

# **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo**

**Juan López Gandía**

Documento de trabajo 19/2003



## Juan López Gandía

El autor es Doctor en Derecho del Trabajo por la Universidad de Bolonia y Profesor Titular de Derecho del Trabajo de la Universidad de Valencia. Es autor de numerosos trabajos sobre temas de protección social, política de empleo, empleo y desempleo, especialmente referidos al sistema español y a su evolución a lo largo de sus diversas etapas.

Ha participado en el libro sobre Derecho Comunitario en colaboración con Baylos y D'Antonna, y otros autores publicado por la editorial Monduzzi de Bolonia. También ha publicado recientemente junto con otros autores la obra "Derecho del Empleo", corriendo a su cargo el capítulo correspondiente a las relaciones entre política de empleo y prestaciones por desempleo, y las monografías "La protección por desempleo de los trabajadores del régimen especial agrario" y "Las prestaciones por desempleo en empresas de economía social. Especial referencia al pago único".

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Juan López Gandía

ISBN: 84-96204-18-9

Depósito Legal: M-37956-2003

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>1 Configuración y funciones de la prestación por desempleo. Tendencias actuales: la prestación por desempleo y las políticas activas de empleo</b> .....	10
<b>2 El modelo actual de protección por desempleo en el sistema español tras la reforma de 1992 y la reciente reforma de 2002</b> .....	15
2.1 Las reformas de 1992 y sus causas. Efectos sobre la protección Datos sobre perceptores y situación actual .....	15
2.2 El mantenimiento de las reformas de 1992 y las introducidas por el Gobierno del Partido Popular .....	18
<b>3 Valoración crítica y perspectivas de reforma del sistema de protección. Principales medidas de reforma</b> .....	24
3.1 Propuestas sobre el modelo de protección. Ámbito de la acción protectora y acceso a las prestaciones .....	25
3.2 Cuantía y duración de las prestaciones .....	35
<b>4 La activación de la prestación</b> .....	39
4.1 El compromiso de actividad .....	39
4.2 El no rechazo de ofertas de empleo adecuadas .....	41
4.3 Las relaciones entre la prestación y la realización de trabajos .....	44
4.4 El pago único como elemento de activación .....	45
<b>5 La protección por desempleo de los trabajadores agrarios</b> .....	47
<b>6 Conclusiones: medidas propuestas</b> .....	50
6.1 Concepción de las prestaciones, tendencias actuales de la prestación y la relación con las políticas activas .....	50
6.2 Vigencia de las razones de la reforma de 1992-1993 .....	50
6.3 Valoración crítica y perspectivas de reforma del sistema de protección: Principales medidas .....	51
6.4 Propuestas sobre la cuantía y duración de las prestaciones .....	53
6.5 Propuestas sobre la activación de la prestación y las políticas activas .....	54
6.6 Propuestas sobre las prestaciones de los trabajadores agrarios .....	55
<b>Bibliografía</b> .....	56



## Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo

**Juan López Gandía**

Profesor Titular de Derecho del Trabajo  
Universidad de Valencia

La reforma de las prestaciones por desempleo se justifica por el hecho de que el sistema de protección del desempleo se configuró a principios de los años noventa en una coyuntura de graves dificultades económicas y desequilibrios financieros. El Gobierno del Partido Popular ha mantenido las reformas anteriores como si fueran estructurales, por ello habría que revisarlas. En una situación de crecimiento económico y excedentes recaudatorios es inadmisibles que éstos se destinen no sólo a financiar las políticas de empleo sino también a cubrir otras partidas de gasto público. Al contrario, los Presupuestos del Estado deben abordar las políticas de empleo y fomento de la contratación. Las cuotas de desempleo podrían destinarse a mejorar las prestaciones y a desarrollar políticas activas de empleo destinadas específicamente a los perceptores.

