITUACIÓN PROTEGIDA. ....	8
2.- EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO. ....	11
<b>VI.- NIVELES DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO</b> .....	18
<b>VII.- PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL NIVEL CONTRIBUTIVO.</b> 19	
1.- NORMATIVA REGULADORA. ....	19
2.- SUJETOS PROTEGIDOS.....	19
3.- REQUISITOS PARA PERCIBIR LA PRESTACIÓN. ....	21
3.1.- Situación de alta o asimilada.....	21
3.2.- Situación legal de desempleo y medios para su acreditación. ....	22
3.2.1.- Por extinción de la relación laboral.....	22
3.2.2.- Por suspensión de la relación laboral. ....	23
3.2.3.- Por reducción temporal de la jornada ordinaria entre un 10 y un 70 por ciento por decisión del empresario. ....	24
3.2.4.- Supuestos excluidos. ....	24
3.3.- Período mínimo de cotización. ....	25
3.4.- Edad. ....	26
3.5.- Inscripción como demandante de empleo.....	26
3.6.- Compromiso de actividad. ....	26
3.7.- Otras obligaciones.....	27
4.- DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN.....	27

5.- CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN.....	29
6.- SUSPENSIÓN DEL DERECHO. ....	31
7.- REANUDACIÓN DE LA PRESTACIÓN. ....	33
8.- EXTINCIÓN DE LA PRESTACIÓN. ....	34
9.- INCOMPATIBILIDADES.....	35
10.- DESEMPLEO, MATERNIDAD, PATERNIDAD E INCAPACIDAD TEMPORAL.....	37
<b>VIII.- PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL NIVEL ASISTENCIAL.</b>	
<b>SUBSIDIOS POR DESEMPLEO. ....</b>	<b>39</b>
1.- NORMATIVA REGULADORA. ....	40
2.- POR AGOTAMIENTO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA.....	40
2.1.- Requisitos.....	40
2.2.- Duración del subsidio. ....	44
2.3.- Cuantía del subsidio.....	45
3.- POR PÉRDIDA DEL EMPLEO. ....	46
3.1.- Requisitos.....	46
3.2.- Duración del subsidio. ....	46
3.3.- Cuantía del subsidio.....	47
4.- SUBSIDIO PARA MAYORES DE 55 AÑOS. ....	47
4.1.- Requisitos.....	47
4.2.- Duración del subsidio. ....	49
4.3.- Cuantía del subsidio.....	49
<b>IX.- LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN Y EL PLAN DE RECUALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS QUE AGOTEN SU PROTECCIÓN POR DESEMPLEO. ....</b>	<b>50</b>
1.- RASGOS COMUNES AL PROGRAMA DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN Y AL PLAN PREPARA.....	51
2.- RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN (RAI). ....	52

2.1.- Requisitos.....	53
2.2.- Duración.....	55
2.3.- Cuantía. ....	55
2.4.- Desarrollo.....	56
2.5.- Incorporación, baja y reincorporación. ....	58
2.5.1.- Incorporación. ....	58
2.5.2.- Baja temporal y reincorporación. ....	59
2.5.3.- Baja definitiva. ....	60
2.6.- Incompatibilidades.....	60
<b>3.- EL PLAN DE RECUALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS QUE AGOTEN SU PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (PLAN PREPARA). ....</b>	<b>61</b>
3.1.- Requisitos.....	63
3.2.- Duración.....	64
3.3.- Cuantía. ....	64
3.4.- Obligaciones de los beneficiarios. ....	64
3.5.- Incompatibilidades.....	65
<b>X.- FRAUDE DE LEY PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO. ....</b>	<b>65</b>
1.- PLAN DE LUCHA CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR Y EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL (PERÍODO 2012-2013). ....	66
2.- LEY 13/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE LUCHA CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR Y EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL. ....	67
3.- EMPRESAS FICTICIAS, FALSEDAD DOCUMENTAL Y SALIDAS AL EXTRANJERO.....	71
4.- INFRACCIONES Y SANCIONES.....	79
5.- TIPIFICACIÓN PENAL. ....	89
<b>XI.- CONCLUSIONES. ....</b>	<b>93</b>
<b>XII.- BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>95</b>

## **I.- RESUMEN.**

El presente Trabajo de Fin de Grado analiza la evolución de la prestación por desempleo y desarrolla el régimen jurídico de las prestaciones a las que tiene derecho una persona en situación de pérdida de su ocupación. Se trata de una función del Estado, determinado por reglas que integran el ordenamiento jurídico. De acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución, son los poderes públicos los encargados de mantener el régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos.

Éstas se dividen en dos niveles: contributivo, proporcionando prestaciones sustitutivas de las rentas salariales; y asistencial, con el que se pretende paliar situaciones de necesidad. Además, es objeto de estudio la Renta Activa de Inserción y el Plan Prepara, programas a los que pueden acceder los ciudadanos tras agotar las prestaciones por desempleo, con especiales necesidades económicas, dificultades para encontrar empleo y desempleados de larga duración. El cumplimiento de esta normativa está sometido a un estricto control para evitar un posible fraude de ley en el acceso a dichas prestaciones, vigilándose, asimismo, la correcta constitución de empresas, que de otra forma podrían considerarse ficticias; estableciéndose sanciones o penas a los sujetos que incurran en prácticas fraudulentas.

Palabras clave: Protección y prestación por desempleo. Competencia exclusiva de los poderes públicos. Niveles contributivo y asistencial. Programas complementarios. Fraude de ley. Empresas ficticias.

## **II.- ABSTRACT.**

This Final Project Grade analyzes the evolution of the unemployment benefit and develop the legal regime of the benefits to which a person is entitled in a situation of loss of employment. It is a state function, determined by rules that make up the law. In accordance with the provisions contained in Article 41 of the Constitution, the public authorities are responsible for maintaining the public system of social security for all citizens.

These are divided into two levels: contributory benefits providing alternative wage income; and care, in that it seeks to alleviate situations of need. Moreover, it is being studied the Active Insertion Income Plan and prepare programs to which citizens can access after exhausting unemployment benefits, with special economic needs and difficulty in finding work long-term unemployed. Compliance with these regulations is subject to strict control to avoid possible circumvention of the law on access to such benefits, also be carefully monitored the correct constitution of companies, which might otherwise be considered fictitious; establishing penalties or punish individuals who engage in fraudulent practices.

Keywords: Protection and unemployment benefit. Exclusive competence of the authorities. Contributory and welfare levels. Complementary programs. Fraud of law. Shell companies.

### **III.- OBJETO DEL TRABAJO.**

El objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado consiste en determinar la evolución en el tiempo y explicar el régimen general de las prestaciones por desempleo, sin entrar a analizar en detalle ningún régimen especial relativo a dicho tema, dedicando especial atención a posibles fraudes en el acceso o cobro de las mismas.

En relación con el régimen general de las prestaciones por desempleo, se pretende desarrollar de forma teórica los niveles de protección que se integran en dicho régimen, para saber y conocer las diferencias existentes entre cada uno de ellos. Estudiar el nivel contributivo y el asistencial entrando a analizar, dentro de cada uno de ellos, los sujetos protegidos, los requisitos necesarios para acceder a esta prestación, la duración de la misma, la cuantía, la suspensión, la extinción y las posibles incompatibilidades que pueden concurrir en torno a esta prestación; examinando, además, cómo entra en juego esta figura con otras prestaciones que se pueden obtener de la Seguridad Social.

Se trata de explicar del mismo modo, la Renta Activa de Inserción y el Plan de Recualificación Profesional de las personas que han agotado su protección por desempleo, describiendo los rasgos comunes entre ambos programas y detallando las características que conforman cada uno de ellos.

Por último, se centra en estudiar posibles fraudes en el acceso a la prestación por desempleo consecuencia de la crisis económica que atraviesa España y la elevada destrucción de empleo, resaltando la existencia de empresas ficticias cuya creación responde a una simulación de actividad con el propósito de servir a fines fraudulentos; además de observar las infracciones reguladas en el ordenamiento jurídico, junto con las sanciones y penas pertinentes.

## **IV.- METODOLOGÍA.**

Para la realización del presente trabajo ha sido conveniente una labor investigadora para recabar la información necesaria, pudiendo de esta forma desarrollar y redactar posteriormente el tema objeto de estudio.

En primer lugar, búsqueda de la normativa y legislación aplicable existente en nuestro ordenamiento jurídico, entendiendo los artículos relacionados con el contenido del trabajo con el fin de obtener una idea general del asunto seleccionado. A continuación, realización de un índice que contemplara todos los puntos que finalmente serían objeto de investigación, modificándolo si fuera necesario a medida que se avanzaba en el contenido.

En tercer lugar, recopilación de materiales y elementos de información sobre la materia abordada siguiendo las directrices de Dña. Susana Rodríguez Escanciano, quien me aconsejó diferentes manuales y la búsqueda en bases de datos de monografías, artículos de revistas y jurisprudencia. Tras esta averiguación de documentos, comienza la tarea de exponer de forma clara el fondo del Trabajo de Fin de Grado.

Finalmente, una vez estructurado y desarrollado el tema, se extrajeron una serie de conclusiones, plasmando las deducciones efectuadas tras el estudio realizado. Todo ello adoptando una perspectiva crítica para detectar las bondades y los defectos del régimen jurídico vigente, haciendo propuestas de mejora.



## V.- INTRODUCCIÓN.

### 1.- EL DESEMPLEO: SITUACIÓN PROTEGIDA.

El sistema público de la Seguridad Social es un elemento estructural y fundamental del Estado Social y Democrático de Derecho.

Los poderes públicos deben mantener un sistema público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. El desempleo es una situación cuya protección está incluida dentro del campo de la acción protectora de la Seguridad Social, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución Española<sup>1</sup>.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 65/87, de 21 de mayo, en su fundamento jurídico 17º, señala como caracteres fundamentales de la Seguridad Social, a partir del artículo 41 de la Constitución, los siguientes<sup>2</sup>:

- 1) Se trata de una función del Estado que está obligado a dispensar protección a sus ciudadanos; ésta no depende, pues, de la suscripción de un contrato entre el beneficiario y el ente protector; es decir, no se rige por las normas propias del seguro privado<sup>3</sup>.
- 2) Al ser una función del Estado, desde el punto de vista de su gestión y financiación, su régimen es público; aspecto que será matizado posteriormente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/94, de 10 de febrero, al admitirse la existencia de fórmulas de gestión privadas, siempre que su importancia sea relativa en el conjunto de la acción protectora del sistema<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

<sup>2</sup> MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A.: *Protección social, seguridad social y asistencia social*. Sevilla, 2004, pp. 192-195.

<sup>3</sup> Según la STC 103/83, de 22 de noviembre, “la relación automática entre cuota y prestación no es necesaria. Multitud de mecanismos tales como la existencia de topes mínimos o máximos, la exigencia de requisitos específicos para una determinada prestación y las incompatibilidades entre las prestaciones lo demuestran sobradamente. Desde el momento en que la seguridad social se convierte en una función del Estado, la adecuación entre cuota y prestación no puede utilizarse como criterio para determinar la validez de las normas”.

<sup>4</sup> La STC 37/94, de 10 de febrero dispone que “no es incompatible con la garantía institucional del sistema de Seguridad Social consagrada en el artículo 41 CE, la reforma experimentada por el artículo 129.1 de la LGSS en cuanto afecta a un aspecto parcial de la protección de la incapacidad temporal para el trabajo, y no altera el papel predominante y el compromiso de los poderes públicos en su labor articuladora de la tutela de esta contingencia, descartándose toda prevalencia de la autonomía privada en el diseño de la acción protectora dispensada”.

3) Es un régimen legal e imperativo, lo que significa que las aportaciones de los afiliados y los niveles y condiciones de las prestaciones “vienen determinados, no por acuerdo de voluntades, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca<sup>5</sup>.

Antes de abordar el análisis de la prestación por desempleo, es preciso hacer algunas consideraciones generales relativas a la configuración de su acción protectora, de esta forma, dos aspectos resultan clave: por un lado, el hecho de que su protección no solo se limita al reconocimiento de prestaciones de contenido económico (que es el papel que cumplen las prestaciones del sistema), sin duda imprescindibles para afrontar la situación de necesidad que representa la pérdida de ingresos (caso de la prestación de nivel contributivo), o la continuidad del desempleo más la carencia de recursos (caso de la prestación asistencial); sino que, además, dicha protección se organiza de forma capaz de proporcionar oportunidades de formación y empleo que permita a los sujetos desempleados encontrar trabajo en el menor tiempo posible. Este segundo aspecto constituye, sin duda, el eje central del continuo proceso de reforma experimentado por esta prestación desde el año 2002; y que se ha concretado en el papel que la misma debe desempeñar en el desarrollo de las políticas activas de empleo fundadas en la idea de que una política eficaz de lucha contra el paro no debe basarse exclusivamente en la garantía de ingresos, sino en la combinación de ésta con medidas adecuadas de inserción laboral y de fomento de empleo estable<sup>6</sup>. Lo que se ha traducido en una mayor presencia de ciertos rasgos muy marcados en la configuración de esta prestación, entre otros, el que representa la búsqueda activa de empleo, la suscripción del denominado “compromiso de actividad”, o una mayor diversidad de acciones específicas de formación. Al tiempo que en la articulación de las denominadas rentas activas de inserción que constituyen un claro exponente de esta combinación entre medidas de empleo activas y pasivas<sup>7</sup>.

Por otro lado, esta prestación tiene la singularidad de que su acción protectora se configura diferenciando dos niveles de protección, el contributivo y el asistencial. El

---

<sup>5</sup> La STC 206/97, de 27 de noviembre deja claro que “resulta un factor estructural, integrante mismo de la institución Seguridad Social, el diseño legal imperativo de la acción protectora garantiza, de tal suerte que queda excluida a sus beneficiarios la capacidad de decisión sobre las fórmulas de protección, su extensión subjetiva potencial y su intensidad al margen de los cauces legalmente establecidos”.

<sup>6</sup> QUINTERO LIMA, M.G. y BLÁZQUEZ AGUDO, E.M.: “La protección por desempleo: ¿la ocupabilidad como contrapartida? *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 7, pp. 123-151.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 264.

sistema asistencial de protección que dispensa el subsidio de desempleo es, básicamente, una prolongación de las prestaciones de nivel contributivo convirtiéndose así en un nivel de tutela de carácter complementario. Lo que significa que este nivel no desempeña una función asistencial en el sentido más estricto, en tanto que sirve de soporte a la situación de pérdida de empleo del sujeto que, tras agotar la ayuda contributiva, sigue precisando atención. Junto a estas situaciones de carácter complementario, el nivel asistencial también ofrece cobertura a situaciones de especial necesidad en las que no ha existido previamente ayuda contributiva<sup>8</sup>.

Efectuadas estas consideraciones previas, cabe añadir que la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en su artículo 203, se refiere al desempleo objeto de protección, definiéndolo como la situación en que se encuentran quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo o ven reducida su jornada ordinaria. Por tanto, sólo se refiere al desempleo en que se encuentran quienes han perdido un trabajo que anteriormente tenían, excluyendo de protección a otras situaciones de desempleo como son las de quienes todavía no han trabajado y buscan su primer empleo.

Siguiendo a la mejor doctrina, el paro forzoso puede definirse como “la situación en que se halla quien, siendo habitualmente un trabajador por cuenta ajena, encontrándose físicamente apto para el trabajo y teniendo el deseo de trabajar, ha de permanecer ocioso y sin prestar sus servicios por causa independiente de su voluntad” (ALONSO OLEA, M.). Dentro de este concepto no se contempla la situación de los que no han encontrado su primer empleo, y, por tanto, todavía no son “habitualmente trabajadores”. Por tanto, en esta definición del paro forzoso se aprecian los siguientes elementos característicos: a) Capacidad para trabajar, lo que permite diferenciar al parado forzoso de otras figuras laborales, como es el caso del inválido permanente. b) Voluntad de trabajar, que le distingue de los que no quieren trabajar. El cese o pérdida de la ocupación previa no tiene que ser consecuencia de una decisión adoptada libremente por el trabajador, y esta exigencia se manifiesta en una doble obligación que éste tiene. Una formal, pues debe inscribirse en el servicio público de empleo competente como demandante de empleo, y otra material, consistente en que no se rechace una oferta de colocación adecuada. c) Ocupación previa, esto es, la existencia de una situación de activo inmediatamente anterior al desempleo, o a la reducción de la

---

<sup>8</sup> BURGOS GINER, M<sup>a</sup> A.: “Prestación por desempleo: el subsidio asistencial cuasi-contributivo”. *Revista treball, economia i societat*, 2003, Núm. 28, pp. 27-36.

jornada, cuya consecuencia inmediata es lo que justifica la necesidad de protección que esta prestación dispensa. Es precisamente esa pérdida de empleo anterior el matiz que distingue a los desempleados de los parados o inactivos, pues no se protege a los que simplemente no encuentran empleo<sup>9</sup>.

En definitiva, para que exista la situación protegida es necesario no solo que el sujeto tenga capacidad para desempeñar una actividad laboral y que, además, manifieste voluntad e interés en trabajar, sino que es preciso que haya tenido lugar la extinción, suspensión, reducción o pérdida de un contrato de trabajo previo con la consiguiente reducción o disminución de ingresos por parte del trabajador.

La pérdida de empleo puede ser total o parcial. La primera da lugar al desempleo total, definido en el artículo 203.2 de la LGSS como una pérdida completa del trabajo y de la retribución, cuando el trabajador cese con carácter definitivo en la actividad que venía desarrollando, o cese en la actividad por días completos, continuados o alternos, durante al menos una jornada ordinaria de trabajo, en virtud de suspensión temporal de contrato o reducción temporal de jornada, ordenados al amparo de lo establecido en el artículo 47 Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. El desempleo será parcial (artículo 203.3 LGSS) cuando el trabajador vea reducida temporalmente su jornada diaria ordinaria de trabajo, entre un mínimo de un diez y un máximo de un setenta por ciento, siempre que el salario sea objeto de análoga reducción, al amparo de lo establecido en el artículo 47 del ET, sin que estén comprendidas las reducciones de jornada definitivas o que se extiendan a todo el período que resta de la vigencia del contrato de trabajo<sup>10</sup>.

## **2.- EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.**

El sistema español de protección por desempleo se planteó por primera vez durante la Segunda República, aunque no llegó a establecer unas prestaciones de carácter general. El modelo de relaciones laborales propuesto por las directrices políticas republicanas se fundamentaba en dos principios básicos: la libertad de trabajo

---

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ RAMOS, M.J.; GORELLI HERNÁNDEZ, J. y VÍLCHEZ PORRAS, M.: *Sistema de Seguridad Social*. Madrid, Tecnos, 2002, p. 409.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “La protección por desempleo en el Real Decreto-Ley 3/2012”. *Actualidad Laboral*, 2012, Núm. 12, pp. 1420-1430.

y la intervención de los poderes públicos en la defensa del trabajador, como parte jurídica y económicamente más débil<sup>11</sup>.

Los sesenta fueron los años de consolidación de las leyes en materia de Seguridad Social. La prestación por desempleo nace en el año 1961, con el nombre de Seguro Nacional de Desempleo, y la norma que lo va a regular es la Ley 62/1961 de 22 de julio, que entró en vigor el 1 de octubre de 1961. Se promulga la Ley de Bases de la Seguridad Social<sup>12</sup>, de 28 de diciembre de 1963, en la que se prevé una estructura organizada y unitaria en materia de Seguridad Social. Se pretende generalizar la protección a toda la población activa, establecer la uniformidad en la cobertura de riesgos y modificar el sistema de cotización fijando las bases tarifadas por categorías profesionales<sup>13</sup>.

Tras la consolidación de la democracia, la primera ley que regula la prestación por desempleo es la Ley 51/1980, cuyo desarrollo reglamentario viene dado por el Real Decreto 920/1981, de 24 de abril, y por la que se aprueba la Ley Básica de Empleo. Su objetivo es establecer un sistema eficaz de protección de las situaciones de desempleo, separando la regulación de la prestación por desempleo de la normativa general de la Seguridad Social. Se inicia así el camino hacia la configuración de un sistema dual, porque se introducen las prestaciones básicas y las prestaciones complementarias y, además, se escalona el período máximo de percepción de la prestación básica fijándolo en la mitad del período de tiempo previamente cotizado, hasta un máximo de dieciocho meses<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> VICENTE PACHÉS, F.: *Asistencia Social y Servicios Sociales. Régimen de Distribución de Competencias*, Madrid, ELECE, 2003, p. 78.

<sup>12</sup> TATAY PUCHADES, C.: "Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica". ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 242-289.

<sup>13</sup> VICENTE PACHÉS, F.: *Asistencia Social y Servicios Sociales. Régimen de Distribución de Competencias*, Madrid, ELECE, 2003, p. 88.

<sup>14</sup> ESPINA MONTERO, A.: "Protección del desempleo y políticas activas de mercado de trabajo". *La Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 1989, Núm. 3, pp. 85-97.

Periodo de ocupación cotizada	Derecho a la percepción de prestaciones durante un período máximo de
Más de 6 meses	3 meses
Más de 12 meses	6 meses
Más de 18 meses	9 meses
Más de 24 meses	12 meses
Más de 30 meses	15 meses
Más de 36 meses	18 meses

Tabla: Períodos de cotización y prestación de desempleo en 1980<sup>15</sup>.

Además, se incluyen nuevas situaciones legales de desempleo que antes no se contemplaban, como son las derivadas de suspensiones de contratos o reducciones de jornada derivados de expedientes de regulación de empleo, y se especifica en el reglamento con más claridad que en la anterior Ley qué se entiende por desempleo involuntario y voluntario, es decir, cuándo se considera que el despido es por causa imputable al trabajador y cuándo no<sup>16</sup>.

Con posterioridad, se aprobó por Ley 31/1984, de 2 de agosto, la nueva regulación de la protección por desempleo. Esta norma fue desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, y con posteriores modificaciones parciales como el Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de marzo<sup>17</sup>. La Ley de 1984 estableció con toda claridad un sistema dual de protección, pues diferenció por completo la prestación básica, que pasó a denominarse genéricamente prestación por desempleo, de carácter contributivo; de la prestación complementaria, que se denomina subsidio por desempleo, de carácter asistencial<sup>18</sup>. Además, se amplían los colectivos protegidos, se racionaliza la estructura y la dinámica de las cuantías mínimas y máximas de las prestaciones y se clarifican las condiciones de acceso, al tiempo que se amplía la duración de la protección y se introducen diversas medidas tendentes a mejorar y agilizar la gestión y a racionalizar el sistema de financiación<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> BOE Núm. 250, 17 de octubre de 1980.

<sup>16</sup> BOE Núm. 250, 17 de octubre de 1980.

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ RAMOS, M.J.; GORELLI HERNÁNDEZ, J. y VÍLCHEZ PORRAS, M.: *Sistema de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 408.

<sup>18</sup> ALARCÓN CARACUEL, M.R.: "El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones". RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (Coord.): *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 251-273.

<sup>19</sup> ESPINA MONTERO, A.: "Protección del desempleo y políticas activas de mercado de trabajo". *Economía y Sociología del Trabajo*, 1989, Núm. 3, pp. 85-97.

El nivel contributivo (prestaciones por desempleo) de esta ley considera beneficiarios de esta protección a los desempleados, ya sea total o parcialmente, que hayan cotizado al Régimen General de la Seguridad Social o a regímenes especiales que cubran la contingencia de desempleo; además, a los colectivos a los que se ha extendido esta protección en sucesivos Decretos. El período de cotización mínimo es de seis meses en los cuatro años anteriores al desempleo, y la duración de las prestaciones varía en función del período de cotización, mínimo tres meses y máximo veinticuatro meses. El nivel asistencial (subsidio por desempleo) considera beneficiarios de esta protección a los parados inscritos como demandantes de empleo que carecen de rentas superiores al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: haber agotado prestaciones por desempleo y tener responsabilidades familiares; ser emigrante retornado; estar en situación legal de desempleo, habiendo cotizado más de tres meses pero menos de seis y tener responsabilidades familiares; haber sido liberado por cumplimiento de condena; haber sido declarado plenamente capaz o inválido parcial por revisiones de situaciones de invalidez total. También se considera beneficiarios a los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años, aun sin responsabilidades familiares, en alguno de los supuestos anteriores, que puedan acceder a la jubilación al cumplir la edad. El período de cotización mínimo es de tres meses, y la duración de las prestaciones será de seis meses prorrogables hasta dieciocho, excepto los que han cotizado menos de seis meses para los que la duración está en función del período cotizado y para los mayores de cincuenta y cinco años<sup>20</sup>.

Período de cotización	Período de prestación - Meses
Desde 6 hasta 12 meses	3
Desde 12 hasta 18 meses	6
Desde 18 hasta 24 meses	9
Desde 24 hasta 30 meses	12
Desde 30 hasta 36 meses	15
Desde 36 hasta 42 meses	18
Desde 42 hasta 48 meses	21
48 meses	24

Tabla: Períodos de cotización y prestación de desempleo en 1984<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> ESPINA MONTERO, A.: "Protección del desempleo y políticas activas de mercado de trabajo". *Economía y Sociología del Trabajo*, 1989, Núm. 3, pp. 85-97.

<sup>21</sup> BOE Núm. 186, 4 de agosto de 1984.

La crisis de los años noventa trajo consigo reformas en el ámbito laboral y, con ello, en materia de desempleo. Las reformas de 1992 y 1993 tuvieron como objetivo reducir el gasto del sistema, considerado excesivo, y supusieron en la práctica un fuerte recorte en las prestaciones contributivas<sup>22</sup>.

La primera reforma tuvo lugar con el Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, seguido de la Ley 22/1992, de 30 de julio, que introdujo cambios de signo restrictivo en la prestación por desempleo para hacer frente a la situación de «desequilibrio financiero» entonces detectada y asegurar la viabilidad del sistema. Estas modificaciones consistieron principalmente en que se alargaba el período de cotización exigido para causar el derecho a la prestación, aumentando los tramos de los períodos de cotización, de modo que se reducía la duración de la prestación en muchos de los tramos y se reducía también su cuantía.

