

**Ana M<sup>a</sup> Socías Martínez**

**LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO DE NIVEL ASISTENCIAL**

**TRABAJO FINAL DE GRADO**

**Dirigido por el Dr. Raúl Navarro**

**Grado en Relaciones Laborales y Ocupación**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2015**

**NOTA DE AGRADECIMIENTO**

En un trabajo de estas características, donde la búsqueda y la recopilación de información son muy importantes, se necesita el soporte de otras personas para reunir toda la información necesaria para poder conseguir el objetivo planteado.

El primer agradecimiento va dirigido a mi tutor, el Dr. Raúl Navarro, gracias al apoyo absoluto que me ha prestado desde el inicio del trabajo hasta ahora. Él ha sido quien principalmente me ha ayudado a estructurar el trabajo y a poner las ideas en orden, así como también me ha facilitado mucha bibliografía.

También a mis padres, Pedro y M<sup>a</sup> Antonia, por sus constantes ánimos durante todos estos meses de investigación y por su tiempo en ayudarme a solucionar cualquier duda que se me planteaba.

Todos estos agradecimientos serían incompletos si no nombrara la influencia de Laia y Aitor, grandes amigos, ya que con ellos he desarrollado una gran parte del trabajo. Gracias a sus conocimientos en la materia, me ha permitido realizar el trabajo de manera más comprensible y de forma más amena.

**RESUMEN**

El desempleo es uno de los problemas más graves al que se puede enfrentar un país, ya que constituye un importante problema social con graves repercusiones en los ciudadanos que lo padecen, por la evidente posibilidad de caer en situaciones de exclusión social. No solo supone una dificultad para la persona que se encuentra en esta situación de carecer de rentas económicas suficientes para poder subsistir, sino también, para las empresas, dado que al prescindir de trabajadores pierden capital humano e incurren, por ejemplo, en elevados costes de despido. España siempre se ha caracterizado por tener una de las mayores tasas de desempleo de entre todos los países de la UE. Es por eso que este trabajo de fin de grado se centra en conocer la evolución histórica y las modificaciones legislativas que han tenido lugar en la prestación por desempleo en nuestro país, especialmente desde los años 80, así como analizar las dos prestaciones por desempleo que existen actualmente en España, la prestación de nivel contributivo y, en especial, la asistencial. Asimismo se recogerán datos estadísticos de la evolución del número de beneficiarios de la prestación para conocer la aplicación que tienen actualmente. Por último, se pretende hacer un análisis comparativo de las prestaciones de diferentes países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido y Alemania, para conocer las ventajas o desventajas que presentan con respecto a España.

**ABSTRACT**

Unemployment is one of the worst problems that a country can face, as an important social problem with serious implications for citizens who suffers the risk of falling into situations of social exclusion. It means not only people having difficulties for subsisting due to a lack of incomes, but also the fact that businesses have to do without workers, which may cause the lost of human capital and incur dismissal elevated costs. Spain has always been characterized for having one of the most elevated unemployment taxes among the European countries. For this reason, my research work, is focused on knowing the historical evolution and legislative modifications that have been taken place concerning unemployment benefits in our country, specially from the 80 years onwards, as well as analyzing both current benefits in Spain: contributive and especially, assistance. Also, statistical data on the evolution of the number of beneficiaries will be collected in order to know the impact and the application the unemployment benefits is having nowadays. Finally, we try to do a comparative analysis of the assistance of unemployment from different countries around us, such as France, United Kingdom and Germany, in order to know the advantages or disadvantages that they show regarding Spain.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS**

<b>ALG I:</b>	Arbeitslosengeld (Prestación contributiva Alemania).
<b>ALG II:</b>	Arbeitslosenhilfe (Prestación asistencial Alemania).
<b>Art:</b>	Artículo.
<b>BEL:</b>	Boletín de Estadísticas laborales.
<b>BOE:</b>	Boletín Oficial del Estado.
<b>CC.AA:</b>	Comunidades Autónomas.
<b>CE:</b>	Constitución Española de 1978.
<b>Disp. Adic:</b>	Disposición Adicional.
<b>Disp. Trans:</b>	Disposición Transitoria.
<b>EPA:</b>	Encuesta de Población Activa.
<b>ERE:</b>	Expediente de regulación de empleo.
<b>ET:</b>	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.
<b>EUROSTAT:</b>	Statistical Office of the European Communities.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional de Estadística.
<b>INEGI:</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Méjico).
<b>INEM:</b>	Instituto Nacional de Empleo.
<b>IPREM:</b>	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples.
<b>IRPF:</b>	Impuesto sobre la renta de las personas físicas.
<b>JSA:</b>	Contribution-based Jobseeker's Allowance.
<b>LGSS:</b>	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<b>Ob. Cit:</b>	Obra citada.
<b>Pág (s):</b>	Página (s).
<b>PIB:</b>	Producto interior bruto.
<b>PR:</b>	Paro registrado.
<b>PYMES:</b>	Pequeñas y medianas empresas.
<b>RAI:</b>	Renta activa de inserción.
<b>RD:</b>	Real Decreto.
<b>RSA:</b>	Régime de Solidarité Active.
<b>SMI:</b>	Salario Mínimo Interprofesional.
<b>SPEE:</b>	Servicio Público de Empleo Estatal.
<b>Ss:</b>	Siguientes.
<b>SS:</b>	Seguridad Social.
<b>STS:</b>	Sentencia del Tribunal Supremo.
<b>STSJ:</b>	Sentencia del Tribunal Superior de justicia.
<b>TFG:</b>	Trabajo final de grado.
<b>TRLGSS:</b>	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
<b>UE:</b>	Unión Europea.
<b>UGT:</b>	Unión General de Trabajadores.

**ÍNDICE**

<b><u>CAPÍTULO I</u></b> .....	<b>1</b>
1. Introducción.....	1
1.1. Contexto y justificación.....	1
1.2. Diseño del proyecto .....	3
1.3. Objetivos.....	4
2. Marco teórico.....	4
3. Desempleo .....	5
3.1. Definición .....	5
3.2. Evolución histórica del desempleo .....	7
<b><u>CAPÍTULO II</u></b> .....	<b>11</b>
4. La prestación por desempleo... ..	11
4.1. Definición .....	11
4.2. Evolución y configuración actual de la prestación por desempleo .....	12
<b><u>CAPÍTULO III</u></b> .....	<b>29</b>
5. Niveles de la prestación por desempleo: contributivo y asistencial .....	29
5.1. Nivel Contributivo.....	29
5.2. Nivel Asistencial.....	32
5.2.1. Sujetos beneficiarios.....	38
5.3. Incompatibilidades .....	52
5.4. Diferencias entre los dos niveles .....	53
6. Comparativa de las dos prestaciones: datos estadísticos .....	55
<b><u>CAPÍTULO IV</u></b> .....	<b>58</b>
7. Prestaciones en países de nuestro entorno .....	58
7.1. Prestaciones en Francia .....	61
7.2. Prestaciones en el Reino Unido .....	64

7.3. Prestaciones en Alemania.....	67
<b><u>CAPÍTULO V</u></b> .....	<b>72</b>
<b>8. Conclusiones</b> .....	<b>72</b>
<b>8.1. Limitaciones durante el proceso de investigación</b> .....	<b>74</b>
<b>9. Bibliografía</b> .....	<b>76</b>
<b>10. Webgrafía</b> .....	<b>78</b>

**ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla 1.</b> Evolución tasa de desempleo en algunos países de la UE.....	10
<b>Tabla 2.</b> Período mínimo de cotización .....	30
<b>Tabla 3.</b> Importe mín. y máx. de la prestación en función de cargas familiares .....	31
<b>Tabla 4.</b> Relación entre la cotización y la duración de personas con cargas .....	45
<b>Tabla 5</b> Beneficiarios subsidio por desempleo de nivel asistencial y su duración ...	51
<b>Tabla 6.</b> Evolución gasto en prestaciones por desempleo de los 4 países .....	60
<b>Tabla 7.</b> Duración de la prestación contributiva por desempleo .....	69

**ÍNDICE DE FIGURAS**

<b>Figura 1.</b> Evolución tasa de desempleo en algunos países de la UE .....	10
<b>Figura 2.</b> Evolución número de trabajadores por pensionista .....	16
<b>Figura 3.</b> Evolución de los contratos en función de la modalidad.....	26
<b>Figura 4.</b> Evolución del tipo de jornada .....	27
<b>Figura 5.</b> Evolución del número de asalariados y salarios medios en España .....	28
<b>Figura 6.</b> Evolución del subsidio para mayores de 55 años .....	47
<b>Figura 7.</b> Evolución del porcentaje de parados de larga duración.....	49
<b>Figura 8.</b> Evolución número de beneficiarios de los dos niveles de la prestación ...	55
<b>Figura 9.</b> Evolución del gasto en las prestaciones por desempleo .....	56
<b>Figura 10.</b> Porcentaje del gasto en prestaciones por desempleo de los dos niveles ..	57
<b>Figura 11.</b> Peso del PIB nacional en el PIB europeo.....	58
<b>Figura 12.</b> Evolución gasto en prestaciones por desempleo de los 4 países.....	60
<b>Figura 13.</b> Tasa de desempleo comparativo internacional .....	62

## CAPÍTULO I

### 1. INTRODUCCIÓN.

#### **1.1. Contexto y justificación.**

El presente trabajo de fin de grado (en adelante TFG) tiene por objeto un acercamiento a la evolución que ha tenido el desempleo en los últimos años, así como a la prestación por desempleo, concretamente, desde el año 85 hasta la actualidad. Si bien es cierto que existen algunas referencias normativas sobre la prestación por desempleo a lo largo de la historia de nuestro Sistema de Seguridad Social (en adelante SS), la realidad es que, sin duda fruto de la coyuntura social sobre la que se incidirá posteriormente, la regulación de la prestación, tal y como la conocemos hoy en día, surge a partir de 1985. Así pues, he considerado mucho más importante centrarme en el estudio de la prestación desde esta fecha, dado que los antecedentes legislativos poco tienen que ver con la actual prestación.

Un factor que hace especialmente interesante analizar esta cuestión es que el desempleo en España se caracteriza por tener una de las tasas más elevadas de la Unión Europea (en adelante UE). Sin perder de vista la importancia que tiene el desempleo, se pretende, asimismo, profundizar en una de las prestaciones que el desempleo conlleva, la prestación de nivel asistencial o lo que es lo mismo, subsidio por desempleo.

El desempleo se presenta como una situación protegida de especial complejidad en su configuración legal.<sup>1</sup> Además, es quizá el problema social que más preocupa y el más grave actualmente, al cual se enfrentan muchos de los ciudadanos de nuestro país. Probablemente se trata del problema social más serio, por el riesgo que corren las personas que se encuentran en esta situación de sufrir la exclusión social y las repercusiones que ello supone. Por este motivo, la protección por desempleo es una de las prioridades de los Sistemas de Seguridad Social. El desempleo, por tanto, no solo conlleva problemas personales, sino también políticos y económicos.

Además, la Constitución Española (en adelante CE) establece que:” los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garanticen la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de

---

<sup>1</sup>Desdentado Bonete, Aurelio; Mercader Uguina, Jesus (1996). *El Desempleo como situación protegida*. Civitas, Madrid. Pág 25.

necesidad, especialmente en caso de desempleo”, pues así queda recogido en su artículo 41.

Profundizando en los motivos que hacen importante incidir en el desempleo, encontramos que son numerosas las razones por las que deberíamos prestarle atención. Por un lado, porque empeora la situación de una parte considerable de la población española, por lo tanto, su condición y calidad de vida se encuentran altamente deterioradas. Además, según el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE), el porcentaje de parados en el primer trimestre del presente año se encuentra en el 23,78% del total, por lo que una gran parte de la población escasea de los medios necesarios para poder subsistir y ello comporta la extensión de la pobreza en nuestro país.

El desempleo no solo se trata de un problema para la persona desempleada, sino también para la empresa, ya que al prescindir de trabajadores, pierde el capital humano invertido en él e incurre en coste de despido y de reorganización de la producción y, más adelante, de búsqueda, contratación y formación de un nuevo empleado. El desempleo es, por tanto, no solo un mal para la sociedad sino también para la economía.<sup>2</sup>

Como veremos con más exactitud a lo largo del trabajo, no es hasta mitad de los años 80 cuando se modifica la regulación de la prestación, estableciendo el nivel asistencial o no contributivo de la prestación por desempleo, aunque ésta tenga su origen aproximadamente en los años 60, ya que es cuando se consolidan las leyes en materia de Seguridad Social. En cambio, en los años 90, se da un significativo paso hacia atrás en cuanto a los requisitos para acceder a ésta y a los periodos de la prestación. Desde entonces, y también desde el año 2007 aproximadamente, debido a la crisis económica actual, se produce una amplia e importante modificación del régimen jurídico de las prestaciones por desempleo, incidiendo tanto en el nivel contributivo como en el asistencial, ya que se modifican los requisitos para el acceso, el concepto de situación legal de desempleo, el régimen de solicitud y nacimiento de la prestación, así como las condiciones para la suspensión y extinción de las mismas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Argandoña Rámiz, Antonio (1999). *Una historia del Desempleo en España*. Barcelona. Pág 18.

<sup>3</sup>Albiol Montesinos, Ignacio; Blasco Pellicer, Ángel (2002). *Desempleo y despido en la reforma laboral del Real Decreto- Ley 5/2002*. Tirant lo Blanch, Valencia. Pág 11.

La justificación de este TFG se encuentra en la necesidad que tienen los futuros graduados en Relaciones Laborales y Ocupación de conocer la evolución de la prestación por desempleo a lo largo de la historia de nuestro país, así como los dos niveles que tiene ésta, incidiendo sobre todo en el nivel asistencial y ofreciendo, a su vez, un análisis de los cambios y las leyes que lo regulan. Con ello, se pretende aportar un mejor conocimiento de cómo ha evolucionado dicha prestación y la aplicación que tiene actualmente.

Cabe señalar que la iniciativa de este trabajo surgió a inicios de este año, cuando por circunstancias personales, tuve que solicitar la prestación por desempleo de nivel asistencial y, desde entonces, nació mi interés sobre la temática presentada. Además, quería conocer las ayudas y los requisitos que se necesitan para poder ser beneficiario de los subsidios, ya que en los tiempos tan difíciles que estamos viviendo es importante estar informado sobre el tema.

Por otra parte, en mi primer contacto con el mundo laboral en el terreno de Relaciones Laborales, como estudiante en prácticas, aprendí que es una cuestión de vital relevancia, no solo porque es uno de los principales temas de las campañas electorales, sino también porque, en los tiempos que estamos, es una de las prestaciones más importantes que provee de rentas a las personas que carecen de ingresos suficientes y, por lo tanto, estas prestaciones permiten evitar situaciones de pobreza a esas personas que quieren y pueden trabajar, ya que tienen la edad necesaria, pero no encuentran empleo.

Por último, otro de los motivos por los cuales he decidido realizar este trabajo, es para dar respuesta a la confusión que tienen numerosas personas acerca de dicha prestación, conocida también como “el mal llamado nivel asistencial”, y saber diferenciar la prestación por desempleo de las ayudas (subsidios), por lo que resulta importante incidir y profundizar en dicho aspecto.

## **1.2. Diseño del proyecto.**

Con el fin de presentar este estudio de manera clara y ordenada, el trabajo se ha estructurado en 5 capítulos. En el primer capítulo, se presentará una introducción teórica donde se explicará la importancia que tiene el desempleo en España. Además, se

definirá el concepto de desempleo y sus tipos y, seguidamente, se analizará el origen de éste desde los años 75-80 hasta la actualidad.

En el segundo capítulo, se concretará qué se entiende por prestación por desempleo y se realizará una evolución y una configuración actual de dicha prestación.

En el tercer capítulo, se realizará una explicación de los dos niveles de la prestación por desempleo, esto es, el contributivo y el asistencial. Una vez realizado esto, se comentarán las incompatibilidades que presenta la prestación de nivel asistencial y se profundizará en una comparación entre ambos niveles, poniendo de manifiesto también datos estadísticos de la evolución del número de beneficiarios de la prestación.

El cuarto capítulo estará compuesto por una comparación de las prestaciones por desempleo en Francia, Reino Unido y Alemania, con el fin de descubrir las ventajas y desventajas que presentan con respecto a España.

Por último, el quinto capítulo estará formado por las conclusiones principales del proyecto, así como por las limitaciones del trabajo de investigación. Asimismo, también se incluirá la bibliografía del trabajo donde se podrá consultar toda la información empleada durante la realización del TFG.

### **1.3. Objetivos.**

- Conocer la evolución histórica, la configuración actual y las modificaciones legislativas que han tenido lugar en la prestación por desempleo, incidiendo a la vez, en uno de sus niveles, el asistencial.
- Indagar en las comparaciones de las prestaciones de diferentes países de nuestro entorno, tales como Francia, Reino Unido y Alemania, con el objetivo principal de conocer las ventajas y desventajas que presentan con respecto a España.

## **2. MARCO TEÓRICO.**

A modo introductorio, y tomando como referencia las indicaciones de las asignaturas *Seguridad Social I, II, III*, y *Derecho del Trabajo I, II*, el marco teórico presenta una redacción de los diferentes cambios de leyes que han tenido lugar y que regulan el contenido del tema estudiado. Asimismo, la asignatura *Sistemas Laborales Comparados*, me ha permitido conocer con más facilidad las prestaciones en países de

nuestro entorno como Francia, Reino Unido y Alemania y estudiar las diferencias o similitudes que presentan con respecto a España.

En este apartado trato de investigar sobre el tema y documentarme para averiguar que se ha escrito en relación a las cuestiones de estudio planteadas, acudiendo a bibliografía recomendada por mi tutor del TFG, a información proporcionada durante mi estancia en el periodo de prácticas, diferentes libros o artículos doctrinales acerca del tema, así como páginas webs oficiales.

Primeramente, antes de entrar en materia, cabe decir que el periodo de tiempo que se analizará, como ya se ha comentado anteriormente, será desde el año 85 hasta la actualidad. En este sentido, también indicar que el desempleo es un tema muy discutido, ya que se encuentra muy presente en nuestro país, debido a la elevada tasa de desempleo que tiene; así pues, se ha escrito y, de hecho, se está escribiendo, una gran cantidad de artículos referentes a las prestaciones por desempleo y sus dos niveles.

### **3. DESEMPLEO.**

#### **3.1. Definición.**

En primer lugar, antes de proceder a explicar el origen del desempleo, es importante hacer especial hincapié sobre qué entendemos por éste, pues la expresión paro y desempleo, aunque se consideren palabras sinónimas y relacionadas, son acepciones distintas. El paro se refiere a una situación macroeconómica, general o colectiva de inactividad laboral; en cambio, el desempleo hace referencia a un estado o situación individual de desocupación, entendido también como el desajuste existente, en cada período, entre la oferta de trabajo y la demanda agregada de empleo por parte de las empresas<sup>4</sup>, que da lugar a la existencia de mayor número de trabajadores que puestos de trabajo disponibles, y que se origina porque la fuerza de trabajo disponible no se adapta a la demanda de trabajo.

En este sentido, el desempleo también puede entenderse que se refiere a aquellos quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo, en los términos previstos en el artículo 208.1 del Texto Refundido

---

<sup>4</sup>Novales, Alfonso; Sebastián, Carlos; Servén, Luis (1990). *El paro en España: características, causas y medidas*. Fedea, Madrid. Pág 20.

de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS), pues así queda expresamente regulado en el artículo 203.1 del TRLGSS.

Por tanto, podríamos afirmar que el desempleo se trata de la dificultad de poder trabajar a pesar de que la propia persona quiera.

Por otra parte, para que exista una situación de desempleo protegible no basta con la existencia de una falta de ocupación que se una con la capacidad y voluntad de trabajo, sino que también es importante que se haya producido una pérdida o reducción de una ocupación previa del sujeto protegido.<sup>5</sup>

Ante esto, decir que la pérdida de empleo puede ser total o parcial. Total cuando el trabajador cesa, con carácter temporal o definitivo, su puesto de trabajo y es privado de su salario (art. 203.2 TRLGSS). Y parcial, cuando el trabajador cesa parcialmente su jornada de trabajo, siempre que su salario sea objeto de reducción (art. 203.3 TRLGSS). Por su parte, para que la reducción de jornada determine la situación de desempleo, se exige que la reducción se produzca al menos en una tercera parte de la jornada de trabajo.<sup>6</sup>

Por otro lado, existen cuatro clases de desempleo según las causas que lo produzcan:

- **Desempleo cíclico**: la actividad económica de los países sufre variaciones, de manera que a épocas de desarrollo económico y elevados niveles de empleo le siguen otros momentos de recesión económica y caída de la demanda, por lo que incide en las elevadas tasas de desempleo.
- **Desempleo estacional**: como su propio nombre indica, es aquel que se produce por la variación de puestos de trabajo en determinadas épocas o estaciones del año. Lo característico de estos tipos de trabajo es que se alternen períodos de elevada actividad con períodos de baja actividad.
- **Desempleo friccional**: se refiere a la situación de desempleo en la que se encuentran aquellas personas que se toman un tiempo, bien para descansar, por estudios etc... o bien para buscar mejores oportunidades

---

<sup>5</sup>Desdentado Bonete, Aurelio; Mercader Uguina, Jesus. *El desempleo como...* Ob. cit. Pág 49.

<sup>6</sup>Desdentado Bonete, Aurelio; Mercader Uguina, Jesus. *El desempleo como...* Ob.cit. Pág 50.

en el mercado laboral, es decir, podríamos considerar que se trata del tiempo que tardan en encontrar otro empleo mejor que el que tenían.

- **Desempleo tecnológico o estructural**: es aquel causado por los cambios entre la oferta y la demanda de trabajo. Además, muchas veces este desempleo se identifica porque, en el sistema económico, hay más personas que buscan empleo que empleos disponibles. Dicho desempleo suele ser de larga duración y, en consecuencia, el más grave.

Por último, solo indicar que en España existen dos fuentes estadísticas básicas que se utilizan para medir el desempleo: la Encuesta de Población Activa (EPA) que realiza trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística (INE) y las cifras de paro registrado (PR) que publica mensualmente el Instituto Nacional de Empleo. Mientras que la primera utiliza criterios de tipo estadístico para medir el paro, la segunda se deriva de un registro de tipo administrativo.<sup>7</sup>

A continuación, en el siguiente apartado, se expondrá el origen del desempleo en España comprendiendo la fase temporal que va del año 1985 hasta la actualidad, esto es, 2015.

### **3.2. Evolución histórica del desempleo.**

Los años setenta fueron muy importantes para la economía y la sociedad española. Fueron los años de la transición política, cuando se sentaron las bases para la organización de nuestro modelo de sociedad. Empezaron con esplendor y acabaron en una larga y difícil recesión: diez años de bajo crecimiento, de destrucción de empleo y de adaptación a un cambio radical, pero muy necesario, para abandonar un modelo cerrado, proteccionista y conservador, y pasar a otro abierto, dinámico y liberal. En esos años, tuvo lugar una grave crisis política y económica, sobre el trasfondo de una disputa ideológica, para acabar en la política de consenso de los Pactos de La Moncloa.<sup>8</sup>

Más tarde, la aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso, para España, un cambio decisivo en la evolución histórica de la Seguridad Social en prácticamente todos sus ámbitos.

---

<sup>7</sup>Bentolila, Samuel; Toharia, Luis. *Estudios de Economía del Trabajo en España. III El Problema del Paro*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid. Pág 15.