Se debe recuperar la concepción de la prestación por desempleo desde su legitimidad como parte importante del gasto social, mecanismo de protección solidario y estabilizador social. Se rechaza un planteamiento deslegitimador de las prestaciones y del perceptor, vistos ambos como meramente pasivos. La nueva relación de las prestaciones con las políticas activas es esencial y podría traducirse no sólo en una obligación del trabajador sino también en un derecho a la reinserción. Así, se plantea un refuerzo del papel de los Servicios de Empleo para hacer efectivo tal derecho.

Sin negar que la reforma de las prestaciones por desempleo debe conformarse según la Estrategia Europea derivada del Tratado de la Unión Europea, hay que cuestionar las recientes reformas del PP de 2002 desde el punto de vista ideológico y político. Vista la baja tasa de cobertura y el superávit de la prestación, así como la nula participación financiera de los Presupuestos del Estado en desempleo, es necesario actuar mediante un aumento del gasto y de su eficacia. Así pues, este estudio propone, entre otras, las principales medidas de reforma que se resumen a continuación:

- **Colectivos protegidos:** inclusión de los excluidos. Extensión a los autónomos.
- **Situaciones legales de desempleo:** reclamación contra el despido para reforzar la

nota de involuntariedad. Protección de la excedencia en casos de cuidados familiares, detención y prisión provisional, reducción definitiva de jornada.

- **Estructura del modelo:** mantenimiento del sistema mixto, pero con reformas en sus niveles. Mejora de protección de excluidos: jóvenes y mujeres en busca de primer empleo, parados de larga duración.
- **Acceso a las prestaciones y grado de protección.** Condicionamientos del mercado:
  - Mantener la cotización previa, mientras no cambien los modelos de contratación (tasa de temporalidad, contratación temporal en cadena...). Necesidad de previas reformas laborales.
  - Prestaciones asistenciales: Una vez vueltos a la regulación anterior a 1992, introducción de medidas y rentas de inserción (mujeres, jóvenes, trabajadores entre 40 y 50 años) y renta mínima garantizada; incremento del número de beneficiarios mediante modificación de requisitos de acceso.
  - Cuantía y duración de las prestaciones: 1. Prestaciones contributivas. Mientras no empeore la situación de empleo, aumento de los porcentajes a aplicar a la base, con el Salario Mínimo Interprofesional como tope mínimo, pero sin aumentar la duración para las prestaciones contributivas. 2. Subsidios. Elevación de la prestación asistencial hasta la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional, y aumento de la duración en ciertos casos.
- **Activación de la prestación y políticas activas:**
  - Según el mismo régimen jurídico que el rechazo de ocupación adecuada, sin fijación unilateral por los servicios de empleo.
  - Rechazo de ofertas de empleo: consideración de la cualificación profesional y de la necesidad de reciclaje. Concepto de movilidad geográfica asimilado al contemplado en los convenios colectivos. Definición de posibles causas justificadas del rechazo.
  - Relaciones entre la prestación y los trabajos del perceptor. Participación del perceptor en trabajos a la vez que percibe el subsidio, extensión a los contratos temporales para algunos colectivos.
  - Modalidad del pago único. Vuelta al régimen anterior a 2002, con reforma del RD 1044/1985 de 19 de junio.
- **Prestaciones de los trabajadores agrarios:** bastaría un solo subsidio agrario y negociar con los sindicatos qué reformas se deben llevar a cabo en línea con los tradicionales acuerdos entre el Gobierno y los sindicatos, y si procede distinguir entre perceptores actuales y futuros, en lugar de crear una renta agraria nueva. Respecto de los eventuales de otras CCAA, hay que reformar previamente el régimen especial agrario y luego establecer una prestación por desempleo similar a la del régimen general.

## Introducción

El modelo español de protección por desempleo cuenta ya con una dilatada vida y con una experiencia histórica importante, especialmente a partir de las reformas de 1984 y de 1992-1993. Después de 1996 el gobierno del PP ha abordado frontalmente la prestación mediante la reforma de 2002.