Periodo de cotización (en días)		Periodo de prestación (en días)
Desde 360 hasta 539	.....	120
Desde 540 hasta 719	.....	180
Desde 720 hasta 899	.....	240
Desde 900 hasta 1.079	.....	300
Desde 1.080 hasta 1.259	.....	360
Desde 1.260 hasta 1.439	.....	420
Desde 1.440 hasta 1.619	.....	480
Desde 1.620 hasta 1.799	.....	540
Desde 1.800 hasta 1.979	.....	600
Desde 1.980 hasta 2.159	.....	660
Desde 2.160	.....	720

Tabla: Períodos de cotización y prestación de desempleo en 1992<sup>23</sup>.

La segunda reforma tuvo lugar con la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1994, afectando al nivel contributivo y al nivel asistencial. Más concretamente, hay que señalar que<sup>24</sup>: se rebajó la cuantía mínima de la prestación por desempleo del nivel contributivo, situándola, de no contar con hijos, en el 75% del SMI; se obligó al beneficiario de la prestación a soportar una parte

<sup>22</sup> TOHARIA CORTÉS, L.; ARRANZ MUÑOZ, J.M.; GARCÍA SERRANO, C. y HERNANZ MARTÍN, V.: *El Sistema Español de Protección por Desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*, Madrid, 2009, p. 22.

<sup>23</sup> BOE Núm. 186, 4 de agosto de 1992.

<sup>24</sup> TATAY PUCHADES, C.: "Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica". ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 242-289.



de la cotización; se restringió el acceso al nivel asistencial, disminuyendo el nivel de rentas para generar derecho a la protección y endureciendo el concepto de responsabilidades familiares; y, en fin, se minoró la cuantía de los subsidios del nivel asistencial para los trabajadores que hubieran estado vinculados mediante un contrato a tiempo parcial.

En el año 1994 se aprobó por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) que, dando cumplimiento al correspondiente mandato de las Cortes, supuso la reincorporación de la normativa de desempleo a esa norma básica, en su Título III (artículos 203 a 234) y, en consecuencia, al sistema de Seguridad Social. Con la aprobación de este Real Decreto Legislativo, se deroga la Ley 31/1984 que era la que hasta ese momento regulaba la prestación por desempleo<sup>25</sup>. Ahora bien, durante los años de recuperación económica, lejos de restablecer los derechos restringidos, siguieron introduciéndose modificaciones reduccionistas en el régimen jurídico de la protección por desempleo; y se mantiene el período de cotización (en días) y el período de prestación (en días) del año 1992.

En el año 2002, cabe destacar una nueva reforma introducida por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Esta no afecta a las prestaciones pero sí a las situaciones de desempleo y a las condiciones de acceso a la acción protectora y disfrute de las correspondientes ayudas, y así, se incorporó como requisito la suscripción del <<compromiso de actividad>>, endureciendo, al mismo tiempo, el concepto de <<colación adecuada>><sup>26</sup>.

Otra reforma importante tuvo lugar en el año 2006, de la mano de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, que sigue la estela de las anteriores reformas para fomentar la contratación indefinida y la mejora del mercado de trabajo contenidas en las Leyes 63/1997, 64/1997 y 12/2001. El objetivo que se plantea esta ley es la mejora de la estabilidad del empleo y, además, introduce

---

<sup>25</sup> NAVARRO DOMENICHELLI, R.: *El Sistema Español de Protección por Desempleo*. [www.laboral-social.com](http://www.laboral-social.com).

<sup>26</sup> TATAY PUCHADES, C.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 242-289.

una serie de reformas en la legislación de la Seguridad Social encaminadas a mejorar la protección por desempleo de colectivos específicos<sup>27</sup>.

Por último, entre las reformas más recientes con incidencia en la prestación por desempleo, cabe destacar las siguientes:

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, que regula la revisión (revocación) de actos declarativos de derechos en materia de prestaciones por desempleo y la nulidad del despido por acoso, por razón de sexo o violencia de género.

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que entró en vigor el día 8 de julio de 2012, que regula el contrato indefinido de apoyo a emprendedores y la reposición del derecho a la prestación por desempleo<sup>28</sup>; contiene modificaciones para el despido colectivo y suspensión del contrato o reducción temporal de la jornada, el despido por causas objetivas, la rescisión voluntaria del trabajador de la relación laboral como consecuencia de la modificación sustancial de sus condiciones de trabajo, la extinción de la relación laboral a instancia del trabajador por causa justa y el derecho a los salarios de tramitación tras la resolución judicial del despido<sup>29</sup>.

El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que entró en vigor el 15 de julio, que establece modificaciones en cuanto a la cuantía de la prestación por desempleo y la cotización durante su percepción, la compatibilidad de prestaciones y subsidios de desempleo con el contrato a tiempo parcial, el acceso a la prestación y subsidio de desempleo cuando se mantiene contrato a tiempo parcial en la situación legal de desempleo, en materia de suspensión cautelar de prestaciones y subsidios de

---

<sup>27</sup> NAVARRO DOMENICHELLI, R.: *El Sistema Español de Protección por Desempleo*. [www.laboral-social.com](http://www.laboral-social.com).

<sup>28</sup> TATAY PUCHADES, C.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 242-289.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ-UNRÁN AZAÑA, Y.: “Balance y perspectivas de las reformas en materia de Seguridad Social. En especial, desempleo y jubilación”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2013, Núm. 157, pp. 223-239.

desempleo y de las obligaciones, infracciones y sanciones de los trabajadores y el procedimiento sancionador<sup>30</sup>.

El Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que entró en vigor el día 24 de febrero, modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) en cuanto a la suspensión, reanudación y extinción de las prestaciones por desempleo por realización de trabajo por cuenta propia y compatibilización de la prestación por desempleo con este tipo de actividad.

El Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, que entra en vigor el 17 de marzo y modifica el TRLGSS en cuanto a la posibilidad de exigir la acreditación por los trabajadores de la percepción de la indemnización legal en los supuestos de despido disciplinario, despido por causas objetivas y resolución voluntaria del trabajador.

## **VI.- NIVELES DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.**

Actualmente, en la protección por desempleo existen varios niveles objeto de atención en las páginas siguientes en relación con el Régimen General de la Seguridad Social. Los niveles de protección por desempleo existentes en nuestro ordenamiento jurídico son los siguientes:

- 1.º El nivel contributivo.
- 2.º El nivel asistencial.
- 3.º La renta activa de inserción.
- 4.º El Plan de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Plan Prepara).

---

<sup>30</sup> MORENO MANZANARO, N. y DE BLAS GÓMEZ, R.: “La reforma de los subsidios por desempleo en un contexto de paro de larga duración”. *Gaceta Sindical*, 2012, Núm. 19, pp. 113-134.

## **VII.- PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL NIVEL CONTRIBUTIVO.**

La prestación por desempleo en su modalidad contributiva tiene por objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior, de la suspensión temporal del contrato de trabajo o de la reducción temporal de la jornada (artículo 204.2 TRLGSS).

### **1.- NORMATIVA REGULADORA.**

Su régimen jurídico puede encontrarse en las siguientes disposiciones:

- Artículos 203 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolló la Ley de Protección por Desempleo, modificado por Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero.
- Real Decreto 43/1996, de 19 de enero, sobre procedimiento de regulación de empleo.
- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Real Decreto-Ley 2/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la actividad.

### **2.- SUJETOS PROTEGIDOS.**

Nuestro sistema del desempleo no es universalista, sino que está limitado a unos colectivos expresamente establecidos; así, podrán ser beneficiarios de la prestación por desempleo los grupos que a continuación se indican<sup>31</sup>:

---

<sup>31</sup> Artículo 205 LGSS.

- a).- Los trabajadores por cuenta ajena, siempre que tengan previsto cotizar por la contingencia de desempleo, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social pertenecientes a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo, y nacionales de otros países que residan legalmente en España<sup>32</sup>, incluyéndose en este apartado, los jugadores profesionales de fútbol, representantes de comercio, artistas y toreros, los trabajadores ferroviarios, ciclistas profesionales y jugadores profesionales de baloncesto y los trabajadores eventuales por cuenta ajena del Sistema Especial de trabajadores por cuenta ajena agrarios (SEASS).
- b).- Personal español contratado al servicio de la Administración española en el extranjero, siempre que el desempleado traslade la residencia a España y se cumplan el resto de requisitos legalmente exigidos.
- c).- El personal contratado en régimen de derecho Administrativo y los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones Públicas incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.
- d).- Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social que protegen esta contingencia de desempleo (trabajadores de minería del carbón, trabajadores del mar, etc).
- e).- Los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social o en alguno de los regímenes especiales que protejan esta contingencia.
- f).- Los penados que hubiesen sido liberados de prisión por cumplimiento de condena o libertad condicional (artículo 205.3 LGSS y 12 RD 625/1985).
- g).- Trabajadores emigrantes retornados (artículo 208.1.5 LGSS y 11 RD 625/1985).
- h).- Militares de complemento, militares profesionales de tropa y marinería y los reservistas activados.
- i).- Los miembros de corporaciones locales y de Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares de Baleares, que perciban retribución por el desempeño del cargo.

---

<sup>32</sup> Artículos 10 y 14 de la Ley 4/2000, de 11 de enero, de extranjería. Salvo que se trate de trabajadores extranjeros irregulares, esto es, sin autorización de residencia (artículo 36).

j).- Los cargos representativos que ejerzan funciones de dirección de los sindicatos constituidos al amparo de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, siempre que perciban una retribución.

k).- Los altos cargos de las Administraciones Públicas, que tengan dedicación exclusiva, estén retribuidos, no sean funcionarios públicos y no tengan derecho, como consecuencia de su cese en el cargo, a retribuciones, indemnizaciones o cualquier otro tipo de pensión compensatoria.

### **3.- REQUISITOS PARA PERCIBIR LA PRESTACIÓN.**

Para tener derecho a la prestación contributiva por desempleo es necesario que el trabajador se encuentre en situación de alta o asimilada, que se halle en situación legal de desempleo, que reúna un período mínimo de cotización y que no haya cumplido la edad ordinaria de jubilación, salvo que no tenga acreditado el periodo de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación (artículo 207 LGSS)<sup>33</sup>. Además, debe ser una de las personas protegidas a las que nos hemos referido en el apartado anterior.

#### **3.1.- Situación de alta o asimilada.**

Es necesario que el trabajador que pretenda acceder a la prestación se encuentre afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada al alta en los casos determinados reglamentariamente en el momento de sobrevenir la contingencia. Para la prestación por desempleo se consideran situaciones asimiladas al alta: la excedencia forzosa por elección para un cargo público o sindical<sup>34</sup>, la excedencia por cuidado de hijos<sup>35</sup>, la excedencia por cuidado de familiares, retorno de trabajadores emigrantes,

---

<sup>33</sup> TARANCÓN PÉREZ, E. y ROMERO RODENAS, M.J.: *Prestaciones básicas del Régimen General de la Seguridad Social*, Albacete, Bomarzo, 2013, pp. 269-278.

<sup>34</sup> Los períodos cotizados en el Régimen General de la Seguridad Social por los cargos electos locales en régimen de dedicación exclusiva y por los altos cargos no funcionarios de las Administraciones Públicas, incluidos con carácter obligatorio en el citado régimen por el artículo 75.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y por la Disposición Adicional de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, respectivamente, se computarán como períodos de ocupación cotizada a efectos del reconocimiento, cuantía y duración de las prestaciones o subsidio por desempleo siempre que, al mismo tiempo, hubieran constituido períodos de excedencia forzosa y, por tanto, mantuvieran en suspenso el contrato de trabajo (Circular de 16 de marzo de 1993 de la Subdirección General de Servicios Técnicos del INEM).

<sup>35</sup> Artículo 4 de la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad: “La situación de excedencia por período no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo tendrá la consideración de situación asimilada al alta para obtener las prestaciones por desempleo. Dicho período no podrá computarse como de ocupación cotizada para obtener las prestaciones por desempleo, pero a efectos de este cómputo se podrá retrotraer el período de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, o al momento en que cesó la obligación de cotizar, establecido en los artículos 207 y 210 del

liberación por cumplimiento de condena o libertad condicional, y los trabajadores fijos discontinuos que no sean llamados al reiniciarse la actividad laboral. Las situaciones asimiladas al alta, durante las cuales no existe la obligación de cotizar, se consideran un período neutro a efectos del cómputo de la ocupación cotizada.

### **3.2.- Situación legal de desempleo y medios para su acreditación.**

La situación legal de desempleo determina el momento a partir del cual comienza a devengarse la prestación por desempleo (artículo 208 LGSS). Básicamente se produce esta situación cuando se extingue o se suspende el contrato de trabajo o se reduce temporalmente la jornada, aunque existen determinadas situaciones no vinculadas a estos supuestos.

#### **3.2.1.- Por extinción de la relación laboral.**

Constituyen situaciones legales de desempleo los siguientes supuestos de extinción del contrato de trabajo:

- a).- En virtud de despido colectivo acordado por decisión del empresario al amparo de lo establecido en el artículo 51 del ET (artículo 208.1.1.a LGSS conforme a la redacción dada por el Real Decreto-Ley 3/2012, de Reforma Laboral).
- b).- Mediante Auto del juez del concurso aprobando el expediente de regulación de empleo al amparo del artículo 64 y Disposición Final Decimosexta Tres de la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio, respecto de las empresas incursas en procedimiento concursal.
- c).- Por muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual, cuando no exista continuador de la actividad (artículo 208.1.1.b LGSS, artículo 49.1.g ET y artículo 1.1.b Real Decreto 625/1985).
- d).- Por despido disciplinario (artículo 208.1.1.c LGSS, en la redacción dada por la Ley 45/2002). En el supuesto de despido la situación de desempleo se acredita mediante carta de despido, acta de conciliación, administrativa o judicial, o sentencia judicial.
- e).- Por despido basado en causas objetivas (artículo 208.1.1.d LGSS y artículo 1.1.f Real Decreto 625/1985). Para acreditar la situación legal de desempleo es suficiente la

---

texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; por el tiempo equivalente al que el trabajador hubiera permanecido en la situación de excedencia forzosa”.

carta de despido de la empresa, con independencia de que pueda formularse demanda por despido.

f).- Por resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40.1 y 41.3 del ET, relativos al traslado forzoso del trabajador y a la modificación sustancial de condiciones de trabajo que causen perjuicio acreditado el mismo (artículo 208.1.1.e LGSS y artículo 1.1.g y h Real Decreto 625/1985).

g).- Por resolución del contrato de trabajo a instancia del trabajador, basada en incumplimiento de las obligaciones del empresario, al amparo del artículo 50 del ET (artículo 208.1.1.e LGSS y artículo 1.1.i Real Decreto 625/1985). Para que exista en este caso situación legal de desempleo es suficiente que la empresa reconozca la existencia de su incumplimiento en acto de conciliación y se avenga a la resolución del contrato.

h).- Por terminación del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, siempre que dichas causas no hayan actuado por denuncia del trabajador (artículo 208.1.1.f LGSS y artículo 1.1.j Real Decreto 625/1985). Para acreditar esta situación es suficiente con la carta de terminación del contrato que ofrece la empresa.

i).- Por resolución de la relación laboral, durante el período de prueba, a instancia del empresario, siempre que la extinción de la relación laboral anterior se hubiera debido a alguno de los supuestos contemplados en este apartado, o haya transcurrido un plazo de tres meses desde dicha extinción (artículo 208.1.1.g LGSS).

j).- Resolución voluntaria de la trabajadora víctima de violencia de género.

k).- Extinción de la relación administrativa por causa distinta a la voluntad del empleado.

### ***3.2.2.- Por suspensión de la relación laboral.***

El contrato de trabajo puede ser suspendido por las siguientes vías:

a).- Por decisión del empresario siguiendo el procedimiento del artículo 47 del ET, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-Ley 3/2012 y Ley 3/2012, de Reforma Laboral, con fundamento en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. La situación legal de desempleo se acreditará mediante comunicación escrita del empresario al trabajador, debiendo figurar la causa y la fecha de efectos de la situación legal de desempleo en el certificado de empresa.



b).- Por resolución de la autoridad laboral recaída en expediente de fuerza mayor. La acreditación se producirá por resolución de la autoridad laboral acordando la suspensión por fuerza mayor.

c).- Mediante auto del juez mercantil autorizando la suspensión de los contratos al amparo de lo establecido en el artículo 64 de la Ley Concursal.

d).- Por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género (artículo 45.n ET).

### ***3.2.3.- Por reducción temporal de la jornada ordinaria entre un 10 y un 70 por ciento por decisión del empresario.***

En el caso de reducción de la jornada de trabajo entre un 10 y un 70% por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción por decisión empresarial (ex artículo 47 ET) o por resolución judicial en un procedimiento concursal.

### ***3.2.4.- Supuestos excluidos.***

La Ley establece un listado de supuestos expresamente excluidos de la protección por desempleo por carácter de involuntariedad de la pérdida de empleo (artículo 208.2 LGSS):

a).- El cese voluntario en el trabajo, salvo la resolución de contrato por traslado forzoso o modificación sustancial de las condiciones de trabajo que originen perjuicio al trabajador, o por alguna de las circunstancias previstas en el artículo 50 del ET (artículo 208.2.1 LGSS).

b).- La no reincorporación al trabajo respecto de los trabajadores cuyo despido haya sido declarado nulo o improcedente, optando la empresa en este último caso por la readmisión y comunicando la misma al trabajador, sin hacer uso de los derechos reconocidos por la Ley de la Jurisdicción Social.

c).- La no solicitud de reingreso en los casos y plazos establecidos en la legislación vigente, cuando el contrato se halla suspendido por cualquier causa (artículo 208.2.4 LGSS). Se incluirían en esta situación los supuestos de excedencia forzosa con reserva de puesto de trabajo (artículo 46.1 ET), o la no reincorporación dentro de los plazos establecidos en el artículo 48 del ET para los supuestos de suspensión con reserva de puesto de trabajo.

d).- La suspensión del contrato de trabajo por huelga o cierre patronal. En estas situaciones el trabajador se encuentra en situación de alta especial, sin tener derecho a la prestación por desempleo, pero asimilándose a cotizaciones efectivamente realizadas en dicho periodo, cuando se trate de alcanzar el periodo mínimo de cotización de trescientos sesenta días.

e).- La no acreditación de disponibilidad para buscar empleo activamente, ni para aceptar colocación adecuada, aun cuando se encuentre el trabajador en situación legal de desempleo (artículo 208.2.2 LGSS)<sup>36</sup>.

### 3.3.- Período mínimo de cotización.

Tener cubierto el periodo mínimo de cotización de trescientos sesenta días dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar (artículo 210 LGSS). De esta manera, son muchos los trabajadores temporales que quedan fuera de la protección por desempleo del nivel contributivo.

A efectos de acreditar el periodo de ocupación cotizada, se computarán las cotizaciones que no hayan sido tenidas en cuenta para el reconocimiento de un derecho a la protección por desempleo anterior, tanto del nivel contributivo como asistencial, o de una pensión anterior por invalidez, siendo computables los periodos dejados de trabajar por despido nulo.

En el supuesto de que en el momento de la situación legal de desempleo se mantengan uno o varios contratos a tiempo parcial<sup>37</sup>, se tendrán en cuenta a estos efectos los periodos de cotización en aquellos trabajos en los que hubiera perdido el empleo, temporal o definitivamente, o se haya reducido la jornada laboral<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> VALDÉS DAL-RE, F. “Las tendencias de contractualización en el Sistema Español de Protección Social”. *Revista de Derecho Social*, 2002, Núm. 20, pp. 13-38.

<sup>37</sup> CABEZA PEREIRO, J.: “La carencia para el acceso a la protección por desempleo en el contrato a tiempo parcial: Al hijo de la STS de 10 de noviembre de 2010 (RJ 2010, 7980)”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2011, Núm. 20, pp. 127-132.

<sup>38</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, p. 369-380.

### **3.4.- Edad.**

No haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que no se acredite el periodo de cotización de quince años requerido para ello y no tuviera derecho a ella.

### **3.5.- Inscripción como demandante de empleo.**

Es necesario estar inscrito en el servicio público de empleo competente como demandante de empleo<sup>39</sup>.

### **3.6.- Compromiso de actividad.**

Hay que acreditar la disponibilidad para buscar activamente empleo , para aceptar la colocación adecuada que se le ofrezca y para participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad (artículo 231.2 LGSS)<sup>40</sup>.

Se entiende por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y también aquélla que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses. Transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, además de las profesiones anteriores, también podrán ser consideradas adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador. La colocación se entenderá adecuada cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a treinta kilómetros desde la localidad de la residencia habitual, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, supera el veinticinco por ciento de la duración de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supone un gasto superior al veinte por ciento del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo. Además, se entenderá adecuada

---

<sup>39</sup> Requisito introducido por el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el régimen económico social.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “25 años de protección social”. *Relaciones laborales*, 2010, Núm. 2, pp. 415-451.

teniendo en cuenta la duración del trabajo, indefinida o temporal, o de la jornada de trabajo, a tiempo completo o parcial<sup>41</sup>.

### **3.7.- Otras obligaciones.**

Cumplir con las restantes obligaciones previstas para los trabajadores solicitantes y beneficiarios de la prestación por desempleo (artículo 231.1 LGSS) y, entre ellas, proporcionar la documentación e información que reglamentariamente se determinen a efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación del derecho a las prestaciones y comunicar a los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el domicilio y, en su caso, el cambio de domicilio, facilitando a efectos de notificaciones, en el momento en que este se produzca.

## **4.- DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN.**

La prestación por desempleo tiene claro carácter contributivo, de aquí que se denomine prestación contributiva por desempleo, lo que significa que la duración de la prestación se calcula en función del período previo de cotización. En concreto, la duración de la prestación por desempleo gira en función de los periodos cotizados en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, aplicándose la siguiente escala (artículo 210.1 LGSS)<sup>42</sup>.

<b>Período de cotización (en días)</b>	<b>Período de prestación (en días) <sup>43</sup></b>
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

<sup>41</sup> Ministerio de Empleo y de Seguridad Social. [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es).

<sup>42</sup> TARANCÓN PÉREZ, E. y ROMERO RODENAS, M.J.: *Prestaciones básicas del Régimen General de la Seguridad Social*, Albacete, Bomarzo, 2013, p. 278.

<sup>43</sup> Artículo 210.1 LGSS.

Para el cómputo de los días cotizados a los efectos de determinar la duración de la prestación por desempleo, se tendrán en cuenta las siguientes reglas (artículo 210.2 LGSS)<sup>44</sup>:

a).- No se computarán las cotizaciones tenidas en cuenta para el reconocimiento de un derecho anterior, tanto del nivel contributivo como asistencial, salvo en los supuestos de suspensión del contrato por violencia de género del artículo 451.n del ET. Ello no obstante, la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, prorrogada por Real Decreto Ley 1/2013, de 25 de enero, estableció el derecho a la reposición de las prestaciones por desempleo ya disfrutadas por trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo suspensivos o de reducción de jornada, si con posterioridad se producían despidos.

b).- No se computarán las cotizaciones correspondientes al tiempo de abono de la prestación por desempleo que efectúe la Entidad Gestora o, en su caso, la empresa, excepto cuando la prestación se perciba en virtud de la suspensión del contrato por violencia de género.

Cuando el trabajador está percibiendo una prestación por desempleo y es objeto de una nueva contratación, se suspenderá la prestación por desempleo. Si dicha contratación supera el plazo de trescientos sesenta días generando el trabajador una nueva prestación por desempleo, al finalizar el contrato se encontraría con la posibilidad de poder optar entre la nueva prestación generada o el desempleo que le queda del periodo anterior a su contratación, en cuyo caso, las cotizaciones nuevas no sirven para un futuro derecho. En ningún caso se acumula lo que quedara de prestación y el nuevo derecho (artículo 210.3 LGSS)<sup>45</sup>.

Respecto al periodo de las vacaciones anuales retribuidas, si éste no ha sido disfrutado con anterioridad a la finalización de la relación laboral, o con anterioridad a la finalización de la actividad de temporada o campaña de los trabajadores fijos discontinuos, dicho período se computará como de cotización efectiva a los efectos de determinar la duración de la prestación<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, p. 369-380.

<sup>45</sup> TARANCÓN PÉREZ, E. y ROMERO RODENAS, M.J.: *Prestaciones básicas del Régimen General de la Seguridad Social*, Albacete, Bomarzo, 2013, p. 279.

<sup>46</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “La prestación contributiva de desempleo”. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89, p. 62.

La Ley establece la reposición del derecho a la prestación contributiva por desempleo en los expedientes de regulación de empleo suspensivos o de reducción de jornada. Este derecho consiste en reponer al trabajador el mismo número de días de prestación por desempleo consumidos durante la suspensión del contrato o reducción de la jornada de trabajo, con el límite máximo de ciento ochenta días. Para beneficiarse de esta medida, la suspensión de contrato o de jornada deberá tener lugar entre el día 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive y la extinción de la relación laboral deberá producirse entre el día 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014<sup>47</sup>. El ejercicio del derecho a la reposición de la prestación contributiva será de aplicación cuando en el momento de la extinción de la relación laboral<sup>48</sup>:

- a).- Se reanude el derecho a la prestación por desempleo.
- b).- Se opte por la reapertura del derecho a la prestación inicial, en aquellos casos en los que se haya generado derecho a una nueva prestación y proceda el ejercicio de la opción prevista en el artículo 210.3 de la LGSS.
- c).- Se haya agotado la prestación por desempleo durante la suspensión o reducción de jornada y no se haya generado un nuevo derecho a prestación por desempleo contributiva.