<sup>8</sup>Argandoña Rámiz, Antonio. *Una historia del...* Ob. cit. Pág 50.

Durante la década de los años 1975-1985, la subida de precios del petróleo y la consecuente caída de actividad en la economía mundial, la evolución de los costes del trabajo y del crédito, el clima general de incertidumbre, la ausencia de una política económica adecuada durante los primeros años de la transición y la política monetaria llevada a cabo para reducir la inflación son factores que afectaron negativamente la rentabilidad de las empresas, produciendo resultados negativos en el empleo en aquellos años.<sup>9</sup>

Sin embargo, a mediados de los años 80 y principios de los 90, se inicia una recuperación económica debida principalmente a que las empresas recobraron su equilibrio financiero mediante la destrucción masiva de empleo.<sup>10</sup>

Así pues, la recuperación de las empresas permitió la creación de empleo, si bien ésta resultó insuficiente para que pudieran volver a incorporarse al mercado laboral todas aquellas personas que habían perdido su trabajo durante la grave crisis sufrida en la década anterior.

Hacia los años 90, las cifras de desempleo volvieron a crecer notablemente en España, tras la subida de los precios del petróleo y la Guerra del Golfo (1990-1991). A tales efectos, en 1992 la economía española sufría de nuevo una de las crisis más importantes de nuestro país, la crisis del Sistema Monetario Europeo, la cual sembró importantes dudas sobre la conveniencia de avanzar hacia la moneda única.<sup>11</sup>

En este sentido, las empresas reaccionaron a la caída de ventas deteniendo sus proyectos de inversión y reduciendo sus plantillas: al principio cancelaron, sobre todo, empleos permanentes, y luego, cuando la necesidad de ajustarse a la recesión se hizo más urgente, muchos contratos temporales.<sup>12</sup>

La adhesión de España al Tratado de Maastricht durante el mismo año, que creó la Unión Económica y Monetaria Europea, requería de un esfuerzo extraordinario para conseguir las condiciones establecidas, el control de la inflación y del déficit público. La recesión de 1993 retrasó la consolidación fiscal, que se reanudó un año más tarde, en 1994. La política monetaria volvió a ser expansiva a partir de la devaluación de Mayo

---

<sup>9</sup>Bentolila, Samuel; Toharia, Luis (1991). *Estudios de Economía del...* Ob. cit. Pág 40.

<sup>10</sup>Argandoña Rámiz, Antonio. *Una historia del...* Ob. cit. Pág 53.

<sup>11</sup>Vidales Picazo, María (2014). *La Crisis del Sistema Monetario Europeo y la conveniencia de establecerse como moneda única*. Revista electrónica. Pág 39.

<sup>12</sup>Argandoña Rámiz, Antonio. *Una historia del...* Ob. cit. Pág 105.

de 1993 y la reducción de los tipos de interés contribuyó positivamente a la recuperación económica.<sup>13</sup>

En cuanto a lo acabado de comentar, cabe decir que, al contrario de lo ocurrido en años anteriores, ante dicha situación, tanto las empresas como las familias españolas salieron rápidamente de aquella situación problemática, pues éstas se encontraban más sólidas y más consolidadas que anteriormente.

Posteriormente, a partir de 1995 y hasta el 2007, España gozaba de una etapa de prosperidad económica constante, conocida también como década dorada, que duró más de diez años, con tasas de crecimiento superiores a las de la media europea. Dicho crecimiento se debía principalmente al sector de la construcción.

El dinamismo en el sector inmobiliario creó miles de trabajos y estimuló la economía estatal, dando lugar al incremento desorbitado del endeudamiento bancario y privado.<sup>14</sup> Precisamente, así fue como se creó la burbuja inmobiliaria.

Sin embargo, dicho crecimiento se frenó rápidamente, pues en España, como es lógico, en 2008, explotó la crisis de la burbuja inmobiliaria, se fracturó la cadena de crédito y la de demanda, quedaron muchas viviendas sin vender, cerraron muchas empresas, se incrementó el desempleo y se dispararon los créditos morosos, dando lugar a una importante crisis.<sup>15</sup>

Esta última crisis es la más larga que ha tenido España, ya que se ha prolongado aproximadamente desde el 2008 hasta la actualidad, y es, probablemente, la más dura, pues la tasa de actividad y de empleo es muy baja, e incluso, la tasa de desempleo es casi el doble que en el resto de países de la UE.

Sin duda alguna, el principal impacto que ha tenido la actual crisis ha sido sobre el mercado de trabajo. España es, actualmente, junto con Grecia, el país con mayor tasa de paro de la UE, por lo que costará mucho tiempo reducir el nivel tan alto de desempleo y salir de la crisis tan profunda que actualmente padece. A continuación, se presenta una tabla y un gráfico de la evolución de la tasa de desempleo de alguno de los países de la UE comprendiendo la fase temporal del año 2007 al 2013.

---

<sup>13</sup>Argandoña Rámiz, Antonio. *Una historia del...* Ob. cit. Pág 105.

<sup>14</sup>Ruiz Campo, Sofía; Zhang,Linghua (2013). *La burbuja Inmobiliaria de España: Una comparación con el Mercado Inmobiliario de China*. Artículo financiero. Pág 2.

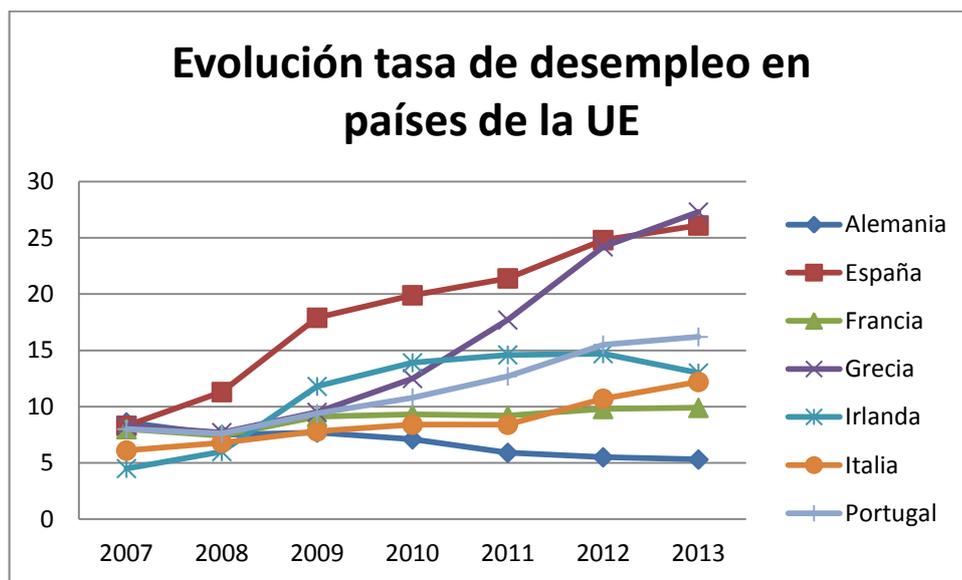
<sup>15</sup>Ruiz Campo, Sofía; Zhang,Linghua. *La burbuja...* Ob. cit. Pág 2.

**Tabla 1.** Evolución de la tasa de desempleo en algunos países de la UE (2007- 2013).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	8,6	7,5	7,7	7,1	5,9	5,5	5,3
España	8,3	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1
Francia	8	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	9,9
Grecia	8,3	7,7	9,5	12,5	17,7	24,2	27,3
Irlanda	4,5	6	11,8	13,9	14,6	14,7	13
Italia	6,1	6,8	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2
Portugal	8	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2

Fuente: INE / Elaboración propia.

**Figura 1.** Evolución de la tasa de desempleo en algunos países de la UE (2007-2013).



Fuente: INE / Elaboración propia.

Seguidamente, se analizará la evolución y configuración actual de la normativa más relevante de la prestación por desempleo a lo largo de la historia de nuestro país.

## CAPÍTULO II

### **4. LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO.**

#### **4.1. Definición.**

El objetivo de este apartado es analizar la evolución de la normativa más importante y la configuración actual de la prestación por desempleo en España.

La prestación por desempleo se puede definir como una ayuda económica que se provee mensualmente a todos aquellos trabajadores que se han quedado desempleados de forma involuntaria. Además, es una prestación contributiva, pues tenemos que contribuir a ésta, cuando estamos trabajando, de ahí que la cuantía varíe según la cotización que tenga cada uno. La prestación por desempleo la abona el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante SEPE). Actualmente se encuentra regulada en el Título III, Capítulo I del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio por el que se aprueba el TRLGSS*.

Dicha prestación tiene una doble dinámica impuesta por la Unión Europea: una activa y otra pasiva, con el objetivo de ayudar económicamente a la persona, colaborar en la búsqueda de empleo y en su reincorporación al mercado de trabajo.<sup>16</sup>

Las instituciones de previsión social de los distintos países del mundo se enfrentaron, se enfrentan y probablemente se enfrentarán, a uno de los problemas más importantes, consistente principalmente en la cobertura del desempleo, habida cuenta de las profundas e importantes implicaciones sociológicas y económicas que su protección reviste.<sup>17</sup>

En este mismo sentido, señalar que las políticas de empleo y de lucha contra el desempleo se encuentran en la encrucijada debido a la crisis de la sociedad del trabajo, que impone el reto de articular políticas activas de empleo en la dialéctica existente entre la creación y el reparto del empleo escaso.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup>Quintero Lima, M<sup>a</sup> Gema, Blázquez Agudo, Eva María (2012). *La protección por desempleo: ¿La ocupabilidad como contrapartida?*. Revista Doctrinal Aranzadi. Pamplona. Pág 3.

<sup>17</sup>Comas Barcelo, Antonio (1992). *Lecciones de Seguridad Social. Libro I*. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Baleares. Pág 683.

<sup>18</sup>De la Casa Quesada, Susana (2008). *La protección por desempleo en España: Configuración y régimen jurídico*. Comares. Albolote, Granada. Pág 1.

Las medidas a adoptar en cada país o en cada momento histórico determinado son más de carácter político que jurídico, debido al problema social que se produce.<sup>19</sup>

Seguidamente se expondrá la evolución y configuración actual de la prestación por desempleo.

#### **4.2. Evolución y configuración actual de la prestación por desempleo.**

El sistema de protección por desempleo ha sufrido muchas modificaciones, ya que se ha tenido que adaptar a las circunstancias de cada momento, por tanto, resulta lógico que se haya tenido que modificar, e incluso redactar nuevos reglamentos, para poder ajustarse a los tiempos actuales.

Los cambios legislativos, tan diversos y diferentes, han dificultado el correcto estudio y el conocimiento de dicho sistema de protección por desempleo. Es por eso que resulta atractivo hacer un análisis de las diferentes legislaciones que se han ido desarrollando a lo largo de los años en España, con el fin de conocer y tener una valoración completa de cómo era y de cómo se encuentra actualmente la prestación.

La regulación de la prestación, tal y como la conocemos hoy en día, surge a partir de mediados de los años 80 aproximadamente, si bien es cierto que existen algunas referencias normativas previas sobre la prestación por desempleo a lo largo de nuestro Sistema de Seguridad Social, como fueron el *Real Decreto de 18 de Marzo de 1919* y leyes como: *Ley de 9 de Septiembre de 1931*, *Ley 62/1961, de 22 de Julio*, *Ley 193/1963, de 28 de Diciembre*, el *Real Decreto 2065/1974, de 30 de Mayo*, *Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de Noviembre*, la *Ley 51/1980, de 8 de Octubre*, que configura el marco inicial del sistema actual de protección de desempleo, y el *Real Decreto 920/81, de 24 de Abril*, entre otros. En definitiva, como podemos ver, su origen se remonta a la segunda década del siglo XX.

He considerado importante centrarme y realizar el estudio a partir de la regulación de mediados de los años 80, ya que los antecedentes citados tienen poco que ver con la prestación actual.

Así pues, durante los años 84-85, debido al continuo deterioro de la situación de empleo y el descenso de la proporción de los desempleados acogidos a las diferentes

---

<sup>19</sup>Tamburi, Giovanni (1992). *Los sistemas de pensiones en la Europa de los 90*. Madrid. Pág 49.

prestaciones, resulta obligada la mejora y el perfeccionamiento del sistema protector anterior<sup>20</sup>, a través de la *Ley 31/1984, de 2 de Agosto, de protección por desempleo*<sup>21</sup> y el *Real Decreto 625/1985, de 2 de Abril*<sup>22</sup> que la desarrolla.

Los cambios más importantes que ésta llevó a cabo fueron sobre todo la mejora de la situación legal de desempleo, ya que protegía mediante el subsidio de desempleo a los mayores de 55 años con cargas familiares, y la ampliación de la cobertura de la prestación a 24 meses, con 3 meses de desempleo por cada año trabajado. Además, se garantizaba cobrar 3 meses de prestación con tan solo 6 meses trabajados. Otra aportación relevante de esta Ley fue la garantía que la cuantía de la prestación por desempleo sería como mínimo la del salario mínimo interprofesional (en adelante SMI) para todos los trabajadores con o sin cargas familiares y, por último, se introdujo un fortalecimiento de los dos niveles de la prestación por desempleo: el contributivo y el asistencial.

Asimismo, con la mencionada Ley aparece la primera regulación de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único con el *Real Decreto 1044/1985, de 19 de Junio*. Es decir, la persona que hubiera prestado servicios durante un tiempo determinado y, según el período de cotización que tuviera, se le podía abonar, de una sola vez, el importe de la prestación.

Posteriormente, el *Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de Marzo, de medidas adicionales de carácter social*<sup>23</sup>, modificaba los artículos del 13 al 15 de la *Ley 31/1984*, antes mencionada, en cuanto a lo referente a los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel asistencial, pues dicho Real Decreto (en adelante RD) ampliaba la cobertura de protección a los mayores de 45 años y para aquellos que tuvieran cargas familiares. De igual forma, también variaba diversos aspectos como el hecho de pasar de 55 a 52 años de edad para acceder a la prórroga indefinida del subsidio, por ejemplo. Asimismo, se ampliaba en 6 meses la duración máxima del subsidio a los mayores de 45 años con cargas familiares o, independientemente de la edad que tuvieran, pero siempre y cuando llevaran más de dos años desempleados.

---

<sup>20</sup>Comas Barcelo, A. *Lecciones de...* Ob. cit. Pág 689.

<sup>21</sup>Publicado en el BOE el 4 de Agosto de 1984.

<sup>22</sup>Publicado en el BOE el 7 de Mayo de 1985.

<sup>23</sup>Publicado en el BOE el 1 de Abril del 1989.

Otra de las modificaciones se produjo un año más tarde, en 1990, con la *Ley 26/1990, de 20 de Diciembre*<sup>24</sup>, por la que se establecía en el Sistema de la Seguridad Social prestaciones no contributivas<sup>25</sup>. La mencionada Ley se centraba en garantizar las pensiones de jubilación e invalidez, así como las prestaciones económicas por hijos a cargo, del Sistema de la Seguridad Social, a todos los ciudadanos, aun cuando no hubieran cotizado nunca o el tiempo cotizado no fuera suficiente para poder recibir la prestación, pues así queda reflejado en la exposición de motivos de la misma.

Más tarde, la *Ley 22/1992, de 30 de Julio, sobre medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección por desempleo*<sup>26</sup>, adoptó medidas con la finalidad de asegurar el equilibrio financiero del sistema, debido al déficit del Instituto Nacional de Empleo (en adelante INEM), adoptando medidas como elevar a 12 meses el período mínimo de cotización para acceder a la prestación contributiva, reducir la duración y la cuantía durante el primer año de percepción, modificar la duración del subsidio por desempleo e, incluso, eliminar la prestación de asistencia sanitaria del nivel asistencial.

En definitiva, bajo mi punto de vista, considero que se produce un endurecimiento y un significativo paso hacia atrás en cuanto a las condiciones para poder acceder a la prestación que nunca antes, con la legislación previa, se había producido.

Por otro lado, en 1993, debido al importante gasto en desempleo, se aprueba la *Ley 21/1993, de 29 de Diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1994*<sup>27</sup>, que consideraba las prestaciones económicas por desempleo como rendimiento del trabajo, por lo que dejaban de estar exentas al impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante IRPF) y, por tanto, implicaba la reducción de la cuantía que recibía la persona beneficiaria.

Casi al mismo tiempo, cabe destacar también la *Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la*

---

<sup>24</sup>Publicado en el BOE el 22 de Diciembre del 1990.

<sup>25</sup>Por prestaciones no contributivas se refiere a la pensión de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijos a cargo.

<sup>26</sup>Publicado en el BOE el 4 de Agosto de 1992.

<sup>27</sup>Publicado en el BOE el 30 de Diciembre de 1993.

*protección por desempleo*<sup>28</sup> con el fin de reducir el excesivo gasto del Sistema. Las reformas de esta Ley consistían en<sup>29</sup>:

- “La involuntariedad en la situación de desempleo debía ser demostrada por parte del trabajador mediante la búsqueda activa de empleo, la aceptación de las ofertas adecuadas que le proporcionasen el servicio público de empleo, o la participación en acciones de formación o reconversión profesional.
- Se aproximaba la cuantía de la prestación a los porcentajes previstos en relación con las rentas netas dejadas de percibir por el trabajador con independencia de la situación personal o familiar de éste, y la no retención de las correspondientes aportaciones del trabajador a la Seguridad Social.
- Se reordenó el nivel asistencial, endureciendo los requisitos exigidos para tener derecho al subsidio, al revisar el concepto de responsabilidades familiares, de manera coherente con la protección mediante la prestación de nivel contributivo.
- Se aumentó el carácter restrictivo en relación a lo que se denomina “conductas socialmente insolidarias” en el disfrute indebido de prestaciones por desempleo, cometidas tanto por los propios beneficiarios de la misma, como por los empresarios que contrataban irregularmente”.

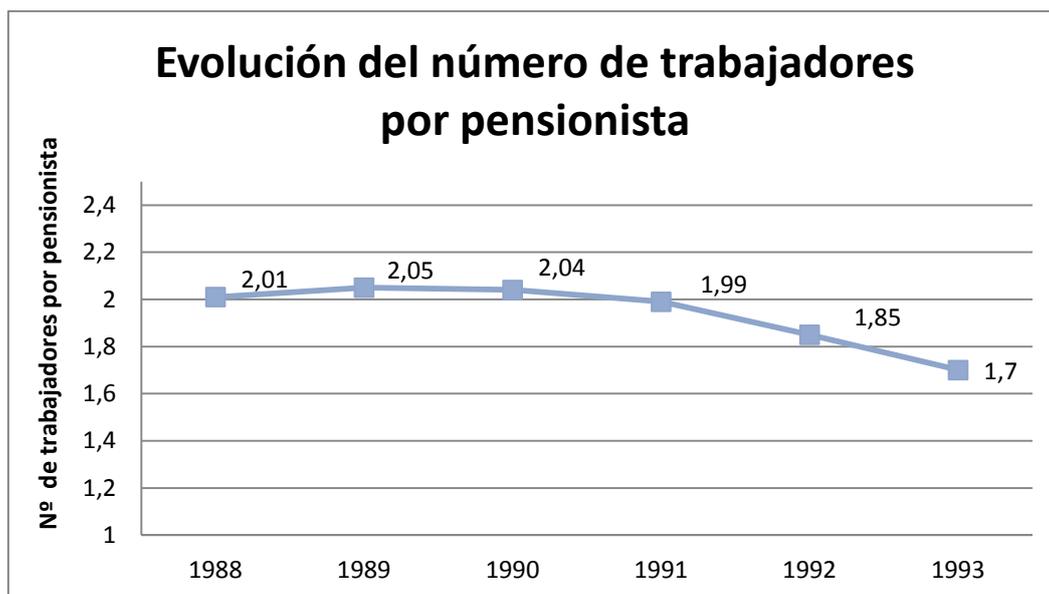
En definitiva, a modo de resumen, podemos decir que se introducían importantes cambios en el nivel asistencial hasta ahora inexistentes, pues se incorporó como requisito para tener derecho al subsidio la obligatoriedad del desempleado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción o formación y, además, se añadió el límite de rentas del desempleado para tener derecho al subsidio, reduciéndose hasta el 75% del SMI.

Esta última Ley y la *Ley 21/1993* anterior, se llevaron a cabo principalmente para reducir el excesivo gasto de nuestro Sistema en el que estábamos sumergidos en esos años. En la figura 2, se muestra la evolución del número de trabajadores por pensionista a finales de los años 80 y principios de los 90, con el objetivo de reflejar el descenso que se produjo en la relación entre trabajadores y pensionistas en esos años.

---

<sup>28</sup>Publicado en el BOE el 29 de Diciembre de 1993.

<sup>29</sup>Exposición de motivos de la Ley 22/1993, de 29 de Diciembre.

**Figura 2.** Evolución del número de trabajadores por pensionista entre 1988-1993.

Fuente: Ministerio de trabajo, Seguridad Social e INE / Elaboración propia.

Por otro lado, prácticamente en menos de un año, se aprobó el *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*<sup>30</sup>. Cabe decir que, actualmente, es la *Ley General de la Seguridad Social* vigente en España y que ésta no incorpora prácticamente modificaciones en cuanto a los requisitos para acceder a la prestación, duración, cuantía, etc...

Dicho RD comprende las prestaciones económicas por desempleo, tanto su nivel contributivo como el asistencial, remitiéndose como ya he comentado, al Título III, Capítulo I (artículos 203- 222) del mismo.

Desde la aprobación del mencionado RD, los cambios legislativos han sido prácticamente muy escasos. Aún así, destacaré las pequeñas modificaciones que se han llevado a cabo desde la aprobación de éste último, únicamente haciendo referencia a aquellos RD o Leyes que han tenido más trascendencia e importancia en España.

La *Ley 42/1994, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*<sup>31</sup> estableció programas que fomentaban la contratación por parte de pequeñas empresas de

<sup>30</sup>Publicado en el BOE el 29 de Junio de 1994.

<sup>31</sup>Publicado en el BOE el 31 de Diciembre de 1994.

trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo, tanto de nivel contributivo como de asistencial.

En mi opinión, esta medida fue muy acertada para favorecer la contratación de personas que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad económica, ya que en España las pequeñas y medianas empresas son las que más empleo crean.

Un año después, como consecuencia del desempleo estacional que vivía España y que afectaba especialmente a los trabajadores agrarios, que habían pasado de representar el 16%, respecto al empleo total, a tan solo el 8% en los últimos 10 años<sup>32</sup>, se aprobó el *Real Decreto 273/1995, de 24 de Febrero*<sup>33</sup>, por el que se modifica el *Real Decreto 1387/1990, de 8 de Noviembre*, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social, con el fin de facilitar el acceso y los requisitos exigidos para que dichos trabajadores pudieran tener derecho al subsidio.

Poco más tarde, el *Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de Abril*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de procedimiento laboral<sup>34</sup> también incorporó temas en cuanto al desempleo se refiere, concretamente en el redactado legal de su artículo 111.1 b), pues señalaba que “en aquellos casos, en que el empresario hubiera optado por la indemnización, el recurso interpuesto (ya sea por el trabajador o el empresario) contra una sentencia declarativa de la improcedencia del despido, colocaba al primero en situación legal de desempleo involuntario, considerándose el período como cotizado a efectos del reconocimiento de un futuro derecho a la prestación por desempleo”.