Las reformas de 1992-1993 no se derivaron de una diferente visión ideológica de la prestación que afectaran al **modelo de protección** seguido hasta entonces, sino de los efectos de la situación del **empleo** y del **mercado de trabajo**, que junto con la expansión del gasto en el periodo 1984-1992, derivado de una generosa protección, trajeron consigo un grave **desequilibrio financiero**. Las razones fueron la **generosidad del sistema**, el **abuso de la contratación temporal** y el aumento de los salarios en el periodo 1985-1993.

Las reformas de 1992 y 1993 endurecieron los **requisitos de acceso** a las **prestaciones**, su cuantía y su duración, para contener el **gasto**. Como consecuencia de ello en los años noventa el gasto se redujo y ralentizó y bajó la **tasa de cobertura** de los parados. Aunque la disminución del gasto se ha producido también por la recuperación económica iniciada en 1995, el número de perceptores de prestación económica ha disminuido más que la reducción del desempleo, a la vez que se registra superávit en la recaudación de **cuotas de desempleo**. Los más afectados por la reducción de la tasa de cobertura son las mujeres, los jóvenes entre 16 y 25 años y las personas entre 40 y 50 años.

Pese a que la economía se recuperó a partir de 1995, no se ha modificado el marco legal resultante de una época de graves dificultades económicas y de consecuencias negativas derivadas de la situación del mercado de trabajo (**contratación temporal, destrucción de empleo**). La reciente reforma de la prestación de 2002 aparece justamente tras un periodo en que los datos de desempleo muestran una caída importante de la protección, mientras se produce un superávit importante de la recaudación de cotizaciones para desempleo, que acaban destinándose a **fomentar el empleo** y a **bonificar las cotizaciones** de las empresas. Esta reforma resulta criticable por tres razones:

- Primera, porque no se plantea como objetivo la extensión de la protección y la mejora de su cuantía, para recuperar los niveles alcanzados en épocas anteriores.
- Segunda, porque altera de manera importante la forma de acceder a la prestación en caso de despido, facilitándolo y abaratándolo, a cuyo servicio se coloca la propia prestación.

- Y tercera, porque, si bien se marca como objetivo dar más importancia a los aspectos activos de la prestación y a la reinserción de los perceptores, sobre todo de larga duración, lo hace con tal torpeza que presenta a los parados como instalados en posiciones de subsidio sin interés en buscar empleos o rechazando los que se les ofrecen. Esta imagen negativa de los perceptores y de la duración de la prestación como desincentivadora de la búsqueda de empleo no responde en absoluto a la realidad de los datos de duración de la prestación y de la salida del paro, como se verá.

Las iniciativas y propuestas de reforma deben tener en cuenta los aspectos de gasto. Hay cambios o reformas técnicas que no necesariamente lo supondrán o será mínimo. Otros sí, aunque se considera conveniente introducirlos, si se quiere mejorar la regulación actualmente vigente, en muchos aspectos insatisfactoria. En otros casos habrá que ver si más que un aumento del gasto lo que procede es una reordenación del mismo, si se pone en relación con las políticas de empleo y con las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, cuyos efectos son bastante discutibles y que habría que replantear.

Hay que tener en cuenta que el sistema de protección por desempleo está en profunda interrelación con la evolución y perspectivas de la economía a medio y largo plazo, con el **nivel de crecimiento económico** y con el **aumento del gasto público**. También con la situación del mercado de trabajo de cada país (colectivos con especiales dificultades, mayor o menor grado de “**precarización**” de la contratación, consideración especial de ciertos sectores o regímenes como los agrarios, etc.) y con las **políticas de empleo** (trabajadores de edad avanzada, jubilaciones anticipadas, desempleo de jóvenes y mujeres, etc.).