## **5.- CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN.**

La prestación contributiva por desempleo supone el abono de una prestación económica de pago periódico, que puede ser sustituida por una prestación de pago

---

<sup>47</sup> El artículo 16 Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral declara que “1. Cuando una empresa, en virtud del artículo 47 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores o de un procedimiento concursal, haya suspendido contratos de trabajo, de forma continuada o no, o haya reducido el número de días u horas de trabajo, y posteriormente se extingan contratos al amparo de los artículos 51 o 52.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, o del artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, los trabajadores afectados tendrán derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo por el mismo número de días que hubieran percibido el desempleo total o parcial en virtud de aquellas suspensiones o reducciones con un límite máximo de 180 días, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Que las suspensiones o reducciones de jornada se hayan producido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, ambos inclusive. b) Que el despido se produzca entre el 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013”.

<sup>48</sup> RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “La protección por desempleo en el Real Decreto-Ley 3/2012”. *Actualidad Laboral*, 2012, Núm. 12, pp. 1425-1426.

único, y además el derecho a cotizar a la Seguridad Social en el periodo durante el cual se percibe la prestación.

La cuantía consiste en un porcentaje de la base reguladora calculada por el promedio de las bases por las que se haya cotizado por dicha contingencia durante los últimos ciento ochenta días dentro del período de seis años, pero sin incluir en el cómputo de la cotización que se haya hecho durante tal período por el concepto de horas extraordinarias (artículo 211.1 LGSS), completando los eventuales descubiertos de cotización existentes en algunos de los días computables estimando lo que hubiera correspondido de haberse cotizado. El porcentaje se sitúa en el 70% durante los primeros ciento ochenta días de percepción y en el 50% a partir de entonces (artículo 211.2 LGSS), aplicándose, no obstante, unos límites legales en relación con la cuantía del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM)<sup>49</sup> vigente en el momento del nacimiento del derecho, incrementado en una sexta parte, de tal modo que dicha prestación en ningún caso quede por debajo del 80% del IPREM o del 107%, si el trabajador tiene hijos a su cargo, ni, por otro lado, sea superior al 175% del IPREM, o al 200% del IPREM, cuando el trabajador tenga un hijo a su cargo o al 225% del IPREM, cuando sean dos o más los hijos a su cargo<sup>50</sup>. Conforme al artículo 4.3 del RD 625/1985, se entiende por hijo a cargo el menor de veintiséis años o mayor con incapacidad en grado igual o superior al 33%, que carece de rentas iguales o superiores al SMI, excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias, y depende económicamente del beneficiario. La carencia de rentas se presume cuando no realiza trabajo por cuenta propia, o por cuenta ajena, o cuando la retribución es igual o inferior al SMI, excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias. No es necesaria la convivencia cuando el beneficiario tenga la obligación de alimentos por convenio o resolución judicial, o declare que sostiene económicamente al hijo y esté en condiciones de demostrarlo<sup>51</sup>.

Conforme se desprende del artículo 228 de la LGSS, que se remite innominadamente al artículo 26 del RD 625/1985, son dos las modalidades de pago: la fraccionada, o por mensualidades vencidas, que constituye la fórmula general,

---

<sup>49</sup> Introducido por el artículo 2 del RD-Ley 4/2004, de 25 de junio.

<sup>50</sup> BENAVIDES VICO, A. y ESCUDERO ATIENZA, L.: “Aplicación para el cálculo de prestaciones adaptada a la nueva ley de medidas en materia de Seguridad Social”. *Lex nova*, 2008, Núm. 51, pp. 50-51.

<sup>51</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “La prestación contributiva de desempleo”. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89, p. 63.

caducando el derecho al percibo de cada mensualidad al año de su respectivo vencimiento, y la de pago único, en cuyo caso la entidad gestora satisface por una sola vez el valor actual del importe, total o parcial, de la prestación. Obedeciendo a una clara política de fomento del empleo, el pago único exige una razón justificativa (proyecto empresarial autónomo o de incorporación a una sociedad cooperativa o laboral), teniendo declarado la jurisprudencia al respecto<sup>52</sup> que dicha modalidad atiende al cumplimiento de dos requisitos constitucionales como son el antedicho del fomento del pleno empleo y el mantenimiento de prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad<sup>53</sup>. Los requisitos exigibles para su devengo son los que su propia norma reglamentaria, el RD 1044/1985, de 19 de junio, establece en sus artículos, así<sup>54</sup>:

a).- Estar desempleado, lo que supone que, en el momento de presentación de la solicitud de pago único el trabajador no debe haber iniciado la actividad para la que se solicita el derecho, ni figurar de alta en ningún régimen de la Seguridad Social.

b).- Que la actividad profesional que se vaya a desarrollar sea una de las modalidades de autoempleo, y que se inicie en el plazo máximo de un mes desde la resolución de concesión del derecho y, en todo caso, con fecha posterior a la solicitud<sup>55</sup>.

c).- Que se sea perceptor de una prestación por desempleo de nivel contributivo, por haber cesado de forma definitiva en la relación laboral<sup>56</sup>.

d).- Tener al menos tres meses de prestación pendientes de percibir y no haber obtenido el reconocimiento de un pago único en los cuatro años anteriores a la fecha de solicitud del derecho que se pretende<sup>57</sup>.

## **6.- SUSPENSIÓN DEL DERECHO.**

El derecho a la percepción de la prestación por desempleo se suspende en los casos prevenidos normativamente (artículo 212 LGSS), lo que supone la interrupción

---

<sup>52</sup> SSTS Sala 4ª, de 25 de mayo de 2000, de 30 de mayo de 2000 y de 30 de abril de 2001, entre otras.

<sup>53</sup> CAÑAL RUIZ, J.M. y RUBIO DE MEDINA, M.D.: “El pago único de la prestación por desempleo: régimen jurídico y novedades introducidas por la ley 45/2002, de 12 de diciembre”. *Temas laborales*, 2003, Núm. 68, pp. 105-122.

<sup>54</sup> TÉLLEZ VALLE, V.: “Prestación por desempleo en su modalidad de pago único y fraude de ley”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 11, pp. 33-34.

<sup>55</sup> Artículo 4 RD 1044/1985.

<sup>56</sup> Artículo 1 RD 1044/1985. Se excluyen por tanto las prestaciones derivadas de un ERE de suspensión o reducción de jornada, o de trabajador fijo discontinuo.

<sup>57</sup> Artículo 2 RD 1044/1985.



del abono de aquella y de la obligación de cotizar, sin que afecte al tiempo que reste de disfrute. Tales supuestos son<sup>58</sup>:

a).- Imposición de sanción por infracciones leves y graves<sup>59</sup>, durante el período que corresponda.

b).- Prestación del servicio militar o realización de una prestación social sustitutoria<sup>60</sup>.

c).- Mientras el titular del derecho realice un trabajo por cuenta ajena de duración inferior a doce meses, o a veinticuatro cuando el titular del derecho realice un trabajo por cuenta propia, o una duración inferior a sesenta meses respecto a los menores de treinta años que realicen un trabajo por cuenta propia.

d).- Durante el tiempo en que el titular del derecho esté cumpliendo condena que implique privación de libertad, con la excepción de que la suspensión no se produce en el caso de que el interesado tuviera responsabilidades familiares y no disfrutara de renta alguna superior al SMI. La ausencia de rentas y las responsabilidades familiares han de probarse documentalmente, y deben concurrir en el momento del hecho causante excepto en el caso de hijos que nazcan dentro de los trescientos días siguientes a aquél.

e).- Durante la tramitación de un recurso en los términos del artículo 295 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, cuando se declara la improcedencia del despido y el empresario opta por la readmisión, quien asume la obligación de pagar los salarios durante el tiempo del recurso tanto si el empleado se incorpora a su trabajo como si no lo hace, por tanto, el derecho al desempleo que tuviera reconocido el trabajador se suspende hasta la resolución judicial correspondiente.

f).- Conforme al artículo 6.3 del RD 625/1985, por traslado de residencia al extranjero en que el beneficiario declare que es para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional, o cooperación internacional, por un período continuado inferior a doce meses, sin perjuicio de lo previsto sobre exportación de las prestaciones en los convenios o normativas comunitarias. Lo mismo sucede cuando el trabajador se

---

<sup>58</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “La prestación contributiva de desempleo”. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89, pp. 67-68.

<sup>59</sup> Artículos 1 y 2 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS).

<sup>60</sup> Ambos supuestos resultan ya inexistentes al haber perdido el servicio militar ese carácter obligatorio por RD 247/2001, de 9 de marzo, que adelanta al 31 de diciembre de 2001 la suspensión de la prestación del mismo, pasando quienes lo estuvieren prestando y quienes se hallasen pendiente de incorporación a la situación de reserva. Respecto de la prestación social sustitutoria, RD 342/2001, de 4 de abril.

desplace al extranjero por un periodo inferior a noventa días y superior a quince (considerado días de vacaciones).

g).- Pase del trabajador a situación de maternidad y paternidad, en cuyo caso se le suspenderá la prestación por desempleo y la cotización a la Seguridad Social, y pasará a percibir la prestación por maternidad o paternidad por la entidad gestora de la misma. Una vez extinguida la prestación por maternidad o paternidad, se reanudará la prestación por desempleo, por la duración que restaba por percibir y la cuantía que correspondía en el momento de la suspensión.

## **7.- REANUDACIÓN DE LA PRESTACIÓN.**

En todos los casos de suspensión, salvo por sanción, el trabajador debe solicitar la reanudación del derecho al finalizar la causa que determinó la suspensión. La reanudación supondrá el derecho a percibir la prestación por desempleo por el período que le quedara y con la base reguladora y porcentaje de la misma que correspondiera en el momento de la suspensión, siempre que acredite que ha finalizado la causa de la suspensión, y que, en su caso, esa causa constituye situación legal de desempleo, o que, en su caso, se mantienen los requisitos de carencia de rentas o existencia de responsabilidades familiares. En caso de suspensión por sanción, el derecho se reanudará con el porcentaje de la prestación que corresponda teniendo en cuenta el período percibido y el período de sanción y que el trabajador figure inscrito como demandante de empleo.

El derecho a la reanudación nacerá a partir del término de la causa de suspensión siempre que se solicite en el plazo de los quince días siguientes, y la solicitud requerirá la inscripción como demandante de empleo si la misma no se hubiera efectuado previamente, y se considerará reactivado el compromiso de actividad, salvo en aquellos casos en los que se exija la suscripción de un nuevo compromiso. Si se presenta la solicitud transcurrido el plazo citado, se perderán tantos días de prestación como medien entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho de haberse solicitado en tiempo y forma y aquella en que efectivamente se hubiese efectuado la solicitud. En el caso de existir período que corresponda a las vacaciones anuales retribuidas y no disfrutadas antes del cese, la situación legal de desempleo y el nacimiento del derecho se producirá una vez transcurrido dicho período, siempre que se

solicite dentro del plazo de los quince días siguientes a la finalización del mismo (artículo 209.3 LGSS)<sup>61</sup>.

## **8.- EXTINCIÓN DE LA PRESTACIÓN.**

El derecho a la prestación por desempleo se extingue por<sup>62</sup>:

a).- Agotamiento del plazo de duración de la prestación.

b).- Imposición de sanción en los términos previstos en la LISOS. En concreto, la extinción de la prestación viene contemplada para los siguientes supuestos, rechazo de una oferta de colocación adecuada o negativa a participar en trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación y reconversión profesional, salvo causa justificada; realización por parte del beneficiario de un trabajo por cuenta propia o ajena, sin notificación previa al SEPE; obtener fraudulentamente prestaciones indebidas; y connivencia con el empresario para la obtención indebida de prestaciones<sup>63</sup>.

c).- Realización de un trabajo por cuenta ajena de duración igual o superior a doce meses, o por cuenta propia por tiempo igual o superior a veinticuatro meses, o a sesenta meses para los menores de treinta años. Si el beneficiario de la prestación por desempleo es contratado para realizar un trabajo por cuenta ajena de duración igual o superior a doce meses, se genera con dicho trabajo el derecho a una nueva prestación por desempleo. El trabajador ha de optar, al producirse la nueva situación legal de desempleo, entre acogerse a la prestación que le resta de la anteriormente reconocida, o bien a la nueva generada con este trabajo (artículo 213.1.d en relación con el apartado 3 del artículo 210 LGSS). Si se suspende la prestación para realizar un trabajo por cuenta propia, dicha suspensión se convierte en extinción cuando el nuevo trabajo lo sea por tiempo igual o superior a veinticuatro meses, sin que se produzca derecho de opción alguno, al ser conocido que los trabajadores por cuenta propia carecen de derecho a prestación por desempleo, si bien pueden acceder a una prestación específica por cese de actividad.

---

<sup>61</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social. [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es).

<sup>62</sup> TARANCÓN PÉREZ, E. y ROMERO RODENAS, M.J.: *Prestaciones básicas del Régimen General de la Seguridad Social*, Albacete, Bomarzo, 2013, pp. 292-294.

<sup>63</sup> Cabe añadir a esta relación normativa la de imposición de la sanción de extinción, toda vez que conforme al artículo 47.a y b de la LISOS pueden ser objeto de la misma los beneficiarios que hayan reincidido por cuarta vez en una falta leve, o por tercera en una grave.

d).- Jubilación del trabajador o cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. La prestación por desempleo es incompatible con la obtención de pensiones o prestaciones económicas de la Seguridad Social, por lo que la jubilación del trabajador, ordinaria o anticipada, produce la extinción del derecho a la prestación por desempleo. Asimismo, si el beneficiario de la prestación cumple la edad ordinaria de jubilación, tal circunstancia origina la extinción del derecho a la prestación por desempleo (artículo 213.1.e LGSS) salvo que en ese momento no acredite el periodo de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación (artículo 207.c LGSS). También se produce la extinción, con igual amparo legal, por el hecho de pasar el beneficiario a percibir pensión de incapacidad permanente total, absoluta o de gran invalidez, si bien se reconoce un derecho de opción a su favor, que le permitirá seguir percibiendo la prestación por desempleo hasta su agotamiento, si ésta le resultara más favorable que la pensión de incapacidad permanente (artículo 213.1.f LGSS).

e).- Si el trabajador traslada su residencia al extranjero con carácter definitivo, o bien su traslado a otro país se produce por razones ajenas a las indicadas para la suspensión, opera la extinción del derecho a las prestaciones por desempleo, y ello aun cuando no esté previsto que el traslado supere los doce meses.

f).- La renuncia voluntaria al derecho extingue el mismo (artículo 213.1.h LGSS), y también se produce la extinción con el fallecimiento del beneficiario.

## **9.- INCOMPATIBILIDADES.**

El artículo 221 de la LGSS establece un régimen de incompatibilidades común a los dos niveles de protección, prestación por desempleo contributiva y subsidio de desempleo asistencial, con desarrollo reglamentario en el artículo 15 del RD 625/1985, que se refiere a las <<compatibilidades e incompatibilidades>><sup>64</sup>.

La prestación o el subsidio por desempleo son incompatibles con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no impide la inclusión obligatoria en alguno de los Regímenes de la Seguridad Social, salvo cuando se den alguno de estos dos supuestos:

---

<sup>64</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, p. 369-380.

a).- Cuando lo establezca algún Programa de Fomento de Empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, en cuyo caso se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de recibir con el trabajo por cuenta propia y la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización de la Seguridad Social<sup>65</sup>.

b).- Cuando los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo se constituyan como trabajadores por cuenta propia, podrán compatibilizar la percepción mensual de la prestación que les corresponda con el trabajo autónomo, por un máximo de doscientos setenta días, o por el tiempo inferior pendiente de percibir, siempre que se cumplan los requisitos exigidos<sup>66</sup>.

Son del mismo modo incompatibles con el trabajo por cuenta ajena, salvo en una serie de supuestos<sup>67</sup>:

a).- Cuando éste se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado. Esta deducción se efectuará tanto cuando el trabajador esté percibiendo la prestación o el subsidio por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga un nuevo trabajo a tiempo parcial, como cuando realice dos contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos, si bien, en este supuesto, la base reguladora de la prestación por desempleo será el promedio de las bases por la que se haya cotizado por dicha contingencia en ambos trabajos durante los ciento ochenta días del periodo a que se refiere el artículo 210.1 de la LGSS y las cuantías máxima y mínima a que se refiere

---

<sup>65</sup> Artículo 228.6 de la LGSS, introducido por la Ley 11/2003, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo.

<sup>66</sup> Estos requisitos son los siguientes: a) Que el beneficiario de la prestación por desempleo de nivel contributivo sea menor de treinta años en la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia y no tenga trabajadores a su cargo. b) Que se solicite a la entidad gestora en el plazo de quince días a contar desde la fecha de inicio de tal actividad. Transcurrido el plazo de quince días el trabajador no podrá acogerse a esta compatibilidad. Durante la compatibilidad de la prestación por desempleo con la actividad por cuenta propia no se exigirá al beneficiario de la prestación que cumpla con las obligaciones como demandante de empleo y las derivadas del compromiso de actividad previstas en el artículo 231 de la LGSS (artículo 3 de la Ley 11/2013).

<sup>67</sup> "El artículo 221.1 de la LGSS establece una severa regla de incompatibilidad entre el cobro de la prestación y el ejercicio de actividades por cuenta propia; muy al contrario, en relación con el trabajo por cuenta ajena no se incluye tal limitación y, además, este se declara expresamente compatible con el cobro de la prestación por desempleo parcial. La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, ha ampliado las posibilidades de compatibilidad con el ejercicio de actividades por cuenta ajena, reformando el artículo 228.4 de la LGSS." (CERVILLA GARZÓN, M.J.).

el artículo 211 de la LGSS se determinarán teniendo en cuenta el IPREM en función de las horas trabajadas en ambos trabajos.

b).- Cuando el trabajo se realice en el marco de un programa de fomento del empleo de colectivos con dificultades de acceso al empleo (artículo 228.4 LGSS).

c).- Cuando el trabajo por cuenta ajena se realice en el marco de un programa de fomento de la movilidad geográfica (artículo 228.5 LGSS).

También son incompatibles con la obtención de pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación por desempleo.

## **10.- DESEMPLEO, MATERNIDAD, PATERNIDAD E INCAPACIDAD TEMPORAL.**

El artículo 222 de la LGSS regula las posibles conexiones entre el desempleo, la maternidad y paternidad, y la incapacidad temporal<sup>68</sup>:

a).- Cuando el trabajador se encuentre en situación de incapacidad temporal (IT) derivada de contingencias comunes y durante la misma se extinga su contrato, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal en cuantía igual a la prestación por desempleo hasta que se extinga dicha situación, pasando entonces a la situación legal de desempleo y a percibir, si reúne los requisitos necesarios, la correspondiente prestación por desempleo. En tal caso, se descontará del período de percepción de la prestación por desempleo, como ya consumido, el tiempo que hubiera permanecido en la situación de incapacidad temporal a partir de la fecha de la extinción del contrato de trabajo<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> BARCELÓN COBEDO, S.: “El nuevo contenido del artículo 222 de la Ley General de la Seguridad Social. Los problemas de conexión entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo”. *Temas laborales*, 2002, Núm. 66, pp. 207-232.

<sup>69</sup> “Ello es criticado doctrinalmente, <<consecuencia, sobre todo, de la diversa naturaleza y causa a la cual obedecen el desempleo y la IT. La primera atiende a la pérdida involuntaria de un trabajo sin que nada impida la obtención de otro, mientras que la segunda atiende a la imposibilidad material de realización del trabajo por incapacidad psicofísica>>, añadiendo que <<a través de tal vía, cuando la IT deriva de contingencias comunes, la norma equivale a considerar ilícitamente obtenida toda concatenación entre ambas prestaciones, sancionando a priori y legalmente a los trabajadores>>, con lo que, según dicha tesis, <<se evita el fraude de ley eliminando el derecho que se pretendía obtener, lo que afecta a algún defraudador, pero también y fundamentalmente, a quien no lo es>>, por lo que propone, haciéndose eco de otras opiniones doctrinales, <<considerar que la consumición solo opera cuando el trabajador solicita y obtiene el reconocimiento de una prestación y únicamente en relación con la prestación subsiguiente a la situación de IT, dejando libre al beneficiario para solicitar o no la prestación y consumir o no las

b).- Cuando el trabajador se encuentre en situación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales y durante la misma se extinga su contrato de trabajo, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal, en cuantía igual a la que tuviera reconocida, hasta que se extinga dicha situación, pasando entonces, en su caso, a la situación legal de desempleo y a percibir, si reúne los requisitos necesarios, la correspondiente prestación por desempleo sin que, en este caso, proceda descontar del período de percepción de la misma el tiempo que hubiera permanecido en situación de incapacidad temporal tras la extinción del contrato, o el subsidio por desempleo.

c).- Cuando el trabajador se encuentre en situación de maternidad o de paternidad y durante las mismas se extinga su contrato, seguirá percibiendo la prestación por maternidad o por paternidad hasta que se extingan dichas situaciones, pasando entonces a la situación legal de desempleo y a percibir, si reúne los requisitos necesarios, la correspondiente prestación. En este caso no se descontará del período de percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo el tiempo que hubiera permanecido en situación de maternidad o paternidad<sup>70</sup>.

d).- Cuando el trabajador esté percibiendo la prestación de desempleo total y pase a la situación de incapacidad temporal que constituya recaída de un proceso anterior iniciado durante la vigencia de un contrato de trabajo, percibirá la prestación por esta contingencia en cuantía igual a la prestación por desempleo. En este caso, y en el supuesto de que el trabajador continuase en situación de incapacidad temporal una vez finalizado el período de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal en la misma cuantía en la que la venía percibiendo.

e).- Cuando el trabajador esté percibiendo la prestación de desempleo total y pase a la situación de incapacidad temporal que no constituya recaída de un proceso anterior

---

cotizaciones que hubiere efectuado o bien acumularlas de cara al futuro>>.” (DE LA CASA QUESADA, S. “La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico”).

<sup>70</sup> “La doctrina más reciente al respecto cuida en advertir que esta regulación de la compatibilidad entre maternidad o paternidad y desempleo ha de completarse con la normativa reglamentaria *ad hoc* constituida por el RD 1251/2006, de 16 de noviembre, donde se prevén como supuestos distintos la extinción producida una vez iniciado el descanso por maternidad o paternidad, la extinción que acontece antes de tal inicio y el pase a situación de maternidad o paternidad estando percibiendo prestación por desempleo, subdividiéndose esta última en cuatro supuestos según que la trabajadora se halle en situación de IT en el momento de extinguirse el contrato, que esté disfrutando del descanso de maternidad en ese momento, que la extinción contractual se produzca durante el disfrute de períodos de descanso en régimen de jornada a tiempo parcial, y, finalmente, que el padre sea quien disfrutase del descanso en cuestión y se extinga el contrato de la madre.” (POQUET CATALÁ, R., “Protección por desempleo. El sistema tras las últimas reformas”).

iniciado durante la vigencia de un contrato de trabajo, percibirá la prestación por esta contingencia en cuantía igual a la prestación por desempleo. En este caso, y en el supuesto de que el trabajador continuase en situación de incapacidad temporal una vez finalizado el período de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal en cuantía igual al 80% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extras<sup>71</sup>.

f).- Cuando el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo total y pase a la situación de maternidad o de paternidad, percibirá la prestación por estas últimas contingencias en la cuantía que corresponda, suspendiéndosele la prestación por desempleo. Una vez extinguida la prestación por maternidad o por paternidad, se reanudará la prestación por desempleo, por la duración que restaba por percibir y la cuantía que correspondía en el momento de la suspensión.

g).- El período de percepción de la prestación por desempleo no se ampliará por la circunstancia de que el trabajador pase a la situación de incapacidad temporal.

Para el caso de que el trabajador receptor de prestaciones por desempleo incurra en situación de invalidez permanente en cualquiera de sus grados<sup>72</sup>, podrá optar entre seguir percibiendo la prestación por desempleo hasta su extinción o percibir la prestación correspondiente a la invalidez permanente (artículo 213.f LGSS).

## **VIII.- PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL NIVEL ASISTENCIAL. SUBSIDIOS POR DESEMPLEO.**

Mediante la prestación asistencial por desempleo se pretende paliar las situaciones de necesidad que se generan al encontrarse un trabajador desempleado. Cumple la función de garantizar la protección económica a los trabajadores desempleados que, o bien hayan agotado previamente la prestación de nivel

---

<sup>71</sup> “Es duramente criticado como una <<afrenta comparativa>> en cuanto supone un recorte respecto del supuesto inmediatamente anterior interpretado como un intento de controlar una posible vía de escape para alcanzar una mayor prestación en los niveles mínimos de prestación, implicando, de hecho, una doble sanción porque la cuantía que se percibe no solo no es la que correspondería a la IT, sino que pertenece sustancialmente al subsidio de desempleo, aun cuando se hubiera tenido derecho a percibir, desde un principio, la prestación contributiva de desempleo” (DE LA CASA QUESADA, S. “La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico”).

<sup>72</sup> Incapacidad permanente total para la profesión habitual, invalidez permanente absoluta o gran invalidez.



contributivo, o bien no tengan derecho a la misma por no reunir la carencia mínima legal, siempre que concurren los requisitos especificados en la LGSS. No se pretende sustituir un determinado nivel salarial, sino cubrir una situación de necesidad.

La acción protectora comprende, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesionales a favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable.

## **1.- NORMATIVA REGULADORA.**

Su régimen jurídico puede encontrarse en las siguientes disposiciones:

- Artículos 215 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolló la Ley de Protección por Desempleo, modificado por Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero.
- Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores mayores de edad y promover el envejecimiento activo.