Considero adecuada esta medida, especialmente para evitar perjuicios a los trabajadores que tuvieran que esperar muchos meses a la resolución de los recursos presentados, como consecuencia del colapso que a menudo afecta a los juzgados laborales.

Por otro lado, con el fin de mejorar la situación en nuestro país ante los graves problemas de desempleo y precariedad laboral, también es importante destacar la Ley

---

<sup>32</sup>Las actividades productivas (2013) en:<http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/economia-espanola/economia-espanola/materiales-de-clase/Tema%204.pdf>.

<sup>33</sup>Publicado en el BOE el 25 de Febrero de 1995.

<sup>34</sup>Publicado en el BOE el 11 de Abril de 1995.

*64/1997, de 26 de Diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo*<sup>35</sup> así como, el *Real Decreto 8/1997, de 16 de Mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida*<sup>36</sup>, y por último, el *Real Decreto Ley 9/1997, de 16 de Mayo, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo*<sup>37</sup>. Todas estas normativas se aprobaron con la finalidad de intentar crear un empleo de mayor calidad, que ofreciera a los trabajadores una situación de estabilidad y seguridad en el trabajo, ya que la problemática de la precariedad laboral seguía presente en España, a pesar de las diversas modificaciones legislativas que se habían ido llevando a cabo para intentar resolverla.

La mencionada Ley y los dos RD consistían básicamente en modificaciones en cuanto a la estabilidad en el empleo y creación del mismo, sobretodo centrándose en el colectivo de los jóvenes y mujeres, ya que ambos colectivos son los que tradicionalmente han padecido tasas de desempleo más elevadas en nuestro país. Además, tenían como objeto potenciar la contratación indefinida y reducir la temporalidad, para así intentar conseguir reducir la tasa de desempleo que se situaba alrededor del 20%.

No obstante, la situación en España continuaba siendo prácticamente igual, por lo que los cambios no fueron suficientes para crear el empleo que se necesitaba durante aquellos años; así pues, hacía falta todavía nuevos cambios legislativos para intentar cubrir las lagunas actualmente existentes en nuestro Sistema.

Debido a esta situación, posteriormente, se aprobó el *Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de Mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*<sup>38</sup>, el cual introdujo una importante modificación en cuanto a las prestaciones por desempleo se refiere. Estas modificaciones no afectaban ni la cuantía ni la duración, ni el tiempo necesario para tener derecho a ella, sino más bien a los niveles de la prestación, el contributivo y el

---

<sup>35</sup>Publicado en el BOE el 30 de Diciembre de 1997.

<sup>36</sup>Publicado en el BOE el 17 de Mayo de 1997.

<sup>37</sup>Publicado en el BOE el 17 de Mayo de 1997.

<sup>38</sup>Publicado en el BOE el 25 de Mayo de 2002.

asistencial, ya que incidía en los requisitos para tener derecho a ambas, al nacimiento de la prestación y las condiciones para la suspensión y extinción<sup>39</sup>.

Además, el citado RD incorporó diversos programas destinados a incrementar la ocupabilidad en el país (como otros RD anteriores), amplió la protección de la prestación por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores eventuales agrarios y reguló el programa de Renta Activa de Inserción (RAI), ampliando el acceso a los parados mayores de 45 años que llevasen más de 12 meses sin trabajar y a parados de cualquier edad que fueran discapacitados, emigrantes retornados o víctimas de violencia doméstica.

El gobierno español era consciente de la situación por la que muchos de sus ciudadanos estaban pasando, sabía que resultaba adoptar otras medidas para intentar mejorar la situación del país, por eso se iban aprobando diferentes Leyes o RD para ver si, con la aprobación de éstas, la situación mejoraba.

Así pues, durante el mismo año, 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*<sup>40</sup> se aprobó, entre otros muchos aspectos, para dar oportunidades de trabajo a todas las personas que quisieran entrar de nuevo al mercado de trabajo mediante ayudas que les facilitase la movilidad geográfica. Se estableció también la posibilidad de compaginar la prestación por desempleo con el trabajo, se modificó parcialmente el nivel contributivo y el asistencial en el régimen general y se configuró, de nuevo, el desempleo en el régimen agrario.

En definitiva, tras la reforma de 2002, se produce un recorte de la cuantía de la prestación básica y un replanteamiento del concepto de desempleo por la vía de condicionar el derecho a la adopción y suscripción por parte del beneficiario de medidas de activación (compromiso de actividad) y limitación del rechazo de ofertas de empleo. Por lo tanto, del endurecimiento de los requisitos de acceso y recorte de la cuantía de años anteriores, se pasó al endurecimiento de los requisitos del mantenimiento del derecho.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>Albiol Montesinos, Ignacio, Blasco Pellicer, Ángel. *Desempleo y...* Ob. cit. Pág 12.

<sup>40</sup>Publicado en el BOE el 13 de Diciembre de 2002.

<sup>41</sup>Blasco Lahoz, José Francisco; López García, Juan (2014). *Manual Curso de Seguridad Social*. Tirant lo Blanch. 6ªEdición. Valencia. Pág 534.

Se creía que esta Ley iba a tener importantes trascendencias prácticas en cuanto a la situación de los trabajadores desempleados y, de hecho, fue así, puesto que facilitó la creación de empleo coincidiendo con una época de reactivación económica, que se prolongó hasta prácticamente el año 2006.

En dicho año, la tasa de desempleo alcanzó cifras muy inferiores, situándose cerca del 8%<sup>42</sup>, valores que no se habían visto desde finales de los años 70, pero aún así, seguían habiendo varios problemas a los que debía ponerse solución. A tales efectos, se aprobó la *Ley 5/2006, de 9 de Junio, para la mejora del crecimiento y del empleo*<sup>43</sup>. Esta Ley, como su propio nombre indica, tenía como objeto la mejora de la calidad del empleo, el estímulo de la conversión de contratos temporales en indefinidos, modificando el sistema de incentivos a la contratación indefinida y la reducción de cotizaciones empresariales, pues así lo señala la exposición de motivos de la misma.

Poco después, la *Ley 43/2006, de 29 de Diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo*<sup>44</sup> sigue los pasos de anteriores reformas, ya que como las otras, también trataba de fomentar la contratación indefinida y la mejora del mercado de trabajo, facilitando el acceso a la prestación de desempleo para mayores de 45 años y articulando un sistema específico de protección por desempleo para los trabajadores discontinuos, conjugando un modelo de crecimiento económico basado en la competitividad de las empresas<sup>45</sup>.

Por otro lado, en la *Ley 40/2007, de 4 de Diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*<sup>46</sup>, la única cuestión en materia de desempleo que se encuentra modificada es la cotización de los beneficiarios del subsidio por desempleo mayores de 52 años, ya que a partir de la aprobación de dicha Ley, se realiza sobre una base más alta.

Prácticamente un año más tarde, en 2008, es importante destacar también *el Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de Septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no*

---

<sup>42</sup>Dato extraído del INE.

<sup>43</sup>Publicado en BOE el 16 de Junio de 2006.

<sup>44</sup>Publicado en BOE el 30 de Diciembre de 2006.

<sup>45</sup>Navarro, Javier (2012). *La historia de la prestación por desempleo en España, altibajos, mejoras y recortes*. En: [www.elblogsalmon.com/historia-de-la-economia/la-historia-de-la-prestacion-por-desempleo-en-espana-historia-de-altibajos-mejoras-y-recortes](http://www.elblogsalmon.com/historia-de-la-economia/la-historia-de-la-prestacion-por-desempleo-en-espana-historia-de-altibajos-mejoras-y-recortes).

<sup>46</sup>Publicado en el BOE el 5 de Diciembre de 2007.

*comunitarios que retornen voluntariamente a su país de origen*<sup>47</sup>, pues con éste se permitió contar con un instrumento normativo que regulase el abono de la prestación por desempleo, de forma acumulada y anticipada, cuando el trabajador extranjero desempleado en España decidiera retornar a su país de origen y se comprometiera a no regresar a España en 3 años y volver a su país de origen en un máximo de 30 días a contar a partir del primer pago de la prestación. Además, las personas interesadas en el retorno podían recibir ayudas complementarias para facilitar el viaje a su país de origen.<sup>48</sup>

A partir del 2008, como ya comenté en el punto anterior, como consecuencia de la actual crisis económica que ha afectado principalmente al sector de la construcción, era necesario reformar y contribuir a la rápida recuperación económica del país.

De este modo, se aprobó el *Real Decreto 1975/2008, de 28 de Noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*<sup>49</sup> para dar ayuda a quienes tuvieran cargas familiares, pues son los que más sufrían en tiempos de crisis, puesto que no solo tenían que mantenerse a ellos mismos sino también a todos aquellos que estuvieran a su cargo, por lo que los medios económicos que necesitaban eran superiores que el resto.

En este sentido, dicho RD estableció bonificaciones en las cuotas empresariales de la SS para aquellos empresarios que contratasen de forma indefinida a trabajadores con responsabilidades familiares y se aumentó el porcentaje que podían capitalizar los beneficiarios de la prestación que pretendían iniciar una actividad por cuenta propia.

Posteriormente, se promulgó el *Real Decreto Ley 2/2009, de 6 de Marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento de empleo y la protección de las personas desempleadas*<sup>50</sup>, el cual ampliaba la cobertura de protección de los desempleados que ya habían agotado su prestación, con el fin de evitar la exclusión social. Sin lugar a dudas, lo que se pretendía con dicho RD era asegurar una garantía de ingresos mínimos para todas aquellas personas que carecían de cualquier tipo de rentas.

---

<sup>47</sup>Publicado en el BOE el 20 de Septiembre de 2008.

<sup>48</sup>Exposición de motivos del Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de Septiembre.

<sup>49</sup>Publicado en el BOE el 2 de Diciembre de 2008.

<sup>50</sup>Publicado en el BOE el 7 de Marzo de 2009.

A finales de año, también tuvo lugar la *Ley 27/2009, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*<sup>51</sup>, la cual prácticamente llevaba a cabo medidas parecidas a la Ley y al RD anterior, es decir, seguían fomentando bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la SS y se eliminaba el mes de espera para poder cobrar el subsidio de desempleo (impuesto en normativas anteriores). Además, se restablecía la prestación por desempleo y la cotización a la SS de los trabajadores a los que se les había suspendido el contrato de trabajo o reducido su jornada laboral por un expediente de regulación de empleo (en adelante ERE).

En 2010, la crisis inmobiliaria continuaba afectando a casi todo el mercado de trabajo de nuestro país. La situación resultaba muy alarmante, ya que la destrucción de empleo seguía a un ritmo muy elevado y afectaba cada vez a un porcentaje más amplio de población, por lo que se promulgó el *Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*<sup>52</sup> y la *Ley 35/2010, de 17 de Septiembre, para la reforma del mercado de trabajo*<sup>53</sup>.

Como aspectos más destacables, señalar que, tanto el RD como la Ley citada, pretendían contribuir, como es lógico ante la situación del país, a la reducción del desempleo y al incremento de la productividad de la economía española, tratando de corregir la dualidad del mercado de trabajo, promoviendo la estabilidad en el empleo e incrementando la flexibilidad interna (modificación sustancial de condiciones de trabajo, movilidad geográfica...) y la flexibilidad de salida (rebaja del despido, por ejemplo).<sup>54</sup> No obstante, también se proporcionaban más oportunidades de trabajo a los jóvenes a través de los contratos formativos, introduciendo una ampliación en su acción protectora, es decir, con la entrada de este RD pasan a cotizar por la contingencia de desempleo.

En relación a lo acabado de comentar, destacar que se hizo una huelga general para protestar contra esta reforma laboral, pues los sindicatos convocantes<sup>55</sup> opinaban que no servía para crear empleo ni reducir la dualidad del mercado laboral, sino más bien para aumentar la temporalidad. De igual forma, consideraban que con dicha reforma se

---

<sup>51</sup>Publicado en el BOE el 31 de Diciembre de 2009.

<sup>52</sup>Publicado en el BOE el 17 de Junio de 2010.

<sup>53</sup>Publicado en el BOE el 18 de Septiembre de 2010.

<sup>54</sup>Exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio.

<sup>55</sup>Huelga general convocada por Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores.

facilitaba el despido (ya que se ampliaban las causas para hacerlo más fácil) y reforzaba a los empresarios para modificar las condiciones de trabajo, tales como el horario, la movilidad geográfica y funcional, entre otros.<sup>56</sup>

Dicha reforma no consiguió sus objetivos, sino más bien fue un fracaso, ya que en España, por primera vez, se superaron los 5 millones de desempleados<sup>57</sup> en el año 2011, de manera que la destrucción de empleo continuaba teniendo un ritmo elevado.

Seguidamente, en el año 2011, de entre los diversos RD y leyes promulgadas durante ese año, destacaré especialmente el *Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de Agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo*<sup>58</sup>, ya que mantiene relación con el RD anterior, en el sentido de que, al ser los jóvenes el colectivo más desprotegido, se dirigía a la configuración del contrato para la formación y el aprendizaje, que permitía combinar el trabajo con la formación. Igualmente, también incluía reducciones de las cotizaciones de las empresas a la SS para contrataciones iniciales y para los contratos temporales o a tiempo parcial que se transformasen en indefinidos.

Todo ello con el objetivo principal de reducir la elevada tasa de desempleo producida desde el comienzo de la crisis.

Por otro lado, durante el año 2012, España seguía teniendo una situación muy precaria, pues a principios de año, la tasa de desempleo se situaba casi en el 23%.<sup>59</sup>

A tales efectos, la gravedad de la situación económica y del empleo exigía adoptar una reforma inmediata que proporcionase a los operadores económicos y laborales seguridad jurídica y confianza para conseguir recuperar el empleo.<sup>60</sup>

Así pues, tuvo lugar la aprobación del *Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de Febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*<sup>61</sup>. La reforma apostó esta

---

<sup>56</sup>Canales, Abraham (2010). *Manifiesto de la Huelga General 29 de Septiembre*. En: <http://www.otromundoesposible.com/2010/06/22/manifiesto-de-la-huelga-general-29-septiembre/> y Martínez, Juan Carlos (2010). *Las claves de la reforma laboral: el Gobierno abarata y facilita el despido*. En: <http://www.20minutos.es/noticia/739190/0/claves/reforma/laboral/>.

<sup>57</sup>Dato extraído de la EPA.

<sup>58</sup>Publicado en el BOE el 30 de Agosto de 2011.

<sup>59</sup>Dato extraído de la EPA.

<sup>60</sup>Exposición de motivos del Real Decreto Ley 3/2012.

vez por modificaciones como la reducción de la indemnización por despido improcedente de 45 a 33 días, por la ampliación de las causas del despido objetivo, por un nuevo contrato indefinido para las PYMES (pequeñas y medianas empresas), por un nuevo contrato para la formación y aprendizaje para intentar reducir la elevada tasa de desempleo juvenil e. incluso, por una reorientación de las bonificaciones a la contratación, entre otras.

Más tarde, con la intención de reducir los desequilibrios económicos producidos, se aprobó el *Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*<sup>62</sup>. Este RD dio lugar a una serie de recortes, no solo en materia económica, como la supresión de la paga extra a los trabajadores públicos, sino también en materia de protección por desempleo, ya que se estableció un nuevo porcentaje a los nuevos beneficiarios de la prestación, del 50% de la base reguladora a partir del 7º mes. Igualmente, se eliminó la contribución a la SS por parte de la entidad gestora de parte de la cotización que le corresponde al trabajador en situación de desempleo.<sup>63</sup>

En cuanto a los subsidios por desempleo se refiere, el mencionado RD también hizo referencia, pues se eliminó el subsidio especial para mayores de 45 años que hubieran agotado la prestación contributiva y se reorganizó el régimen regulador del subsidio para mayores de 52 años. Y por último, se suprimieron todas las bonificaciones, a excepción de las del contrato de apoyo a los emprendedores, de jóvenes, de mayores de 45 años parados de larga duración y a las mujeres.<sup>64</sup>

Como consecuencia de las modificaciones legislativas llevadas a cabo durante ese año, los principales sindicatos del país convocaron dos huelgas generales, la primera en Marzo y la segunda en Noviembre, ya que consideraron que se estaba utilizando la crisis económica como un pretexto para recortar derechos de los trabajadores y facilitar el despido de los mismos.

---

<sup>61</sup>Publicado en el BOE el 11 de Febrero de 2012.

<sup>62</sup>Publicado en el BOE el 14 de Julio de 2012.

<sup>63</sup>Exposición de motivos del Real Decreto Ley 20/2012.

<sup>64</sup>Exposición de motivos del Real Decreto Ley 20/2012.

Un año más tarde, con 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*<sup>65</sup> se estableció la posibilidad de compatibilizar el trabajo por cuenta propia con la percepción de la prestación por desempleo, con el principal objetivo de permitir que los perceptores de dicha prestación pudieran incrementar sus ingresos. Este aspecto, también era posible en el caso de los trabajadores menores de 30 años que iniciasen una actividad por cuenta propia, siempre que no tuvieran cargas familiares y lo solicitasen en el plazo de 15 días a contar desde la fecha de dicha actividad, en este caso, éstos podrían compatibilizar la prestación con dicho trabajo durante un máximo de 270 días o por el tiempo que le quedará por cobrar de la prestación.

Por último, se estableció también un aumento del plazo de suspensión de la prestación por desempleo de 60 meses, en el caso que los trabajadores menores de 30 años iniciaran una actividad por cuenta propia y causaran baja.

Poco después, como consecuencia de la evolución demográfica caracterizada por la baja natalidad y la elevada esperanza de vida, se plantean algunos cambios de cara a garantizar la viabilidad del sistema de pensiones. Así pues, con la aprobación del *Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de Marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*<sup>66</sup> se introdujeron modificaciones para prolongar la vida activa, como por ejemplo la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo por cuenta propia o ajena. Por otra parte, se adoptaron medidas para reducir el despido en las empresas del colectivo de mayores de 52 años, estableciendo aportaciones económicas para aquellas empresas con beneficios que utilizasen el criterio de la edad como factor preferente de despido.

Por otro lado, a finales del 2014, debido a la presencia de indicadores macroeconómicos positivos, como el crecimiento del producto interior bruto (PIB), se promulgó una de las últimas leyes en materia de desempleo, concretamente el *Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de Diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*<sup>67</sup>, el cual planteó programas de fomento de empleo y de la calidad del mismo, especialmente dirigido a aquellos que tuvieran responsabilidades

---

<sup>65</sup>Publicado en el BOE el 23 de Febrero de 2013.

<sup>66</sup>Publicado en el BOE el 16 de Marzo de 2013.

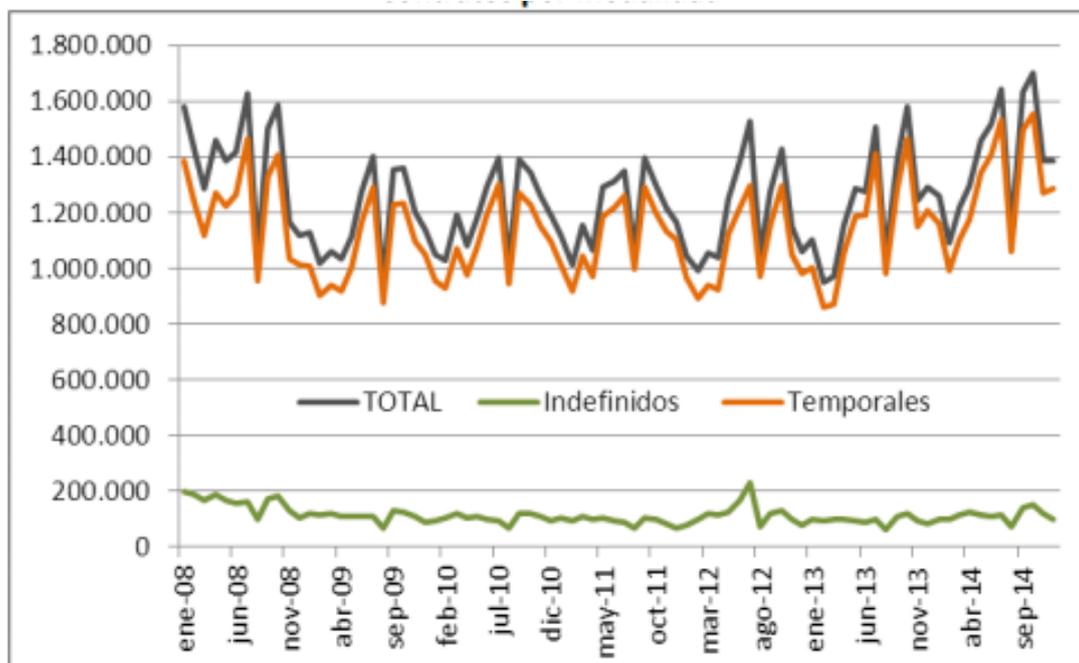
<sup>67</sup>Publicado en el BOE el 20 de Diciembre de 2014.

familiares, fueran parados de larga duración y hubieran quedado fuera del ámbito de la protección por desempleo al menos 6 meses.

A título de resumen, señalar que, como podemos observar, son numerosas las modificaciones legislativas que se han llevado a cabo en materia de desempleo en el período estudiado. De esta forma, y a pesar de no pocas normas que regulaban situaciones específicas de desempleo, considero que más que un cambio legislativo se trataba más bien de saber adaptar las legislaciones al tiempo actual, es decir, a la situación del país en cada momento determinado.

No obstante, en el análisis de la evolución de las normativas, podemos observar como en casi cada una de las Leyes o RD insisten en crear empleo estable y de calidad, objetivo que, en mi opinión, no se ha conseguido, pues la tasa de desempleo española ha sido siempre una de las más altas de la UE. Es más, especialmente en los últimos años se ha producido un incremento del empleo precario (empleo por horas, mal remunerado, etc...). A continuación, se muestra una figura sobre la evolución de los contratos en función de la modalidad entre el 2008-2014.

**Figura 3.** Evolución de los contratos en función de la modalidad (2008-2014).

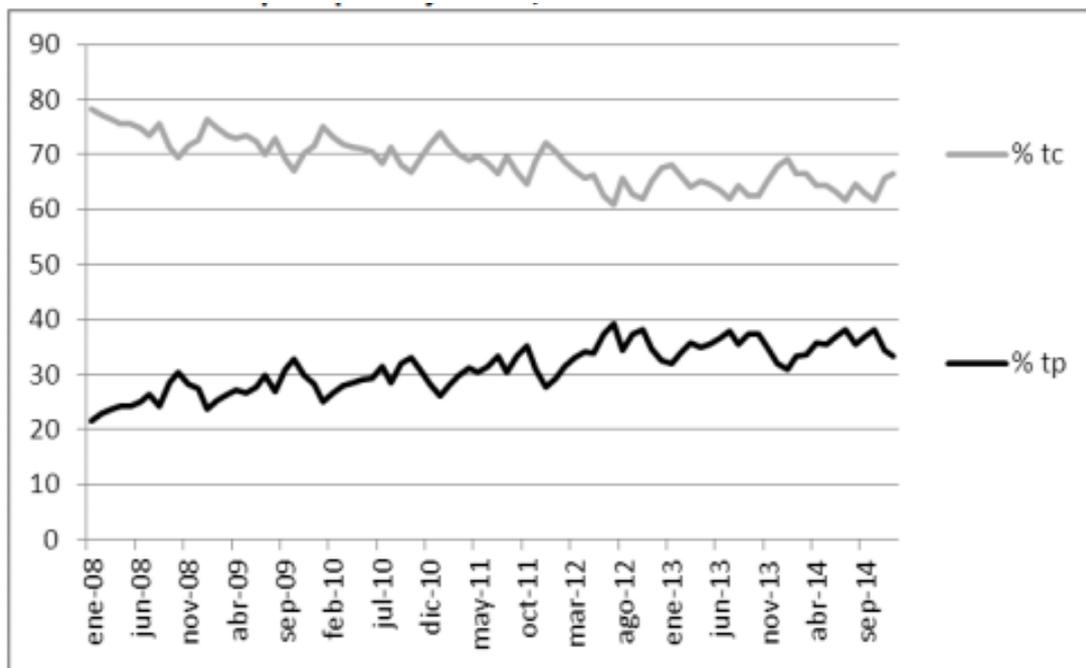


Fuente: UGT a partir de datos del SEPE.