Dada la especificidad de la prestación en relación con otras de Seguridad Social y su estrecha relación con la incentivación o **desincentivación del trabajo**, hay que tener en cuenta también la tendencia a potenciar las **políticas activas de empleo** y la utilización de la prestación no ya sólo como medida puramente pasiva sino al servicio de la llamada “**empleabilidad**” y de la reinserción en el mercado de trabajo. Esa tendencia aparece cada vez más acentuada en los países de nuestro entorno y en el ámbito de los Tratados de la Unión Europea. En tal contexto se sitúan las reformas de las prestaciones por desempleo que se están produciendo en otros países europeos. Así viene explicitado por la Estrategia Europea sobre el empleo derivada del Título sobre el empleo del Tratado de la Unión Europea.

La presente investigación trata de responder al interrogante sobre la vigencia o no de las razones que motivaron las reformas del desempleo en etapas anteriores, para plantear qué aspectos coyunturales justificados en su momento han quedado ya superados en la etapa actual y deben ser objeto de reforma, y qué aspectos estructurales o de modelo deben mantenerse. También se plantea las posibles reformas de la prestación desde el punto de vista de su **activación**, del papel y organización de los servicios de empleo, y con ello del análisis y valoración de las reformas recientes en esta materia y las alternativas a las mismas.



El estudio resulta importante por varias razones:

- en primer lugar, porque es legítimo plantear una reforma de la prestación de desempleo que recupere una protección de calidad en la que se incluyan también políticas activas de empleo a través de una reforma de los servicios de empleo;
- y en segundo lugar, porque es necesario formular propuestas sobre el destino del superávit que se está produciendo, pues las cotizaciones son suficientes para su financiación, sobre todo si se tiene en cuenta que la participación financiera de los Presupuestos Generales del Estado es nula en estos últimos años. Los excedentes de recaudación son también el resultado de la situación favorable de la economía española de estos últimos años, cuyo mantenimiento es una condición decisiva para las reformas que se puedan plantear. Hay que tener en cuenta que el crecimiento económico se ha reducido en estos últimos dos años y que las cifras de paro están empezando a aumentar, aunque de momento no tanto por la destrucción de empleo, sino por el insuficiente crecimiento que dificulta la acogida de los que lo buscan.

## 1. Configuración y funciones de la prestación por desempleo. Tendencias actuales: la prestación por desempleo y las políticas activas de empleo

Cualquier reforma de las prestaciones por desempleo exige una previa toma de postura política sobre el papel de las mismas como derechos sociales, como pieza clave del **Estado del Bienestar**. Hay que seguir recordando los aspectos positivos que cumplen estas prestaciones. Las prestaciones tienen varios aspectos entre los que hay que buscar un justo equilibrio.

- Así, por un lado, tienen una función reparadora, son rentas sustitutivas del salario, de mantenimiento de la renta, **salario social** y en ese punto presenta ya un nivel de seguridad económica y de **solidaridad y redistribución interpersonal** entre trabajadores en activo y parados, una compensación de la no realización de los mandatos constitucionales del derecho al trabajo.
- Por otro, aumentan la **eficiencia del mercado laboral** al no obligar al trabajador a trabajar inmediatamente y protegen o deben proteger la **profesionalidad del trabajador**, los recursos humanos. En una palabra: impiden que la presión por la falta de rentas derivadas de la pérdida del trabajo lleve al trabajador a desvalorizarse profesionalmente y a aceptar cualquier empleo que se le ofrezca, con lo que deben suponer una mejora de la productividad, como una inversión.
- Además, garantizan y facilitan los ajustes de mano de obra, reduciendo los conflictos en caso de despido (por lo que además en ningún caso pueden confundirse ni computarse con las indemnizaciones derivadas del mismo, como a veces se ha pretendido).

Las prestaciones por desempleo tienen, por tanto, un **papel estabilizador**: corrigen los efectos negativos del **ciclo económico** y socializan los costes de las reconversiones industriales y las adaptaciones de los trabajadores a los cambios y dinámicas del mundo empresarial (corta vida de las empresas, crisis de las mismas, etc.) y profesional (adaptación, reciclaje, reinserción). Sin embargo, no han de suponer tampoco un **gasto excesivo** que vaya en contra de dicho papel estabilizador.