## **2.- POR AGOTAMIENTO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA.**

### **2.1.- Requisitos.**

El nivel asistencial es aquel que proporciona el denominado <<subsidio por desempleo>> a quienes reúnan los siguientes requisitos<sup>73</sup>:

a).- Estar desempleado (artículo 215.1.1 LGSS). El concepto de parado exige la concurrencia de tres elementos para posibilitar el acceso al subsidio (artículo 203.1 LGSS), que son, carencia de trabajo entendida como ausencia de trabajo por pérdida de éste, aunque no sea definitiva, o reducción de jornada; querer trabajar, cuya pretensión se pone de manifiesto a través de la inscripción como desempleado en la

---

<sup>73</sup> ALZAGA RUÍZ, I.: “La prestación asistencial por desempleo: un estudio de los requisitos de acceso”. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89, pp. 79-93.

correspondiente Oficina de Empleo; y, estar en condiciones de poder hacerlo, lo que supone que el trabajador reúna los requisitos de aptitud para ello, como la edad o la ausencia de discapacidad física o psíquica reales (invalidez) o presuntas (jubilación) y además esté disponible para el trabajo y dispuesto a aceptar las ofertas de empleo adecuado, salvo que la ley posibilite el disfrute del subsidio sin concurrir este requisito<sup>74</sup>.

b).- Estar inscrito como demandante de empleo durante al menos un mes, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de formación, promoción o reconversión interprofesionales.

c).- Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. Se consideran <<rentas o ingresos computables>> los bienes, derechos o rendimientos del desempleado derivados de su trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y de naturaleza profesional, las plusvalías o ganancias patrimoniales o rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100% del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitual y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, no computándose las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a su cargo y salvo las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial con la Seguridad Social o las indemnizaciones legales por extinción del contrato de trabajo (artículo 215.3 LGSS).

Para determinar el requisito de carencia de rentas, a efectos de la percepción del subsidio, se aplicarán las siguientes reglas: las rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto<sup>75</sup>; las rentas se imputarán a su titular, cualquiera que sea el régimen económico matrimonial aplicable, pero las rentas derivadas de la explotación de un bien de uno de los cónyuges, si el régimen económico matrimonial es el de gananciales, se imputarán por mitad a cada cónyuge<sup>76</sup>; si las rentas se perciben con periodicidad mensual se computarán las que corresponden al mes completo anterior al del hecho causante del subsidio, siempre que se mantengan en el mes correspondiente al hecho

---

<sup>74</sup> TARANCÓN PÉREZ, E. y ROMERO RODENAS, M.J.: *Prestaciones básicas del Régimen General de la Seguridad Social*, Albacete, Bomarzo, 2013, p. 302.

<sup>75</sup> No obstante, el artículo 7 del RD 625/1985 dispone que el rendimiento que procede de actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, se computarán por la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para su obtención. Las ganancias patrimoniales se computarán por la diferencia entre las ganancias y las pérdidas patrimoniales.

<sup>76</sup> Artículo 7 RD 625/1985.

causante, o al de su solicitud, o durante la percepción del mismo; si las rentas se obtienen en un pago único se computarán las obtenidas en el mes natural anterior a la fecha del hecho causante del subsidio, o al de su solicitud, computadas de fecha a fecha, o durante su percepción, prorrateando su importe entre doce meses; si se dispone de bienes de patrimonio, fondos de inversión mobiliaria o inmobiliaria, fondos o planes de jubilación, o cualquier otra modalidad de inversión de capital<sup>77</sup> que tenga diferida su sujeción al impuesto de la renta de las personas físicas, siempre que no se haya computado su rendimiento mensual efectivo se computará el rendimiento mensual presunto que resulte de aplicar el interés legal del dinero vigente sobre el valor del bien, fondo o plan prorrateado entre doce meses; no se consideran rentas el importe de las cuotas destinadas a la financiación del Convenio Especial con la Administración de la Seguridad Social<sup>78</sup>; las prestaciones por desempleo del solicitante; el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo, con independencia de que el pago se efectúe de una sola vez o de forma periódica; las percepciones por trabajos de colaboración social y los salarios en el caso de que se aplique un programa de fomento de empleo al beneficiario del subsidio, que lo declare compatible con los subsidios; el cobro anticipado de la devolución fiscal a la mujer trabajadora con hijos menores de tres años; los rendimientos del capital inmobiliario correspondiente a la vivienda habitualmente ocupada por el desempleado, así como los derivados de la enajenación de la vivienda habitual, o las subvenciones públicas obtenidas para su rehabilitación, mejora o adquisición; y, los planes de pensiones no rescatados<sup>79</sup>.

d).- Encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

1ª).- Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares. Se entenderá por responsabilidades familiares tener a cargo al cónyuge, y/o hijos por naturaleza y adopción cuando sean menores de veintiséis años o mayores con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, así como los menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. No se considerará a cargo al cónyuge,

---

<sup>77</sup> Excepto la vivienda habitual y los planes de pensiones.

<sup>78</sup> Según doctrina del Tribunal Supremo.

<sup>79</sup> ALZAGA RUÍZ, I.: "La prestación asistencial por desempleo: un estudio de los requisitos de acceso". *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89, pp. 79-93.

hijos, o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. En el caso de víctimas de violencia de género y a efectos de establecer la existencia de cargas familiares de la trabajadora solicitante o beneficiaria del subsidio de desempleo, no se considerará a cargo de la víctima al cónyuge agresor, con independencia de su nivel de rentas, ni se le computará como miembro de la unidad familiar, ni se tendrán en cuenta sus rentas<sup>80</sup>.

2ª).- Haber agotado la prestación por desempleo, no tener responsabilidades familiares y ser mayor de cuarenta y cinco años en la fecha del agotamiento. Se entiende por responsabilidades familiares a estos efectos el tener a cargo al cónyuge, a hijos menores de veintiséis años o mayores discapacitados o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar dividida por el número de miembros que la componen no supere el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias (artículo 215.2 LGSS). Por tanto, para considerar que un beneficiario tiene responsabilidades familiares existe un triple filtro: por un lado, la norma tipifica qué familiares pueden considerarse responsabilidad, reduciéndose al cónyuge y a los hijos y, dentro de los hijos, limitando el concepto en función de su edad; por otro lado, dichos familiares, para ser considerados como responsabilidad, no pueden tener ingresos, individualmente considerados, superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias; por último, además, el conjunto de la unidad familiar “así constituida”, dividida por el número de miembros que la componen, incluido el solicitante, no podrá tener una renta superior al 75% del SMI<sup>81</sup>.

3ª).- Ser trabajador español emigrante retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo o con los que no exista Convenio sobre protección por desempleo<sup>82</sup> y acreditar haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España y no tener derecho a la prestación por desempleo.

4ª).- Haber sido liberado de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses. Se

---

<sup>80</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “Desempleo y familia”. *Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, 2004, Núm. 54, pp. 20-24.

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: el RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 295-315.

<sup>82</sup> Actualmente los países con los que existe convenio sobre protección por desempleo son Suiza y Australia.

incluyen en este sentido a los menores liberados de un centro de internamiento en el que hubiesen sido internados por un delito, siempre que el internamiento hubiera durado más de seis meses y que en el momento de la liberación fuesen mayores de dieciséis años y, a las personas que hubiesen concluido un tratamiento de deshabitación de la drogodependencia, siempre que el mismo hubiera durado más de seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad en virtud del artículo 87 del Código Penal (CP). En el caso de los liberados de prisión condenados por delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos del terrorismo, o delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal, la Administración Penitenciaria deberá acreditar, además de cumplir los requisitos previstos por el CP y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros, que muestran signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además que han colaborado activamente con las autoridades. Si fuese condenado por delitos de abusos y agresiones sexuales a menores de trece años o delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores, cuando la víctima fuera menor de trece años, la Administración Penitenciaria deberá acreditar que se ha satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, y que ha formulado una petición expresa de perdón a la víctima de su delito<sup>83</sup>.

5ª).- Haber sido declarado plenamente capaz o inválido en el grado de incapacidad permanente parcial, como consecuencia de la revisión por mejoría de una situación de invalidez permanente en cualquiera de sus grados.

## **2.2.- Duración del subsidio.**

La duración del subsidio por desempleo será de seis meses prorrogables, por periodos semestrales, hasta un máximo de dieciocho meses<sup>84</sup>, excepto en los casos siguientes (artículo 216 LGSS):

a).- En el caso de los desempleados del artículo 215.1.1 de la LGSS, los menores de cuarenta y cinco años que hayan agotado una prestación por desempleo de al menos ciento ochenta días, el subsidio es prorrogable hasta los veinticuatro meses; mayores de cuarenta y cinco años que hayan agotado una prestación por desempleo de al menos ciento veinte días, el subsidio es prorrogable hasta los veinticuatro meses; mayores de

---

<sup>83</sup> Añadida la disposición adicional sexagésima a la LGSS por la Disposición Final Cuarta de la Ley 22/2013.

<sup>84</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “Desempleo y familia”. *Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, 2004, Núm. 54, pp. 27-28.

cuarenta y cinco años que hayan agotado una prestación por desempleo de al menos ciento ochenta días, el subsidio es prorrogable hasta los treinta meses.

b).- En el caso de los desempleados que agoten una prestación por desempleo del nivel contributivo, si son mayores de cuarenta y cinco años sin responsabilidades familiares, el subsidio de seis meses es improrrogable<sup>85</sup>.

### **2.3.- Cuantía del subsidio.**

Por lo que respecta a la determinación de la cuantía no van a ser tenidos en cuenta los ingresos dejados de percibir por el trabajador; esto es, aunque dicho subsidio viene presentando rasgos que lo asemejan a la prestación de nivel contributivo, no obstante, en relación con la cuantía de la prestación económica se va a seguir la regla general del resto de prestaciones asistenciales. De este modo, el mecanismo empleado para compensar la carencia de rentas no es otro que el otorgamiento de una cantidad fija, equivalente al 80% del IPREM<sup>86</sup>, salvo en el supuesto de desempleo por pérdida de trabajo a tiempo parcial que se parcializa.

El SEPE una vez haya procedido al reconocimiento de la prestación, remitirá al domicilio del solicitante la resolución adoptada, en la que se indicará, entre otros datos, el período reconocido, la base reguladora, la entidad pagadora, fecha de pago, etc. El abono del subsidio se realizará por meses vencidos mediante el ingreso en cuenta en la entidad financiera colaboradora indicada por el solicitante, de la que sea titular, salvo en los casos excepcionales en los que se autorice por el SEPE el pago en efectivo<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Conviene recordar que, con anterioridad a la entrada en vigor del RD-Ley 20/2012, los desempleados mayores de cuarenta y cinco años de edad gozaban de un subsidio por desempleo especial, siempre que hubieran agotado una prestación por desempleo de setecientos veinte días de duración, que se venía denominando subsidio para parados de larga duración. Este subsidio tenía una duración de seis meses, podía alcanzar mayores cuantías que el subsidio general (la cuantía del subsidio era del 80% del IPREM si el trabajador tenía uno o ningún familiar a su cargo, del 107% del IPREM con dos familiares a su cargo y del 133% cuando el trabajador tenía tres o más familiares a su cargo), no existía mes de espera para su percepción y era un subsidio previo al que le correspondía por ser mayor de cuarenta y cinco años, lo que suponía en la práctica que este colectivo gozara de una protección adicional de seis meses con mejores prestaciones económicas que las que otorgaba el subsidio general y que han sido eliminadas.

<sup>86</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 278.

<sup>87</sup> Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). [www.sepe.es](http://www.sepe.es).

### **3.- POR PÉRDIDA DEL EMPLEO.**

#### **3.1.- Requisitos.**

El nivel asistencial es aquel que proporciona el denominado <<subsidio por desempleo>> a quienes reúnan los siguientes requisitos<sup>88</sup>:

- a).- Estar desempleado (artículo 215.1.2 LGSS).
- b).- Estar inscrito como demandante de empleo sin necesidad de llegar al mes.
- c).- Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.
- d).- Encontrarse en situación legal de desempleo y no tener derecho a la prestación por desempleo contributiva por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización (menos de 360 días).
- e).- Haber cotizado al menos tres meses y tener responsabilidades familiares o haber cotizado al menos seis meses y no tener responsabilidades familiares.

#### **3.2.- Duración del subsidio.**

La duración del subsidio por desempleo será de seis meses prorrogables por periodos semestrales hasta un máximo de dieciocho meses<sup>89</sup>, excepto en el caso de los desempleados del artículo 215.1.2 de la LGSS, si tienen responsabilidades familiares<sup>90</sup>:

<b>Período de cotización</b>	<b>Duración del subsidio</b>
3 meses de cotización	3 meses
4 meses de cotización	4 meses
5 meses de cotización	5 meses
6 o más meses de cotización	21 meses <sup>91</sup>

<sup>88</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, p. 369-380.

<sup>89</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “Desempleo y familia”. *Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, 2004, Núm. 54, pp. 27-28.

<sup>90</sup> Tabla: Periodos de cotización y duración de la prestación. [www.noticias.juridicas.com](http://www.noticias.juridicas.com).

<sup>91</sup> Si el subsidio tiene una duración de veintiún meses, se reconocerá por un período de seis meses, prorrogables hasta agotar su duración máxima.

En el caso de que el trabajador carezca de responsabilidades familiares y tenga al menos seis meses de cotización, la duración del subsidio será de seis meses improrrogables<sup>92</sup>.

### **3.3.- Cuantía del subsidio.**

La cuantía del subsidio por desempleo será igual al 80% del IPREM. En el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, dicha cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas<sup>93</sup>.

## **4.- SUBSIDIO PARA MAYORES DE 55 AÑOS.**

Los trabajadores desempleados mayores de cincuenta y cinco años de edad<sup>94</sup>, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que acrediten una cotización al desempleo al menos de seis años a lo largo de toda su vida laboral y reúnan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación, podrán acceder al llamado “subsidio de prejubilación”, que podrá generarse desde los cincuenta y cinco años hasta que el desempleado cumpla la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades<sup>95</sup>.

### **4.1.- Requisitos.**

El nivel asistencial es aquel que proporciona el denominado <<subsidio por desempleo>> a quienes reúnan los siguientes requisitos<sup>96</sup>:

a).- Estar desempleado (artículo 215.1.3 LGSS).

---

<sup>92</sup> En ambos supuestos, las cotizaciones que sirvieron para el nacimiento del subsidio no podrán ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de un futuro derecho a la prestación del nivel contributivo.

<sup>93</sup> El artículo 217.1 de la LGSS se aplicará a las solicitudes de nacimiento del derecho al subsidio por desempleo que se presenten a partir de la entrada en vigor del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, conforme establece el número 2 de su Disposición Final Decimotercera.

<sup>94</sup> Debe advertirse que hasta la aprobación del RD-Ley 20/2012 este subsidio podía generarse desde los cincuenta y dos años de edad. El retraso de la edad de acceso al subsidio en tres años va a dejar sin protección a los trabajadores de edad avanzada que han sido expulsados del mercado laboral, han agotado la protección contributiva por desempleo y aún no han cumplido los cincuenta y cinco años de edad, que van a tener ahora mayor dificultad para enlazar su situación de desempleo con la protección de jubilación.

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: el RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 295-315.

<sup>96</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, pp. 369-380.



b).- Estar inscrito como demandante de empleo durante el plazo de un mes y mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción del subsidio sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

c).- Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. A los solicitantes del subsidio que tengan cónyuge y/o hijos menores de veintiséis años, o mayores incapacitados o menores acogidos a su cargo, cuyo nacimiento del derecho se inicie a partir del 17 de marzo de 2013, se les exige, además, que la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluidas las del solicitante, dividida por el número de miembros que la componen no supere para cada uno de ellos el 75% del SMI excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias<sup>97</sup>. Hay que precisar que no se exige para el acceso al subsidio la existencia de responsabilidades familiares, pero si el solicitante las tiene, se computarán la totalidad de rentas de la unidad familiar para el reconocimiento del subsidio. En este sentido se computarán únicamente las rentas del cónyuge y de los hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados que convivan con el solicitante<sup>98</sup>. Este requisito de carencia de rentas se exigirá tanto en el momento de la solicitud del subsidio, como durante todo el período que se mantenga la percepción del mismo; sin embargo, se exige únicamente a aquellos subsidios cuyo nacimiento se inicie a partir de la entrada en vigor del RD-Ley 5/2003<sup>99</sup>.

d).- Encontrarse en situación legal de desempleo y no tener derecho a la prestación por desempleo contributiva por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización.

e).- Tener más de cincuenta y cinco años, aun cuando no se tengan responsabilidades familiares<sup>100</sup>. La intención del legislador es la de impedir el acceso al subsidio de

---

<sup>97</sup> Así pues, no solo se le va a exigir que él individualmente considerado carezca de rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del SMI, sino que además, se van a computar las rentas de la unidad familiar, de modo que se restringe, aún más, la posibilidad de acceder a este subsidio, no solo por la vía de ampliar la edad de acceso al mismo, sino también al exigir mayor rigidez en las rentas, computando todas las de la unidad familiar.

<sup>98</sup> Quedarán excluidas, por tanto, las rentas de la pareja de hecho o de los hijos mayores de dicha edad, aunque convivan en la misma unidad familiar.

<sup>99</sup> Como se establece la disposición transitoria única del citado Decreto Ley, a los beneficiarios del subsidio cuyo nacimiento se hubiera iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma, les será de aplicación la normativa anterior durante toda la percepción del subsidio. Esto es, no será causa de extinción del subsidio por desempleo no acreditar este requisito para aquellos subsidios que se hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma.

<sup>100</sup> El RD-Ley 20/2012 contempla que, para obtener este subsidio, el trabajador deberá “tener cumplida la edad de cincuenta y cinco años en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo o el subsidio

prejubilación a aquellas personas que hubieran agotado una prestación por desempleo o el derecho a un subsidio y que no acreditaran en ese momento el requisito de edad para acceder al subsidio para mayores de cincuenta y cinco años<sup>101</sup>.

f).- Haber cotizado al menos durante seis años a lo largo de toda su vida.

g).- Acreditar que, en el momento de la solicitud, se reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social<sup>102</sup>.

#### **4.2.- Duración del subsidio.**

En el supuesto previsto en el apartado 1.3 del artículo 215 de la LGSS, el subsidio se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades (artículo 216.3 LGSS).

#### **4.3.- Cuantía del subsidio.**

La cuantía del subsidio por desempleo será igual al 80% del IPREM (artículo 217.1 LGSS). Durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de cincuenta y cinco años, la entidad gestora (SEPE) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la jubilación (artículo 218 LGSS).

Respecto al caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía del subsidio se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas; a esta situación se refiere el segundo párrafo del artículo 217.1 de la LGSS (“pérdida de un trabajo a tiempo parcial”). El Tribunal Supremo entendió que la norma cuando alude a la “proporción a las horas previamente trabajadas” se refiere a todas las horas previamente trabajadas, no solamente durante el tiempo parcial, sino también, de existir, durante las jornadas que se trabajó a tiempo completo; por tanto, se computan todos los días trabajados a jornada completa y a tiempo parcial para calcular la cuantía del subsidio. Además, el Tribunal Supremo también se pronunció sobre el período trabajado que debe tomarse como referencia para este cómputo, así según la doctrina asentada por

---

por desempleo”, o tener cumplida esa edad “en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio de los contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción” (artículo 215.1.3 LGSS).

<sup>101</sup> FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: el RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 295-315.

<sup>102</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “Desempleo y familia”. *Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, 2004, Núm. 54, pp. 20-24.

este Tribunal, para el cálculo de la cuantía se deben computar todas las cotizaciones efectuadas durante los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, siempre que no se hayan tenido en cuenta para el cálculo de una prestación por desempleo anterior, y en caso de existir trabajos a jornada completa y a tiempo parcial, será el promedio de todas estas jornadas la que servirá para determinar dicha cuantía<sup>103</sup>. Estas reglas se aplicarán, no solamente cuando el trabajador ha perdido un trabajo a tiempo parcial, sino también cuando el empleo que se pierde es a jornada completa pero en los períodos cotizados y computados para calcular la duración de la prestación por desempleo ha existido algún trabajo a tiempo parcial<sup>104</sup>.

## **IX.- LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN Y EL PLAN DE RECUALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS QUE AGOTEN SU PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.**

A finales de los años noventa las directrices de empleo de la Unión Europea señalaban que una política eficaz contra el desempleo no podía apoyarse únicamente en garantizar unos ingresos, sino que debía complementarse con medidas adecuadas de inserción laboral, sobre todo para aquellos colectivos que tienen especiales dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo después de haberlo perdido<sup>105</sup>. Fruto de estas directrices se reguló la Renta Activa de Inserción (Programa RAI)<sup>106</sup>.

Desde el año 2008, la economía mundial, y la española en particular, sufre una crisis que ha provocado un aumento de las tasas de desempleo a niveles inimaginables hace unos años. Si la tasa de paro en España en el cuarto trimestre de 2008 era de un 13,91%, en el cuarto trimestre de 2014 se sitúa en un 23,70%<sup>107</sup>. En este contexto nació

---

<sup>103</sup> FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: el RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 295-315.

<sup>104</sup> STS de 3 de junio de 2003.

<sup>105</sup> Exposición de motivos del RD 1369/2006, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

<sup>106</sup> RODRÍGUEZ PASTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

<sup>107</sup> Según la Encuesta de Población activa cuarto trimestre de los años 2008 y 2014, el número total de parados ha pasado de 3.207.900 a 5.457.700.

primero el “Plan PRODI”<sup>108</sup> y, más adelante, el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Plan Prepara)<sup>109</sup>.

## **1.- RASGOS COMUNES AL PROGRAMA DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN Y AL PLAN PREPARA.**

En origen, tanto el Programa RAI como el Plan Prepara nacieron con un pretendido carácter coyuntural, como complemento durante un tiempo (relativamente corto por lo que respecta al Plan Prepara) de la protección por desempleo. Sin embargo, el paso del tiempo ha convertido al Programa RAI en permanente y el Plan Prepara se ha estabilizado, al menos, mientras que la tasa de desempleo esté por encima del 20%. Ambas combinan y vinculan estrechamente a las tradicionales políticas de empleo pasivo, que garantizan una renta a los beneficiarios, actuaciones activas de empleo, con el objetivo de conseguir la reinserción laboral. En cuanto a la naturaleza, si bien el Plan Prepara tiene una naturaleza claramente contributiva, el Programa RAI nació con un carácter asistencial pero se ha dado un primer paso para su transformación hacia el ámbito contributivo.

Como norma general, están destinados a desempleados que han tenido una vida laboral previa, que han recibido prestaciones por desempleo de nivel contributivo y/o asistencial y que, finalizadas éstas, no han conseguido reincorporarse al mercado laboral. Se trata de lanzar una última red de protección para que no queden fuera del sistema de protección social y, si es posible, reinsertarlos al trabajo. Van dirigidos a colectivos en los que concurren alguna de estas circunstancias: especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo (Programa RAI), y desempleados de larga duración o que tengan cargas familiares (Plan Prepara). De este modo, en principio, quedarán fuera del Programa y del Plan aquellos que no han accedido al mercado de trabajo previamente, colectivos en los que no concurren las circunstancias señaladas y, los que hayan sido beneficiarios con anterioridad del mismo o similar

---

<sup>108</sup> Regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI).

<sup>109</sup> RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

programa o plan<sup>110</sup>. Además, corresponde al SEPE el reconocimiento y pago de la renta o ayuda económica; y a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas la gestión de las acciones de política activa de empleo. Por último, hay que indicar que el Plan Prepara es incompatible con el Programa RAI.

## **2.- RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN (RAI).**

La renta activa de inserción, como regulación estatal, tiene su origen en las Directrices sobre el empleo de la Unión Europea de finales de los años noventa<sup>111</sup> y en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España de 1999<sup>112</sup>. El RD 236/2000 que resultó de estas Directrices fue seguido por sucesivos reales decretos<sup>113</sup> que regularon hasta el año 2006, con carácter anual, un programa que combinaba medidas de empleo activas con pasivas.

Posteriormente, la LGSS fue modificada a finales del año 2002, habilitando al Gobierno la posibilidad de regular, dentro de la acción protectora por desempleo, “el establecimiento de una ayuda específica, denominada renta activa de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral.

Finalmente, se constató la necesidad de mantener, con carácter permanente, un programa que combinara el doble objetivo de reinserción laboral y protección frente al desempleo, aprobándose, con base en la Disposición Final Quinta de la LGSS, el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se reguló, con carácter permanente, “el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades

---

<sup>110</sup> RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

<sup>111</sup> Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre las Directrices para el empleo en 1998, o Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999 sobre las Directrices para el empleo en 1999.

<sup>112</sup> Fruto de estas Directrices fue el RD 236/2000, de 18 de febrero, que tenía por objeto regular para el año 2000 “la incorporación del colectivo de desempleados de larga duración a un programa que comprende políticas activas de empleo gestionadas por los servicios públicos de empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y, en su caso, una ayuda económica gestionada por el Instituto Nacional de Empleo, denominada renta activa de inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales.

<sup>113</sup> RD 781/2001, de 5 de julio; Disposición Adicional Primera de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre; RD 945/2003, de 18 de julio; RD 3/2004, de 9 de enero; RD 205/2005, de 25 de febrero; y, RD 393/2006, de 31 de marzo.

económicas y dificultad para encontrar empleo”. Además, el carácter permanente e indefinido de la renta, así como su configuración como un “derecho subjetivo”, se integró en el elenco de prestaciones del artículo 41 de la LGSS<sup>114</sup>. Se trata de una ayuda económica que se reconoce a las personas desempleadas, incluidas en el Programa RAI, cuyo objetivo es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de determinados colectivos de trabajadores desempleados con dichas necesidades. Estos colectivos son los desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años, emigrantes retornados, personas con discapacidad y víctimas de violencia de género<sup>115</sup>. El programa combina medidas de empleo activas, gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo, con la finalidad de incrementar las oportunidades de reinserción laboral<sup>116</sup>, con medidas de empleo pasivas<sup>117</sup>.

## 2.1.- Requisitos.

La renta activa de inserción se proporciona a los desempleados que cumplan los siguientes requisitos (artículos 2<sup>118</sup>, 3 y 4 RD 1369/2006)<sup>119</sup>:

- a).- Ser mayores de cuarenta y cinco y menores de sesenta y cinco años o menores de cuarenta y cinco si se sufre una discapacidad de grado igual o superior al 33% o ser víctima de violencia de género<sup>120</sup> o de violencia doméstica<sup>121</sup>. Y ser menores de sesenta y cinco años.
- b).- Ser demandantes de empleo durante doce o más meses o se haya retornado del extranjero en los doce meses anteriores a la solicitud y, se haya trabajado fuera al menos

---

<sup>114</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La normalización de la Renta Activa de Inserción”. *Relaciones laborales*, 2007, Núm. 3, pp. 38-39.