Como se puede observar, la figura muestra que desde el año 2008 los contratos de modalidad indefinida se han mantenido por debajo de los 200.000, mientras que los contratos temporales presentan una mayor variabilidad y se sitúan aproximadamente entre los 900.000 y 1.500.000, de manera que representa un porcentaje muy elevado con respecto a los indefinidos, por lo tanto, como se refleja el concepto de empleo estable no queda demostrado con los datos.

Seguidamente, se muestra otra figura que hace referencia a la evolución del tipo de jornada, comprendiendo la fase temporal de los años 2008-2014.

**Figura 4.** Evolución del tipo de jornada (2008-2014).

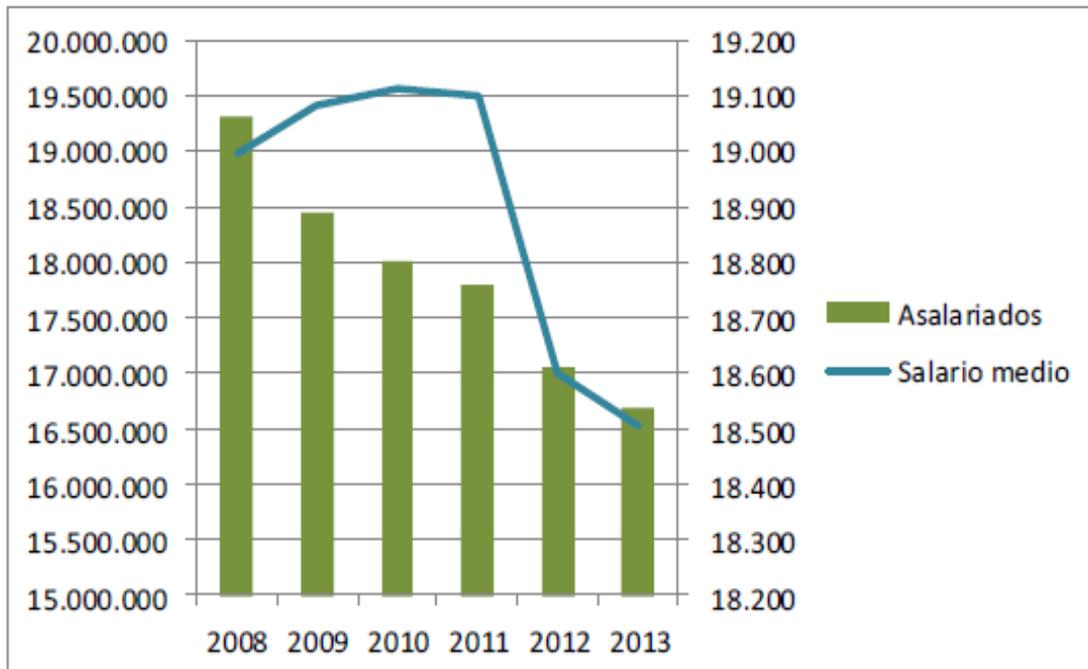


Fuente: UGT a partir de datos del SEPE.

Este gráfico pone de manifiesto como desde 2008 el porcentaje de trabajadores a jornada completa se ha reducido, aproximadamente en un 15%, mientras que el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial ha aumentado en un tanto por ciento similar. Teniendo en cuenta que muchas personas se ven obligadas a trabajar a tiempo parcial, implicando una menor cotización y salario, considero que en estos últimos años se ha producido un deterioro en la calidad del empleo y no se ha conseguido el objetivo de muchas de las normativas citadas, esto es, empleo estable y de calidad.

Finalmente, en este sentido, también es importante destacar la evolución de los salarios de los años 2008-2013, que se muestra en la siguiente figura:

**Figura 5.** Evolución del número de asalariados y salarios medios en España (2008-2013).



Fuente: UGT a partir de datos de la Agencia Tributaria.

Según la figura, se puede observar como los salarios se han visto reducidos desde el año 2011, donde alcanzan el techo de de 19.100€, a 18.500€ en 2013, por lo que los trabajadores que conservan su empleo han perdido poder adquisitivo en el período citado.

En definitiva, según los datos extraídos, queda reflejado lo que anteriormente se ha comentado, es decir, aumento de los contratos temporales a jornada parcial, un descenso de los salarios y, por lo tanto, una precarización del empleo. La situación es, como vemos, muy alejada del objetivo planteado.

### CAPÍTULO III

#### **5. NIVELES DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO: CONTRIBUTIVO Y ASISTENCIAL.**

##### **5.1. Nivel contributivo.**

La protección por desempleo, tal y como ya he ido comentado a lo largo del trabajo, se estructura en dos niveles de carácter público y obligatorio<sup>68</sup>, que son el nivel contributivo y el asistencial.

A pesar de que el tema principal de estudio del presente TFG es la prestación por desempleo de nivel asistencial, también creo oportuno incidir, aunque en menor detalle, en la prestación de nivel contributivo para así, posteriormente, identificar cuáles son las diferencias entre ambos y realizar un estudio más completo sobre el tema.

Así pues, el nivel contributivo puede ser definido como aquel que está compuesto por prestaciones sustitutas de salarios dejados de recibir por la persona interesada a causa de la pérdida involuntaria de su empleo (desempleo total) o de la reducción de su jornada, entre un mínimo de 10 y un máximo de un 70%, siempre y cuando su salario se vea afectado (desempleo parcial).

La prestación de nivel contributivo o, lo que es lo mismo, prestación por desempleo, se encuentra regulada en los artículos 207 al 214 del TRLGSS.

El nivel contributivo no se refiere exclusivamente a la situación de desempleo, sino que también se consideran prestaciones contributivas la asistencia sanitaria y farmacéutica, la incapacidad temporal, la maternidad o paternidad, la jubilación, la protección por muerte y supervivencia y la prestación a favor de familiares, por ejemplo.

Como todas las prestaciones, las personas que deseen ser beneficiarias de alguna protección deben cumplir una serie de requisitos. En este caso, para poder solicitar la prestación por desempleo de nivel contributivo los requisitos obligatorios son<sup>69</sup>:

- ✓ Estar en situación legal de desempleo.

---

<sup>68</sup>Art.204.1 del TRLGSS.

<sup>69</sup>Art. 207 del TRLGSS.

- ✓ Estar afiliado a la SS y en situación de alta.
- ✓ Tener cubierto el período mínimo de cotización. Éste, se calcula en función de las cotizaciones de los últimos 6 años, siempre que no se hayan tenido en cuenta para una prestación anterior.

A continuación se muestra una tabla con la escala que se sigue para determinar la duración de la prestación:

**Tabla 2.** Período mínimo de cotización.

<b>Días de cotización</b>	<b>Días de prestación</b>
De 360 a 539	120
De 540 a 719	180
De 720 a 899	240
De 900 a 1079	300
De 1080 a 1259	360
De 1260 a 1439	420
De 1440 a 1619	480
De 1620 a 1799	540
De 1800 a 1979	600
De 1980 a 2159	660
Desde 2160	720

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal / Elaboración propia.

En relación a la tabla, conviene matizar que el período de cotización no hace falta que sea solo de un trabajo, sino que puede ser de varios empleos.

- ✓ No haber cumplido la edad ordinaria que se exija para tener derecho a la pensión de jubilación, esto es, 65 años y 3 meses, excepto en el caso que el sujeto haya cumplido la edad pero no reúna el tiempo necesario de cotización para causar derecho.
- ✓ Estar inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante SPEE) correspondiente.

En lo referente a la cuantía<sup>70</sup>, decir que la base reguladora se calcula teniendo en cuenta el promedio de la base por la que se haya cotizado durante los últimos 180 días. En este cálculo, no se tendrá en cuenta la retribución por horas extras. No obstante, la cuantía de la prestación se determinará aplicando a la base reguladora el porcentaje del 70% durante los 180 primeros días y el 50% a partir del día 181.

<sup>70</sup>Art.211 del TRLGSS.

Además, al importe de la prestación se le aplicarán dos deducciones; la cotización a la SS y, cuando proceda, la retención del IRPF<sup>71</sup>.

En este sentido, señalar que cuando la persona beneficiaria tenga hijos a su cargo, la cuantía máxima y mínima de la prestación se calculará teniendo en cuenta la siguiente tabla:

**Tabla 3.** Importe mínimo y máximo de la prestación contributiva en función de las cargas familiares.

Importe mínimo mensual		Importe máximo mensual	
Sin hijos	497,01 €	Sin hijos	1087,20 €
Con hijos	664,75€	Con un hijo	1242,52 €
		2 o más hijos	1397,84 €

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal / Elaboración propia.

Una vez cumplidos los mencionados requisitos y haber establecido la cuantía y la duración para tener derecho a la prestación, es necesario que la persona interesada en percibir algún tipo de protección contributiva, lo solicite en el plazo de los 15 días siguientes a su situación legal de desempleo, pues así lo recoge el artículo 209.1 del mismo cuerpo legal. Pasados los 15 días, significará que el derecho a la prestación se empezará a recibir desde la fecha en que la persona haga la solicitud, por lo que los días en que verdaderamente debería haber empezado a recibirla se perderían (art. 209.2 TRLGSS).

Por último, señalar que, en ocasiones, puede suceder que la persona beneficiaria de dicha prestación se incorpore de nuevo al mercado laboral. Si eso ocurre, debe interrumpir la prestación y, si en otro momento volviera a estar desempleada y lo volviera a solicitar, puede elegir entre dos posibilidades: reanudar la prestación que tenía anteriormente o recibir una nueva con las nuevas cotizaciones.

En definitiva, a modo de resumen, podríamos decir que la prestación por desempleo de nivel contributivo se dirige a aquellas personas que como mínimo han podido cotizar 1 año trabajando pero, por determinadas circunstancias, han perdido su puesto de trabajo, eso sí, siempre que haya sido de forma involuntaria, ya que de no ser así, no podría tener derecho a recibir dicha prestación, o bien porque han visto reducida su

<sup>71</sup>Servicio Público de Empleo Estatal (2015). *Prestaciones por desempleo*. En: [www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_prestaciones/cuadr\\_contributiva\\_esp.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_prestaciones/cuadr_contributiva_esp.pdf)

jornada de trabajo. La duración de la prestación dependerá del tiempo cotizado y la cuantía de factores como el hecho de tener cargas familiares o no.

## 5.2. Nivel asistencial.

En apartados anteriores, ya se ha señalado que la prestación de nivel asistencial, objeto principal de este TFG, tiene su origen desde mediados de los años 80.

El nivel asistencial hace referencia a aquella prestación que protege a personas desempleadas que, por determinadas causas, no han encontrado trabajo y no tienen acceso al nivel contributivo, bien porque no tienen el período mínimo para poder solicitarlo, esto es, 360 días, o bien porque no cumplen los requisitos pertinentes o ya han agotado la prestación contributiva en otro momento. En este sentido, señalar que la prestación de nivel asistencial es conocida también como subsidio por desempleo (ayuda).

Existe un tercer nivel complementario del asistencial, que son las rentas de inserción<sup>72</sup>, pero que no será objeto de estudio en dicho TFG, pues únicamente se desarrollarán los diferentes subsidios con cada una de sus peculiaridades.

El legislador otorga a este nivel cada vez más importancia, de manera que está dejando de considerarse un nivel complementario para pasar a configurarse como el núcleo de la prestación, como consecuencia de los procesos de precarización del mercado de trabajo y del paro de larga duración en determinados colectivos.<sup>73</sup>

Cabe destacar que dicho nivel está integrado, en la mayoría de los casos, por medidas protectoras cuya finalidad es cubrir selectivamente las deficiencias de la protección del nivel contributivo, con aplicación de controles asistenciales que permiten concentrar los recursos en las situaciones socialmente más graves.<sup>74</sup>

Actualmente, la protección de nivel asistencial se encuentra regulada en los artículos 215 al 219 del TRLGSS, los cuales hacen referencia a los beneficiarios, la duración, cuantía, cotización y dinámica del derecho. Todos estos aspectos serán tratados posteriormente en el presente TFG con más precisión.

---

<sup>72</sup>Se dirigen a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. Se encuentra regulada en la disposición final 5<sup>a</sup> del TRLGSS.

<sup>73</sup>Blasco Lahoz, José Francisco, López García, Juan. *Manual Curso...* Ob. cit. Pág 563.

<sup>74</sup>Desdentado Bonete, Aurelio; Mercader Uguina, Jesus. *El desempleo como...* Ob. cit. Pág 115.

El nivel asistencial se basa, pues, en la existencia de dos supuestos: por un lado, la ausencia de empleo y, por el otro, la falta de recursos económicos de la persona interesada.

A tales efectos, podríamos decir que el llamado nivel asistencial de protección por desempleo no asume una función sustitutiva de rentas, tal y como lo hace el contributivo, sino una función esencialmente compensatoria por la falta o carencia de ingresos.<sup>75</sup>

Los requisitos básicos y obligatorios, algunos comunes al nivel contributivo, que se establecen para acceder a todos los subsidios por desempleo son:

- ✓ Estar en situación de desempleo.
- ✓ Estar inscrito en la Oficina de Empleo como demandante de empleo.
- ✓ No haber rechazado previamente ningún tipo de oferta de empleo ni haberse negado a formar parte de planes formativos.
- ✓ Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, sin incluir las pagas extras, es decir, 486,45 € mensuales para el año 2015.

Por otro parte, dejando de lado los requisitos acabados de comentar, apuntar que los desempleados podrán tener derecho a dicha protección en el caso de que cumplan también alguna de las siguientes circunstancias<sup>76</sup>:

- a) Haber agotado la prestación contributiva y tener cargas familiares.
- b) Haber agotado la prestación contributiva, no tener cargas familiares y ser mayor de 45 años.
- c) Ser trabajador emigrante retornado.
- d) Ser liberado de prisión.
- e) Haber tenido una pensión de incapacidad perdida como consecuencia de la revisión.
- f) Parados que no tengan derecho a la prestación contributiva por no tener cubierto el período mínimo de cotización, pero tengan cotizados 3 meses y presenten cargas familiares o 6 meses sin cargas familiares.
- g) Ser mayor de 55 años aunque no tengan cargas familiares.

---

<sup>75</sup>De la Casa Quesada, Susana. *La protección por...* Ob. cit. Pág 5.

<sup>76</sup>Art. 215.1 del TRLGSS.

- h) Ser mayor de 45 años y que hayan agotado la prestación contributiva de 720 días (24 meses).

El concepto de cargas o responsabilidades familiares, a pesar de no ser uno de los requisitos fundamentales recogido en el artículo 215 del TRLGSS, es muy importante, ya que se tiene en cuenta a la hora de determinar el límite de rentas para tener derecho a la protección. Es por eso que deben considerarse diferentes aspectos en relación a este tema.

En este sentido, el artículo 215.2 del mismo cuerpo legal establece que se entiende por responsabilidades familiares el “tener a cargo al cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI, sin incluir las pagas extras. No se considerará a cargo del cónyuge, hijos o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del SMI.”

Además, las responsabilidades familiares deben existir en el momento del hecho causante y en el momento del nacimiento del derecho, excepto en el supuesto de hijos que nazcan dentro de los 300 días siguientes.<sup>77</sup>

De acuerdo con lo expuesto, si bien es cierto que por responsabilidad familiar, según la interpretación de la norma, se entiende tener a cargo a personas bajo tu misma renta económica, pero ésta, no especifica si estas personas deben vivir con el interesado o pueden hacerlo en otro domicilio.

Así pues, para no dejar duda sobre dicha interpretación, nos remitimos a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Éste explicita que la expresión tener a cargo se debe interpretar como la relación de un determinado individuo con la persona que tiene la obligación de cuidarla o atenderla. Es decir, se trata de que el familiar sea sostenido económicamente por el beneficiario, aun cuando no viva bajo su mismo techo, situación muy común en el caso de los trabajadores extranjeros.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup>Artículo doctrinal (2015). *Las prestaciones en el régimen general*. (BIB 2015/1111). Aranzadi. 2015. Pág 496.

<sup>78</sup>STS del Tribunal Supremo núm 331/1999 de 3 de Mayo (RJ\2000\6619), FJ 2º.

Por lo tanto, para determinar la existencia de cargas familiares no necesariamente se requiere la convivencia física, sino más bien su cuidado económico.

Por otro lado, indicar que también se considera responsabilidad familiar los hijos que uno de los cónyuges haya tenido con otra persona, si en el momento de solicitar la prestación conviven con el interesado<sup>79</sup>. Eso sí, de igual forma, se deberá respetar que la renta del conjunto familiar, dividida por el número de miembros de la unidad familiar, no supere el 75% del SMI (486,45 € mensuales).

También considero que es importante dejar claro que, cuando son varios miembros de la familia los que solicitan el subsidio por desempleo, la carga familiar que se computa en un caso no se puede alegar en el otro, es decir, no puede solicitar la prestación por desempleo alegando las mismas causas que otro de los miembros de la familia, salvo que a uno de ellos se le hubiera agotado ya la prestación o pueda aportar otras cargas familiares distintas.

En cualquier caso, el nacimiento del derecho al subsidio de las personas, que se encuentran en alguna de las situaciones mencionadas en el artículo 215.1 del TRLGSS, se llevará a cabo a partir del día siguiente del período de espera de un mes, contándose desde el día siguiente al del agotamiento de la prestación por desempleo.<sup>80</sup>

No obstante, para poder acceder a los subsidios por desempleo, será necesario tal y como ya he comentado en el nivel contributivo, solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la fecha del agotamiento de la prestación o de la inscripción como demandante de empleo. Pasados estos 15 días, significará que el derecho a la prestación se empezará a recibir desde la fecha en que la persona haya hecho la solicitud, por lo que los días en que verdaderamente debería haber empezado a recibirla se perderán (art. 219.1 LGSS).

Por otro lado, en cuanto a la cotización durante la percepción del subsidio se refiere, cabe hacer especial hincapié en el artículo 218 del mismo cuerpo legal, pues éste establece que durante la percepción del subsidio, el INEM ingresará las cotizaciones correspondientes a las prestaciones por asistencia sanitaria y protección a la familia, a

---

<sup>79</sup>STSJ de las Islas Canarias núm 1030/2012 de 22 de Junio (JUR 2012\365180), FJ 3º.

<sup>80</sup>Art. 219.1 del TRLGSS

excepción del subsidio para mayores de 55 años en los que, además, se ingresará la cotización correspondiente a la jubilación.

Igualmente, en los supuestos de trabajadores fijos discontinuos menores de 55 años, que hayan acreditado a efectos del reconocimiento de la prestación cotizar como mínimo 180 días, también cotizarán por jubilación, pero solo durante 60 días. En cambio, si los trabajadores fijos discontinuos son mayores de 55, se ingresará, en este caso, también la cotización correspondiente a la jubilación.<sup>81</sup>

Por último, debe tenerse en cuenta que la base de cotización será el tope mínimo de cotización vigente en cada momento.<sup>82</sup>

Dejando de lado la dinámica de la prestación y la cotización, también es importante destacar la suspensión y extinción común para todos los subsidios por desempleo. Éstas se encuentran establecidas en el artículo 219.2 del TRLGSS, el cual señala que las causas de suspensión y extinción serán iguales que para el nivel contributivo.

Serán causas de suspensión<sup>83</sup>:

- a) Durante el período que corresponda la imposición de sanciones.
- b) Mientras dure el servicio militar<sup>84</sup> o prestación social sustitutoria por parte del interesado o cumpla condena que implique privación de libertad.
- c) Mientras el interesado realice un trabajo inferior a 12 meses. Esta opción puede provocar la elección de reanudar la prestación que tenía anteriormente o percibir un nuevo subsidio con nuevas cotizaciones.
- d) Traslado de residencia al extranjero para trabajar o para la búsqueda de empleo por un tiempo inferior a 12 meses.
- e) Estancia en el extranjero por un período de 90 días (no necesariamente ha de ser continuado) durante cada año.

El procedimiento a seguir para la reanudación del derecho de la prestación debe solicitarse en el mismo plazo comentado por el art.219 del mismo cuerpo legal, es decir, a los 15 días siguientes a la fecha de alguna de las causas acabadas de mencionar.

---

<sup>81</sup>Art. 218.2 del TRLGSS.

<sup>82</sup>Art.218.3 del TRLGSS.

<sup>83</sup>Art. 212.1 del TRLGSS.

<sup>84</sup>Cabe decir que actualmente el servicio militar ha desaparecido.

Además, una vez solicitada la reanudación, el interesado podrá recibir la cuantía que le faltaba por percibir antes de suspender la prestación.

Por otro lado, serán causas de extinción<sup>85</sup>:

- a) Agotamiento del plazo de duración.
- b) Imposición de sanciones.
- c) Realización de un trabajo de 12 meses o más.

Existen muchas dudas sobre si se trata de una suspensión o una extinción cuando las rentas del interesado superan el límite legal durante un período de más de 12 meses continuados de trabajo, por lo cual resulta necesario consultar la jurisprudencia existente en este sentido.

A tales efectos, el Tribunal Supremo establece que no atiende a las cuantías, sino a la reiteración en el tiempo de la superación de las rentas por lo que, la obtención de rentas superiores al mínimo legal por un tiempo que no alcance los 12 meses, provoca la suspensión del subsidio, por lo tanto, cuando no se alcancen los 12 meses de percepción de rentas se tratará de un caso de suspensión y no de extinción, que podrá reanudarse en el momento que se acredite de nuevo la carencia de rentas<sup>86</sup>.

- d) Cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, salvo que no se tengan los requisitos establecidos.
- e) Pasar a ser pensionista de jubilación o de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.
- f) Traslado de residencia al extranjero.
- g) Renuncia voluntaria al derecho.
- h) Fallecimiento del interesado.

Seguidamente se detallarán con más exactitud las características de los sujetos beneficiarios citados anteriormente en el artículo 215.1 del TRLGSS.

---

<sup>85</sup>Art. 213 del TRLGSS.

<sup>86</sup>STS del 4 de Noviembre de 2014 (RJ\2015\7), FJ 2º.

### 5.2.1. Sujetos beneficiarios.

Los sujetos beneficiarios del derecho a la prestación por desempleo de nivel asistencial, tal y como ya he comentado, se encuentran encuadrados en el artículo 215.1 del TRLGSS.

El TRLGSS establece diferentes tipos de subsidios en función de la situación del trabajador, tal y como se ha mencionado anteriormente, y que se incluyen en el artículo acabado de citar.

A continuación, se detallarán las características propias de cada uno de estos colectivos, pues las condiciones en cuanto a la duración, cuantía, dinámica del derecho, etc., no son las mismas en cada caso.