Pero junto a ello también hay otros aspectos que presentan una estrecha relación con el mercado de trabajo y el empleo. Así, aunque tienen como objetivo la protección, no

deben suponer una desincentivación en la búsqueda de empleo. Hay que evitar, sin embargo, que los condicionamientos que deriven de su relación con la incentivación o desincentivación del trabajo se valoren de manera apriorística, sin una comprobación basada en datos reales. Esto puede hacer que la prestación presente aspectos, latentes o explícitos, que supongan una desvalorización de la misma en relación con los derechos de los trabajadores.

Todavía no cabe ir más allá de tales prestaciones y sustituirlas por una **renta mínima garantizada** como derecho de ciudadanía de carácter universal. Pese a las permanentes dificultades para la realización del pleno empleo hay que seguir defendiendo un Estado asistencial activo y solícito, estrechamente vinculado a una **sociedad laboralmente activa**, y mantenerse dentro de los planteamientos clásicos que distinguen prestaciones, subsidios y rentas de inserción, todos ellos vinculados al objetivo de la reincorporación del parado al trabajo y a la lucha contra la exclusión social. Ésta suele ir ligada al paro, especialmente de las mujeres, cuya tasa de actividad es todavía muy baja y está lejos de alcanzar los objetivos trazados por la cumbre de Lisboa (un 60%).

Pese a que las políticas de empleo y desempleo en este marco se caracterizan por un aparente círculo vicioso (pérdida de empleo – protección económica – política de empleo, políticas de formación, readaptación o reciclaje, movilidad – nuevo trabajo – desempleo, etc.), es evidente que las prestaciones no sólo no pueden ser sustituidas todavía por una utópica renta mínima general, sino que hay que seguir defendiendo su importancia como un primer paso en los derechos de ciudadanía en el Estado del Bienestar. No cabe a nuestro juicio la sustitución de los mecanismos asegurativos por prestaciones universales mínimas, ni en desempleo ni en pensiones, pues llevaría en el fondo a un **Estado del Bienestar** de mínimos.

Además, dada la situación actual de la internacionalización de la economía y de los fenómenos migratorios, no resulta planteable en estos momentos, y menos en un solo país, un cambio profundo y radical en la prestación por desempleo. Se corre el riesgo añadido de que los ciudadanos no estén todavía maduros para asumir un cambio tan profundo del modelo, dado el valor imperante del trabajo como legitimador de los derechos sociales.

De otra parte, las prestaciones no son sólo económicas, sino también de servicios, por lo que deben ir acompañadas de **políticas activas de empleo** a cargo de los **poderes públicos**. Desde este punto de vista las prestaciones por desempleo en el marco de las políticas de empleo, aun en su complejidad, no son medidas meramente “pasivas”, como a veces se dice, como si se tratara de percibir, sin más, una renta. Por el contrario, en su configuración siempre han estado presentes numerosos aspectos ligados ya a las **políticas de empleo activas** propiamente dichas. Ello es así hasta tal punto que, sin necesidad de mayores precisiones, su propia regulación y sus perfiles están diseñados para impedir posiciones de **pasividad del trabajador**: la necesidad de requisitos y condicionamientos previos, la forma de cálculo y duración de la prestación y el propio contenido del derecho,

esto es las cargas y contraprestaciones del perceptor. Probablemente no pueda prescindirse de estas cautelas y condicionamientos, pero su juego debe ser razonable, no punitivo.

Estas medidas de coordinación de las prestaciones por desempleo con las de activación son las clásicas o tradicionales desde los orígenes de la prestación. Las políticas activas siempre han sido una complementación necesaria y equilibrada de las llamadas políticas pasivas (Monereo, 2003:14). Sin embargo, recientemente se insiste en potenciar los elementos de **activación de la prestación** y su utilización incluso como medida económica al servicio de la **reinserción laboral**. En esta línea se mueven las orientaciones europeas sobre el empleo (arts. 125-135 TUE tras el Tratado de Ámsterdam) y parten del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo (Informe Delors) de 1993. Uno de los pilares de la política de empleo es la “**empleabilidad**”, al servicio de la cual el Consejo pide mejorar los incentivos y reforzar el control de las prestaciones y los requisitos de acceso, así como su reconducción hacia medidas activas, como prioritarias sobre la simple sustitución salarial<sup>1</sup>. Estas tendencias, por tanto, van más allá y por diversos procedimientos tratan de reconvertir la prestación en una medida de empleo, en una medida activa similar a las políticas de las **rentas de inserción**.