<sup>115</sup> GARCÍA ROMERO, B.: “La violencia de género desde la perspectiva del derecho del trabajo y de la Seguridad Social”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 11, pp. 134-136.

<sup>116</sup> Un itinerario de inserción a partir de un compromiso de actividad, con una tutoría individualizada y con la incorporación a un programa de empleo y/o formación, que no conlleven retribuciones salariales.

<sup>117</sup> El abono de una ayuda económica, denominada renta activa de inserción, gestionada por el SEPE.

<sup>118</sup> El RD 1369/2006 ha sido modificado en dos ocasiones, ambas fueron realizadas en el año 2012 y relativas a su artículo 2.1, el cual regula los requisitos para poder ser beneficiario del programa de renta activa de inserción. Debido a la situación de crisis económica actual que está atravesando España, los requisitos para acceder al programa han sido endurecidos.

<sup>119</sup> BOTÍ HERNÁNDEZ, E.: “La Renta Activa de Inserción: problemática interpretativa y reforma de 2012”. *Anales de Derecho*, 2014, Núm. 32, pp. 14-22.

<sup>120</sup> En el caso del colectivo de las mujeres víctimas de violencia de género, para ser beneficiarias de esta ayuda económica deberán cumplir los siguientes requisitos: acreditar su condición de víctima de violencia de género (mediante sentencia judicial u orden de protección judicial o informe del Ministerio Fiscal o certificado de la administración competente), ser demandante de empleo, no tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo, y carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75 por cien del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

<sup>121</sup> Puede ser el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad (parejas de hecho o exparejas), los hijos o los padres, salvo cuando convivan con el agresor.

seis meses o sea víctima de violencia de género<sup>122</sup>. Se refiere a parados de larga duración, esto es, demandantes de empleo inscritos ininterrumpidamente como desempleados en la oficina competente<sup>123</sup>.

c).- No tener derecho a la prestación por desempleo ni al subsidio por desempleo, es decir, haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia<sup>124</sup>.

d).- Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, sin incluir la parte proporcional de las pagas extraordinarias, computándose a tales efectos las rentas del cónyuge, hijos menores de veintiséis años o incapacitados o menores acogidos. Únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere dicho porcentaje<sup>125</sup>. Se

---

<sup>122</sup> El RD 1489/2012, de 29 de octubre, sobre las aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta años o más, publicado en el BOE nº 261 de 30 de octubre de 2012, en su disposición segunda, ha ampliado la redacción de este requisito, añadiendo lo siguiente: “Durante la inscripción como demandante de empleo a que se refiere el párrafo anterior deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad. La salida al extranjero siempre interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos. No se considerará interrumpida la inscripción cuando el solicitante acredite que la salida al extranjero se ha producido por matrimonio o nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, y siempre que la estancia haya sido igual o inferior a quince días. Asimismo, tampoco interrumpirá la inscripción la salida a países del Espacio Económico Europeo y Suiza para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, y siempre que la estancia sea inferior a noventa días. En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de doce meses ininterrumpido desde la nueva inscripción”.

<sup>123</sup> La STSJ del País Vasco 196/2005, de 31 de enero, de acuerdo con la interpretación finalista seguida por el TS al analizar la inscripción ininterrumpida como demandante de empleo a efectos del cumplimiento del requisito de alta o situación asimilada requerido para el acceso a determinadas prestaciones, y dadas las características del colectivo beneficiario del programa, considera que debe entenderse cumplido este requisito, a pesar de la literalidad de la norma, <<cuando la falta de inscripción se ciña a periodos breves o de escasa duración cronológica que atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso no sean reveladoras de una voluntad de apartamiento del mercado de trabajo y del desinterés por obtener una ocupación laboral, pues en tales supuestos real y materialmente no existe ruptura en la continuidad y persistencia en la situación de paro, ni de la intención de seguir siendo demandante de empleo>>. En la misma línea STSJ de Cataluña 7806/2004, de 9 de noviembre.

<sup>124</sup> La modificación de este requisito supone un endurecimiento del acceso al programa de renta activa de inserción, al obligar que con anterioridad del acceso al programa, el solicitante haya agotado la prestación por desempleo contributiva y/o asistencial (reduciendo así el número de beneficiarios que pueden acceder a ella).

<sup>125</sup> LUELMO MILLÁN, M.A.: “Desempleo y familia”. *Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, 2004, Núm. 54, pp. 30-32.

computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas.

e).- Suscribir el compromiso de actividad, por el que manifiestan su plena disponibilidad para buscar activamente empleo, para trabajar y para participar en las acciones ofrecidas por los servicios públicos de empleo dirigidas a favorecer su inserción laboral. Se entiende por compromiso de actividad <<el que se adquiriera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones>> establecidas legalmente<sup>126</sup>.

f).- No haber sido beneficiarios del Programa RAI en los trescientos sesenta y cinco días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa<sup>127</sup>.

g).- No haber sido beneficiarios del Programa RAI en tres ocasiones anteriormente, aunque no los hubieran disfrutado por el período de duración máximo<sup>128</sup>.

## **2.2.- Duración.**

La duración máxima de la renta activa de inserción será de once meses (artículo 5 RD 1369/2006). Según el artículo 12 del RD 1369/2006, ésta se empieza a devengar a partir del día siguiente a la fecha de solicitud de admisión al programa.

## **2.3.- Cuantía.**

La cuantía de la renta activa de inserción será la del 80% del IPREM mensual vigente en cada momento (artículo 4.2 RD 1369/2006)<sup>129</sup>. Además, la renta activa de inserción se mantendrá hasta agotar su duración mientras el trabajador continúe en el programa. Además, el Programa RAI es compatible con el trabajo a tiempo parcial, y si un perceptor de la renta comienza a prestar servicios a tiempo parcial, el importe de la misma se verá reducido proporcionalmente al tiempo trabajado (artículo 10.2.b RD

---

<sup>126</sup> MUÑOZ MOLINA, J.: “La Renta Activa de Inserción”. *Temas Laborales*, 2007, Núm. 90, pp. 88-89.

<sup>127</sup> Este requisito no se exige a las personas discapacitadas ni a las víctimas de violencia de género o de violencia doméstica.

<sup>128</sup> RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

<sup>129</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 279.



1369/2006)<sup>130</sup>. En el caso de las víctimas de violencia de género o de violencia doméstica que se hayan visto obligadas a cambiar de residencia en los doce meses anteriores a la solicitud de la admisión al Programa RAI o durante la permanencia de este, tendrán derecho a una ayuda suplementaria equivalente a tres veces una mensualidad de la renta<sup>131</sup>.

Respecto al pago de esta cuantía, se realizará por mensualidades de treinta días dentro del mes inmediato siguiente al que corresponda el devengo. El abono de la prestación se realizará por meses vencidos mediante el ingreso en cuenta en la entidad financiera colaboradora indicada por el solicitante, de la que sea titular, salvo en los casos excepcionales en los que se autorice por el SEPE el pago en efectivo. El derecho al percibo de cada cantidad caducará al año de su respectivo vencimiento.

#### **2.4.- Desarrollo.**

La inserción laboral se realizará mediante acciones reguladas en el artículo 7 del RD 1369/2006, como son el desarrollo de un itinerario personalizado de inserción laboral, gestión de ofertas de colocación y la incorporación a planes de empleo o formación. Este programa comprende las siguientes acciones de inserción laboral, que se mantienen, complementándose entre sí, mientras el trabajador permanezca en el mismo<sup>132</sup>:

a).- Realización de un itinerario personalizado de inserción laboral, diseñado a partir de las siguientes actuaciones: 1) Atención individualizada a través de la asignación al trabajador de un asesor de empleo que será quien realice el seguimiento y actualización de su itinerario de inserción laboral, proponga y evalúe las acciones de mejora de la ocupabilidad del trabajador e informe, en su caso, se los incumplimientos de las obligaciones en el momento en que se produzcan. 2) Una entrevista profesional, que permita al asesor de empleo completar y actualizar la información profesional que sobre el trabajador consta en los servicios públicos de empleo para definir con exactitud su perfil profesional. 3) La elaboración o actualización de un plan personal de inserción laboral que atienda a las características personales, profesionales y formativas del

---

<sup>130</sup> RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

<sup>131</sup> Disposición Transitoria Primera del RD 1369/2006.

<sup>132</sup> MUÑOZ MOLINA, J.: “La Renta Activa de Inserción”. *Temas Laborales*, 2007, Núm. 90, pp. 91-93.

trabajador, con calendario y actividades a desarrollar. Realizándose un seguimiento y una actualización de dicho itinerario periódicamente<sup>133</sup>.

b).- Gestión de ofertas de colocación, a tal efecto el asesor de empleo promoverá la participación del trabajador en los procesos de selección para cubrir ofertas de colocación.

c).- Incorporación a planes de empleo o formación, a tal efecto, los trabajadores que se encuentren desarrollando un itinerario personalizado de inserción laboral pueden ser llamados a participar en alguno de los planes o programas que se indican. Por lo que respecta al contenido concreto de esta acción de inserción, la normativa prevé los siguientes planes o programas: 1) Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, que consiste en proporcionar al trabajador las cualificaciones requeridas por el sistema productivo e insertarle laboralmente cuando carezca de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o inadecuada<sup>134</sup>. 2) Programa de Talleres de Empleo o Programas de Escuelas Taller o Casas de Oficio, para la adquisición de la formación profesional y la práctica laboral necesaria que facilite su reincorporación al mercado de trabajo<sup>135</sup>. 3) Planes de Empleo para la contratación de desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social, para proporcionar al desempleado la adquisición de la práctica profesional adecuada. La participación de los trabajadores en los planes de empleo se regirá por la normativa que regula la concesión de subvenciones del SEPE, tanto en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales como con órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades o agencias de colocación correspondientes<sup>136</sup>. 4) Otras actuaciones que incrementen las posibilidades de inserción laboral, tales como asociaciones de apoyo a la búsqueda de empleo y de información y asesoramiento del autoempleo<sup>137</sup>.

Las acciones de inserción laboral podrán completarse con acciones de inserción desarrolladas por los servicios sociales, pudiendo las Administraciones Públicas

---

<sup>133</sup> Hasta el programa para el año 2002 se preveía de forma expresa que el seguimiento y la actualización se debía llevar a cabo como mínimo con carácter mensual.

<sup>134</sup> RD 631/1993, de 3 de mayo, y Orden de 13 de abril de 1994.

<sup>135</sup> RD 282/1999, de 22 de febrero, Orden de 9 de marzo de 1999, Resolución de 31 de marzo de 1999, y Orden de 14 de noviembre de 2001.

<sup>136</sup> Orden de 19 de diciembre de 1997, Orden de 26 de octubre de 1998, Orden de 19 de diciembre de 2002; y Resolución de 6 de octubre de 2005, por la que se determinan las actividades y ocupaciones que se consideran prioritarias para la aprobación de proyectos de interés general de la O. 19-12-1997.

<sup>137</sup> Orden de 18 de septiembre de 2003.

competentes suscribir convenios donde se concreten las mismas (artículo 14.5 RD 1369/2006). Las entidades que colaboren con los servicios públicos de empleo podrán desarrollar los planes o programas de empleo o formación, incluidos los Programas Experimentales o Integrados para el empleo de acuerdo con la normativa específica establecida para cada uno de ellos.

Según el artículo 16 del RD 1369/2006, el desarrollo de estas acciones corresponde a los servicios públicos de empleo, tanto al SEPE, como en su caso, a los correspondientes servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas. En este sentido, el art. 13.2 del RD 1369/2006 señala que las Comunidades Autónomas, que han asumido el traspaso de la gestión realizada por el antiguo Instituto Nacional de Empleo (INEM), actual SEPE, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, serán competentes para desarrollar las acciones de inserción, de conformidad con lo previsto en los reales decretos de traspaso.

## **2.5.- Incorporación, baja y reincorporación.**

### **2.5.1.- Incorporación.**

La solicitud de admisión al programa de renta activa de inserción que incorpora el compromiso de actividad deberá presentarse en la oficina de empleo que corresponda al trabajador, junto con la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos reglamentariamente, conforme a lo previsto en el artículo 11 del RD 1369/2006. Para acreditar el requisito de carencia de rentas, el solicitante deberá presentar la declaración de los miembros que componen su unidad familiar y de las rentas. El SEPE, previa autorización del ingresado que irá incorporada en la solicitud, recabará de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, información de los rendimientos obtenidos por el solicitante en el ejercicio anterior y podrá exigir copia de recibos de salarios, o de cobro de pensiones, o de cualquier otro documento acreditativo de las rentas percibidas<sup>138</sup>.

El SEPE verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos, solicitando, en su caso, informe de los Servicios Públicos de Empleo sobre el requisito de inscripción como demandante de empleo, y dictará resolución motivada que reconozca o deniegue la admisión al programa, en el plazo de los quince días siguientes a la solicitud. Ahora bien, el acceso al programa se configura como un derecho subjetivo, de obligado

---

<sup>138</sup> Artículo 8 RD 1369/2006.

reconocimiento si se reúnen los requisitos establecidos al efecto. El momento de presentación de la solicitud podrá ser cualquier día hábil del año, sin que exista un periodo concreto. La resolución que reconozca la admisión al programa se comunicará a los Servicios Públicos de Empleo competentes, con el objeto de que puedan desarrollar las acciones de inserción laboral previstas<sup>139</sup>.

### **2.5.2.- Baja temporal y reincorporación.**

Según el artículo 9.3 del RD 1369/2006, será motivo de baja temporal en el programa<sup>140</sup> el ingreso en prisión si su situación fuera conciliable con la realización de trabajo o la participación en acciones de inserción laboral fuera del Centro Penitenciario, cuando la privación de libertad lo sea por tiempo inferior a seis meses; el trabajo a jornada completa por cuenta ajena por un período inferior a seis meses; la superación del límite de rentas por un período inferior a seis meses; y, el traslado de residencia al extranjero para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, por un período inferior a seis meses.

La reincorporación al Programa se producirá de oficio tras el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo, previa inscripción y comprobación de la involuntariedad del cese en el trabajo, y por solicitud del interesado en los quince días siguientes al cese en el trabajo por cuenta propia o a la fecha del retorno del extranjero o a la fecha de excarcelación, previa inscripción y reactivación del compromiso de actividad. La solicitud fuera del plazo señalado supondrá la pérdida de tantos días de renta como medien ente el siguiente al del cese en el trabajo por cuenta propia, al del retorno o al de la excarcelación y el día de solicitud.

En el caso de baja en el Programa por dejar de reunir el requisito de carencia de rentas individuales o de la unidad familiar, el interesado podrá reincorporarse el día siguiente a la solicitud si acredita que vuelve a reunir dicho requisito y lo solicita en el plazo de seis meses desde la fecha de baja en el Programa, previa reactivación del compromiso de actividad en la fecha de solicitud.

---

<sup>139</sup> MUÑOZ MOLINA, J.: “La Renta Activa de Inserción”. *Temas Laborales*, 2007, Núm. 90, p. 94.

<sup>140</sup> Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). [www.sepe.es](http://www.sepe.es).

### **2.5.3.- Baja definitiva.**

Según el artículo 9.1 del RD 1369/2006, causarán baja definitiva en el Programa los trabajadores en los que concurra alguno de los siguientes hechos<sup>141</sup>: el incumplimiento de las obligaciones que implique el compromiso de actividad y que se concretan en el plan personal de inserción laboral, salvo causa justificada; no comparecer, previo requerimiento, ante el SEPE o ante los Servicios Públicos de Empleo, no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas determinadas, no devolver en plazo a los Servicios Públicos de Empleo el justificante de haber comparecido para cubrir una oferta de empleo, salvo causa justificada; rechazar una oferta de empleo adecuada o negarse a participar en programas de empleo o en acciones de inserción, promoción, formación o reconversión profesionales, salvo causa justificada; trabajar por cuenta propia o ajena, a tiempo completo, por un período de tiempo igual o superior a seis meses; obtener pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social incompatibles con el trabajo, o ser titular de las ayudas sociales para las víctimas de violencia de género que no pueden participar en programas de empleo; dejar de cumplir el requisito de carencia de rentas por un período igual o superior a seis meses; acceder a una prestación o subsidio por desempleo o a la renta agraria; el traslado al extranjero, salvo en los casos en que dicho traslado suponga una causa de baja temporal en el Programa; renunciar voluntariamente a la RAI; obtener o mantener indebidamente la percepción de la RAI; agotar el plazo máximo de duración de la RAI; y, ser privado de libertad por tiempo igual o superior a seis meses.

Según el artículo 9.2 del RD 1369/2006, los trabajadores que causen baja definitiva podrán volver a ser admitidos cuando reúnan de nuevo los requisitos, lo soliciten y suscriban el compromiso de actividad. Además, es necesario que hayan transcurrido trescientos sesenta y cinco días naturales desde que se produjo la baja definitiva en el programa anterior<sup>142</sup>.

### **2.6.- Incompatibilidades.**

La renta activa de inserción es incompatible (artículo 10.1 RD 1396/2006)<sup>143</sup>:

---

<sup>141</sup> Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). [www.sepe.es](http://www.sepe.es).

<sup>142</sup> Excepto para las personas discapacitadas o las víctimas de violencia de género o doméstica.

<sup>143</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, pp. 369-380.

a).- Con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que superen el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, sin que se computen a estos efectos las rentas que provengan de acciones o trabajos compatibles con la percepción de la renta.

b).- Con la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo, o de la renta agraria.

c).- Con las pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo o que, sin serlo, excedan en su cuantía del 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

d).- Con la realización simultánea de un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, sin perjuicio de percibir la ayuda de promoción al trabajo prevista en el artículo 6 del RD 1369/2006, equivalente al 25% de la cuantía de la renta durante un máximo de ciento ochenta días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al programa, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas.

e).- Con las ayudas sociales que se pudieran reconocer a las víctimas de violencia de género que no puedan participar en programas de empleo.

La renta si inserción será, sin embargo, compatible (artículo 10.2 RD 1369/2006):

a).- Con las becas y ayudas, de cualquier naturaleza, que se pudieran obtener por la asistencia a acciones de formación profesional vinculadas al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

b).- Con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la renta activa de inserción la parte proporcional al tiempo trabajado y el período de la renta pendiente de percibir mientras se compatibiliza con ese trabajo se ampliará en la misma parte proporcional.

### **3.- EL PLAN DE RECUALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS QUE AGOTEN SU PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (PLAN PREPARA).**

Como es sabido, España atraviesa una grave crisis económica desde 2008 que ha hecho aumentar las tasas de desempleo a niveles inimaginables. Ante esta situación,

parece evidente que la protección por desempleo (en sus niveles contributivo y asistencial) no es suficiente para atender a tanto trabajador desempleado y sin posibilidades reales de volver a encontrar trabajo mientras percibe o cuando finalice la prestación por desempleo. En este escenario, en febrero de 2011 se aprobó un programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica<sup>144</sup>.

Este programa nació con un carácter coyuntural y una duración de seis meses<sup>145</sup>; como un “plan de choque” que facilitaría la recualificación profesional de las personas que agotaran la prestación por desempleo. Sin embargo, habida cuenta que las causas económicas y sociales que lo motivaron se mantienen, el programa se ha ido prorrogando sucesivamente<sup>146</sup>.

Con la tercera prórroga<sup>147</sup>, en agosto de 2012, el Gobierno, tomando en consideración “la evolución del desempleo de larga duración y el número de hogares con todos sus miembros desempleados”, redefinió el programa y remodeló su régimen jurídico con el pretendido objetivo de incrementar su eficacia como mecanismo de inserción en el mercado de trabajo y de proteger a los ciudadanos que más lo precisan: desempleados con cargas familiares o desempleados de larga duración.

Por último, la cuarta prórroga<sup>148</sup> no solo ha extendido temporalmente el programa, sino que le ha dado un carácter más estable, al prever su prórroga automática (a partir del 16 de agosto de 2013)<sup>149</sup>, por períodos de seis meses siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20% según la Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga<sup>150</sup>.

---

<sup>144</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Iniciativas establecidas en la protección por desempleo durante la crisis: comentarios y propuestas”. *Revista de Derecho Social*, 2013, Núm. 60, pp. 59-82.

<sup>145</sup> Del 16 de febrero de 2011 al 15 de agosto de 2011.

<sup>146</sup> Hubo dos prórrogas iniciales, por el RD-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, en fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo; y, por el RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

<sup>147</sup> RD-Ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

<sup>148</sup> RD-Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

<sup>149</sup> La prórroga solo afecta a los posibles futuros beneficiarios que podrán acogerse al Plan, sin que afecte a los ya beneficiarios del mismo.

<sup>150</sup> Disposición Adicional Segunda del RD-Ley 1/2013.

En definitiva, el Plan hoy se configura como un “mecanismo de protección complementario” para aquellos que agoten sus prestaciones por desempleo, “justificado por la situación del mercado de trabajo español y, apoyado en un tratamiento individualizado y personalizado para la inserción en el mercado de trabajo”<sup>151</sup>.

Hay que señalar que el régimen jurídico del Plan Prepara hoy vigente se encuentra, en esencia, regulado en el RD-Ley 23/2012, de 24 de agosto. No obstante, hay que tener en cuenta el RD-Ley 1/2013, de 25 de enero y la Resolución 1 de agosto de 2013 del SEPE, por el que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo prorrogado por el último real decreto ley<sup>152</sup>.

### **3.1.- Requisitos.**

Proporciona una renta mínima a aquellos desempleados que reúnan los siguientes requisitos<sup>153</sup>:

- a).- Ser menores de treinta años o mayores de cuarenta y cinco o con una edad comprendida entre treinta y cuarenta y cinco con responsabilidades familiares.
- b).- Estar inscritos doce meses como desempleados en el periodo de los dieciocho meses anteriores a la solicitud o, en caso contrario, tener responsabilidades familiares<sup>154</sup>.
- c).- Haber agotado las prestaciones por desempleo contributiva y asistencial.
- d).- No disponer de rentas individuales ni familiares superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, incluidas las percibidas por los padres<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup> RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

<sup>152</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Iniciativas establecidas en la protección por desempleo durante la crisis: comentarios y propuestas”. *Revista de Derecho Social*, 2013, Núm. 60, pp. 59-82.

<sup>153</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, pp. 369-380.

<sup>154</sup> Lo que supone “tener a cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”.

<sup>155</sup> RODRÍGUEZ PASTOR, G.E.: “Subsidio por desempleo y programas RAI, PREPARA y de Activación para el empleo: cómputo de rentas y responsabilidades familiares”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.)



e).- Asumir el compromiso de participar en un itinerario activo individualizado y personalizado de inserción laboral.

### **3.2.- Duración.**

La duración de las ayudas económicas será de seis meses. Hay que tener en cuenta que la prórroga, hoy automática, del Plan Prepara no afecta a los beneficiarios, sino a la aplicación del Plan. Debe solicitarse en el plazo máximo de dos meses desde la fecha en la que se agote la prestación por desempleo, de lo contrario, será denegada. Durante este plazo máximo de dos meses el solicitante debe realizar, durante un período mínimo de treinta días, acciones de búsqueda activa de empleo (artículo único apartado 7 RD-Ley 23/2012)<sup>156</sup>.

### **3.3.- Cuantía.**

Como medida de política pasiva de empleo, el desempleado tiene derecho a una ayuda económica<sup>157</sup> de “acompañamiento” que será equivalente, como regla general, al 75% del IPREM mensual o al 85% en el caso de tener tres familiares a cargo del solicitante (artículo único apartados 5 y 6 RD-Ley 23/2012 y artículos 5 y 6 Resolución 1 de agosto de 2013, del SEPE).

### **3.4.- Obligaciones de los beneficiarios.**

Con carácter general, los beneficiarios del Plan Prepara están obligados durante todo el tiempo que estén incluidos en el plan a (artículo único apartado 8 RD-Ley 23/2012<sup>158</sup>)<sup>159</sup>: 1) Participar en las acciones de políticas activas de empleo y búsqueda de empleo que les propongan los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas o el SEPE. 2) Aceptar la oferta de empleo adecuada, salvo causa justificada. 3) Comunicar que han dejado de reunir los requisitos necesarios para acceder al programa, o cualquier otra modificación que afecte a la cuantía de la renta.

---

y TATAY PUCHADES, C. (Coord.): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Navarra, Lex Nova, 2015, pp. 122-134.

<sup>156</sup> Se consideran acciones de búsqueda activa de empleo, por ejemplo: trabajar por cuenta propia o ajena; presentar el currículum, al menos, en tres empresas distintas; realizar, al menos, una entrevista de trabajo; inscribirse en, al menos, una agencia de colocación autorizada...

<sup>157</sup> Esta ayuda tiene como finalidad “reforzar y facilitar la participación de las personas desempleadas en el programa de recualificación profesional” (artículo 5.1 Resolución 1 de agosto de 2013, del SEPE).

<sup>158</sup> En el artículo 4 Resolución 1 de agosto de 2013, del SEPE, se recogen con más detalle las obligaciones a las que se comprometen las personas beneficiarias de la ayuda económica. En todo caso el incumplimiento injustificado de estas obligaciones supone la pérdida de la condición de persona beneficiaria de la ayuda económica (artículo 11 Resolución 1 de agosto de 2013, del SEPE).

<sup>159</sup> RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 319-354.

El incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones y requisitos tiene como consecuencia la pérdida de la condición de persona beneficiaria del Plan; incluso se podría iniciar procedimiento de reintegro de lo percibido indebidamente (artículo único apartado 9 RD-Ley 23/2012).

### **3.5.- Incompatibilidades.**

Las ayudas del Plan Prepara son incompatibles (artículo único apartado 3 RD-Ley 23/2012)<sup>160</sup>:

a).- Con las rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Se consideran como rentas o ingresos computables los establecidos en el artículo 215.3.2 de la LGSS. Asimismo, se computará como renta el importe de los salarios sociales, de las rentas mínimas de inserción o de ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

b).- Con la prestación extraordinaria del programa temporal de protección por desempleo e inserción o con los beneficios del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo del RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, incluidas sus prórrogas.

c).- Con las personas que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción o hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo.