#### **a) Parados que han agotado la prestación contributiva y tienen cargas familiares.**

Este es el primer colectivo al que hace referencia el art. 215.1 del TRLGSS. El requisito de estos trabajadores, al margen de los ya comentados que son comunes para todos los sujetos beneficiarios, es doble: por un lado, haber agotado la prestación por desempleo y, por el otro, tener cargas familiares.

En cuanto al aspecto de haber agotado previamente la prestación por desempleo, cabe decir que tiene carácter contributivo, pues para haber agotado la prestación por desempleo es necesario haber tenido derecho a la misma, y eso requiere acreditar, como bien he dicho en puntos anteriores, un mínimo de 360 días cotizados dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo. A tales efectos, es lo que se conoce como el mal llamado nivel asistencial, pues la norma nada dice sobre que se tenga que cotizar, pero indirectamente es necesario reunir el período mínimo si quieres tener derecho a ésta.

Por otro lado, el artículo 216.1 del TRLGSS establece la duración del subsidio por desempleo de este colectivo en 6 meses prorrogables por períodos semestrales, hasta un máximo de 18 meses<sup>87</sup>, señalando a continuación las excepciones por las cuales se puede prorrogar el límite máximo y en aquellos en los que la duración se limita.

---

<sup>87</sup>Art. 216. 1 del TRLGSS.

En este sentido, en el apartado 1 del mencionado art. 216.1 determina que “los desempleados incluidos en el apartado 1.1 a) del artículo anterior<sup>88</sup> que en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo sean:

- a) Mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo al menos 120 días, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de 24 meses.
- b) Mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo al menos 180 días, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de 30 meses.
- c) Menores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo al menos 180 días, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de 24 meses”.

De lo expuesto, comentar que lo que más me ha llamado la atención es que a los mayores de 45 años que han agotado la prestación de 180 días se les alarga la prestación asistencial hasta 30 meses, mientras que a los menores de 45 años, sólo hasta 24 meses, de manera que a los mayores de 45 se les ayuda un poco más y reciben una protección superior, precisamente porque se sabe que tienen más dificultades para reincorporarse al mercado laboral.

En cualquier caso, en lo relativo a la cuantía<sup>89</sup>, decir que se calcula teniendo en cuenta el 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples (en adelante IPREM) vigente en cada momento. Actualmente para el año 2015 asciende a la cantidad de 532,51 €, por lo que la cuantía a percibir, teniendo en cuenta el 80% de dicha cantidad, sería de 426 € mensuales.

**b) Parados mayores de 45 años, que han agotado la prestación contributiva y no tienen cargas familiares.**

Este es otro de los colectivos a los que hace referencia el mencionado artículo 215.1 del TRLGSS, concretamente en su apartado b).

En este supuesto, al margen de los requisitos comunes para todos los subsidios, los cuales no voy a nombrar de nuevo, las condiciones adicionales que se exigen para poder tener derecho a dicho subsidio son: haber agotado con antelación la prestación de nivel contributivo, no tener cargas familiares y ser mayor de 45 años en el momento en el que se finaliza la prestación contributiva.

---

<sup>88</sup>Son los trabajadores que han agotado la prestación contributiva y tienen cargas familiares.

<sup>89</sup>Art. 217.1 del TRLGSS.

Por otro lado, en cuanto a la duración se refiere, el TRLGSS establece en su redactado legal del artículo 216.1.1.2 que será de 6 meses improrrogables.

No obstante, en el caso de los trabajadores fijos discontinuos correspondientes también a este colectivo, la duración en este caso, será la equivalente al número de meses cotizados por desempleo en el año anterior a la solicitud del derecho.<sup>90</sup>

De lo acabado de comentar, exponer que bajo mi punto de vista, la duración de este subsidio es demasiado corta teniendo en cuenta que se trata de un colectivo que, cuando pierde su empleo, tiene muchas dificultades para reincorporarse al mercado laboral debido a su elevada edad. No obstante, entiendo que, dado que no presentan cargas familiares, este colectivo no está tan protegido como el anterior, que puede prorrogar la prestación hasta un máximo de 30 meses (2 años y medio), así pues, considero que debería buscarse un término medio entre los 6 meses improrrogables de este colectivo y los 30 meses del anterior.

Por último, respecto al importe a percibir, en este caso, no se trata de ninguna de las excepciones del artículo 217.2 y 217.3 de la LGSS, por lo que la cuantía de este colectivo será la establecida por el 80% del IPREM, es decir, 426 € mensuales.

**c) Ser trabajador emigrante retornado.**

Los trabajadores emigrantes retornados forman parte de otro de los colectivos a los que hace referencia el artículo 215.1.1 de la LGSS.

Cuando se habla de trabajador emigrante retornado, se hace referencia a aquel trabajador español que ha emigrado al extranjero y retorna a su país de origen, no tiene derecho a la prestación por desempleo pero en cambio puede acreditar haber trabajado como mínimo 12 meses en los últimos 6 años desde su última salida de España, en países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o en aquellos con los que no exista convenio<sup>91</sup> sobre protección por desempleo.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Art. 216.5 del TRLGSS.

<sup>91</sup> Actualmente los países que cuentan con un convenio sobre protección por desempleo son Suiza y Australia, el resto de países no da derecho al subsidio.

<sup>92</sup> Art. 215.1.1 c) del TRLGSS.

Dejar claro que el concepto de retorno no se refiere a un regreso esporádico o estacional, como podrían ser las vacaciones o Navidad, sino a la intención de instalarse definitivamente en territorio español<sup>93</sup>.

Por otro lado, en cuanto a las responsabilidades familiares, nada dice la norma sobre la exigencia que el emigrante retornado presente cargas familiares para poder optar a percibir el subsidio, por lo que resulta extraño, pues es de las pocas veces que no se tiene en cuenta esta circunstancia a la hora de otorgar la prestación.

Considero adecuado que no sea requisito imprescindible tener responsabilidades familiares, puesto que la prestación debería ser otorgada por situaciones reales de necesidad y éstas pueden darse aunque la persona no tenga compromisos familiares. Es cierto que las cargas familiares suelen implicar una mayor vulnerabilidad y, por este motivo, la normativa acostumbra a beneficiar especialmente a las personas que las presentan, pero considero que es adecuado tener en cuenta también otro tipo de circunstancias, como en este caso, que se busca ayudar económicamente al emigrante retornado mientras consigue reinstalarse y encontrar un nuevo trabajo en España.

No obstante, decir que para percibir el subsidio por desempleo, los trabajadores emigrantes retornados, tal y como he comentado, deben haber trabajado como mínimo 12 meses desde su última salida de España; por lo tanto, se requiere haber tenido un trabajo con anterioridad y, si bien es cierto que la cotización no es equiparable al sistema de Seguridad Social español, bajo mi punto de vista, este requisito es más propio del nivel contributivo que del asistencial.

En cualquier caso, dejando de lado la dinámica del derecho y haciendo referencia a la duración del mismo, señalar que este colectivo no se configura en ninguna de las excepciones previstas en el art. 216.1 del TRLGSS, por lo cual, la duración será de 6 meses prorrogables, por períodos semestrales, hasta un máximo de 18 meses.

Por último, por lo que a la cuantía se refiere, indicar que al igual que sucede con la duración, este colectivo no constituye ninguna de las excepciones previstas en el art. 217.2 del TRLGSS, por lo que la cuantía del subsidio será la que establece el art. 217.1 del mismo cuerpo legal, es decir, el 80% del IPREM, esto es, 426 €, tal y como ya he comentado anteriormente para otros colectivos.

---

<sup>93</sup>STS del 19 de Febrero de 2013 (RJ\2013\2124), FJ 1º.

**d) Ser liberado de prisión.**

Los liberados de prisión son otro de los supuestos previstos en el art. 215.1.1 del TRLGSS, concretamente en su apartado d). Constituyen este colectivo “los liberados de prisión que no tienen derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido superior a 6 meses. También están integrados en este colectivo los menores liberados de un centro de internamiento, siempre y cuando sean mayores de 16 años, y las personas que hayan acabado un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia superior a 6 meses”.

En este sentido, señalar que en el caso de los liberados de prisión que habían sido condenados por delitos de terrorismo o de carácter sexual, se exige para poder acceder al subsidio, además de haber cumplido su condena en prisión, mostrar arrepentimiento, haber satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, es decir, haber reparado los daños materiales y morales, el perdón a las víctimas y su desvinculación con la organización terrorista, en el caso de los penados terroristas.<sup>94</sup>

En cualquier caso, creo oportuno destacar que en el supuesto de que la persona condenada a entrar a prisión estuviera recibiendo en ese momento algún tipo de prestación por desempleo, en el caso de que tuviera responsabilidades familiares, se le mantendría el derecho a la prestación.<sup>95</sup> Considero acertada esta medida, pues es lógico que el beneficiario siga protegiendo las necesidades económicas de su familia, si los familiares dependen de él, aunque este privado de libertad.

En definitiva, en este caso sí que nos encontramos ante un subsidio puramente asistencial, pues no se exige período mínimo de cotización previo.

Por otra parte, en cuanto a la duración se refiere, dicho colectivo tampoco forma parte de las excepciones establecidas en el art. 216.1 del TRLGSS, por lo tanto, el subsidio para los liberados de prisión será de 6 meses prorrogables, por períodos semestrales, hasta un máximo de 18, y la cuantía la establecida por el 80% del IPREM, o séase 426 € mensuales, ya que tampoco forma parte de las excepciones del art. 217.2 del mismo texto legal.

---

<sup>94</sup>STSJ del País Vasco de 27 de Enero de 2015 (AS\2015\299), FJ 2º. En el mismo sentido, STSJ de San Sebastián de 31 de Octubre de 2014 (AS\2014\2830), FJ 2º.

<sup>95</sup>STS del 10 de Diciembre de 2012 (RJ\2013\1094), FJ 4º.

**e) Haber tenido una pensión de incapacidad perdida como consecuencia de la revisión.**

Se trata del quinto supuesto previsto en el art. 215.1.1 del TRLGSS, concretamente en el apartado e), el cual establece que hace referencia a aquellos que:” han sido declarados capaces o con discapacidad parcial para la profesión habitual, como consecuencia de la revisión de una situación de invalidez en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez”.

Señalar que el hecho de que la invalidez se califique como permanente, independientemente de su grado, no significa que la persona no pueda recuperarse en algún momento, por lo tanto, si se produce la revisión por mejoría y se dictamina que el trabajador vuelve a estar capacitado para trabajar, éste se puede encontrar ante una situación de necesidad, ya que puede haber perdido o reducido sus ingresos, pues como es lógico, habrá perdido su anterior ocupación. En la incapacidad permanente total o absoluta y gran invalidez, no se requiere período mínimo de cotización, con lo cual, no podrían acceder a la prestación por desempleo de nivel contributivo, pero sí a la de nivel asistencial.

De nuevo en cuanto a la duración, al igual que sucede con el colectivo anterior, tampoco forma parte de las excepciones señaladas en el art. 216.1 del TRLGSS, por lo cual, la duración, como bien he mencionado en otras ocasiones, sería de 6 meses prorrogables, por períodos semestrales, hasta un máximo de 18. Además, como la norma nada dice sobre las responsabilidades familiares de este colectivo, la duración no se vería afectada en este sentido por dicha circunstancia.

Es por eso que considero que la prestación para dicho colectivo sería más justa y equitativa si, tras la revisión, el subsidio se pudiera prorrogar durante más tiempo, ya que, en mi opinión, este colectivo se va a encontrar con serias dificultades para adaptarse al nuevo mercado laboral y encontrar un nuevo empleo, de manera que pueden necesitar un período de tiempo más prolongado para conseguirlo. Por estos motivos, creo que las condiciones de la prestación asistencial deberían ser más beneficiosas para estas personas que han pasado por una etapa de invalidez permanente o gran invalidez.

Por último, la cuantía también sería la establecida por el 80% del IPREM vigente en cada momento, es decir, 426 € mensuales durante los 6 meses, pues tampoco forma parte de las situaciones establecidas por el art. 217.2 del TRLGSS.

**f) Parados que no tengan derecho a la prestación contributiva por no tener cubierto el período mínimo de cotización, pero tengan cotizados 3 meses y cargas familiares o 6 meses sin cargas familiares.**

Se trata de otro de los supuestos recogidos de igual forma en el art. 215.1.2 del TRLGSS. Dicho artículo hace referencia a los parados que: "reuniendo los requisitos a que se refiere el apartado 1.1 de este artículo, salvo el relativo al período de espera, se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a la prestación contributiva, por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que:

- a) Hayan cotizado al menos 3 meses y tengan responsabilidades familiares.
- b) Hayan cotizado al menos 6 meses, aunque no tengan responsabilidades familiares".

Este tipo de subsidio, supone la posibilidad de que un desempleado que no tenga derecho a la prestación de nivel contributivo, por no tener acreditado el período mínimo de cotización (12 meses), y que reuniendo los requisitos generales para acceder al subsidio, acredite como mínimo 3 meses de cotización si tiene responsabilidades familiares y 6 si no las tiene, por lo que permite a la gran mayoría de gente alternar trabajos temporales con la percepción del subsidio. Dado que actualmente los trabajos no suelen ser de larga duración, mucha gente se beneficia de este tipo de subsidio y accede a él como medida de necesidad, pero otros colectivos pueden hacer un uso abusivo de esta protección y cobrarla sin que exista una necesidad real.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que, ir alternando el trabajo con el subsidio por desempleo, lleva consigo el problema de no poder tener derecho a ser beneficiario del nivel contributivo, pues únicamente se tienen en cuenta las cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior tanto de nivel contributivo como de nivel asistencial.<sup>96</sup>

Por lo tanto, algunas personas con trabajos esporádicos, se pueden encontrar frente al dilema de esperar a tener cotizados un mínimo de 12 meses (cosa que les puede costar

---

<sup>96</sup>Art. 210.2 del TRLGSS.

varios años) para poder tener derecho a una prestación contributiva, o bien acceder a un subsidio del nivel asistencial, cotizando únicamente 3 o 6 meses, en función de si presentan o no cargas familiares.

Por otro lado, en cuanto a la duración se refiere, cabe decir que dicho subsidio pertenece a una de las excepciones establecidas por el art. 216.2 del TRLGSS, ya que ésta varía por el hecho de tener cargas familiares o no.

De este modo, si el desempleado tiene cargas familiares la duración quedaría de la siguiente manera:

**Tabla 4.** Relación entre el período de cotización y la duración del subsidio en el caso de personas con cargas familiares.

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

Fuente: LGSS / Elaboración propia.

Si el subsidio tiene una duración de 21 meses, se reconocerá por un período de 6 meses prorrogables hasta agotar su duración máxima, que son 30 meses.

En cambio, si el desempleado no tuviera cargas familiares, el subsidio sería, en este caso, de 6 meses improrrogables si tuviera como bien he dicho, 6 meses cotizados.

Por último, en cuanto a la cuantía se refiere, señalar que como no corresponde a las situaciones previstas en el art. 217.2 del TRLGSS, la cuantía vendrá determinada por el 80% del IPREM, esto es, 426 € mensuales pues así lo señala el art. 217.1 del mismo texto legal.

**g) Personas mayores de 55 años, aunque no tengan cargas familiares.**

Los mayores de 55 años, aunque no tengan cargas familiares, configuran otro de los colectivos previstos por el art. 215 del TRLGS pero esta vez, en su punto 3.

Este subsidio se destina a proteger a aquellas personas con avanzada edad, que encuentran más dificultad a la hora de volver al mundo laboral, debido a que las

empresas prefieren contratar a trabajadores con otro perfil y, también, porque no llegan a la edad necesaria para poder jubilarse<sup>97</sup>; por lo tanto, estaríamos ante un colectivo de difícil colocación laboral, con el cual debe tenerse especial consideración debido a sus complicadas circunstancias.

Se podría suponer que, dada la avanzada edad del colectivo al que va dirigido, este subsidio se configura como un puente entre su actual situación de desempleo y el momento en el que puedan optar a la jubilación<sup>98</sup>.

No obstante, en este colectivo, además de los requisitos generales comunes para todos los subsidios, es también imprescindible que los desempleados sean mayores de 55 años, que hayan cotizado por desempleo al menos 6 años y que cumplan todas las condiciones, excepto la relativa a la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión de jubilación contributiva.

De lo expuesto se puede destacar el hecho de que a este colectivo se le exija un período mínimo de cotización por desempleo de 6 años, circunstancia que puede parecer claramente discriminatoria, si se compara con las condiciones establecidas para otros colectivos, aunque cabe tener en cuenta que se trata de personas de edad bastante avanzada, de manera que se presupone que han tenido oportunidad de estar dentro del mercado laboral durante más tiempo que otros grupos de menor edad. Por otra parte, podría discutirse hasta qué punto no resulta excesivo que este subsidio pueda prolongarse hasta el momento de la jubilación, ya que podría parecer que esta larga duración desincentiva la búsqueda activa de empleo por parte de las personas pertenecientes a este colectivo. Es cierto que se trata de un grupo que tiene difícil reincorporación al mercado laboral cuando pierde su empleo, pero considero que alargar el subsidio hasta la jubilación no favorece precisamente dicha reincorporación. Creo que habría que buscar medidas que, sin dejar desprotegidos a los desempleados de esta franja de edad, incentivara su búsqueda de empleo y les animara a volver a entrar en el mercado laboral cuando esto sea posible, evitando que se acomoden en el cobro de un subsidio a la espera de la jubilación.

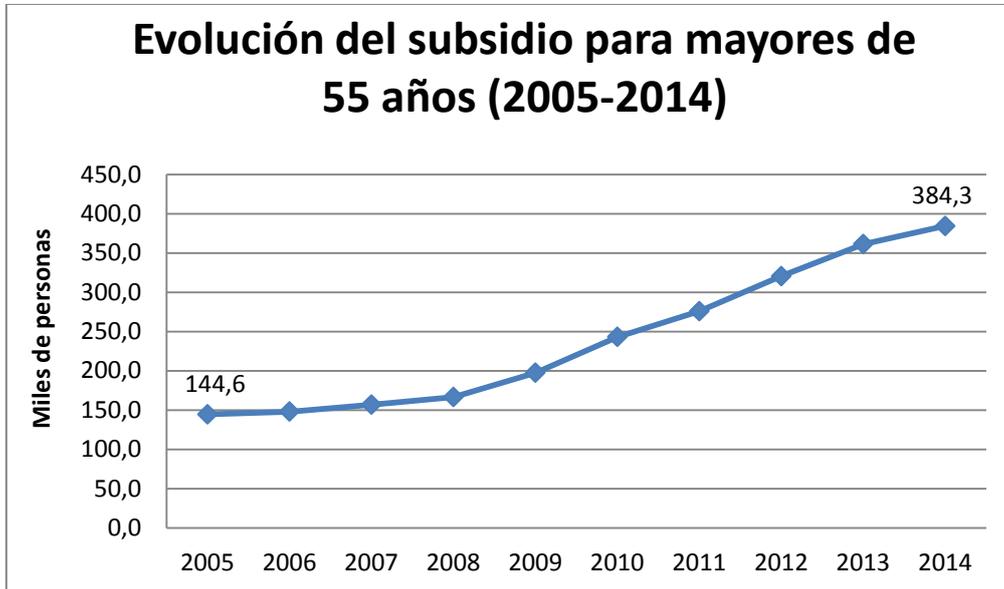
---

<sup>97</sup>Actualmente la edad para poder jubilarse es 65 años, si el trabajador tiene cotizados como mínimo 35 años y 9 meses o 65 años y 3 meses, en el caso de que el trabajador tuviera menos de 35 años y 9 meses cotizados.

<sup>98</sup>Souto Prieto, Jesús (1996). *El desempleo. Especial consideración de las prestaciones del nivel de asistencia*. Cuaderno de Derecho Judicial, Madrid. Pág 258.

A continuación, se presenta una figura donde se refleja la evolución de dicho subsidio durante los años 2005-2014.

**Figura 6.** Evolución del subsidio para mayores de 55 años (2005-2014).



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (BEL) / Elaboración propia.

De lo expuesto, se observa claramente un fuerte incremento en el número de personas beneficiarias de este subsidio.

No obstante, bajo mi punto de vista, de nuevo no se podría considerar propiamente una prestación de nivel asistencial, pues en primer lugar, se exige que el desempleado cumpla con todos los requisitos, menos la edad, para acceder a la pensión de jubilación, es decir, se requiere como mínimo 15 años cotizados<sup>99</sup>, y en segundo lugar, se le exige una cotización específica de 6 años a la contingencia de desempleo, tal y como acabo de comentar.

Es por eso que, a pesar de que dicho subsidio esté caracterizado como asistencial, las exigencias legales que se requieren son más propias del nivel contributivo que del asistencial.

Por otro lado, en cuanto a la duración, como ya he ido poniendo de manifiesto, el presente subsidio se percibirá hasta que la persona pueda alcanzar la edad de jubilación en cualquiera de sus modalidades (art. 216.3 del TRLGSS) y la cuantía en este caso,

<sup>99</sup>Art. 161.1 b) del TRLGSS.

ascenderá a una cantidad de 426 € mensuales, es decir, el 80% del IPREM (art.217.1 del TRLGSS).

**h) Personas mayores de 45 años que hayan agotado la prestación contributiva de 720 días (24 meses).**

Este se trata del último de los supuestos previstos en el repetido art. 215 del TRLGSS, concretamente en su punto 4, el cual establece que “Son aquellos desempleados mayores de 45 años, que han agotado el derecho a prestaciones por desempleo de 720 días de duración, que cumplan todos los requisitos establecidos en el apartado 1.1 de este artículo, excepto el relativo al período de espera. Así pues, estos tendrán derecho a un subsidio especial con carácter previo a la solicitud del subsidio por desempleo previsto en los párrafos a) y b) de dicho apartado 1.1, siempre que no hubiesen generado derecho a una nueva prestación de nivel contributivo o no tuviesen derecho al subsidio previsto en el apartado anterior”.

Se trata, por tanto, de un subsidio especial, ya que protege a quienes ya han tenido derecho durante un largo periodo de tiempo al nivel contributivo y, por otro lado, también los protege ante la dificultad que implica, dada su edad, volver de nuevo al mercado laboral una vez que han finalizado la protección contributiva.

Además, se denomina asimismo especial por la cuantía que tiene, ya que ésta se concede con carácter previo a lo previsto en el apartado a) y b)<sup>100</sup> del mencionado artículo 215.1.1, y con una escasa duración, teniendo en cuenta también, el hecho de que si el desempleado tiene o no responsabilidades familiares percibirá la misma cuantía que en el supuesto de los mencionados apartados del art. 215.1.1 del mismo cuerpo legal.