Sin embargo, este reforzamiento del papel de la activación de la prestación no debe llevar, como ocurre o está ocurriendo en las reformas que se plantean en algunos países con modelos contributivos similares al español y en la reforma del PP de 2002<sup>2</sup>, a que se cuestione la legitimidad de la protección social, de tal manera que se debilite el **derecho a la prestación** o se considere discrecional, dando un paso atrás y volviendo a la **asistencia social**<sup>3</sup>. No debe admitirse que la activación de la prestación deba suponer un cambio en la concepción del derecho según la cual el beneficiario pasaría, de ser un perceptor de rentas a cargo del Estado en virtud de cotizaciones previas, con derechos claros y automáticos, a ser protegido sólo en tanto sea un buscador activo de empleo y de manera discrecional<sup>4</sup>. Pese a la inserción de las prestaciones por desempleo en el marco más global de la política de empleo, no hay que olvidar que la prestación económica en sí misma tiene un valor de **seguridad económica, de protección y de solidaridad y de seguridad jurídica**, y no necesita legitimarse mediante la activación, aunque ésta sea necesaria y aunque la propia dinámica del derecho a la prestación económica no sea ajena a la introducción de elementos de activación. Al contrario, la activación debe configurarse más bien como un derecho del trabajador a la reinserción. El propio trabajador debe participar

---

<sup>1</sup> Freyssinet (1998:163-final), Pumar Beltrán (2002:37-8), Martín Navarro y Rodríguez Ramos (2001:281), Gómez Muñoz (1998:1.134), Ortiz Lallana (1999:13), Valdés Dal Re (2002 a y b), Liikanen (2000:27).

<sup>2</sup> Márquez Prieto (2001:116-32), Borgetto *et al.* (2001), Domergue (1998:914), Rehwald (2002:60), Willmann (2001). Así, Borgetto (2001:355) a propósito de la reforma francesa que introduce un “plan de ayuda retorno al empleo” (PARE) con compromiso de actividad; en países escandinavos: Kosonen (1998:15).

<sup>3</sup> Serrano Pascual (2000:146), Valdés Dal Re (2002a:15), Rodríguez-Piñero (2002a:12 y 2002b:6), Molina Navarrete y Cuevas Gallego (2002:49).

<sup>4</sup> Desdentado y De La Puebla (2003:29), Rosanvallon (1995).

en el diseño de las medidas en que se concrete el itinerario y en las estrategias de búsqueda de empleo y de mejora de su ocupabilidad.

Por otra parte, los **compromisos de actividad de los perceptores** como nueva obligación, en el supuesto dudoso de que sea necesario que “formalmente” se plasmen en un documento, no pueden ser sin más un “deber coactivo”, que incorpore un “juicio de reproche” al parado como renuente a trabajar y como responsable de su situación de desempleo (Monereo, 2003:32). Tampoco debe traducirse en un mero “control policial o disciplinario”, que venga a ampliar sin más los márgenes de discrecionalidad de la entidad gestora a la hora de apreciar el cumplimiento de los deberes de activación del perceptor, con la consiguiente pérdida de seguridad jurídica en cuanto a sus consecuencias disciplinarias. Tales aspectos de **discrecionalidad**, de ser muy amplios, podrían llegar a debilitar el carácter del propio derecho.