## **X.- FRAUDE DE LEY PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.**

La crisis económica que atraviesa España y la elevada destrucción de empleo producida en estos años han provocado un considerable incremento de solicitudes de prestaciones por desempleo, detectándose un importante aumento de actuaciones fraudulentas cuyo único objetivo es obtener indebidamente tales prestaciones.

---

<sup>160</sup> SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014, pp. 369-380.

Los tribunales han considerado la existencia de fraude, entre otros, en los siguientes supuestos<sup>161</sup>: constatación de que el despido efectuado fue un acto meramente formal, para acreditar la situación legal de desempleo, con la finalidad de acceder a las prestaciones y posterior capitalización para integrarse en la Sociedad Limitada Laboral (SLL) de la que procedía como trabajador autónomo, siendo por tanto una actuación fraudulenta<sup>162</sup>; despido inexistente en realidad, para percibir de forma fraudulenta la capitalización de las prestaciones por desempleo<sup>163</sup>; excedencia voluntaria que no solicita el reingreso a su puesto de trabajo, tras posterior contratación temporal en otra empresa en condiciones profesionales, económicas y temporales más precarias; cese voluntario de un trabajador por tiempo indefinido y a continuación, nuevo contrato temporal con otra empresa, a cuyo término solicita las prestaciones<sup>164</sup>; la percepción de prestaciones por desempleo en supuestos de contratación laboral sucesiva<sup>165</sup>; connivencia empresa-trabajador con la finalidad de obtener prestaciones por desempleo; modalidad de pago único como fuente de conductas fraudulentas<sup>166</sup>.

## **1.- PLAN DE LUCHA CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR Y EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL (PERÍODO 2012-2013).**

Se aprueba por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012, un Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el período 2012-2013. Las situaciones de empleo irregular son siempre reprobables y deben ser objeto de una permanente persecución por parte de los poderes públicos, que deben reforzar los instrumentos de control en una coyuntura como la actual. Esas conductas y esas situaciones atentan contra el principio de solidaridad entre todos los españoles y deben ser combatidas con todos los instrumentos disponibles, de manera que el Estado de Derecho se ponga al servicio y suponga la más firme garantía de nuestro Estado social<sup>167</sup>. Como ha resaltado la Comisión Europea, el empleo sumergido es un

---

<sup>161</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *La Inspección de Trabajo frente al fraude en las prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, pp. 252-296.

<sup>162</sup> STSJ Valladolid 19 de octubre de 2005 (AS 2005, 2843).

<sup>163</sup> STSJ Valladolid 18 de julio de 2005 (AS 2005, 202747).

<sup>164</sup> STSJ Galicia 22 de noviembre de 2011 (JUR 2011, 429729).

<sup>165</sup> AGUILERA IZQUIERDO, R.: "El fraude de ley en el acceso a las prestaciones por desempleo: la sucesión de contratos". *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2005, Núm. 2, p. 2573-2579.

<sup>166</sup> TÉLLEZ VALLE, V.: "Prestación por desempleo en su modalidad de pago único y fraude de ley". *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 11, p. 2.

<sup>167</sup> CAMINO FRÍAS, J.J.: *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 2013, p. 7.

<<supuesto extremo de segmentación del mercado de trabajo>>, pues aboca a los trabajadores a una espiral continua de pérdida de sus derechos y, por otra parte, genera un daño importante para los sistemas de Seguridad Social, tanto por cuotas no ingresadas, como por el pago indebido de prestaciones<sup>168</sup>. El citado Plan contempla medidas organizativas y medidas normativas, además, tiene los siguientes objetivos: 1) Impulsar el afloramiento del empleo irregular, con un efecto regularizador de las condiciones de trabajo y de generación de recursos económicos al Sistema de la Seguridad Social por el pago de cotizaciones sociales. 2) Corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquellas o donde se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. 3) Aflorar posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores que efectivamente prestan servicios en las empresas, en el acceso y la percepción de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social. 4) Combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social<sup>169</sup>.

## **2.- LEY 13/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE LUCHA CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR Y EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL.**

La profunda modernización de la legislación laboral al servicio de la creación de empleo y que apueste por una mayor estabilidad y una mayor flexibilidad interna de las empresas, se ha materializado mediante la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que se estructura en cinco artículos, donde se incluye la modificación de diferentes normas vigentes para posibilitar la detección de los supuestos de desempleo irregular y fraude, así como la sanción y corrección de los mismos. Con relación al contenido de esta ley, dos son las cuestiones que llaman la atención: en primer lugar, un extenso preámbulo que lejos de ser reiterativo y árido resulta útil porque no se conforma con enunciar los cambios, sino que se preocupa de ir más allá de la letra de la ley, al realizar las aclaraciones

---

<sup>168</sup> Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

<sup>169</sup> BAVIERA PUIG, I.: “Avances en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2014, Núm. 9, pp. 81-100.

imprescindibles que evitan el riesgo a enredarse en diversas interpretaciones, dando cuenta además de las razones de tales cambios<sup>170</sup>.

El artículo primero incluye la modificación del artículo 42 del ET, con la finalidad de posibilitar la exigencia de responsabilidades solidarias en los supuestos de subcontratación empresarial, mediante la ampliación del periodo de dicha exigencia que pasa de uno a tres años<sup>171</sup>.

El segundo artículo incluye una modificación del apartado 4 del artículo 31 de la LGSS, pues el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas<sup>172</sup>; del mismo modo incluye una obligación empresarial en el artículo 230 de la LGSS, respecto a la comunicación a la entidad gestora de la prestación de desempleo, con carácter previo a su producción, de aquellas variaciones en el calendario inicialmente previsto (suspensión de contratos o reducción de jornada); y, además, se modifica la disposición adicional trigésima primera de la LGSS, en relación a la obligación de suscribir un convenio especial para los supuestos de expedientes de regulación de empleo de empresas no incursas en procedimiento concursal<sup>173</sup>.

Las modificaciones del artículo tercero<sup>174</sup>, se dirigen a facilitar las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en cuanto al acceso a instrumentos y bases de datos de tanta utilidad como el Índice unificado del Notariado y a aumentar el plazo de duración de las actuaciones comprobatorias previas al procedimiento sancionador o liquidatorio<sup>175</sup>, y así, no se dilatarán por especio de más de nueve meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas

---

<sup>170</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *La Inspección de Trabajo frente al fraude en las prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, pp. 172-176.

<sup>171</sup> CALDERÓN PASTOR, J.: La penúltima reforma de las responsabilidades en materia de Seguridad Social en los casos de contrata y subcontratas: La reforma del artículo 42 de ET y del artículo 5 del RD-Ley 5/2011. CAMINO FRÍAS (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 41-42.

<sup>172</sup> En aplicación del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>173</sup> Tras la entrada en vigor del RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, es en dicho apartado donde queda regulada de suscribir tal convenio especial.

<sup>174</sup> Incluidas por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>175</sup> Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

dependientes del mismo; no obstante, podrá ampliarse, con el alcance y requisitos establecidos reglamentariamente, por otro periodo que no excederá de nueve meses<sup>176</sup>.

El artículo cuarto incluye las modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)<sup>177</sup>, pues requiere de ciertos ajustes que permitan adecuar determinados tipos infractores en materia de Seguridad Social que inciden en el control del fraude a la Seguridad Social, y así, se modifica el apartado 4 del artículo 21 de dicho texto legal, tipificando de forma explícita la comunicación fuera de plazo por el empresario a las entidades correspondientes de los datos, certificados y declaraciones que estén obligados a proporcionar; además, se da una nueva redacción al apartado 5 de este mismo artículo, incluyendo como infracción leve la no comunicación de cualquier cambio en los documentos de asociación o adhesión para la cobertura de contingencias comunes y no solo profesionales. Junto a ello, en el apartado 3 del artículo 22 de LISOS se sustituye el concepto de <<situación extraordinaria de empresa>> por una relación de supuestos que se consideran incluidos en dichos términos, estableciéndose que la falta de ingreso de cuotas debe obedecer o producirse como consecuencia de declaración concursal, supuestos de fuerza mayor o solicitudes de aplazamiento presentadas con carácter previo al inicio de la actuación de la ITSS<sup>178</sup>; y en el apartado 6 de este mismo artículo se incorpora una nueva referencia a la transmisión por los obligados o acogidos a la utilización de sistemas por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, del certificado de empresa, para adaptar el tipo infractor a la nueva realidad<sup>179</sup>. Por otra parte, se procede a la modificación del anterior artículo 22.10 así como del 23.1.f, para incluir, como supuestos objeto de sanción, los incumplimientos relacionados con las empresas beneficiarias de reducciones en las cotizaciones profesionales que se distingan por su contribución a la reducción de la siniestralidad laboral y la realización de actuaciones efectivas en prevención de riesgos

---

<sup>176</sup> GIL VILLANUEVA, M.: Artículo 3. Modificación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. CAMINO FRÍAS (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013, p. 171.

<sup>177</sup> Aprobado por el RD-Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

<sup>178</sup> LÓPEZ PRADA, R.A.: La morosidad en el pago de las cotizaciones sociales y la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. CAMINO FRÍAS, J.J. (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 276-279.

<sup>179</sup> GUTIÉRREZ TRASHORRAS, L.: La nueva regulación de las infracciones y sanciones en materia de falta de alta, compatibilización indebida de prestaciones y el fraude en medidas colectivas. CAMINO FRÍAS, J.J. (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013, p. 235.

laborales<sup>180</sup>. En el nuevo apartado 11 del artículo 22 se extiende el deber de comprobación, por parte de aquellos empresarios que contratan o subcontratan obras o servicios correspondientes a su propia actividad o se prestan de forma continuada en sus centros de trabajo, de la previa afiliación y alta en la Seguridad Social de los trabajadores ocupados, no solo a su inicio sino durante la ejecución de la contrata o subcontrata. Se tipifica como infracción grave en el artículo 22 el incumplimiento de la obligación de alta y cotización en los supuestos de salarios de tramitación, así como de vacaciones no disfrutadas con anterioridad a la finalización de la relación laboral. Asimismo, se introduce una nueva infracción grave en el artículo 22 con el fin de tipificar, en aquellos supuestos de suspensión o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, el incumplimiento de la obligación de comunicar a la entidad gestora las variaciones sobre el calendario inicial de los días de suspensión o de reducción de jornada. En el mismo sentido, se establece como infracción muy grave, en el artículo 23.1.j, la ocupación de los trabajadores afectados en el periodo de aplicación de las medidas de suspensión de los contratos o en el horario de reducción de las jornadas autorizadas. Además se añade un nuevo apartado 14 al artículo 22, para tipificar como infracción grave, la conducta consistente en dar ocupación habiendo comunicado el alta en la Seguridad Social a trabajadores, solicitantes o beneficiarios de prestaciones periódicas o pensiones de Seguridad Social, cuyo disfrute es incompatible con el trabajo por cuenta ajena. Se modifica el artículo 23.1.b para diferenciar y tipificar por separado dos conductas: la primera, consistente en no ingresar las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) en plazo y forma reglamentarios sin presentación de documentos de cotización, que se mantiene tipificada en esta letra, y, la segunda, consistente en retener indebidamente la cuota obrera, no ingresándola dentro de plazo, que pasa a recogerse en la nueva letra k. Asimismo, se revisa el tipo infractor previsto en el artículo 23.1.i<sup>181</sup>, que consistía en el incumplimiento de la obligación de suscribir el convenio especial en los supuestos establecidos en el artículo 51.15 del ET para los supuestos de expedientes de regulación de empleo de empresas no incursas en procedimiento concursal, ya que dicho apartado fue suprimido por RD-Ley 3/2012,

---

<sup>180</sup> Tal y como se dispone en el RD 404/2010, de 32 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

<sup>181</sup> Introducido por la Ley 27/2001, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

contemplándose dicha obligación en el actual artículo 51.9 del ET. Se incorpora en los artículos 23.2 y 26.2, junto con los beneficiarios de pensiones, prestaciones o subsidios, a sus solicitantes, y ello con el fin de adecuar su redacción a lo ya previsto en el 23.1.a del mismo texto legal. En los supuestos de fraude por falta de cotización a la Seguridad Social, se modifica el apartado 2 del artículo 39, para determinar criterios objetivos de graduación de las sanciones en función de la cuantía no ingresada. Se modifica el artículo 40.1.e, con el objetivo de actuar con mayor dureza en aquellas situaciones de economía irregular y fraude que afecten a un grupo de trabajadores, incrementándose las cuantías de las sanciones de manera proporcional al número de afectados respecto de los cuales se haya cometido la infracción; además, se modifica el apartado 3 del mismo artículo para garantizar la aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones. También se introducen modificaciones en los artículos 46 y 46 bis dirigidas a establecer el criterio de aplicación de la pérdida automática, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, de las ayudas, bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo y para que éste conste necesariamente en el acta de infracción de forma motivada.

Finalmente, el artículo quinto modifica el artículo 5 del RD-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas, por coherencia normativa con el tipo infractor establecido en el artículo 22.11 de la LISOS<sup>182</sup>.

### **3.- EMPRESAS FICTICIAS, FALSEDAD DOCUMENTAL Y SALIDAS AL EXTRANJERO.**

Hay que destacar, además, tres documentos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en primer lugar, la Instrucción conjunta de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre detención, anulación y seguimiento de las inscripciones de empresas y altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, indebidas por su carácter ficticio y fraudulento. En los últimos años se ha observado un importante incremento del fenómeno conocido como <<empresas

---

<sup>182</sup> CALDERÓN PASTOR, J.: La penúltima reforma de las responsabilidades en materia de Seguridad Social en los casos de contratas y subcontratas: La reforma del artículo 42 de ET y del artículo 5 del RD-Ley 5/2011. CAMINO FRÍAS (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 139-140.



ficticias>>, considerando como tales aquellas que están revestidas de apariencia formal, pero que real y materialmente no lo son, pues su creación no responde a la organización de la actividad productiva u otros fines legítimos, sino a una simulación de actividad con el propósito de servir vehicularmente a fines fraudulentos. Circunstancia que motivó que con fecha 20 de diciembre de 2010 se suscribiera entre la Dirección General de la TGSS y de la Dirección General de la ITSS un Plan de Acción para el control de las empresas ficticias y altas fraudulentas en la Seguridad Social.

La presente Instrucción tiene por objeto regular el procedimiento para la detención, anulación y seguimiento de los actos indebidos de gestión relativos a inscripción de empresas, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, en virtud de declaraciones y solicitudes que simulan la existencia de relaciones laborales por todas o parte de las personas dadas de alta en la Seguridad Social en empresas, y cuya finalidad es completar períodos de cotización o permanencia en el Sistema de Seguridad Social que permitan cumplir, en fraude de ley, los requisitos legal o reglamentariamente exigidos para el acceso a distintos beneficios sociales tales como prestaciones, subsidios, permisos de trabajo, tercer grado penitenciario, o cualquier otro beneficio obtenido ilegítimamente. Las actuaciones definidas en la presente Instrucción se ejercen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.4<sup>183</sup> y 78.1<sup>184</sup> de la LGSS y 13<sup>185</sup>, 20.4<sup>186</sup> y 54 a 62 del Reglamento General sobre

---

<sup>183</sup> Artículo 13.4 LGSS: “Tanto la afiliación como los trámites determinados por las altas, bajas y demás variaciones a que se refiere el artículo anterior, podrán ser realizados de oficio por los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social cuando, a raíz de las actuaciones de los Servicios de Inspección o por cualquier otro procedimiento, se compruebe la inobservancia de dichas obligaciones”.

<sup>184</sup> Artículo 78.1 LGSS: “La inspección en materia de Seguridad Social se ejercerá a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, desarrollando las funciones y competencias que tiene atribuidas por la Ley 39/1962, de 21 de julio, la presente Ley y normas concordantes”.

<sup>185</sup> Artículo 13 RD 84/1996, de 26 de enero: “Práctica de la inscripción: 1. La inscripción del empresario se practicará en el propio acto de presentación de la solicitud. Si ésta no reuniera los requisitos exigidos o no se hubiesen presentado los documentos a que se refiere el artículo 11, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos de acuerdo con el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin necesidad de petición de nuevos informes ni de trámite de audiencia cuando no figuraren ni hubieren de tenerse en cuenta para la inscripción otros hechos, alegaciones o pruebas que los aducidos por el empresario. 2. Si la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o Administración de la misma que deba practicar la inscripción no tuviere por ciertos los hechos aducidos por el empresario o la naturaleza y circunstancias de la solicitud de inscripción lo exigieren, se abrirá un período de prueba en los términos y condiciones regulados en los artículos 80 y 81 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Si se juzgaren necesarios para la inscripción determinados informes, éstos se solicitarán y evacuarán conforme a las previsiones de los artículos 82 y 83 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Finalizada la instrucción del procedimiento de inscripción e inmediatamente antes de practicarla, se pondrán de manifiesto las actuaciones a los interesados o, en su caso, a sus representantes en los términos establecidos en el artículo 84 de dicha Ley 30/1992. 3. Mediante el acto administrativo de inscripción, la Tesorería General asignará al empresario un número único de inscripción para su individualización en el respectivo Régimen del sistema de la

inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

Dadas las especiales dificultades que reviste el control y depuración de estas prácticas, la TGSS y la ITSS establecerán conjuntamente criterios de identificación de las mismas, relacionando las conductas y elementos de hecho que, concurrentes en una empresa, permiten apreciar, indiciariamente, su carácter de ficticia. Corresponde a la Dirección General de la TGSS la dirección e impulso, a través de la Subdirección General de Recaudación en Periodo Voluntario, de los programas de lucha contra el fraude contemplados en la presente Instrucción, y, a través de la Subdirección General de Afiliación, Cotización y Gestión del Sistema RED, de las actuaciones que, en aplicación de la misma, se deriven en materia de inscripción de empresas, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores. A estos efectos, cada Dirección Provincial de la TGSS designará un responsable provincial de seguimiento de empresas ficticias que asumirá la coordinación ordinaria de las actuaciones con la ITSS. Por otro lado, corresponde a la Dirección General de la ITSS la dirección, impulso y coordinación, a través de la Subdirección General para la Inspección en materia de Seguridad Social, Economía Irregular e Inmigración, de toda la actuación inspectora en esta materia. En cada provincia, el jefe designado asumirá la condición de responsable provincial de seguimiento de empresas ficticias, y coordinará sus actuaciones con el responsable provincial designado por la TGSS.

---

Seguridad Social, que será considerado el primero y principal código de cuenta de cotización, estará referido, en principio, al domicilio de la empresa y al mismo se vincularán todas aquellas otras cuentas de cotización que puedan asignársele en la misma o distinta provincia, con los efectos previstos en el apartado 1 del artículo 15 de este Reglamento. Además del código de cuenta de cotización principal, la Tesorería General de la Seguridad Social podrá asignar al empresario otros números o códigos de cuentas de cotización a efectos del control de la misma o para cualquiera otra finalidad de gestión atribuida a dicha Tesorería General. El empresario al que se atribuyan varias cuentas de cotización, en cualquier momento posterior a la inscripción y ante la respectiva Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, podrá designar cualquiera de ellas como cuenta principal de la sede de su empresa. 4. Se entregará al empresario el correspondiente justificante de la inscripción en el respectivo Régimen de la Seguridad Social, en el que conste el número de inscripción asignado al mismo así como, en su caso, los demás números o códigos de cuenta de cotización, advirtiéndole del derecho que le asiste a formular las impugnaciones que procedan. 5. La Tesorería General de la Seguridad Social tomará razón de los números de inscripción, códigos de cuenta de cotización y de control o similares en el Registro de Empresarios que se llevará por la misma”.

<sup>186</sup> Artículo 20.4 RD 84/1996, de 26 de enero: “Cuando, por los mismos procedimientos y cauces previstos en los apartados primero y segundo, la Tesorería General tuviese conocimiento de la inscripción de empresas carentes de actividad y sin reunir los requisitos para estar inscritas en el correspondiente régimen de Seguridad Social procederá de oficio a dejar sin efecto la inscripción efectuada, sin perjuicio de las actuaciones procedentes en orden al inicio de las actuaciones sancionadoras o penales si fueran procedentes”.

El procedimiento de detección, anulación y seguimiento de empresas ficticias podrá iniciarse por denuncia, o de oficio, por la Dirección Provincial de la TGSS o por la Jefatura de la Inspección Provincial, en cualquiera de los siguientes supuestos: con ocasión de actuaciones judiciales, policiales o del Ministerio Fiscal, que puedan tener relación con empresas ficticias o sus trabajadores; a petición de otros organismos o entidades públicas; a partir de la detección de empresas supuestamente ficticias, mediante la extracción sistemática de información de distintas bases de datos, entre ellas las del Sistema de la Seguridad Social o de otros organismos o entidades públicas; y, a propuesta de cualquier otro órgano o unidad administrativa dependiente funcionalmente de la TGSS o de la ITSS que, en el ejercicio ordinario de sus funciones, detecten situaciones o comportamientos susceptibles de considerarse como propios de empresas ficticias. Una vez detectadas empresas presuntamente ficticias, el responsable provincial de seguimiento de la TGSS, o el de la ITSS, abrirá trámite de información previa con el objeto de valorar si existen o no indicios suficientes para el inicio del expediente, dando recíprocamente, traslado de esta actuación al responsable de seguimiento de la otra entidad. De confirmarse en este trámite la existencia de indicios suficientes, la Dirección Provincial de la TGSS competente procederá, por propia iniciativa o a propuesta de la ITSS, al inicio de las actuaciones administrativas, dictando el acuerdo de iniciación. A continuación, el responsable provincial de seguimiento de la TGSS dará traslado del inicio de las actuaciones a la Administración de la Seguridad Social correspondiente y al funcionario de la ITSS competente, de los que se recabará toda la información que puedan aportar sobre la empresa investigada, y así mismo, comunicará las actuaciones en trámite a los organismos que pudieran verse afectados. Si por parte de la ITSS se prueba la existencia de una simulación en la relación laboral y en consecuencia que el alta es indebida, el protocolo de actuación a llevar a cabo consistirá en la emisión de un informe a la TGSS detallando los trabajadores afectados. Además, el responsable provincial de seguimiento de empresas ficticias de la TGSS podrá citar de comparecencia al empresario, administrador o Autorizado RED de la empresa, para que aporte la documentación necesaria que acredite su actividad real y que justifique su inscripción y el alta del trabajador o de los trabajadores. Si de lo actuado resultase suficientemente acreditada la falta de actividad, no será necesaria la citación de los trabajadores. En otro caso, la citación se limitará al número necesario de trabajadores para el esclarecimiento de los hechos.

Si una vez instruido el expediente se concluyera la existencia de elementos probatorios suficientes sobre el carácter ficticio de los movimientos de inscripción y afiliación, la Dirección Provincial de la TGSS dictará resolución dejando sin efecto la inscripción efectuada, así como los periodos de permanencia en alta que los trabajadores hubieran generado. Estas actuaciones se comunicarán a la Administración de la Seguridad Social correspondiente, salvo que ella misma las hubiese realizado, para su conocimiento y efectos y, asimismo, serán trasladadas al responsable provincial de seguimiento de empresas ficticias de la ITSS, indicándose en su caso el importe de los documentos de deuda anulados. La Dirección Provincial de la TGSS dará traslado de la resolución de anulación a las autoridades, entidades y organismos del propio departamento o de otros ámbitos de la Administración General del Estado. Si los trabajadores fueran beneficiarios de prestaciones como consecuencia de las probadas simulaciones de relaciones laborales, se procederá a la extensión de las correspondientes actas de infracción, tanto a las empresas como a los trabajadores por connivencia en el acceso a prestaciones indebidas, con comunicación inmediata a la Entidad Gestora, a los efectos oportunos. Aun en el supuesto de que los trabajadores no fueran solicitantes o beneficiarios de prestaciones, se extenderá acta de infracción a las empresas.

En segundo lugar, otro documento del Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que hay que hacer referencia es, el relativo a Instrucciones para prevenir la obtención fraudulenta de las prestaciones por desempleo en supuestos de falsedad documental en la identidad de solicitantes y perceptores de prestaciones y para la detección de salidas al extranjero por perceptores de prestaciones por desempleo. El día 8 de diciembre de 2012, como continuación a las conversaciones y los acuerdos alcanzados en relación con la lucha contra el fraude organizado en años anteriores, se celebró una reunión en la que participaron representantes tanto del SEPE como de la Unidad contra Redes de Inmigración y falsedades documentales (UCRIF), en la que ambos Organismos acordaron las siguientes actuaciones. Por parte del SEPE, suministrar a las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras (BPEF) y a la UCRIF, cuando les sean requeridos, los datos que figuren en los ficheros de los que sea responsable el SEPE por corresponder al ámbito de su competencia, sobre beneficiarios o perceptores de prestaciones por desempleo sujetos a investigaciones policiales; participar en cursos y jornadas dirigidas al personal del SEPE con el objetivo de mejorar su capacitación en la detección de documentos falsos impartidas por miembros de UCRIF; y facilitar datos

estadísticos con los resultados obtenidos de esa colaboración. Por parte de la UCRIF, facilitar a las distintas Direcciones Provinciales del SEPE la información de que disponga en relación con las salidas al extranjero y con las entradas a nuestro país desde países extranjeros no comunitarios, efectuadas por los solicitantes y beneficiarios de prestaciones; y colaborar con el SEPE en la detección de falsedad documental con el objetivo de obtener indebidamente prestaciones por desempleo. En consecuencia y con el objetivo de detectar y erradicar las actuaciones fraudulentas dirigidas a la obtención indebida de prestaciones por desempleo se dictan las siguientes instrucciones: identificación de los solicitantes de prestaciones por desempleo<sup>187</sup>, solicitud de información a UCRIF en el momento del reconocimiento del derecho a la protección por desempleo, solicitud de generación de usuario para el acceso a los servicios de la Sede Electrónica del SEPE<sup>188</sup>, solicitud de información a la UCRIF como medida de control en el momento de solicitud de cambio de datos bancarios o traslados a otras provincias, recepción de la documentación y digitalización y envío a la UCRIF<sup>189</sup>.