Por otro lado, la duración del subsidio especial, según el art. 216.4 del TRLGSS, es de 6 meses a partir del agotamiento de la prestación contributiva y la cuantía depende de la existencia y del número de cargas familiares, por lo tanto, se trata de una de las excepciones del art. 217 del TRLGSS, con lo cual, la cuantía se determinará con arreglo a los siguientes porcentajes<sup>101</sup>:

---

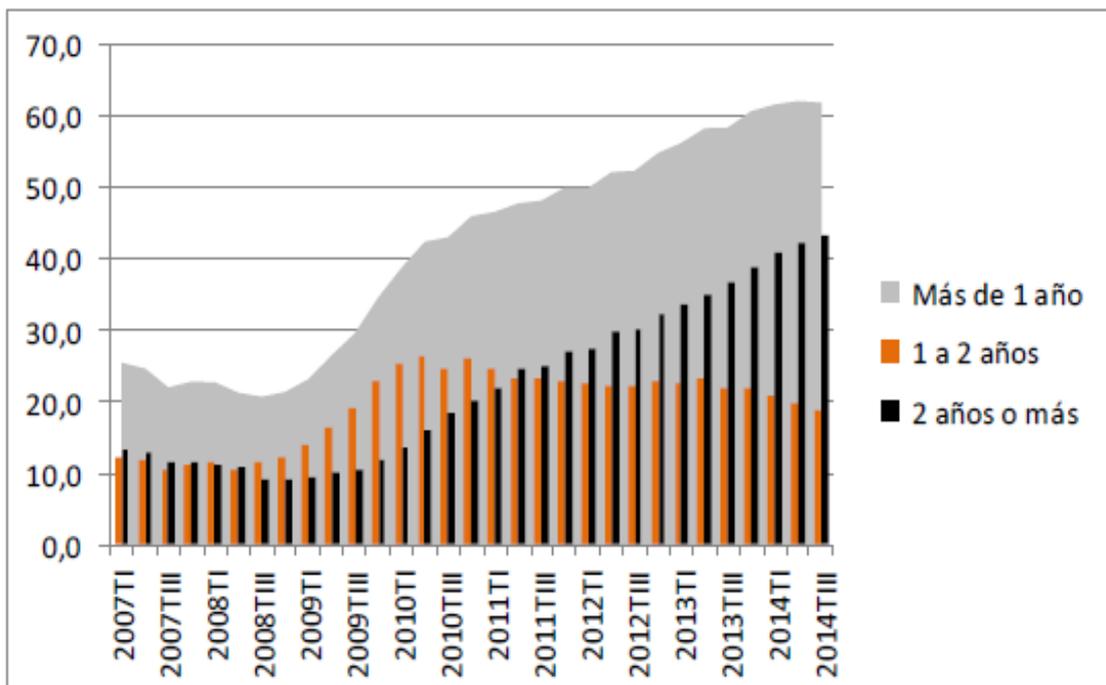
<sup>100</sup>Estos apartados hacen referencia a haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares y haber agotado la prestación por desempleo, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de 45 años en la fecha del agotamiento.

<sup>101</sup>Art. 217.2 del TRGLSS.

- 80% del IPREM si tiene uno o ningún familiar a su cargo, es decir, 426 € mensuales, teniendo en cuenta que el IPREM para el año 2015 asciende a una cantidad de 532,51 €.
- 107% del IPREM si tiene 2 familiares a su cargo, es decir, 569,78 € mensuales.
- 133% del IPREM si tiene 3 o más familiares a su cargo, es decir, 708,23 € mensuales.

En definitiva, se trata de proteger a un colectivo de desempleados también conocidos como “los de larga duración”, debido a las difíciles circunstancias que padecen: edad y llevar dos años desempleados, por lo que considero que este subsidio cumple una función social de gran importancia, especialmente en las circunstancias económicas que está viviendo nuestro país en los últimos años, a fin de evitar que estas personas sufran situaciones severas de exclusión social. Este grupo de desempleados se ha incrementado desde 2010 de manera continuada, tal y como se refleja en la siguiente figura:

**Figura 7.** Evolución del porcentaje de parados de larga duración (2007-2014).



Fuente: UGT a partir de datos de la EPA e INE.

Por otro lado, dada la complejidad de obtener una visión de conjunto a partir de los diferentes casos expuestos en el presente apartado, se ha elaborado una tabla resumen que muestra los diversos sujetos beneficiarios y la duración del subsidio en cada uno de los casos, con el objetivo de clarificar y sintetizar la información aportada:

**Tabla 5.** Sujetos beneficiarios del subsidio por desempleo de nivel asistencial y su duración.

<b>BENEFICIARIOS SUBSIDIO POR DESEMPLEO</b>			
<b>SUJETOS BENEFICIARIOS</b>	<b>DURACIÓN SUBSIDIO</b>		
Trabajadores que han agotado la prestación contributiva y tienen cargas familiares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por lo general 6 meses prorrogables hasta un máximo de 18.</li> <li>- Mayores de 45 años que han agotado la prestación por desempleo 120 días el subsidio se prorrogará hasta 24 meses.</li> <li>- Mayores de 45 años que han agotado la prestación por desempleo 180 días, el subsidio se prorrogará hasta 30 meses.</li> <li>- Menores de 45 años que han agotado la prestación por desempleo 180 días, el subsidio se prorrogará hasta 24 meses.</li> </ul>		
Haber agotado la prestación contributiva, no tener cargas familiares y ser mayor de 45 años.	6 meses improrrogables.		
Trabajador emigrante retornado.	6 meses prorrogables hasta un máximo de 18.		
Liberado de prisión.	6 meses prorrogables hasta un máximo de 18.		
Haber tenido una pensión de incapacidad perdida como consecuencia de la revisión.	6 meses prorrogables hasta un máximo de 18.		
Parados que no tengan derecho a la prestación contributiva por no tener cubierto el período mínimo de cotización, pero tengan cotizados 3 meses y cargas familiares o 6 meses sin cargas familiares.	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <b>Con responsabilidades familiares:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 meses.</li> <li>- 4 meses.</li> <li>- 5 meses.</li> <li>- 21 meses.</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <b>Sin responsabilidades familiares:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 meses improrrogables.</li> </ul> </td> </tr> </table>	<b>Con responsabilidades familiares:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 meses.</li> <li>- 4 meses.</li> <li>- 5 meses.</li> <li>- 21 meses.</li> </ul>	<b>Sin responsabilidades familiares:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 meses improrrogables.</li> </ul>
<b>Con responsabilidades familiares:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 meses.</li> <li>- 4 meses.</li> <li>- 5 meses.</li> <li>- 21 meses.</li> </ul>	<b>Sin responsabilidades familiares:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 meses improrrogables.</li> </ul>		
Los mayores de 55 años aunque no tengan cargas familiares.	Hasta alcanzar la edad para poder acceder a cualquier jubilación contributiva.		
Los mayores de 45 años que hayan agotado la prestación contributiva de 720 días o lo que es lo mismo, 24 meses.	6 meses.		

Una vez comentados los distintos subsidios por desempleo de la prestación de nivel asistencial que existen, haciendo alusión a las principales peculiaridades de cada uno de ellos, con el fin de tener un mejor conocimiento de los mismos, se llevará a cabo, a continuación, una breve comparación entre los dos niveles de protección, para no dejar dudas y realizar un estudio más completo sobre el tema planteado.

### **5.3. Incompatibilidades.**

Dejando de lado lo hasta ahora comentado, indicar que el derecho a recibir el subsidio por desempleo es totalmente incompatible con la obtención de rentas superiores mensuales al 75% del SMI, excluyendo la parte proporcional de las pagas extras. Asimismo, también lo es con el hecho de trabajar por cuenta propia o ajena, excepto cuando éste último se realice a tiempo parcial. Si el trabajador beneficiario del subsidio por desempleo realizase un trabajo a tiempo parcial, cabría la posibilidad de compatibilizar ambas cosas, así pues, en este caso, se deduciría del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado.<sup>102</sup>

En este sentido, también resulta incompatible con cualquier otra prestación de nuestro sistema de Seguridad Social, exceptuando si éstas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación por desempleo (art. 221.2 del TRLGSS).

Como se ha dicho, el régimen de incompatibilidades del subsidio por desempleo gira en torno a la incompatibilidad con el trabajo (por cuenta propia o ajena) y a las prestaciones económicas de la SS. En cuanto al primer caso, considero que es injusto que no se tenga en consideración el trabajo por cuenta propia ni el nivel de ingresos que deriven de éste, al contrario de lo que si sucede con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, ya que si el trabajador por cuenta propia realiza actividades que no superan el 75% del SMI no tendría derecho a compatibilizar el trabajo con la prestación, en cambio, si el trabajador fuera por cuenta ajena y realizase actividades a tiempo parcial y sus ingresos no fueran superiores al 75% del SMI si que tendría derecho. Por lo tanto, opino que no tiene sentido que un colectivo sí que tenga derecho a compatibilizar su trabajo con la prestación y el otro no, es por eso que se debería igualar el tratamiento en cuanto a la compatibilidad del trabajo de ambos para no otorgar trato de favor a ninguno.

---

<sup>102</sup>Art. 221.1 del TRLGSS.

En este sentido se pronuncia también el Tribunal Supremo, señalando que es consciente de la incongruencia que supone privar de esta prestación de nivel asistencial a un trabajador por cuenta propia que ha acreditado que sus ingresos no alcanzan el 75% del SMI, cuando en teoría podría acceder a tal prestación en esas condiciones aplicando las previsiones genéricas del art. 215 de la LGSS, puesto que sus ingresos no alcanzan aquel tope, pero la vinculación al principio de legalidad no permite aceptar otra solución que la expresamente querida por el legislador.<sup>103</sup> Por tanto, parece claro que debe hacerse un nuevo replanteamiento en cuanto a esta cuestión, pues hasta el propio Tribunal Supremo es consciente que es injusto.

Sin embargo, por otro lado, no puedo estar más de acuerdo en cuanto al hecho de no poder compatibilizar la prestación por desempleo con otras prestaciones económicas de la Seguridad Social, pues como ya se comentó en apartados anteriores, las mismas cotizaciones no pueden generar más de una prestación.

En definitiva, dejando de lado lo acabado de comentar, creo que se tendría que reflexionar sobre la necesidad de ser estricto en el cumplimiento de los requisitos y las incompatibilidades en el cobro de este tipo de subsidios del nivel asistencial, para evitar que se cometan abusos y excesos, ya que se trata de medidas bastante excepcionales, que tienen como objetivo apoyar a los colectivos más vulnerables, de manera que se debe evitar a toda costa un mal uso de este tipo de recursos.

#### **5.4. Diferencias entre los dos niveles.**

La primera discrepancia entre ambos niveles es el hecho de que el nivel contributivo adquiere un carácter de profesionalidad que el nivel asistencial no presenta. Dicha condición se pone de manifiesto en los requisitos que se exigen para causar derecho a la prestación y también en cuanto a la relación entre salario, cotización y cuantía de la prestación, pues la prestación por desempleo será otorgada en función de los ingresos que éste venía percibiendo, en cambio en el nivel asistencial la cuantía siempre es la misma.

Por otro lado, otra de las diferencias notables que se observa entre ambos niveles hace referencia a la cuestión de la edad, pues en el nivel asistencial es importante dicha

---

<sup>103</sup> STS de 29 de Enero de 2003 (RJ 2003/3042), FJ 2.4. En este sentido también se pronuncia la STSJ de Asturias de 15 de Septiembre de 2006 (AS\2007\1357), FJ 2.C.

circunstancia, ya que es un requisito que se tiene en consideración a la hora de prolongar la duración. En este sentido, bajo mi punto de vista, considero acertado que se tenga en cuenta criterios relativos a la edad, ya que hay colectivos que tienen una dificultad especial para poder volver a encontrar un trabajo, pero que deberían tenerse en cuenta también otros criterios, ya que pueden darse situaciones de necesidad a cualquier edad. De hecho, actualmente uno de los colectivos que más dificultades está experimentando son los jóvenes, con tasas de desempleo cercanas al 50% y con unas perspectivas laborales muy inciertas. En cambio, en el nivel contributivo basta con haber cotizado el mínimo necesario para causar derecho a la prestación, independientemente de la edad o cargas familiares de las que dispongan. En relación con este último aspecto, en el caso del nivel contributivo únicamente se tienen en cuenta a la hora de determinar la cuantía a percibir.

Otra de las diferencias más relevantes que podemos observar entre los dos niveles de protección es la cotización. Resulta sorprendente que en el nivel asistencial poder acceder a muchos de los subsidios que se han ido exponiendo implique reunir una cotización previa para poder tener derecho a la protección, dato asombroso teniendo en cuenta, que en teoría, se trata de cubrir situaciones reales de necesidad.

Por lo tanto, bajo mi punto de vista, el nivel asistencial adquiere un carácter mixto, conocido también como el mal llamado nivel asistencial, pues la norma nada dice sobre que se tenga que cotizar para poder percibir el subsidio, pero indirectamente la cotización se exige en varios casos para causar derecho al mismo. Es más, como se ha ido exponiendo a lo largo del trabajo, algunas de las exigencias legales son más propias del nivel contributivo que del asistencial.

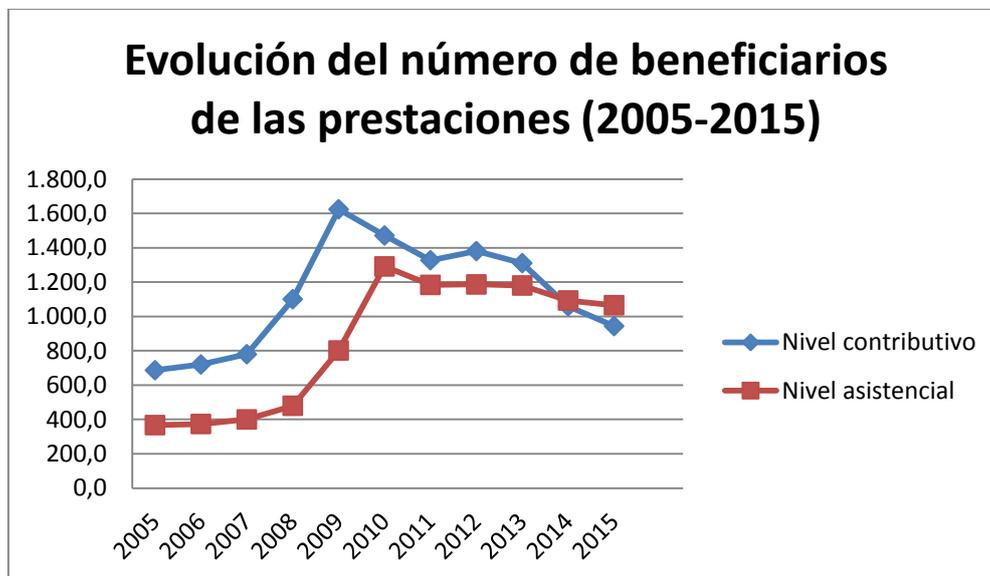
En definitiva, considero que los subsidios por desempleo deberían ser otorgados sin necesidad de acreditar o exigir período mínimo de cotización, pues tal y como la propia norma dice, están destinados a satisfacer situaciones de necesidad debido a la ausencia de rentas, por lo que las condiciones no deberían ser tan estrictas y exigentes. Así pues, es necesario un nuevo replanteamiento de la prestación, que adquiera una configuración que sea más acorde con el objeto para el cual ha sido creada.

## **6. COMPARATIVA DE LAS DOS PRESTACIONES: DATOS ESTADÍSTICOS.**

Para terminar con el análisis de los niveles de la prestación por desempleo, he considerado importante realizar un apartado con datos estadísticos de la prestación. Con ello se pretende aportar un mejor conocimiento de cómo han evolucionado dichas prestaciones y la aplicación que tienen actualmente.

Señalar que los datos extraídos en este apartado son del Boletín de Estadísticas Laborales (en adelante BEL)<sup>104</sup>:

**Figura 8.** Evolución del número de beneficiarios de las dos modalidades de la prestación por desempleo de los años 2005-2015.



Fuente: BEL / Elaboración propia.

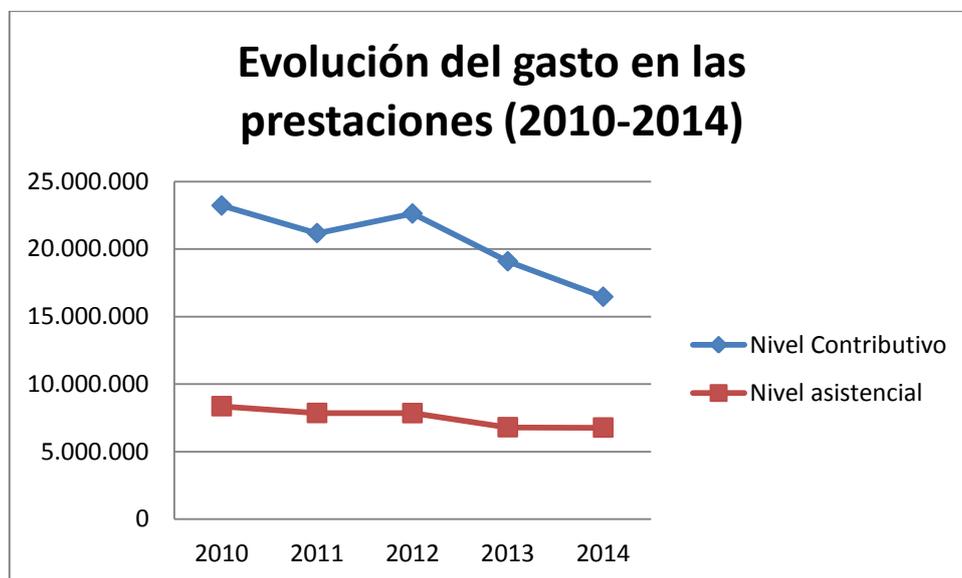
\*Los datos del 2015 corresponden únicamente a los meses de Enero y Febrero.

En primer lugar, puede verse como, desde el año 2005, el ritmo del incremento del número de beneficiarios de ambos niveles ha sido muy similar, aunque el nivel contributivo siempre se ha mantenido por encima del asistencial. Sin embargo, a partir del 2010 se produce un descenso en el número de perceptores del nivel contributivo, pasando de casi 1.500.000 a poco más de 1.000.000 a finales de 2014. Probablemente esta reducción sea debida a que muchos desempleados han agotado la prestación, ya que

<sup>104</sup>Boletín que recopila los principales datos sociolaborales de España, estructurados en series estadísticas, con información de los últimos 10 años.

es improbable que estas personas hayan encontrado trabajo, pues la tasa de desempleo, como se ha comentado, ha ido siempre aumentando en estos años. Por otro lado, en cuanto al nivel asistencial, también se produce un descenso en 2010, pero de manera más moderada, ya que se ha pasado de 1.300.000 a casi un 1.100.000. En mi opinión, una parte importante de los desempleados que estaban cobrando la prestación contributiva han pasado al nivel asistencial y esto ha motivado que se mantenga en una línea estable.

**Figura 9.** Evolución del gasto (en miles de euros) en las prestaciones por desempleo durante los años 2010-2014.



Fuente: BEL / Elaboración propia.

En relación con el gráfico, se observa como el gasto en prestaciones contributivas es muy superior al asistencial, pues siempre se mantienen cerca de los 20.000 millones de euros, mientras que el asistencial nunca supera los 9.000 millones. Además, se refleja también como, desde el año 2012, el nivel contributivo experimenta un descenso bastante pronunciado, en cambio en el nivel asistencial, siempre se ha manteniendo relativamente estable.

**Figura 10.** Porcentaje del gasto en prestaciones por desempleo de los dos niveles en el año 2014.



Fuente: BEL / Elaboración propia.

El gasto del nivel contributivo en el año 2014 ha sido 2,5 veces más que el asistencial.

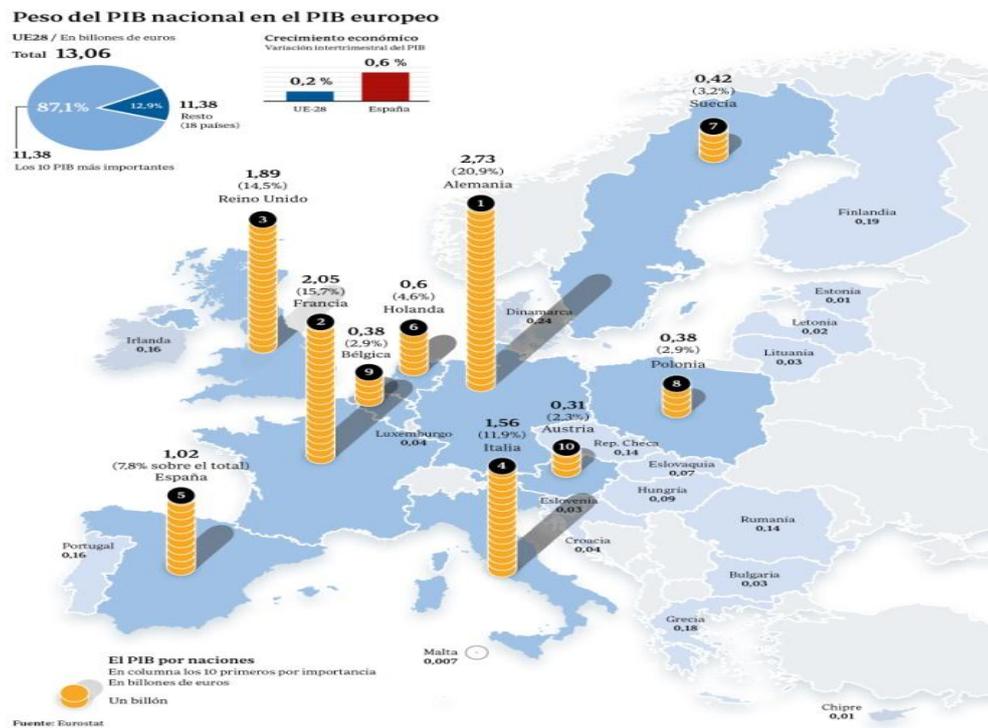
**CAPÍTULO IV**

**7. PRESTACIONES EN PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO.**

Como apartado especial, he considerado relevante realizar un estudio de las distintas prestaciones en materia de desempleo que existen en países de nuestro entorno, tales como Francia, Reino Unido y Alemania, con el fin de realizar el presente TFG no solo basándome en el sistema español sino también poder ver de qué manera se configuran las prestaciones por desempleo en otros países, para así tener constancia de una visión más global de cómo son tratadas las prestaciones en otros estados de la UE.

Cabe decir que la elección de dichos países se debe principalmente a que se tratan de los 3 países con las economías más potentes de Europa, como se puede observar en la figura que se muestra a continuación, y también los más poblados, por eso me ha parecido relevante escogerlos para la comparación.

**Figura 11.** Peso del PIB nacional en el PIB europeo en el año 2014.



Fuente: ABC a partir de datos del EUROSTAT.

Consciente de la dificultad de encontrar información al respecto, debido a que son datos de otros países y, por tanto, con una legislación escrita en otro idioma y de difícil interpretación, me ha resultado complicado acceder a dicha información. Además, son pocos los autores españoles que han investigado acerca del tema, con lo cual, es escasa la bibliografía a la que he podido tener acceso. Aún así, para la realización de este apartado, me he basado principalmente en datos extraídos del EUROSTAT<sup>105</sup>, páginas webs oficiales y la poca bibliografía existente.

En cualquier caso, señalar que a efectos de la delimitación de la protección por desempleo, en los tres países se encuentra más o menos dividido en dos niveles, al igual que sucede en España, claro está que no con los mismos requisitos pero si con el mismo objetivo.<sup>106</sup>

Desde el punto de vista de los requisitos necesarios para poder tener derecho a las prestaciones por desempleo, apuntar que son diferentes según el sistema vigente en cada país. Alemania y España, por ejemplo, son dos de los países en los que a los desempleados se les exige mayor período de cotización. En cambio, en Francia los requisitos son menos estrictos y, por tanto, a los beneficiarios se les exige un menor período de cotización.<sup>107</sup> Finalmente, en cuanto al Reino Unido se refiere, no se requiere haber trabajado previamente, sino que basta con cumplir una serie de exigencias para causar derecho.