Hay que distinguir, por tanto, la legitimidad y necesidad de las medidas de activación de la forma en que se configuran en función del planteamiento ideológico que se tenga de la prestación y de la activación. Así, caben **medidas de activación** detrás de las que está latente la desconfianza tradicional hacia el desempleado, como ocioso potencial y, en el fondo, el rechazo de la legitimidad de la propia existencia de la prestación. Pero caben también **medidas de activación progresistas** que no cuestionen el derecho y que procuran contribuir a la **ocupabilidad** y reinserción del trabajador como manifestación de un derecho –y no sólo de un deber– del trabajador, esto es, del **derecho al trabajo**. Estas medidas no deben poner en cuestión la legitimidad de las propias prestaciones económicas. Al contrario: las deben potenciar mediante un complemento de servicios que vendría a añadirse a las prestaciones económicas de los perceptores.

Por ello, los compromisos de activación de la prestación no pueden ser sólo unilaterales para el trabajador, sino dirigidos sobre todo hacia las **entidades gestoras de desempleo** y a los **servicios de empleo**, mejorando su eficiencia y penetración en el mercado de trabajo. Se trata de estrategias de activación basadas en los principios de “obligaciones mutuas” (Monereo, 2003:45). No parece razonable exigir al trabajador activación y **búsqueda de empleo**, por su cuenta, cuando el funcionamiento de los propios servicios de empleo no es ágil y eficiente. Parece lógico que junto a la prestación económica se lleven a cabo comportamientos activos por parte del trabajador, pero también por parte de los servicios públicos: acciones para mejorar la capacidad profesional del trabajador, incluso su posible **obsolescencia laboral**, y su **empleabilidad**, mediante acciones de **formación y orientación, reciclaje, técnicas de búsqueda de empleo, tutorías personalizadas**, iniciativas de inserción profesional, incentivos a la **movilidad profesional y geográfica**; es decir, la activación conjunta de programas que combinen la prestación con medidas activas simultáneas. Habría, pues, que **enriquecer y redefinir la protección por desempleo** con políticas activas que permitan a los trabajadores adaptarse a los cambios y a las nuevas exigencias del mercado de trabajo.

En esa dirección el concepto de la **empleabilidad** supone un interesante cambio de planteamiento de la prestación, pues los problemas del desempleo ya no se ven sólo como una cuestión social, sino también como una responsabilidad del propio parado y de su falta de condiciones (adecuación, competencias técnicas y profesionales, competencias morales) o de su comportamiento (inadecuadas estrategias de búsqueda de empleo), con lo que se acentúa de esta manera también una visión más individualizada y personal del problema, aunque a veces esta dimensión es objeto de crítica (Serrano Pascual, 2000:140). La idea fuerza de la empleabilidad supone un punto de inflexión porque pone por delante un aspecto de política activa encaminado a la realización del derecho a la reinserción profesional, previendo las situaciones de exclusión social e incidiendo en las causas sociales del desempleo, pero sin desconocer los aspectos personales y subjetivos, especialmente en el caso de parados de larga duración, situación que obedece a factores difícilmente generalizables, porque suele depender de la biografía individual (Monereo, 2003:33).

Así pues, son necesarias nuevas formas de activación de la prestación como algo añadido o complementario, que no incidan en la propia naturaleza y configuración de la prestación económica. Entre ellas estarían el contemplar prestaciones para financiar la movilidad geográfica, permitir la **compatibilidad de la prestación con el trabajo** en ciertos casos, y utilizar la modalidad de **pago único** para fomentar la **creación de empresas o proyectos empresariales** de trabajo autónomo por parte de los perceptores de prestaciones económicas.

En todo caso en la **financiación** de las políticas activas habría que proceder a una separación de fuentes de financiación para determinar qué medidas deberían correr a cargo de los Presupuestos del Estado –cuya participación en la financiación de la prestación en el caso español, como se verá más abajo, ha desaparecido en estos últimos años– y qué medidas serían propias de los presupuestos del INEM a financiar mediante las cotizaciones.