Por último, con carácter general, cuando existan indicios de salida al extranjero, se efectuarán las comprobaciones correspondientes a fin de determinar si se produjo tal salida al extranjero y si esta fue autorizada. Con objeto de determinar los supuestos de salidas al extranjero no autorizadas, cuando existan indicios de ello, se solicitará a la UCRIF información del registro de las BPEF, sobre el posible cruce de fronteras de los beneficiarios de prestaciones y subsidios, especialmente cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: que no hayan renovado la demanda, que no hayan acudido a controles de presencia o a sesiones informativas, que no hayan tenido relación laboral alguna durante todo el período de duración de las prestaciones por desempleo, y

---

<sup>187</sup> Con carácter previo a la recepción de las solicitudes de prestaciones y a la generación de usuario para el acceso a los servicios de la Sede Electrónica del SEPE, el personal de esta entidad verificará “in situ” la documentación identificativa aportada por el solicitante, poniendo especial atención en la comprobación de la autenticidad del Documento Nacional de Identidad, o, en caso de tener nacionalidad extranjera, la Tarjeta de Identidad de Extranjeros (TIE), documento único y exclusivo destinado a dotar de documentación a los extranjeros en situación de permanencia legal en España, donde consta el número de identificación de extranjero (NIE), datos personales, foto del titular, huella dactilar, vigencia y motivos del otorgamiento.

<sup>188</sup> Si la UCRIF confirma la autenticidad de la documentación presentado, se facilitará dicha generación de usuario. En caso de confirmar que los documentos presentados por el ciudadano son falsos no se facilitará dicha generación de usuario y se reclamará información a la UCRIF.

<sup>189</sup> En este sentido hay que tener en cuenta las siguientes notas: la documentación que se presume pudiera ser falsa, se escaneará tanto por el anverso como por el reverso y el documento original se devolverá al solicitante; se generará un único fichero por persona, quedando identificado con su NIE incluidas las dos letras, seguido del código de la oficina; dicho fichero se remitirá a la Dirección Provincial correspondiente; y, la propia Dirección Provincial, por medios electrónicos, remitirá los ficheros a la UCRIF de la provincia, a efectos de comprobar la autenticidad de la documentación.

que, habiendo sido requeridos para acreditar su identidad mediante la exhibición del pasaporte, hayan alegado haberlo extraviado o presenten uno de expedición reciente que pueda ocultar salidas del territorio nacional no comunicadas. Se iniciará el correspondiente procedimiento sancionador por incumplimiento del ciudadano de la obligación de solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho, procediéndose a mecanizar la baja cautelar en la prestación a la fecha de salida al extranjero. En caso de desconocerse la fecha de salida del territorio español se realizará previamente una citación a través de la Aplicación de Acciones de Control en el que se le requerirá que acredite los motivos y periodos de permanencia en el extranjero a fin de que sea el propio beneficiario el que aporte información sobre la fecha exacta de la salida y se actuará en consecuencia. Si el trabajador acreditara que, pese a no haber solicitado autorización para salir al extranjero, su estancia fuera de España ha tenido una duración inferior o igual a quince días en el año, no se le impondrá sanción alguna.

El tercer documento del Ministerio de Empleo y Seguridad Social trata también de las empresas ficticias y la colaboración del SEPE con la TGSS y la ITSS, con fecha de 29 de enero de 2014. La colaboración por la ITSS tiene como objetivo identificar y sancionar las situaciones de fraude en el reconocimiento y cobro de las prestaciones por desempleo. Esta colaboración se sustenta en el Convenio de colaboración entre el SEPE y la autoridad central de la ITSS, y se concreta en un Plan Anual de objetivos conjuntos, donde se detallan las situaciones a controlar por las unidades provinciales de la ITSS. En los últimos años, se ha venido detectando un incremento en la constitución de empresas ficticias sin actividad real, que simulan mantener relación laboral con trabajadores para la obtención indebida por estos de prestaciones de la Seguridad Social. La TGSS, cuando detecta estos casos, procede a anular los periodos cotizados en la Seguridad Social. En este contexto, y como una medida más de lucha contra el fraude, se ha procedido a efectuar un cruce entre las bases de datos de beneficiarios del SEPE y la información disponible en la TGSS de supuestos detectados de empresas ficticias y altas fraudulentas de trabajadores que, tras la baja en Seguridad Social, han accedido a la prestación por desempleo. Efectuado el cruce, el SEPE procederá a identificar a los beneficiarios afectados y a denunciar ante la ITSS las situaciones de fraude en el reconocimiento y cobro de prestaciones por desempleo, comprobándose previamente que éstos no hubieran sido ya sancionados por los mismos hechos.

El procedimiento a seguir con la ITSS será el siguiente, en primer lugar, el SEPE facilitará a la ITSS la información, antecedentes y datos relevantes para la actuación inspectora, independientemente del tiempo transcurrido desde la baja del período anulado. Los expedientes con la información a trasladar a la ITSS deberán contener en todo caso: información sobre la irregularidad detectada, haciendo referencia al supuesto tipificado en el artículo 26.1 de la LISOS de “Actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan, o prolongar indebidamente su disfrute mediante la aportación de datos o documentos falsos; la simulación de la relación laboral; y la omisión de declaraciones legalmente obligatorias u otros incumplimientos que puedan ocasionar percepciones fraudulentas”; datos de los trabajadores beneficiarios de prestaciones afectados; datos de empresa; cuantificación de la prestación, atendiendo a su importe mensual y al periodo de reconocimiento del derecho; otra información que se considere relevante (antecedentes, jurisprudencia, criterios de reconocimiento de prestaciones, etc). En atención a lo dispuesto en el artículo 229 de la LGSS, donde que establece que “[...] La entidad gestora podrá suspender el abono de las prestaciones por desempleo cuando se aprecien indicios suficientes de fraude en el curso de las investigaciones realizadas por los órganos competentes en materia de lucha contra el fraude”, y teniendo en cuenta que la TGSS ha determinado la anulación de los períodos de cotización, los casos remitidos a la ITSS serán objeto de baja cautelar: se cursará una baja en la prestación o subsidio, con fecha del día primero del mes en curso, al objeto de impedir el cobro de la nómina de ese mes y así evitar el incremento de los pagos indebidos; y, se remitirá una comunicación al beneficiario, a través de la aplicación de Acciones de Control, donde conste la fecha de la interrupción del pago y el motivo, que hará referencia al artículo citado. La suspensión de la prestación o el subsidio por desempleo no debería mantenerse durante más de tres meses desde la fecha de baja cautelar, salvo que, en ese plazo, haya un pronunciamiento judicial que decida, como medida cautelar, la suspensión de las prestaciones o subsidios hasta que dicte sentencia. Próximo al vencimiento del plazo de tres meses sin informe o acta de infracción de la ITSS, se deberá recabar de dicha unidad una confirmación de que el procedimiento sigue en tramitación. Tanto la petición por parte del SEPE a la ITSS, como la contestación al requerimiento, deberán digitalizarse en el expediente electrónico. Una vez que ITSS emita el acta confirmando el inicio del procedimiento sancionador, se modificará la causa de baja por la baja cautelar y, en caso de resolución sancionadora, posterior baja definitiva. Salvo cuando

la ITSS determine la prescripción de la infracción, en caso de que la ITSS no aprecie infracción del trabajador pero se mantenga la anulación de períodos, se revocará la prestación<sup>190</sup>. En el caso de no haberse percibido la prestación por el cese en la empresa cuyas altas y cotizaciones han sido anuladas, se comprobará se dicha anulación afecta a la duración o a la cuantía del derecho. En caso afirmativo, se requerirá igualmente la actuación de la ITSS. Solo si ésta considera que no hay infracción, se procederá a la revisión/revocación del derecho. En otro caso, es decir, si se comprueba que la prestación generada con posterioridad a la anulación del alta ficticia no queda afectada por dicha anulación, se mantendrá el pago de la misma. Se comunicará igualmente a la ITSS la percepción de prestaciones anteriores afectadas por la anulación de períodos, aunque el trabajador haya accedido a un derecho posterior no afectado por la actuación fraudulenta.

#### **4.- INFRACCIONES Y SANCIONES.**

Entrando en el tema de las infracciones y sanciones, la LGSS ordena en su artículo 96 que en materia de infracciones y sanciones se estará a lo dispuesto en la propia LGSS y en la LISOS. Constituyen infracciones en materia de Seguridad Social las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables a que se refiere el artículo 2.2 de la LISOS<sup>191</sup>, contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el sistema de la Seguridad Social, tipificadas y sancionadas como tales en la LISOS, quedando asimiladas a aquéllas las producidas respecto de otras cotizaciones que recaude el sistema de Seguridad Social<sup>192</sup>.

El catálogo de infracciones de los empresarios, trabajadores por cuenta propia y asimilados, en materia de Seguridad Social, se recoge en los artículos 21 a 23 de la

---

<sup>190</sup> Con las salvedades indicadas en la instrucción tercera de las Instrucciones de aplicación de la Ley 36/2011 Reguladora de la Jurisdicción Social.

<sup>191</sup> Artículo 2.2 LISOS: “Los empresarios, trabajadores por cuenta propia o ajena o asimilados, perceptores y solicitantes de las prestaciones de Seguridad Social, las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones de formación profesional para el empleo programada por las empresas, de forma individual o en agrupación de empresas y los solicitantes y beneficiarios de las ayudas y subvenciones públicas de formación profesional para el empleo, las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y demás entidades colaboradoras en la gestión, en el ámbito de la relación jurídica de Seguridad Social, así como las entidades o empresas responsables de la gestión de prestaciones en cuanto a sus obligaciones en relación con el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y demás sujetos obligados a facilitar información de trascendencia recaudatoria en materia de Seguridad Social”.

<sup>192</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: Infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social. CAVAS MARTÍNEZ, F y LUJÁN ALCARAZ, J (Dirs.): *Infracciones y sanciones en el Orden Social*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 329-331.



LISOS, extensamente modificados. Según el artículo 21 de la citada ley, se consideran infracciones leves las siguientes:

1).- No conservar, durante cuatro años, la documentación o los registros o soportes informáticos en que se hayan transmitido los correspondientes datos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación, altas, bajas o variaciones que, en su caso, se produjeran en relación con dichas materias, así como los documentos de cotización y los recibos justificativos del pago de salarios y del pago delegado de prestaciones<sup>193</sup>.

2).- No exponer, en lugar destacado del centro de trabajo, o no poner a disposición de los trabajadores, dentro del mes siguiente al que corresponda el ingreso de las cuotas, el ejemplar del documento de cotización o copia autorizada del mismo en el que conste la cotización efectuada correspondiente a aquellos o, en su caso, no facilitar la documentación aludida a los delegados de personal o comités de empresa, en los términos legal y reglamentariamente establecidos<sup>194</sup>.

3).- No comunicar en tiempo y forma las bajas de los trabajadores que cesen en el servicio de la empresa así como las demás variaciones que les afecten o su no transmisión por los obligados o acogidos a la utilización del sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos<sup>195</sup>.

4).- No facilitar o comunicar fuera de plazo a las entidades correspondientes los datos, certificaciones y declaraciones que estén obligados a proporcionar, u omitirlos, o consignarlos inexactamente<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> El plazo de cuatro años al que se extiende la obligación es también el plazo de prescripción de las infracciones de Seguridad Social (artículo 4 LISOS).

<sup>194</sup> Conforme recoge el artículo 25.4 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RGRSS), el empresario debe exponer en los centros de trabajo un ejemplar del boletín de cotización y de la relación nominal de trabajadores o copia autorizada de los mismos, dentro del mes siguiente a aquel a que corresponda el ingreso de las cuotas. Redactado por el apartado 1 del artículo 2 de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.

<sup>195</sup> Este tipo se refiere exclusivamente a la infracción empresarial respecto de sus trabajadores, no incluye los posibles incumplimientos de los trabajadores por cuenta propia.

<sup>196</sup> El tipo recoge, en general, cuantas infracciones se produzcan como consecuencia de deberes específicos relacionados con la entrega de documentos que posibiliten la gestión de las entidades correspondientes: trámites obligatorios para altas, remisión de partes médicos de baja, de confirmación y de alta en el plazo legalmente establecido, etc. Debe tenerse en cuenta que este tipo no se aplica cuando una determinada comunicación de datos revista una especial trascendencia y, por ello, se tipifique el incumplimiento como grave o muy grave. Redactado por el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

5).- No comunicar a la entidad correspondiente cualquier cambio en los documentos de asociación o de adhesión para la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, o en su caso, para las contingencias comunes<sup>197</sup>.

6).- No remitir a la entidad correspondiente las copias de los partes médicos de baja, confirmación de la baja o alta de incapacidad temporal facilitadas por los trabajadores, o su no transmisión por los obligados o acogidos a la utilización del sistema de presentación de tales copias, por medios informáticos, electrónicos o telemáticos<sup>198</sup>.

Las infracciones graves afectan a incumplimientos de comunicación de datos o información a las entidades de la Seguridad Social, de falta de cotización o bien de cotización inferior a la debida, o se trata de incumplimientos documentales con repercusión importante en los derechos de los trabajadores. Según el artículo 22 de la LISOS son consideradas infracciones graves las siguientes conductas:

1).- Iniciar su actividad sin haber solicitado su inscripción en la Seguridad Social; no comunicar la apertura y cese de actividad de los centros de trabajo a efectos de su identificación; no comunicar las variaciones de datos u otras obligaciones establecidas legal o reglamentariamente en materia de inscripción de empresas, incluida la sucesión en la titularidad de la misma, e identificación de centros de trabajo, así como en materia de comunicación en tiempo y forma de los conceptos retributivos abonados a sus trabajadores, o su no transmisión por los obligados o acogidos al uso de sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos<sup>199</sup>.

2).- No solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido. A estos efectos se considerará una infracción por cada uno de los trabajadores afectados.

3).- No ingresar, en la forma y plazos reglamentarios, las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la TGSS o no efectuar el ingreso en la cuantía debida, habiendo cumplido dentro de plazo las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2

---

<sup>197</sup> Esta comunicación debe hacerse a la Dirección Provincial de la TGSS con diez días naturales de antelación a la fecha en que vaya a surtir efectos el cambio. Redactado por el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

<sup>198</sup> Esta infracción fue introducida por el artículo 46 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

<sup>199</sup> Redactado por el apartado 2 del artículo 2 de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.

del artículo 26 de la LGSS, siempre que la falta de ingreso no obedezca a una declaración concursal de la empresa, ni a un supuesto de fuerza mayor, ni se haya solicitado aplazamiento para el pago de las cuotas con carácter previo al inicio de la actuación inspectora, salvo que haya recaído resolución denegatoria<sup>200</sup>.

4).- Incumplir las obligaciones económicas derivadas de su colaboración obligatoria en la gestión de la Seguridad Social<sup>201</sup>.

5).- Formalizar la protección por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, y en su caso, de la incapacidad temporal del personal a su servicio en entidad distinta de la que legalmente corresponda<sup>202</sup>.

6).- No entregar al trabajador en tiempo y forma, cuantos documentos sean precisos para la solicitud y tramitación de cualesquiera prestaciones, incluido el certificado de empresa, o la no transmisión de dicho certificado, en el caso de sujetos obligados o acogidos a la utilización de sistemas de presentación por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, conforme al procedimiento establecido.

7).- No solicitar los trabajadores por cuenta propia, en tiempo y forma, su afiliación inicial o alta en el correspondiente régimen especial de la Seguridad Social cuando la omisión genere impago de la cotización que corresponda.

8).- No abonar a las entidades correspondientes las prestaciones satisfechas por éstas a los trabajadores cuando la empresa hubiera sido declarada responsable de la obligación<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Redactado por el apartado 2 del artículo 2 de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.

<sup>201</sup> A tenor de lo dispuesto en el artículo 77.1.c de la LGSS y en el artículo 26 del RD 625/1985, las empresas están obligadas a colaborar en la gestión de la Seguridad Social pagando a los trabajadores a su servicio, con cargo a la entidad gestora o colaboradora obligada (INSS, SEPE o Mutua de Accidentes), el importe de las prestaciones económicas por incapacidad temporal, cualquiera que sea su causa, y de las prestaciones por desempleo parcial (supuestos de reducción de jornada: días u horas de trabajo).

<sup>202</sup> Como determina el artículo 70.1 de la LGSS, para formalizar la protección respecto a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional del personas a su servicio, las empresas pueden optar entre hacerlo en la entidad gestora o asociándose a una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Respecto a la IT derivada de contingencias comunes, procede señalar que los empresarios asociados a una Mutua para la cobertura de las contingencias profesionales pueden optar libremente por cubrir la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes bien con el INSS o bien con la misma Mutua que cubre las contingencias profesionales.

<sup>203</sup> La responsabilidad en orden a las prestaciones está prevista en los artículos 126 y 127 de la LGSS 1994 y, subsidiariamente, en los artículos 94 y siguientes de la LSS 1996, refiriéndose aquí la LISOS al ilícito administrativo en que se incurre cuando un trabajador cause derecho a una prestación de la Seguridad Social pero el empresario no ha cursado el alta (falta de aseguramiento), existen diferencias de cotización (cotización inferior a la debida) o falta absoluta de cotización (período dilatado de tiempo sin

9).- Obtener o disfrutar indebidamente cualquier tipo de reducciones, bonificaciones o incentivos en relación con el importe de las cuotas sociales que correspondía, entendiéndose producida una infracción por cada trabajador afectado, salvo que se trate de bonificaciones de formación profesional para el empleo y reducciones de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral, en la que se entenderá producida una infracción por cada empresa y acción formativa<sup>204</sup>.

10).- La solicitud de afiliación o de alta de los trabajadores que ingresen a su servicio fuera del plazo establecido al efecto, cuando no mediare actuación inspectora, o su no transmisión por los obligados o acogidos a la utilización de sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos.

11).- No comprobar por los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllos o que se presten de forma continuada en sus centros de trabajo, con carácter previo al inicio de la prestación de la actividad contratada o subcontratada, la afiliación o alta en la Seguridad Social de cada uno de los trabajadores que estén ocupen en los mismos durante el periodo de ejecución de la contrata o subcontrata, considerándose una infracción por cada uno de los trabajadores afectados.

12).- No proceder dentro del plazo reglamentario al alta y cotización por los salarios de tramitación y por las vacaciones devengadas y no disfrutadas antes de la extinción de la relación laboral. A estos efectos se considerará una infracción por cada uno de los trabajadores afectados.

13).- El incumplimiento de la obligación de comunicar a la entidad gestora de la prestación por desempleo, con carácter previo a su efectividad, las medidas de despido colectivo o de suspensión o reducción de jornada, en la forma y con el contenido establecido reglamentariamente, así como la no comunicación, con antelación a que se

---

ingreso de cotizaciones) y es declarado responsable de la prestación; aunque la entidad gestora o colaboradora anticipe el correspondiente importe en virtud del principio de automaticidad, aquella se dirigirá contra la empresa exigiéndole la prestación satisfecha. El tipo exige que la responsabilidad empresaria haya sido declarada por la entidad gestora, en resolución fundada, y oído el empresario o empresarios responsables. Respecto a la protección por desempleo, el artículo 230.e de la LGSS obliga a los empresarios a abonar a la entidad gestora competente las prestaciones satisfechas por ésta a los trabajadores cuando la empresa hubiese sido declarada responsable de la prestación por haber incumplido sus obligaciones en materia de afiliación, alta o cotización.

<sup>204</sup> Redactado por el apartado 8 del artículo 21 del RD-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

produzcan, de las variaciones que se originen sobre el calendario inicialmente dispuesto, en relación con la concreción e individualización por trabajador de los días de suspensión o reducción de jornada, así como en este último caso, el horario de trabajo afectado por la reducción<sup>205</sup>.

14).- Dar ocupación, habiendo comunicado el alta en la Seguridad Social, a trabajadores, solicitantes o beneficiarios de pensiones u otras prestaciones periódicas de Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena.

15).- Incumplir, las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas, los requisitos de cada acción formativa establecidos por la normativa específica sobre formación profesional para el empleo, cuando haya dado lugar al disfrute indebido de bonificaciones en el pago de cuotas, salvo cuando la infracción sea calificada como muy grave de acuerdo con el siguiente artículo.

Las infracciones tipificadas en el artículo 23 de la LISOS, se refieren básicamente a acciones u omisiones referentes a la cotización y recaudación de las cuotas de la Seguridad Social y a la acción protectora de esta última. Se consideran infracciones muy graves:

1).- Dar ocupación como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de pensiones u otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, cuando no se les haya dado de alta en la Seguridad Social con carácter previo al inicio de su actividad<sup>206</sup>.

2).- No ingresar, en la forma y plazos reglamentarios, las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la TGSS, o habiendo cumplido dentro de plazo las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 26 de la LGSS, así como actuar fraudulentamente al objeto de eludir la responsabilidad solidaria, subsidiaria o

---

<sup>205</sup> Redactado por el apartado 1 del artículo 8 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

<sup>206</sup> Este tipo requiere la concurrencia de tres elementos: falta de alta del trabajador que se ocupa, percepción por parte del trabajador de percepciones periódicas de la Seguridad Social e incompatibilidad entre la prestación y el trabajo por cuenta ajena.

mortis causa en el cumplimiento de la obligación de cotizar o en el pago de los demás recursos de la Seguridad Social<sup>207</sup>.

3).- El falseamiento de documentos para que los trabajadores obtengan o disfruten fraudulentamente prestaciones, así como la connivencia con sus trabajadores o con los demás beneficiarios para la obtención de prestaciones indebidas o superiores a las que procedan en cada caso, o para eludir el cumplimiento de las obligaciones que a cualquiera de ellas corresponda en materia de prestaciones.<sup>208</sup>

4).- Pactar con sus trabajadores de forma individual o colectiva la obligación por parte de ellos de pagar total o parcialmente la prima o porte de cuotas a cargo del empresario, o bien su renuncia a los derechos que les confiere el sistema de la Seguridad Social<sup>209</sup>.

5).- Incrementar indebidamente la base de cotización del trabajador de forma que provoque un aumento en las prestaciones que procedan, así como la simulación de la contratación laboral para la obtención indebida de prestaciones<sup>210</sup>.

6).- Efectuar declaraciones o facilitar, comunicar o consignar datos falsos o inexactos, que ocasionen liquidaciones, deducciones o compensaciones fraudulentas en las cuotas a satisfacer a la Seguridad Social, o incentivos relacionados con las mismas<sup>211</sup>.

7).- No facilitar al Organismo público correspondiente, en tiempo y forma, los datos identificativos de titulares de prestaciones sociales económicas, así como, en cuanto determinan o condicionen el derecho a percibir las, los de los beneficiarios, cónyuges y

---

<sup>207</sup> Redactado por el apartado 3 del artículo 2 de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.

<sup>208</sup> El ilícito administrativo tipificado atiende tanto al fraude en el percibo de prestaciones como consecuencia de la falsedad de los documentos que lo ha permitido, como la actuación confabulada, esto es, un ponerse de acuerdo empresario y trabajadores para conseguir el fin improcedente (prestaciones indebidas o superiores a las que corresponden, o para eludir el cumplimiento de obligaciones). El precepto vulnerado depende de cada prestación en particular, ya que la simulación o el falseamiento afecta siempre a algún requisito que el trabajador debe reunir y no reúne para disfrutar de la prestación.

<sup>209</sup> Es nulo el pacto, individual o colectivo, por el cual el trabajador asume la obligación de pagar la prima o parte de cuota a cargo (artículo 105 LGSS); también el pacto contrario (artículo 26.4 ET). También es nulo todo pacto por el cual el trabajador renuncie a los derechos que le confiera la LGSS (artículo 3 LGSS).

<sup>210</sup> El precepto infringido es el artículo 109.1 de la LGSS que establece y define los conceptos que componen la base de cotización y la fórmula para calcularla.

<sup>211</sup> Redactado por el apartado 3 del artículo 2 de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.

otros miembros de la unidad familiar, o los de sus importes, clase de prestaciones y fecha de efectos de su concesión<sup>212</sup>.

8).- Incurrir los empresarios, las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas, en el falseamiento de documentos o en la simulación de la ejecución de la acción formativa, incluida la teleformación, para la obtención o disfrute indebido de bonificaciones en materia de formación profesional para el empleo. Se entenderá una infracción por cada empresa y por cada acción formativa<sup>213</sup>.

9).- Incumplir la obligación de suscribir el convenio especial en los supuestos establecidos en el artículo 51.9 del ET<sup>214</sup>.

10).- Dar ocupación a los trabajadores afectados por la suspensión de contratos o reducción de jornada, en el período de aplicación de las medidas de suspensión de contratos o en el horario de reducción de jornada comunicado a la autoridad laboral o a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, en su caso.

11).- Retener indebidamente, no ingresándola dentro de plazo, la parte de cuota de Seguridad Social descontada a sus trabajadores o efectuar descuentos superiores a los legalmente establecidos, no ingresándolos en el plazo reglamentario.

En el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración la medida sancionatoria administrativa por excelencia en la multa pecuniaria; aunque la misma se deja acompañar, en ocasiones, por otro tipo de sanciones accesorias. Según el artículo 40.1 de la LISOS, las infracciones en materia de relaciones laborales y empleo y en materia de Seguridad Social, se sancionarán:

a).- Las leves, en su grado mínimo, con multas de 60 a 125 euros; en su grado medio, de 126 a 310 euros; y en su grado máximo, de 311 a 625 euros.

---

<sup>212</sup> El Registro de Prestaciones Sociales Públicas se integra por las prestaciones sociales públicas de carácter económico (Ley 42/1994; RD 397/1996; OM 1 enero 1997). Las entidades, organismos o empresas responsables de la gestión de las prestaciones están obligadas a facilitar al INSS los datos necesarios de las mismas en la forma legalmente exigible, y en el plazo de diez días naturales del mes siguientes al reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación.