La cuantía y la duración de la prestación dependen también de la política de empleo de cada país. Así por ejemplo, las prestaciones del nivel asistencial fluctúan en estos países aproximadamente entre los 400 y los 620€.

El gasto en las prestaciones por desempleo en dichos países, como se observa en la tabla siguiente, es muy variable. Gran Bretaña y Francia han mantenido un gasto estable en los últimos 10 años, en cambio España y Alemania son los que mayor fluctuación presentan, pero España lo hace al alza y Alemania a la baja. El país que menos gasta en prestaciones es Reino Unido, ya que se encuentra ligeramente por encima de los 10.000

---

<sup>105</sup> EUROSTAT contiene una completa información de nivel internacional sobre las distintas funciones de bienestar social.

<sup>106</sup>Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos*. Colección de informes y estudios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm 38. Subdirección General de Publicaciones. Madrid. Pág 62.

<sup>107</sup>Vaquero García, Alberto (1998). *Las prestaciones por desempleo en los países de la Unión Europea*. Revista dialnet. Pág 6.

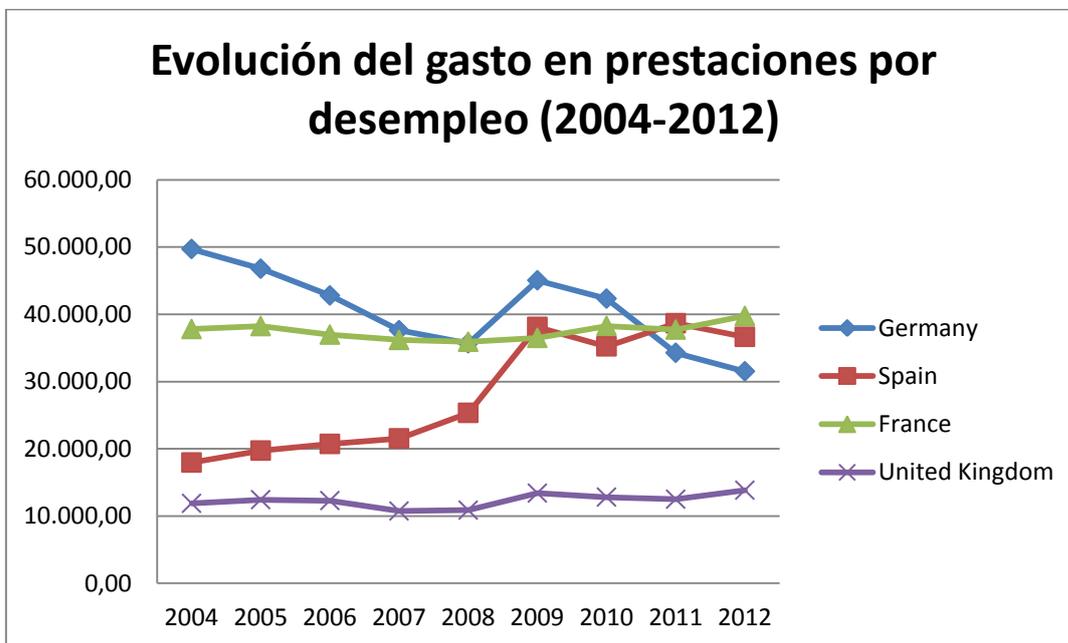
millones de euros. En cambio, Francia se sitúa cerca de los 40.000 millones y es el país que más gasta en prestaciones. España partía en el año 2004 de un gasto cerca de los 20.000 millones y pasa, en 2008, cerca de los 35.000 millones, valor que se ha mantenido bastante estable hasta la actualidad. Para facilitar la comparación se ha elaborado un gráfico.

**Tabla 6.** Evolución del gasto en prestaciones por desempleo en millones de euros en los 4 países analizados (2004-2012).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Germany	49.705,59	46.770,41	42.795,64	37.631,20	35.683,26	45.045,82	42.325,30	34.269,57	31.517,34
Spain	17.951,71	19.727,33	20.714,87	21.544,96	25.338,66	38.113,41	35.228,28	38.667,51	36.645,73
France	37.806,31	38.239,18	36.976,10	36.182,90	35.904,08	36.487,85	38.266,29	37.721,44	39.756,30
United Kingdom	11.883,09	12.427,79	12.288,68	10.740,44	10.873,12	13.403,78	12.809,54	12.498,33	13.838,92

Fuente: EUROSTAT / Elaboración propia.

**Figura 12.** Evolución del gasto en prestaciones por desempleo en los 4 países analizados (2004-2012).



Fuente: EUROSTAT / Elaboración propia.

Por último, antes de desarrollar las prestaciones en cada uno de los países, me gustaría indicar que la Ley británica de 1911 (mediante la National Insurance Act) es la primera normativa que establece un seguro obligatorio de desempleo. Le sigue Alemania, con la Ley 26 de Julio de 1927 (Ley de Empleo y de Seguro de Desempleo, AVAVG). Posteriormente, la primera Ley en materia de desempleo en Francia fue la Ley de 11 de Octubre de 1940 (aunque el seguro de desempleo no fue hasta el Acuerdo de 31 de Diciembre de 1958). Y finalmente, la Ley 51/1980 de 8 de Octubre en España.<sup>108</sup>

Por lo tanto, de entre los países citados, España es el que presenta una legislación en materia de desempleo que se desarrolló de forma más tardía.

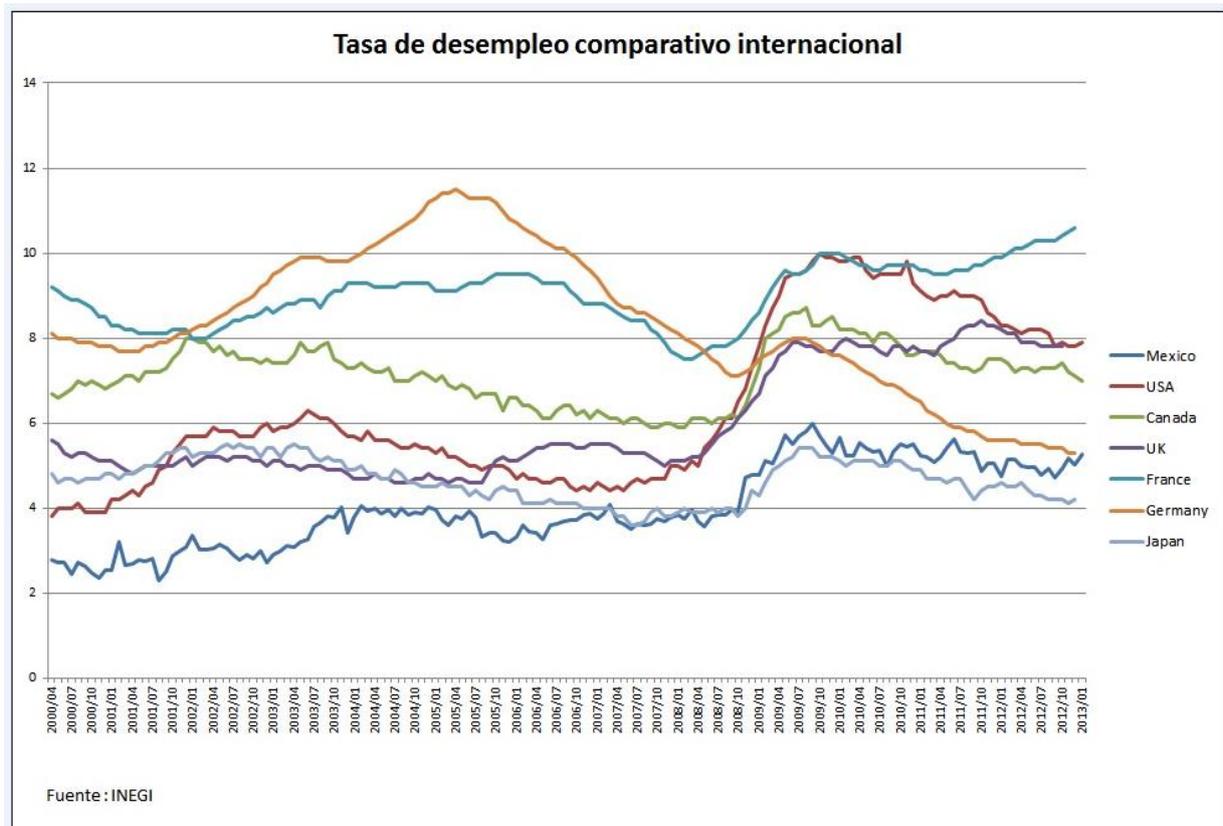
A continuación se va a desarrollar una mera referencia de las dos prestaciones por desempleo en los países nombrados.

### **7.1. Prestaciones en Francia.**

Francia, teniendo en cuenta los 3 estados a los que se hace referencia en este apartado, es uno de los países donde más ha incidido la crisis del empleo, pues la tasa de desempleo se ha incrementado progresivamente desde el 2008, hasta situarse en la actualidad por encima del 10%; este valor es muy inferior al que presenta España, como se vio en la figura 1, pero se encuentra por encima tanto de Alemania como del Reino Unido, tal y como podemos observar en la figura 12, que ofrece una comparativa de las tasas de desempleo a nivel internacional.

---

<sup>108</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 49.

**Figura 13.** Tasa de desempleo comparativo internacional (2000-2013).

Como ya se ha mencionado, la protección por desempleo en Francia también se encuentra clasificada en dos niveles. El nivel contributivo (régime d'assurance) incluye a los trabajadores menores de 60 años<sup>109</sup> que estén capacitados para trabajar, siempre que hayan perdido su empleo de forma involuntaria y que estén buscando trabajo.

Asimismo, también se requiere que estén inscritos como demandantes de empleo y que acepten el plan individual de reinserción laboral, no hayan cumplido las condiciones para recibir una pensión completa y, por último, justifiquen una duración mínima de cotización al régimen del seguro de desempleo al menos 6 meses en los 22 meses anteriores.<sup>110</sup>

Por otro lado, en cuanto a la duración se refiere, señalar que la mínima es de 7 meses si se ha trabajado 6 de los últimos 22 meses y de 22 meses si se ha trabajado 14 meses en los últimos 2 años. En lo relativo a la cuantía, la prestación alcanza una

<sup>109</sup> Edad mínima para poder tener derecho a la pensión de jubilación.

<sup>110</sup> *Seguro de desempleo: como obtener ingresos si pierdes tu empleo.* En: [www.justlanded.com/espanol/Francia/Guia-Francia/Empleo/Seguro-de-desempleo](http://www.justlanded.com/espanol/Francia/Guia-Francia/Empleo/Seguro-de-desempleo)

cobertura del 50% del salario que se hubiera recibido anteriormente y disminuye a medida que van pasando los meses. Por tanto, toma como referencia los ingresos salariales anteriores.

Como vemos, en el nivel contributivo los requisitos y las condiciones son muy parecidas a España. La principal diferencia se encuentra en la cotización, ya que se exige un menor período cotizado (6 meses menos que en el sistema protector español).

Por otro lado, en cuanto al nivel asistencial en Francia (régime de solidarité active, RSA), existen dos tipos de ayuda para los parados de larga duración a los que se les ha acabado la prestación por desempleo o para aquellos cuyos medios económicos no superen un determinado límite máximo. Se distingue entre una prestación de inserción (allocation d'insertion), prevista para trabajadores con circunstancias diversas como, por ejemplo, los excarcelados, víctimas de accidentes de trabajo, repatriados, etc..., y una prestación de solidaridad específica (allocation de solidarité spécifique) para los trabajadores desempleados que hayan agotado la prestación contributiva y hayan cotizado al menos 5 años en los últimos 10.<sup>111</sup> La cuantía que se recibe ronda los 500 € aproximadamente y la duración es de 6 meses para los que hayan agotado la prestación contributiva, renovables con carácter indefinido, mientras persista la situación de insuficiencia de recursos económicos. En cambio, la duración es de 1 año para la prestación de inserción prevista para los trabajadores con circunstancias diversas.<sup>112</sup>

Como se observa, una de las discrepancias más relevantes de este nivel entre ambos países es la cuantía, que en términos absolutos, es un poco superior que en España. Sin embargo, si tenemos en cuenta que en Francia el SMI<sup>113</sup> es mucho más alto que en España, en términos relativos, el subsidio español, aunque no llegue a los 500€, representa un mayor poder adquisitivo para los perceptores.

La RSA está dirigida a los mayores de 25 años (o menores de esta edad, si tienen a su cargo al menos a un hijo, aunque no haya nacido todavía) y a los que todavía no hayan cumplido la edad de jubilación.<sup>114</sup> Además, a diferencia de España, los beneficiarios de dicha prestación están obligados a buscar empleo mediante un seguimiento de control bastante rígido. En la normativa española también se plantea

---

<sup>111</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 62.

<sup>112</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 154.

<sup>113</sup> El SMI de Francia para el año 2015 es de 1.458 €.

<sup>114</sup> Comisión Europea (2012). *La Seguridad Social en Francia*. Pág 24.

este requisito pero en la práctica a menudo no se lleva a cabo, pues no hay mecanismos de control estrictos.

Además, destacar que la RSA también tiene por objetivo completar la remuneración laboral de quienes cuentan con una retribución insuficiente, por lo que es posible compatibilizar la prestación, siempre y cuando la suma de su salario más la prestación no supere el salario medio bruto que recibía anteriormente. No especifica que el trabajo sea por cuenta propia o ajena, por lo que ésta sería otra de las diferencias con respecto a España, pues recordemos que en España solo se podía compatibilizar la prestación con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial.

En cualquier caso, las prestaciones por desempleo en Francia las abona la ASSEDIC (Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce), es decir, lo que aquí en España se conoce como el SEPE.

En definitiva, por todo lo dicho, comentar que el modelo por desempleo del sistema francés es muy similar al español, ya que casi que no se observan diferencias salvo las que he ido comentado. Aún así, la más relevante, bajo mi punto de vista, es el hecho de que prácticamente no se tengan en cuenta las circunstancias familiares, es decir, los hijos a cargo del beneficiario, a excepción, como ya he comentado, del caso de los menores de 25 años con hijos, en cuyo caso sí que se valoraría esta circunstancia a la hora de poder acceder a la RSA. También resulta sorprendente que, a diferencia de España, no se tenga en cuenta criterios relativos a la edad a la hora de prolongar o de otorgar la prestación, ya que solo se exige que sean menores de 60 años y mayores de 25 para poder tener derecho a la RSA. En cambio, en España se tiene en cuenta factores como la edad o cargas familiares en lo relativo a la cuantía, duración, etc.

## **7.2. Prestaciones en el Reino Unido.**

En primer lugar, es importante tener en cuenta que en el Reino Unido se considera desempleado tanto el trabajador sin empleo como aquel que trabaje menos de 16 horas a la semana.<sup>115</sup>

En este país, también existen, como he dicho, aproximadamente dos niveles de prestación por desempleo. La prestación contributiva española, en el Reino Unido

---

<sup>115</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 80.

recibe el nombre de Contribution-based Jobseeker's Allowance (JSA) y la no contributiva es la Income-based Jobseeker's Allowance.<sup>116</sup>

El JSA es una prestación por desempleo destinada a cualquier persona que se encuentre capacitada para trabajar y que esté buscando empleo. Para tener derecho a la prestación, se requiere tener 18 años<sup>117</sup> pero tener menos de la edad de jubilación<sup>118</sup>, trabajar menos de 16 horas semanales, haber vivido en el Reino Unido como mínimo 3 meses, completar una entrevista en un Jobcentre<sup>119</sup> y, por último, llevar a cabo un seguimiento de las tareas realizadas.

En cuando al último aspecto, resulta sorprendente que para seguir recibiendo la prestación, la persona beneficiaria tenga que asistir al Jobcentre cada 15 días y realizar exámenes de búsqueda de empleo.<sup>120</sup> Circunstancia que no sucede en España, pues si bien es cierto que el desempleado tiene que ir renovando la demanda de desempleo cada tres meses, no existe un mecanismo de control tan severo.

Como vemos, otra de las discrepancias que más destacan es que no se exija período mínimo de cotización para poder tener derecho a la prestación por desempleo, ya que únicamente hace falta, aparte de los requisitos ya comentados, pasar una entrevista en la oficina de empleo del país (Jobcentre).<sup>121</sup>

Por otro lado, es importante destacar que hay dos tipos de JSA. Cuando la persona interesada lo solicite, el Jobcentre decidirá a cuál tiene derecho. Uno de estos tipos es el JSA basado en contribuciones, es decir, éste dependerá de las contribuciones que el trabajador haya hecho al seguro nacional (National Insurance) en los dos años anteriores a la solicitud. El otro, el JSA basado en ingresos, es decir, si la persona no tiene suficientes contribuciones al seguro nacional puedes tener derecho a éste, que dependerá de los ingresos y del capital de cada persona.<sup>122</sup>No obstante, independientemente del tipo de JSA al que se pueda tener derecho, señalar que ambos van unidos a los

---

<sup>116</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 68.

<sup>117</sup>La prestación, también puede ser otorgada a menores de 16 y 17 años en casos especiales.

<sup>118</sup>La edad mínima para poder tener derecho a la pensión de jubilación es de 65 años.

<sup>119</sup>Lo que aquí en España se conoce como Servicio Público de Empleo.

<sup>120</sup>Hogan, Chris (2015). *Understanding Unemployment Benefit*. En: [www.workingrights.co.uk/unemploymentbenefit.html](http://www.workingrights.co.uk/unemploymentbenefit.html)

<sup>121</sup>¿Te gustaría trabajar en Londres?. En: [www.trabajar-en-londres.es/buscar-trabajo-en-londres-y-cobrar-unemployment-benefits/](http://www.trabajar-en-londres.es/buscar-trabajo-en-londres-y-cobrar-unemployment-benefits/)

<sup>122</sup>*Jobseeker's allowance (JSA, subsidio del buscador de empleo)*. En <http://elpuntoeh.blogspot.com.es/2011/04/jobseekers-allowance-jsa-subsidio-del.html>

requisitos antes mencionados y que la cuantía, por tanto, depende de cada tipo y de la edad del beneficiario.

En lo relativo a la duración, la prestación por desempleo será de 6 meses con posibilidad de ampliarse y será incompatible con la percepción de la prestación de ayuda a la vivienda (Housing Benefit)<sup>123</sup> y con cualquier empleo de más de 16 horas semanales. Por último, la extinción se producirá en el caso de rechazar cualquier oferta de empleo, circunstancia que en España no ocurre.

En cualquier caso, una vez el trabajador se encuentra en situación de desempleo, se debe tramitar la prestación inmediatamente, pues a diferencia de España (período de espera de un mes), la prestación se empieza a percibir a los tres días siguientes a la fecha en que se solicita.<sup>124</sup>

Por otro lado, en cuanto a la prestación de carácter asistencial, Income-based Jobseeker's Allowance, se exige tener la condición de residente en el Reino Unido y acreditar la situación de necesidad e insuficiencia de recursos, es decir, ganar menos de 16.000 libras al año (20.350€) y tener menos de 6.000 libras (7.630 €) en ahorros.<sup>125</sup>

Casi siempre, las personas beneficiarias de este tipo de ayuda son aquellas que presentan alguna limitación para poder desarrollar una actividad profesional completa, debido a diferentes circunstancias, tales como ser discapacitado, tener a cargo el cuidado de alguien a tiempo completo, ser padre soltero, etc. No obstante, también pueden tener derecho aquellas personas que están de baja por maternidad, paternidad o enfermedad.<sup>126</sup>

De nuevo, no se exige período mínimo de cotización, simplemente se tiene en cuenta que los ingresos sean bajos y dejen al sujeto en situación de pobreza. La duración de esta prestación en este país mantiene una diferencia muy característica con respecto a

---

<sup>123</sup>Bristoleno (2015). *UK Benefits: ¿Qué ayudas pueden obtener los inmigrantes europeos en Gran Bretaña?*. En: <http://bristolenos.com/2015/01/25/uk-benefits-que-ayudas-pueden-obtener-los-inmigrantes-europeos-en-gran-bretana/>

<sup>124</sup>*Prestación por desempleo (Jobseeker's Allowance)*. En: [www.itlondres.com/2010/10/03/prestacion-por-desempleo/](http://www.itlondres.com/2010/10/03/prestacion-por-desempleo/)

<sup>125</sup>Catálogo general de publicaciones de la Administración General del Estado. *Empleo: Trabajar en Reino Unido*. En: [www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar\\_empleo/encontrar\\_empleo\\_europa/paises/reino\\_unido/pdf\\_reino\\_unido/TrabajarReinoUnido.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/encontrar_empleo_europa/paises/reino_unido/pdf_reino_unido/TrabajarReinoUnido.pdf). Pág 17.

<sup>126</sup>Hogan, Chris (2015). *Understanding Unemployment...* Ob. cit.

todos los demás, ya que se otorga de manera indefinida, siempre y cuando se mantenga el requisito de carecer de ingresos suficientes.<sup>127</sup>

Este hecho, bajo mi punto de vista, debería aplicarse a todos los países, pues las ayudas están destinadas a proveer ingresos a aquellas personas que presentan situaciones económicas difíciles, sin necesidad de establecer un período de tiempo determinado. Como se ha comentado anteriormente, creo que en estos casos deben existir mecanismos de control que eviten posibles abusos.

La cuantía de dicha prestación asciende a una cantidad de 112 libras semanales, es decir, aproximadamente 621 € al mes. Esta cantidad es muy superior con respecto a España (casi 200€ más), pero se tiene que tener en cuenta que el nivel de vida en Reino Unido es mucho más elevado.

Cabe indicar también que la prestación se puede compatibilizar con el empleo, siempre y cuando la retribución sea menor que el considerado umbral de pobreza.

Finalmente, las prestaciones por desempleo en el Reino Unido son gestionadas por la Agencia para el Empleo y se financian a través de una contribución general a la SS de empresarios y trabajadores.<sup>128</sup>

En resumen, una de las principales diferencias entre ambas legislaciones es la cotización, pues como ya he comentado, no se exige período mínimo de cotización en Reino Unido. También cabe señalar que, a diferencia de España, el período de espera para empezar a percibir la prestación es muy inferior (3 días). Por último, en relación al nivel asistencial, destacar que en Gran Bretaña la duración de éste es indefinido, mientras que en España se establece un período de tiempo determinado. Además, en dicho nivel, se tienen en cuenta los ahorros de que dispone el solicitante para concederle o no la prestación, circunstancia que no ocurre en España.

### **7.3.Prestaciones en Alemania.**

En Alemania, el tercero y último país al que se hace referencia en este apartado, también existen dos sistemas de protección. La prestación contributiva recibe el nombre de Arbeitslosengeld (ALG I) y la asistencial, Arbeitslosenhilfe (ALG II).<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 154.

<sup>128</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 77.

Actualmente la Ley alemana que regula todo lo relacionado en materia de desempleo es Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III).

El organismo que gestiona la prestación por desempleo en Alemania es la Agencia Federal de Empleo (Bundesagentur für Arbeit-BA) con sus agencias regionales (Arbeitsagenturen).<sup>130</sup>

Para poder tener derecho a la prestación ALG I, es necesario reunir una serie de requisitos<sup>131</sup>:

- ✓ Estar registrado en la oficina de empleo local.
- ✓ Haber trabajado al menos 12 meses en los dos últimos años.
- ✓ Trabajar menos de 15 horas semanales.
- ✓ Buscar activamente empleo.
- ✓ Estar capacitado para trabajar y no rechazar ninguna oferta de empleo.
- ✓ Participar en cursos de formación profesional continuada.
- ✓ Firmar un acuerdo de integración y respetarlo.