<sup>213</sup> Redactado por el apartado 10 del artículo 21 del RD-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

<sup>214</sup> Artículo 51.9 ET: “Cuando se trate de procedimientos de despidos colectivos de empresas no incursas en procedimiento concursal, que incluyan trabajadores con cincuenta y cinco o más años de edad que no tuvieren la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, existirá la obligación de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores anteriormente señalados en los términos previstos en la Ley General de la Seguridad Social”.

b).- Las graves con multa, en su grado mínimo, de 626 a 1.250 euros, en su grado medio de 1.251 a 3.125 euros; y en su grado máximo de 3.126 a 6.250 euros.

c).- Las muy graves con multa, en su grado mínimo, de 6.251 a 25.000 euros; en su grado medio de 25.001 a 100.005 euros; y en su grado máximo de 100.006 euros a 187.515 euros.

d).- Las infracciones señaladas en los artículos 22.3, 23.1.b y 23.1.k se sancionarán<sup>215</sup>:

1º).- La infracción grave del artículo 22.3 se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, con multa del 50 al 65 % del importe de las cuotas de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta no ingresados, incluyendo recargos, intereses y costas; en su grado medio, con multa del 65,01 al 80 %; y en su grado máximo, con multa del 80,01 al 100%. 2º).- La infracción muy grave del artículo 23.1.b se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, con multa del 100,01 al 115 % del importe de las cuotas de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta no ingresados, incluyendo recargos, intereses y costas; en su grado medio, con multa del 115,01 al 130 %; y en su grado máximo, con multa del 130,01 al 150 %. 3º).- La infracción muy grave del artículo 23.1.k se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, con multa del 100,01 al 115% del importe de las cuotas de Seguridad Social no ingresadas y descontadas a los trabajadores o del exceso del descuento previsto legalmente, incluyendo recargos, intereses y costas; en su grado medio, con multa del 115,01 al 130%; y en su grado máximo, con multa del 130,01 al 150%.

e).- Las infracciones señaladas en los artículos 22.2 y 23.1.a se sancionarán<sup>216</sup>: 1º).- La infracción grave del artículo 22.2 se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 3.126 a 6.250 euros; en su grado medio, de 6.251 a 8.000 euros y, en su grado máximo, de 8.001 a 10.000 euros. 2º).- La infracción muy grave del artículo 23.1.a se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 10.001 a 25.000 euros; en su grado medio, de 25.001 a 100.005 euros y, en su grado máximo, de 100.006 a 187.515 euros. No obstante, cuando con ocasión de una misma actuación de inspección se detecten varias infracciones de las contempladas en este apartado, la sanción que en su caso se proponga para cada una de ellas, graduada conforme a los criterios contenidos en el artículo 39.2 que procedan, se incrementará en: un 20% en

---

<sup>215</sup> Redactado por el apartado 8 del artículo 4 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

<sup>216</sup> Redactado por el apartado 8 del artículo 4 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.



cada infracción cuando se trate de dos trabajadores, beneficiarios o solicitantes; un 30% en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores, beneficiarios o solicitantes; un 40% en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores, beneficiarios o solicitantes; y un 50% en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes. En ningún caso, la cuantía correspondiente a la infracción prevista en el artículo 22.2 podrá exceder de 10.000 euros, ni la prevista en el artículo 23.1.a podrá exceder de 187.515 euros para cada una de las infracciones.

f).- Cuando la actuación inspectora de la que se derive la obstrucción fuera dirigida a la comprobación de la situación de alta de los trabajadores que presten servicios en una empresa y el incumplimiento de las obligaciones del empresario pudiera dar lugar a la comisión de las infracciones tipificadas en los artículos 22.2 y 23.1.a, las infracciones por obstrucción se sancionarán<sup>217</sup>: 1º).- Las calificadas como graves: en su grado mínimo, con multa de 3.126 a 6.250 euros; en su grado medio, de 6.251 a 8.000 euros y, en su grado máximo, de 8.001 a 10.000 euros. 2º).- Las calificadas como muy graves: en su grado mínimo, con una multa de 10.001 a 25.000 euros; en su grado medio, de 25.001 a 100.005 euros y, en su grado máximo, de 100.006 a 187.515 euros.

El régimen jurídico del procedimiento sancionador en el ámbito laboral encuentra su base legal en los artículos 51 a 54 de la LISOS y en la Disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOIT)<sup>218</sup>, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones

---

<sup>217</sup> Redactado por el apartado 4 del artículo 6 del RD-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

<sup>218</sup> Disposición adicional cuarta Ley 42/1997: “1. El procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se iniciará siempre de oficio, en virtud de acta de infracción o acta de liquidación, previas las investigaciones y comprobaciones que permitan conocer los hechos o circunstancias que la motivan. Mediante Real Decreto se regulará el procedimiento administrativo especial para la imposición de sanciones y de liquidaciones en el orden social, común a las Administraciones públicas, que determinarán los requisitos de las actas, notificación, plazos de descargos, prácticas de las pruebas propuestas que se declaren pertinentes y propuesta definitiva de la inspección actuante, así como el régimen de recursos en vía administrativa. 2. Los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación observando los requisitos legales pertinentes tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados. El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los supuestos a que se refieren los números 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 7 de la presente Ley, consecuentes a comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determine las normas procedimentales aplicables. 3. Reglamentariamente se establecerán los supuestos y fórmulas en que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pueda instar la revisión de las resoluciones recaídas en expedientes liquidatorios incoados por la misma, cuando tales resoluciones se estimen manifiestamente ilegales o lesivas a los intereses generales acomodando al efecto los principios establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común<sup>219</sup>. Según el artículo 51 de la LISOS, corresponde al Gobierno dictar el reglamento de procedimiento especial para la imposición de sanciones del orden social. El artículo 52 de la misma ley señala que el procedimiento se iniciará siempre de oficio por acta de la ITSS, en virtud de actuaciones practicadas de oficio, por propia iniciativa o mediante denuncia, o a instancia de la persona interesada. Este acta será notificada por la Inspección al sujeto o sujetos responsables, que dispondrá de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estime pertinentes en defensa de su derecho, ante el órgano competente para dictar resolución. Transcurrido el plazo indicado, y previas las diligencias necesarias, si se hubieran formulado alegaciones se dará nueva audiencia al interesado por término de ocho días, siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la existencia de hechos distintos a los incorporados en el acta. A la vista de lo actuado, se dictará la resolución correspondiente por el órgano competente.

## 5.- TIPIFICACIÓN PENAL.

Si las infracciones pudieran ser constitutivas de ilícito penal, la ITSS pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones<sup>220</sup>. El preámbulo de la Ley Orgánica (LO) 7/2012 expone que la reforma que se lleva a cabo en los delitos contra la Seguridad Social afecta al tipo básico para reducir la cuantía a partir de la cual la infracción es constitutiva de delito y facilitar las regularizaciones<sup>221</sup>. De este modo, se

---

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

<sup>219</sup> GUTIÉRREZ ALONSO, J.J.: Procedimiento sancionador y sistema de recursos administrativos en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. CAVAS MARTÍNEZ, F y LUJÁN ALCARAZ, J (Dirs.): *Infracciones y sanciones en el Orden Social*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 439-440.

<sup>220</sup> El artículo 52.3 de la LISOS se refiere a esta cuestión, pues el Ministerio Fiscal deberá notificar, en todo caso, a la autoridad laboral y a la ITSS la existencia de un procedimiento penal sobre los hechos que puedan resultar constitutivos de infracción. Dicha notificación producirá la paralización del procedimiento hasta el momento en que el Ministerio Fiscal notifique a la autoridad laboral la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento dictado por la autoridad judicial.

<sup>221</sup> TOROLLO GONZÁLEZ, F.J.: “La Ley 13/2012 y la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social: antecedentes y contexto normativo”. *Revista española de Derecho del Trabajo*, 2012, Núm. 158, pp. 221-242.

introduce un tipo agravado que permite la persecución de tramas societarias tras las cuales se oculta el verdadero empresario para eludir el pago de cuotas a la Seguridad Social de sus trabajadores. Paralelamente, se introduce un tipo específico para la penalización de las defraudaciones en prestaciones del Sistema de la Seguridad Social mediante un tratamiento penal diferenciado de la obtención fraudulenta de ayudas y subvenciones que, ofrece una respuesta eficaz frente a los supuestos de fraude con grave quebranto para el patrimonio de la Seguridad Social. También en este caso se prevé un tipo agravado con el que se hace frente a las nuevas formas de organización delictiva dedicadas a estas actividades o propiciatorias de las mismas, empresas ficticias con el único fin de obtener prestaciones del Sistema<sup>222</sup>.

El artículo 307 del CP reduce a cincuenta mil euros la cuantía que establece el tipo delictivo como condición objetiva de punibilidad<sup>223</sup>, la fijación del límite debe hacerse conforme a criterios económicos, políticos y sociales. Se trata de una reducción importante de la cuantía del tipo delictivo ya que permite que sean objeto de punibilidad penal hechos que con anterioridad a la LO 7/2012, sólo eran sancionables administrativamente y que son objeto de un contundente reproche social en momentos de especial dificultad económica en el ámbito empresarial como los actuales. Relacionado con la cuantía es el plazo en que se debe generar, pues hasta la reforma el período que se consideraba el importe de elusión era un año natural, pero con la reforma existirá delito si se defrauda una cantidad superior a cincuenta mil euros en un período de cuatro años naturales o inferior<sup>224</sup>. Además, hay que señalar que la mera presentación de los documentos de cotización no excluye la defraudación, cuando esta se acredite por otros hechos (artículo 307.1 segundo párrafo CP), precisamente porque es frecuente que en los supuestos de defraudación en los que intervienen personas interpuestas, la presentación de documentos de cotización aparentemente correctos forma parte del engaño.

---

<sup>222</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *La Inspección de Trabajo frente al fraude en las prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, pp. 223-230.

<sup>223</sup> Artículo 307.1 CP: “El que, por acción u omisión, defraude a la Seguridad Social eludiendo el pago de las cuotas de ésta y conceptos de recaudación conjunta, obteniendo indebidamente devoluciones de las mismas o disfrutando de deducciones por cualquier concepto asimismo de forma indebida, siempre que la cuantía de las cuotas defraudadas o de las devoluciones o deducciones indebidas exceda de cincuenta mil euros será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía”.

<sup>224</sup> LOZANO ORTIZ, J.C.: “Aspectos penales de la lucha contra el fraude a la Seguridad Social”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2013, Núm. 104, p. 89.

Asimismo, se introduce un nuevo tipo agravado en supuestos de conductas especialmente graves por la cuantía eludida y otras circunstancias concurrentes de especial entidad, como la utilización de sociedades o personas interpuestas para ocultar los verdaderos responsables del pago de las cuotas de Seguridad Social, y que justifican un mayor reproche penal. La agravación de la pena lleva aparejada la ampliación del periodo de prescripción del delito, fundamental en estos casos por su complejidad de difícil y tardía detección, y que con la ampliación de la pena máxima a seis años de prisión, amplía el plazo de prescripción a diez años. Concretamente, este tipo agravado se regula en el artículo 307 bis del CP, siendo castigado con pena de prisión de dos a seis años y multa del doble al séxtuplo de la cuantía cuando en la comisión del delito concurriera alguna de las siguientes circunstancias: que la cuantía de las cuotas defraudadas o de las devoluciones o deducciones indebidas exceda de ciento veinte mil euros; que la defraudación se haya cometido en el seno de una organización o grupo criminal; o, que la utilización de personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad jurídica interpuestos, negocios o instrumentos fiduciarios o paraísos fiscales o territorios de nula tributación oculte o dificulte la determinación de la identidad del obligado frente a la Seguridad Social o del responsable del delito, la determinación de la cuantía defraudada o del patrimonio del obligado frente a la Seguridad Social o del responsable del delito<sup>225</sup>.

Cuando se trate de prestaciones del sistema de la Seguridad Social, los comportamientos defraudatorios se tipifican en el artículo 307 ter del CP, que los castiga con una penalidad ajustada a la gravedad del hecho: prisión de seis meses a tres años en los supuestos ordinarios; multa del tanto al séxtuplo en los casos que no revistan especial gravedad; así, quien obtenga para sí o para otro, el disfrute de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, la prolongación indebida del mismo, o facilite a otros su obtención, por medio del error provocado mediante la simulación o tergiversación de hechos, o la ocultación consciente de hechos de los que tenía el deber de informar, causando con ello un perjuicio a la Administración Pública, será castigado con la pena de seis meses a tres años de prisión. Cuando los hechos, a la vista del importe defraudado, de los medios empleados y de las circunstancias personales del autor, no revistan especial gravedad, serán castigados con una pena de multa del tanto al séxtuplo.

---

<sup>225</sup> Ésta última circunstancias es el supuesto más aplicado debido a la proliferación de empresas ficticias, que utilizan personas físicas o jurídicas interpuestas, con la finalidad de obtener indebidamente prestaciones de Seguridad Social.

Además de las penas señaladas, se impondrá la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años<sup>226</sup>.

Se tipifica una serie de supuestos que suelen producirse en la práctica en materia de fraude en prestaciones. Partiendo del reconocimiento inicial obtenido personalmente a través de engaño; la prolongación indebida de una prestación reconocida legalmente; o bien el caso frecuente de que a título gratuito un tercero permita que lo obtenga, como sucede con el empresario que da de alta a un tercero a sabiendas de que no trabaja y con el objeto de que pueda percibir una prestación; o el caso de la omisión de informar cuando tenía que hacerlo por ley. En estos supuestos no existe una cuantía mínima de rentas como condición objetiva de punibilidad, sea el que sea el importe obtenido, si se ha conseguido a través de cualquiera de las conductas que se describen existirá delito. En cambio, en el caso de los supuestos agravados (cuando el valor de las prestaciones fuera superior a cincuenta mil euros o hubiera concurrido cualquiera de las circunstancias a que se refiere el artículo 307 bis.1.b y c del CP), según el artículo 307 ter.2 del CP, se impondrá una pena de prisión de dos a seis años y multa del tanto al séxtuplo, además se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el periodo de cuatro a ocho años. El tercer apartado de este mismo artículo añade que, para quedar exento de responsabilidad criminal, se debe reintegrar una cantidad equivalente al valor de la prestación recibida incrementada en un interés anual equivalente al interés legal del dinero aumentado en dos puntos porcentuales, desde el momento en que las percibió. El artículo 307 ter del CP, en el tratamiento específico que realiza de estas conductas fraudulentas, facilita la persecución de las nuevas tramas organizadas de fraude contra la Seguridad Social que, mediante la creación de empresas ficticias, tienen por único fin la obtención de prestaciones del Sistema con la consiguiente agravación de la pena<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> MUÑOZ CUESTA, F. J.: “La reforma del delito fiscal operada por LO 7/2012, de 27 de diciembre”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2013, Núm. 11, pp. 37-48.

<sup>227</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *La Inspección de Trabajo frente al fraude en las prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, pp. 223-230.

## **XI.- CONCLUSIONES.**

Finalizado el análisis desarrollado en este Trabajo de Fin de Grado, cabe destacar, como primera idea, la necesidad e importancia de las prestaciones por desempleo, pues protegen tanto a los ciudadanos que se encuentran en una situación de paro forzoso como a aquellos que se encuentran en una situación de exclusión económica y social. De acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución, los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Teniendo en cuenta la grave crisis económica que atraviesa nuestro país, la duración del desempleo es uno de los aspectos más preocupantes; y, además, las malas perspectivas de un posible crecimiento económico a corto plazo no hacen otra cosa que acentuar esta difícil situación. Desde tal premisa, pueden destacarse las siguientes consideraciones:

Primera.- El origen de la prestación por desempleo se planteó por primera vez durante la Segunda República, instaurándose la conocida como Caja Nacional contra el Paro Forzoso, esta prestación se financiaba a partes iguales entre el Estado y mediante cuotas empresariales y de los trabajadores; además, dicha cobertura no llegaba a seis meses y la prestación suponía un tercio del salario. No fue hasta el año 1980 cuando se introdujo el modelo que actualmente conocemos, ampliándose las prestaciones, cuantía y beneficiarios; pero debido a la crisis de principios del año 1990, nuevas reformas minimizaron y recortaron dichas prestaciones. Las reformas de la última década se centran en los derechos de los ciudadanos.

Segunda.- Las medidas que conciernen al ámbito de empleo sirven para centrar la protección en las situaciones de pérdida de empleo y en las situaciones personales que requieren especial consideración y para impulsar la activación, provocando el pronto retorno o la ocupación y generar los incentivos necesarios, asegurando la sostenibilidad del sistema público. Se encarga de reforzar el sistema de políticas activas con base en el principio de eficiencia, desarrollando la empleabilidad de los trabajadores. Y, por último, ayudan a racionalizar el sistema de prestaciones, dotándolo de una mayor coherencia y asegurando su equidad.

Tercera.- En materia de prestaciones por desempleo proporciona prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida

de un empleo anterior, de la suspensión temporal del contrato de trabajo o de la reducción temporal de la jornada. Para el acceso a la misma se requiere, además de cumplir los requisitos pertinentes, la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social. Por lo que respecta a los subsidios por desempleo, se ha desincentivado en ocasiones la vida activa generándose situaciones contrarias al principio de equidad. Esto puede suponer la desvirtualización de la finalidad del sistema, poniéndose en riesgo la protección de los más necesitados. Por ello, se introducen medidas que intentan recuperar la racionalidad del sistema, y así, se refuerza la vinculación entre el patrimonio personal de los beneficiarios y el derecho de acceso a los subsidios.

Cuarta.- Por otra parte, el acceso a la Renta Activa de Inserción está fuertemente vinculada con el empleo, exigiéndose que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio, que durante el periodo de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo no se haya realizado oferta alguna de empleo adecuada, ni se haya negado el trabajador a participar en acciones de formación, promoción o reconversión. El Plan de Recualificación Profesional se configura como un mecanismo de protección complementario para aquellos que agoten sus prestaciones por desempleo, justificado por la situación del mercado de trabajo español y apoyado en un tratamiento individualizado y personalizado para la inserción en el mercado de trabajo.

Quinta.- El mantenimiento de políticas sociales propias del Estado de Bienestar exige mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de los ingresos y gastos públicos y, por lo tanto, todos deben cumplir leal y rigurosamente sus obligaciones. En este sentido, se deben intensificar las actuaciones tendentes a afrontar determinadas conductas injustas e insolidarias que generan la reducción de los ingresos económicos del sistema de la Seguridad Social y el deterioro de los derechos de los trabajadores, para conseguir descender el fraude en las prestaciones por desempleo.

## XII.- BIBLIOGRAFÍA.

- AGUILERA IZQUIERDO, R.: “El fraude de ley en el acceso a las prestaciones por desempleo: la sucesión de contratos”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2005, Núm. 2.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R.: “El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones”. RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (Coord.): *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Madrid, Tecnos, 1985.
- ALZAGA RUÍZ, I.: “La prestación asistencial por desempleo: un estudio de los requisitos de acceso”. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89.
- BARCELÓN COBEDO, S.: “El nuevo contenido del artículo 222 de la Ley General de la Seguridad Social. Los problemas de conexión entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo”. *Temas laborales*, 2002, Núm. 66.
- BAVIERA PUIG, I.: “Avances en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2014, Núm. 9.
- BENAVIDES VICO, A. y ESCUDERO ATIENZA, L.: “Aplicación para el cálculo de prestaciones adaptada a la nueva ley de medidas en materia de Seguridad Social”. *Lex nova*, 2008, Núm. 51.
- BOTÍ HERNÁNDEZ, E.: “La Renta Activa de Inserción: problemática interpretativa y reforma de 2012”. *Anales de Derecho*, 2014, Núm. 32.
- BURGOS GINER, M<sup>a</sup> A.: “Prestación por desempleo: el subsidio asistencial cuasi-contributivo”. *Revista treball, economia i societat*, 2003, Núm. 28.
- CABEZA PEREIRO, J.: “La carencia para el acceso a la protección por desempleo en el contrato a tiempo parcial: Al hijo de la STS de 10 de noviembre de 2010 (RJ 2010, 7980)”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2011, Núm. 20.
- CALDERÓN PASTOR, J.: La penúltima reforma de las responsabilidades en materia de Seguridad Social en los casos de contratas y subcontratas: La reforma del artículo 42 de ET y del artículo 5 del RD-Ley 5/2011. CAMINO FRÍAS (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- CAMINO FRÍAS, J.J.: *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 2013.



- CAÑAL RUIZ, J.M. y RUBIO DE MEDINA, M.D.: “El pago único de la prestación por desempleo: régimen jurídico y novedades introducidas por la ley 45/2002, de 12 de diciembre”. *Temas laborales*, 2003, Núm. 68.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: Infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social. CAVAS MARTÍNEZ, F y LUJÁN ALCARAZ, J (Dir.): *Infracciones y sanciones en el Orden Social*, Murcia, Laborum, 2009.
- ESPINA MONTERO, A.: “Protección del desempleo y políticas activas de mercado de trabajo”. *La Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 1989, Núm. 3.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Iniciativas establecidas en la protección por desempleo durante la crisis: comentarios y propuestas”. *Revista de Derecho Social*, 2013, Núm. 60.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *La Inspección de Trabajo frente al fraude en las prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014.
- FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: el RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- GARCÍA ROMERO, B.: “La violencia de género desde la perspectiva del derecho del trabajo y de la Seguridad Social”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 11.
- GIL VILLANUEVA, M.: Artículo 3. Modificación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. CAMINO FRÍAS (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “25 años de protección social”. *Relaciones laborales*, 2010, Núm. 2.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- GUITIÉRREZ ALONSO, J.J.: Procedimiento sancionador y sistema de recursos administrativos en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en

- el Orden Social. CAVAS MARTÍNEZ, F y LUJÁN ALCARAZ, J (Dirs.): *Infracciones y sanciones en el Orden Social*, Murcia, Laborum, 2009.
- GUTIÉRREZ TRASHORRAS, L.: La nueva regulación de las infracciones y sanciones en materia de falta de alta, compatibilización indebida de prestaciones y el fraude en medidas colectivas. CAMINO FRÍAS, J.J. (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
  - LÓPEZ PRADA, R.A.: La morosidad en el pago de las cotizaciones sociales y la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. CAMINO FRÍAS, J.J. (Coord.): *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Análisis de las reformas legislativas*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
  - LOZANO ORTIZ, J.C.: “Aspectos penales de la lucha contra el fraude a la Seguridad Social”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2013, Núm. 104.
  - LUELMO MILLÁN, M.A.: “Desempleo y familia”. *Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, 2004, Núm. 54.
  - LUELMO MILLÁN, M.A.: “La prestación contributiva de desempleo”. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, Núm. 89.
  - MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A.: *Protección social, seguridad social y asistencia social*. Sevilla, 2004.
  - MORENO MANZANARO, N. y DE BLAS GÓMEZ, R.: “La reforma de los subsidios por desempleo en un contexto de paro de larga duración”. *Gaceta Sindical*, 2012, Núm. 19.
  - MUÑOZ CUESTA, F. J.: “La reforma del delito fiscal operada por LO 7/2012, de 27 de diciembre”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2013, núm. 11.
  - MUÑOZ MOLINA, J.: “La Renta Activa de Inserción”. *Temas Laborales*, 2007, Núm. 90.
  - NAVARRO DOMENICHELLI, R.: *El Sistema Español de Protección por Desempleo*. [www.laboral-social.com](http://www.laboral-social.com).
  - QUINTERO LIMA, M.G. y BLÁZQUEZ AGUDO, E.M.: “La protección por desempleo: ¿la ocupabilidad como contrapartida? *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 7.

- RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “La protección por desempleo en el Real Decreto-Ley 3/2012”. *Actualidad Laboral*, 2012, Núm. 12.
- RODRÍGUEZ PARTOR, G.E.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- RODRÍGUEZ PASTOR, G.E.: “Subsidio por desempleo y programas RAI, PREPARA y de Activación para el empleo: cómputo de rentas y responsabilidades familiares”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y TATAY PUCHADES, C. (Coord.): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Navarra, Lex Nova, 2015.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Alternativas a la financiación de las políticas activas y pasivas de empleo. Especial referencia a las últimas reformas”. MATA SIERRA, M.T. (Dir.) y BLASCO DELGADO, C (Coord.): *Alternativas de financiación en época de crisis*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M.J.; GORELLI HERNÁNDEZ, J. y VÍLCHEZ PORRAS, M.: *Sistema de Seguridad Social*. Madrid, Tecnos, 2002.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La normalización de la Renta Activa de Inserción”. *Relaciones laborales*, 2007, Núm. 3.
- SALA FRANCO, T.: El nuevo régimen de las prestaciones por desempleo. RAMOS QUINTANA, M.I. y ROJAS RIVERO, G.P. (Coords.): *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2014.
- SÁNCHEZ-UNRÁN AZAÑA, Y.: “Balance y perspectivas de las reformas en materia de Seguridad Social. En especial, desempleo y jubilación”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2013, Núm. 157.
- TARANCÓN PÉREZ, E. y ROMERO RODENAS, M.J.: *Prestaciones básicas del Régimen General de la Seguridad Social*, Albacete, Bomarzo, 2013.
- TATAY PUCHADES, C.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”. ROQUETA BUJ, R. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- TÉLLEZ VALLE, V.: “Prestación por desempleo en su modalidad de pago único y fraude de ley”. *Aranzadi Social: revista doctrinal*, 2012, Núm. 11.

- TOHARIA CORTÉS, L.; ARRANZ MUÑOZ, J.M.; GARCÍA SERRANO, C. y HERNANZ MARTÍN, V.: *El Sistema Español de Protección por Desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*, Madrid, 2009.
- TOROLLO GONZÁLEZ, F.J.: “La Ley 13/2012 y la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social: antecedentes y contexto normativo”. *Revista española de Derecho del Trabajo*, 2012, Núm. 158.
- VALDÉS DAL-RE, F. “Las tendencias de contractualización en el Sistema Español de Protección Social”. *Revista de Derecho Social*, 2002, Núm. 20.
- VICENTE PACHÉS, F.: *Asistencia Social y Servicios Sociales. Régimen de Distribución de Competencias*, Madrid, ELECE, 2003.