De lo expuesto, se observa como el requisito de cotización es mayor que en España, pues recordemos que bastaba haber trabajado 12 meses en los últimos 6 años para poder tener derecho a la prestación. En cuanto al resto de exigencias, cabe decir que son similares a España, a excepción de no rechazar ninguna oferta de empleo, que como bien se ha ido comentado en apartados anteriores, considero que en el modelo de protección por desempleo español debería implantarse mecanismos de control más severos para evitar abusos en el disfrute de la prestación. Igualmente, otra de las diferencias que se observan es como los trabajadores desempleados alemanes que trabajen menos de 15 horas semanales pueden tener derecho a la prestación, y en el Reino Unido se exige 1 hora más, es decir, 16 horas semanales.

Por otro lado, en el caso de que el trabajador haya perdido su empleo de forma voluntaria, se aplicará una suspensión inicial de la prestación durante 3 meses.<sup>132</sup> Hecho muy distinto de lo que sucede en España, pues si el trabajador ha perdido el

---

<sup>129</sup> Márquez Prieto, Antonio. *La protección por desempleo...* Ob. cit. Pág 68.

<sup>130</sup> Benno, Bühler. *Derecho Laboral*. En: <http://trabajo-en-alemania.net/derecho/>

<sup>131</sup> Worker Tutor, Herramienta de asesoramiento laboral en el extranjero. *La prestación por desempleo*. En: <http://workertutor.com/la-prestacion-por-desempleo/>

<sup>132</sup> Portal Alemania (2015). *Ayudas e impuestos en Alemania- cotizaciones sociales*. En: <http://www.portalalemania.com/trabajar-en-alemania/2015/02/22/ayudas-e-impuestos-en-alemania-las-cotizaciones-sociales.html>

empleo de forma voluntaria no tiene derecho a recibir la prestación. En mi opinión, una medida de este tipo en España, aunque podría resultar interesante ya que sería una oportunidad para muchos trabajadores que están a disgusto en su trabajo actual, resultaría económicamente inviable, dada la elevada factura actual de las prestaciones, ya que la tasa de desempleo española prácticamente cuadriplica la alemana.

En cualquier caso, la prestación por desempleo en Alemania se abona hasta los 65 o 67 años<sup>133</sup> y cubre aproximadamente el 60% del salario que recibía el sujeto en su último trabajo. Este porcentaje varía, en función de las cargas familiares, ya que aumenta a un 67% también teniendo en cuenta su salario anterior.<sup>134</sup> No obstante, a la cantidad que te den, se tiene que restar el 21% en concepto de cuota a la SS y los impuestos, que ascienden al 15%.

En cuanto a lo referente a la duración de la prestación por desempleo, se establece con arreglo a la siguiente tabla:

**Tabla 7.** Duración de la prestación contributiva por desempleo (ALG I).

Duración de la percepción de la prestación contributiva por desempleo ("ALG I")		
Período cotizado (meses)	Habiendo cumplido ... años	Percepción máxima durante ... meses
12	–	6
16	–	8
20	–	10
24	–	12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

Fuente: Catálogo general de publicaciones oficiales a partir de datos del SPEE.

Por último, indicar que mientras se esté cobrando la prestación, el perceptor de la misma, debe presentarse de forma periódica en las oficinas de empleo del país.<sup>135</sup> Circunstancia similar a España, pues también debe renovarse la demanda de empleo cada 3 meses y, aunque actualmente se puede hacer por Internet, antiguamente era necesario acudir a la Oficina de Empleo.

<sup>133</sup> La edad mínima para poder tener derecho a la pensión de jubilación es de 65 años o hasta los 67 si es nacidos después de 1964.

<sup>134</sup> Worker Tutor, Herramienta de asesoramiento laboral en el extranjero. *La prestación por...* Ob. cit.

<sup>135</sup> Worker Tutor, Herramienta de asesoramiento laboral en el extranjero. *La prestación por...* Ob. cit.

Además, se perderá el derecho a la prestación en el caso que se rechace un trabajo de cualquier tipo sin motivo justificado, no valiendo como excusa que la remuneración es inferior a la que se percibía en el trabajo anterior o que el lugar de trabajo se encuentra a mucha distancia. Solo se podrá rechazar por motivos de salud o discapacidad, que impidan al trabajador el pleno desarrollo de su actividad laboral, o porque las condiciones laborales sean contrarias a las reconocidas en la Ley Alemana. En este sentido, la prestación se extinguirá en el caso que el trabajador desempleado se niegue a participar en acciones formativas o haya sido despedido con motivo de una sanción grave.<sup>136</sup> Este hecho, opino, como ya se puso de manifiesto en el Reino Unido, que debería aplicarse a todos los países, pues las prestaciones tienen el objetivo de cubrir mínimamente las necesidades de las personas mientras éstas se encuentran desempleadas, y si tienen la oportunidad de estar trabajando, deben hacerlo. Así se evitarían abusos en el cobro de las prestaciones y los gastos excesivos que generan.

Por otro lado, en cuanto al nivel asistencial, ALG II o también conocido como Hartz IV, tiene el mismo mecanismo que en el modelo de desempleo asistencial de España, pues pueden acceder a él una vez han agotado el ALG I, no han cumplido el período mínimo para dicha prestación o bien porque las personas capacitadas para trabajar (entre los 15 y los 65 o 67 años) no disponen de ingresos económicos suficientes.

Aparte de la prestación Hartz IV, los municipios también pueden cubrir gastos del pago de alquiler de la vivienda y gastos de calefacción hasta un límite máximo,<sup>137</sup> con la finalidad de ayudar a los más necesitados.

La cantidad mínima por debajo de la cual se considera que el trabajador se encuentra en situación de necesidad es aproximadamente 750€ al mes. Por lo tanto, se tiene derecho a recibir la prestación Hartz IV por la cantidad que falte hasta llegar a los 750€. <sup>138</sup> En este sentido, se desprende la idea de que es posible compatibilizar el trabajo con la prestación siempre que no supere dicho límite.

En cualquier caso, tienen derecho a la prestación con una cantidad de 399€ mensuales las personas solteras, padres solteros, así como las personas mayores de edad cuya pareja sea menor de edad. En el caso de las personas mayores de edad, la cuantía

---

<sup>136</sup> Benno, Bühler. *Derecho Laboral*. Ob. cit.

<sup>137</sup> Oficina Precaria Berlín. *Hartz IV*. En: <http://oficinaprecariaberlin.org/ayudas-sociales/hartz-iv/>

<sup>138</sup> Oficina Precaria Berlín. *Hartz IV*. Ob. cit.

asciende a 360€ por persona. Esta prestación no solo incluye una ayuda al trabajador necesitado sino también a los hijos que tiene a su cargo, recibiendo una cantidad que va de los 234€ a los 320€ dependiendo de la edad de éstos. No obstante, tener en cuenta que la prestación se empieza a recibir con carácter retroactivo a partir del día 1 del mes en que se presentó la solicitud.<sup>139</sup>

Por último, en lo referente a la duración, la prestación en Alemania se concede por regla general 12 meses, una vez agotados, se hace una valoración para prolongar la duración en función de la renta familiar.<sup>140</sup>

En definitiva, Alemania es uno de los países más similares en cuanto a la exigencia de los requisitos para el acceso a las dos prestaciones, pues el período cotizado que se exige es similar con respecto a España. Además, una de las cosas que más me ha sorprendido es como en el nivel contributivo, si el desempleado deja su trabajo de forma voluntaria puede tener derecho a la prestación, circunstancia que en España no sucede a no ser que sea de forma involuntaria. Además, la cuantía de la prestación se otorga teniendo en cuenta los salarios anteriormente recibidos.

Por otro lado, en cuanto al nivel asistencial, también me ha llamado la atención que el abono de la ayuda no solo sea para el desempleado sino también para los hijos a cargo, cosa que en España no sucede de esta manera, pues sí que es cierto que hay subsidios que se conceden teniendo en cuenta las cargas familiares, pero la cuantía es siempre la misma ya que las cargas familiares ya vienen incluidas. En cambio, en Alemania aparte de la prestación del desempleado también le abonan otra cantidad por los hijos a cargo, con lo cual, la cantidad total percibida es muy superior que en España.

Por último, a modo de conclusión, indicar que sí que es cierto que Alemania es uno de los países más exigentes a la hora de causar derecho a la prestación por desempleo, pero uno de los más generosos junto con Reino Unido una vez tienes derecho, pues las ayudas y las cuantías son superiores que en el resto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el nivel de vida de esos dos países es más alto que en España, de manera que, desde un punto de vista relativo, aunque la cuantía sea mayor, el poder adquisitivo de los beneficiarios de esos países, puede ser igual o inferior al de los españoles.

---

<sup>139</sup> Oficina Precaria Berlín. *Hartz IV*. Ob. cit.

<sup>140</sup> Jansen, Marcel (2014). *Lecciones de las reformas Hartz. ¿Cómo curar al nuevo enfermo europeo?*. En: <http://nadaesgratis.es/marcel-jansen/lecciones-de-las-reformas-hartz-como-curar-al-nuevo-enfermo-europeo>

## CAPÍTULO V

### **8. CONCLUSIONES.**

Una vez finalizada la investigación y habiendo considerado y estudiado todos los apartados del trabajo, he podido extraer una serie de conclusiones que responden al objetivo inicial: analizar la prestación por desempleo de nivel asistencial en toda su configuración.

Con todo lo dicho anteriormente, considero que el presente TFG puede resultar de gran utilidad para conocer la evolución que ha experimentado la prestación por desempleo a lo largo de los últimos 25 años y los cambios más relevantes que ha habido en su legislación, así como las ventajas y desventajas que presentan las prestaciones por desempleo de España frente a otros países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido y Alemania.

Personalmente, puedo decir que la elaboración de este trabajo, y la búsqueda de información que ha implicado, no solo me ha permitido responder al objetivo planteado, sino que también me ha posibilitado descubrir un mundo desconocido y destapar una inquietud por los asuntos vinculados con la Seguridad Social, cosa que me ha servido para dar luz a un posible camino a seguir en un futuro cercano, tanto en lo relativo a ampliar mis estudios como a buscar una salida profesional.

No obstante, en cuanto al tema principal del trabajo, decir que bajo mi punto de vista, hace falta un nuevo replanteamiento de la prestación de nivel asistencial, ya que como he ido destacando, hay algunas incoherencias. Una de ellas es que la prestación asistencial no se configura como una protección asistencial total, pues la mayoría de los subsidios suelen derivarse de la existencia de una prestación contributiva, es decir, exigen haber agotado la prestación contributiva anteriormente o es necesario tener un período mínimo de cotización, con lo cual, su carácter asistencial no se refleja propiamente, ya que los subsidios deberían otorgarse sin necesidad de depender de dichas circunstancias, sino simplemente atendiendo a la situación de necesidad de las personas.

Por otro lado, respecto a la duración, considero que las prestaciones asistenciales tampoco deberían verse limitadas por un tiempo determinado, tal y como sucede en todos los subsidios por desempleo, sino que se debería tener derecho mientras la

situación de necesidad de la persona persista (como sucede en Reino Unido, por ejemplo), ya que en aquellos colectivos más afectados, como los mayores de 45 años, la duración del subsidio de 6 meses es claramente insuficiente, pues tienen más dificultad a la hora de encontrar empleo y pueden necesitar un período de tiempo superior para conseguirlo. Eso sí, debería prolongarse siempre y cuando esta medida fuera acompañada de la puesta en marcha de mecanismos de control más exhaustivos y severos, ya que en muchas ocasiones suelen producirse abusos y excesos en cuanto a la percepción de la prestación, pues muchas personas compaginan el cobro de la prestación con la realización de algún tipo de trabajo en negro. En este sentido, considero que, bajo mi punto de vista, es injusto que los mayores de 45 años sin cargas familiares solo puedan percibir el subsidio por desempleo durante 6 meses mientras que los mayores de 55 años lo puedan hacer alargándolo hasta la jubilación.

Es por eso que sería conveniente que el gobierno español analizase y plantease diferentes propuestas de mejora, para una configuración más adecuada y dinámica de la prestación. Esto indica que se debe seguir avanzando en el tema, modificando los requisitos para el acceso, las cuantías, la duración etc..., con el fin de adaptarse a los tiempos actuales, ya que el país se encuentra en un constante cambio y las necesidades varían periódicamente.

Por otra parte, además de intentar optimizar el sistema de prestaciones, considero que resultaría también fundamental que este nuevo replanteamiento incluyera medidas eficaces que ayuden a los empresarios españoles a generar más puestos de trabajo y de mejor calidad, intentando así reducir la tasa de desempleo actual. En mi opinión, las medidas destinadas a reactivar el mercado laboral son esenciales para poder reducir el abultado gasto en prestaciones.

Creo que las medidas comentadas deberían incidir especialmente en uno de los colectivos más afectados por la falta de trabajo, los jóvenes, ya que más de la mitad de la juventud está desempleada. Este hecho hace que se extienda el período formativo y retrase la creación de nuevos hogares y la llegada de nuevos miembros, es decir, profundiza el proceso de envejecimiento demográfico del país, por lo que no solo es un problema para la economía, sino también para la sociedad.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Laparra, Miguel; Pérez Eransus, Begoña, entre otros. *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección de Estudios Sociales núm 35. Pág 175.

En lo relativo a las prestaciones de los 4 países, destacar que todos presentan los dos niveles de protección por desempleo, aunque se observan notables diferencias en los requisitos exigidos y la manera de determinar la cuantía/duración de la prestación, así como en la relevancia de las cargas familiares. Así por ejemplo, en Reino Unido no se precisa de período mínimo de cotización, mientras que en Alemania y España se exigen 12 meses. Por otra parte, en Reino Unido, para conceder una prestación asistencial, se tiene en cuenta el dinero ahorrado de que dispone el beneficiario, cosa que no ocurre en el resto de países. En Francia, las cargas familiares juegan un papel poco relevante a la hora de determinar la cuantía de la prestación, mientras que en Alemania se tienen muy en cuenta. Hay países en los que la duración de la prestación es muy flexible, como es el caso de Reino Unido, de manera que se puede ir renovando mientras persista la situación de necesidad, mientras que en otros países, como España, las prestaciones tienen un período de tiempo determinado. Finalmente, en cuanto a los mecanismos de control, Alemania y Reino Unido son los países más estrictos.

Por último, en cuanto al gasto en prestaciones, en la actualidad España, teniendo en cuenta la tasa tan elevada de desempleo, cuenta con un gasto muy similar al de Francia y Alemania, con tasas de desempleo muy inferiores, con lo cual el gasto por beneficiario es menor. Si se comparan los dos niveles, el contributivo representa aproximadamente el 75% del gasto. Además, también resulta sorprendente como en el Reino Unido con unos niveles de desempleo superiores a Alemania, el gasto es tres veces inferior.

### **8.1. Limitaciones durante el proceso de investigación.**

A lo largo de este trabajo, me han surgido una serie de limitaciones, principalmente a la hora de encontrar determinados tipos de información, en concreto datos muy actualizados o relativamente antiguos (años 90), así como información comparada entre países.

En este sentido, unas de las principales limitaciones que se han planteado ha sido la búsqueda de datos económicos en materia de desempleo comprendidos en la fase temporal de los años 90. Igualmente, ha resultado complicado localizar datos actuales del gasto en prestaciones, pues los que he podido encontrar gracias a EUROSTAT no eran datos especialmente actualizados, como ya se puso de manifiesto al comentar la tabla 6, ya que solo hacen referencia hasta el año 2012, por lo que no comprenden los 3 años siguientes. Otro ejemplo lo encontramos con los datos proporcionados por el INE

en cuanto a la evolución de la tasa de desempleo en algunos de los países de la UE, ya que solo abarcaba hasta el 2013.

Sin olvidar también, la difícil tarea que ha resultado comparar las legislaciones de los diferentes países europeos, por una parte por la imposibilidad de intentar comprender las legislaciones originales, escritas en idiomas que no domino suficientemente, por la falta de bibliografía actualizada, así como por la complejidad de relacionar los dos tipos de prestaciones que existen en Francia, Reino Unido y Alemania con España, atendiendo a múltiples factores: requisitos, cuantía, duración, compatibilidades, etc.

## 9. BIBLIOGRAFIA.

Albiol Montesinos, Ignacio; Blasco Pellicer, Ángel (2002). *Desempleo y despido en la reforma laboral del Real Decreto-Ley 5/2002*. Tirant lo Blanch. Valencia.

Argandoña Rámiz, Antonio (1999). *Una historia del Desempleo en España*. Barcelona.

Artículo Doctrinal (2015). *Las prestaciones en el régimen general* (BIB 2015/2011). Aranzadi.

Bentolila, Samuel; Toharia, Luis (1991). *Estudios de Economía del Trabajo en España. III El problema del Paro*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Blasco Lahoz, José Francisco; López García, Juan (2014). *Manual Curso de Seguridad Social*. Tirant lo Blanch. 6<sup>a</sup> Edición. Valencia.

Comas Barcelo, Antonio (1992). *Lecciones de Seguridad Social. Libro I*. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Baleares.

Comisión Europea (2012). *La Seguridad Social en Francia*.

De la Casa Quesada, Susana (2008). *La protección por desempleo en España: Configuración y régimen jurídico*. Comares. Albolote, Granada.

Desdentado Bonete, Aurelio; Mercader Uguina, Jesus (1996). *El desempleo como situación protegida*. Civitas.Madrid.

Laparra, Miguel; Pérez Eransus, Begoña, entre otros. *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección de Estudios Sociales.

Márquez Prieto, Antonio (2001). *La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Publicaciones. Madrid.

Novalés, Alfonso; Sebastián, Carlos; Servén, Luís (1990). *El paro en España: características, causas y medidas*. Fedea. Madrid.

Quintero Lima, M<sup>a</sup> Gema, Blázquez Agudo, Eva María (2012). *La protección por desempleo: ¿La ocupabilidad como contrapartida?*. Revista Doctrinal Aranzadi. Pamplona.

Ruiz Campo, Sofía; Zhang, Linghua (2013). *La burbuja Inmobiliaria de España: Una comparación con el Mercado Inmobiliario de China*. Artículo financiero.

Souto Prieto, Jesús (1996). *El desempleo. Especial consideración de las prestaciones del nivel de asistencia*. Cuaderno de Derecho Judicial. Madrid.

Tamburi, Giovanni (1992). *Los sistemas de pensiones en la Europa de los 90*. Madrid.

Vidales Picazo, María (2014). *La Crisis del Sistema Monetario Europeo y la conveniencia de establecerse como moneda única*. Revista electrónica.

Vaquero García, Alberto (1998). *Las prestaciones por desempleo en los países de la Unión Europea*. Revista dialnet.

## 10. WEBGRAFIA.

Base de datos Aranzadi. En: <http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/search/template?stid=all&stnew=true&crumb-action=reset&crumb-label=all>.

Benno, Bühler. *Derecho Laboral*. En: <http://trabajo-en-alemania.net/derecho/>.

Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). En: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/index.htm>.

Boletín Oficial del Estado (BOE). En: <http://www.boe.es>.

Bristoleno (2015). *UK Benefits: ¿Qué ayudas pueden obtener los inmigrantes europeos en Gran Bretaña?*. En: <http://bristoleno.com/2015/01/25/uk-benefits-que-ayudas-pueden-obtener-los-inmigrantes-europeos-en-gran-bretana/>.

Canales, Abraham (2010). *Manifiesto de la Huelga General 29 de Septiembre*. En: <http://www.otromundoesposible.com/2010/06/22/manifiesto-de-la-huelga-general-29-septiembre/>.

Catálogo general de publicaciones de la Administración General del Estado. *Empleo: Trabajar en Reino Unido*. En: [www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar\\_empleo/encontrar\\_empleo\\_europa/paises/reino\\_unido/pdf\\_reino\\_unido/TrabajarReinoUnido.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/encontrar_empleo_europa/paises/reino_unido/pdf_reino_unido/TrabajarReinoUnido.pdf).

Encuesta de Población Activa (EPA). En: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595).

EUROSTAT. En: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Hogan, Chris (2015). *Understanding Unemployment Benefit*. En: [www.workingrights.co.uk/unemploymentbenefit.html](http://www.workingrights.co.uk/unemploymentbenefit.html).

Instituto Nacional de Estadística (INE). En: <http://www.ine.es/>.

Jansen, Marcel (2014). *Lecciones de las reformas Hartz. ¿Cómo curar al nuevo enfermo europeo?*. En: <http://nadaesgratis.es/marcel-jansen/lecciones-de-las-reformas-hartz-como-curar-al-nuevo-enfermo-europeo>.

*Jobseeker's allowance (JSA, subsidio del buscador de empleo)*. En: <http://elpuntoeh.blogspot.com.es/2011/04/jobseekers-allowance-jsa-subsidio-del.html>.

*Las actividades productivas* (2013). En: <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/economia-espanola/economia-espanola/materiales-de-clase/Tema%204.pdf>.

Ley General de la Seguridad Social (LGSS). En: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rdleg1-1994.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg1-1994.html).

Martínez, Juan Carlos (2010). *Las claves de la reforma laboral: el Gobierno abarata y facilita el despido*. En: <http://www.20minutos.es/noticia/739190/0/claves/reforma/laboral/>.

Navarro, Javier (2012). *La historia de la prestación por desempleo en España, altibajos, mejoras y recortes*. En: [www.elblogsalmon.com/historia-de-la-economia/la-historia-de-la-prestacion-por-desempleo-en-espana-historia-de-altibajos-mejoras-y-recortes](http://www.elblogsalmon.com/historia-de-la-economia/la-historia-de-la-prestacion-por-desempleo-en-espana-historia-de-altibajos-mejoras-y-recortes).

Oficina Precaria Berlín. *Hartz IV*. En: <http://oficinaprecariaberlin.org/ayudas-sociales/hartz-iv/>.

Portal Alemania (2015). *Ayudas e impuestos en Alemania- cotizaciones sociales*. En: <http://www.portalalemania.com/trabajar-en-alemania/2015/02/22/ayudas-e-impuestos-en-alemania-las-cotizaciones-sociales.html>.

*Prestación por desempleo (Jobseeker's Allowance)*. En: [www.itlondres.com/2010/10/03/prestacion-por-desempleo](http://www.itlondres.com/2010/10/03/prestacion-por-desempleo).

*Seguro de desempleo: como obtener ingresos si pierdes tu empleo*. En: [www.justlanded.com/espanol/Francia/Guia-Francia/Empleo/Seguro-de-desempleo](http://www.justlanded.com/espanol/Francia/Guia-Francia/Empleo/Seguro-de-desempleo).

Servicio Público de Empleo Estatal (2015). *Prestaciones por desempleo*. En: [www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_prestaciones/cuadr\\_contributiva\\_esp.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_prestaciones/cuadr_contributiva_esp.pdf).

*Te gustaría trabajar en Londres?.* En: [www.trabajar-en-londres.es/buscar-trabajo-en-londres-y-cobrar-unemployment-benefits/](http://www.trabajar-en-londres.es/buscar-trabajo-en-londres-y-cobrar-unemployment-benefits/).

Unión General de Trabajadores (UGT). En: <http://www.ugt.es/default.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En: <http://www.inegi.org.mx/>.

Worker Tutor, Herramienta de asesoramiento laboral en el extranjero. *La prestación por desempleo*. En: <http://workertutor.com/la-prestacion-por-desempleo/>.