## 2. El modelo actual de protección por desempleo en el sistema español tras la reforma de 1992 y la reciente reforma de 2002

### 2.1 Las reformas de 1992 y sus causas. Efectos sobre la protección. Datos sobre perceptores y situación actual

El modelo español de protección por desempleo, como ya se señaló, cuenta ya con una dilatada vida y con una experiencia histórica importante. Se configuró en la Ley Básica de empleo de 1980 y especialmente en la reforma de 1984 como un sistema mixto con un **nivel contributivo, la prestación básica**, calculada en función de la cotización previa, sustitutiva del salario, con una duración determinada, no indefinida, heredada. Y como segundo escalón un **nivel asistencial, el subsidio**, que no es universal, como en otros países (Inglaterra), sino que se configura como un escalón complementario o alternativo de la prestación básica, esto es, para los que han perdido el empleo y no han podido acceder a la prestación contributiva o la han agotado, carecen de rentas y se encuentran en determinadas situaciones de necesidad (Monereo, 1997:59).

Como prestaciones que complementan el sistema se situarían, por un lado el peculiar sistema de protección de los trabajadores **eventuales agrarios** de Andalucía y Extremadura (subsidio agrario) y desde hace pocos años las **rentas de inserción** para ciertos colectivos como **parados de larga duración** mayores de 45 años que hayan agotado toda clase de prestaciones. Esta prestación se ha extendido tras la reforma de 2002 a otros colectivos que, a falta de un diseño más global, forman un conjunto ciertamente heterogéneo. Las rentas de inserción son prestaciones que no se otorgan a toda persona que se encuentre en situación de necesidad. Son una prestación por desempleo condicionada a la participación en programas y acciones de inserción laboral y mejora de la ocupabilidad, y dirigida a colectivos previamente determinados. Tras la reforma de 2002, las propias prestaciones de desempleo comunes no son muy distintas de las rentas de inserción. Además en estos últimos años éstas se han convertido en un tercer escalón para los que agotaron las prestaciones asistenciales, no siendo muy diferentes de ellas, y por tanto de cuantía igualmente baja.

Las reformas de 1992-1993 no se derivaron de una diferente visión ideológica de la prestación que afectara al modelo de protección seguido hasta entonces, sino de los efectos

de la situación del empleo y del **mercado de trabajo**, que junto con la **expansión del gasto** en el periodo 1984-1992 mediante una generosa protección, fueron los factores que trajeron consigo un grave **desequilibrio financiero** debido al aumento acusado de las prestaciones contributivas en 1990 y 1991<sup>5</sup>, lo que elevó el gasto extraordinariamente<sup>6</sup>.

Las razones del aumento de estas prestaciones hasta la reforma de 1992 fueron:

- La generosidad del sistema por el fácil acceso a la prestación por exigir pocos **requisitos de cotización**, únicamente seis meses en los últimos cuatro años<sup>7</sup>.
- El **abuso de la contratación temporal** (Arango, 1999:104) que daba lugar a la alternancia entre trabajo temporal y prestaciones (desempleo recurrente) y que afectaba sobre todo a trabajadores jóvenes, y menores de 45 años.

En efecto entre 1987-1992 se produjo una alta **rotación de la mano de obra** con alternancia entre empleo y desempleo y **reiteración de la prestación** o “**desempleo recurrente**” en un número muy alto de perceptores. Así, 1.140.000 tuvieron la condición de perceptores en más de cuatro ocasiones en el citado periodo, 400.000 en más de cinco ocasiones, 270.000 en cinco ocasiones y 470.000 en cuatro (Arango, 1999:141). La reforma de las **modalidades de contratación** de 1984 (Alba Ramírez y Alonso-Borrego, 1997:231) y la adaptación de la prestación por desempleo acabó originando una alteración de los principios del seguro en el sistema contributivo al combinar periodos cada vez más cortos de cotización con periodos cada vez más frecuentes de prestaciones. En el conjunto del sistema el número de perceptores se mantuvo estable entre 1,2 y 1,3 millones en el periodo entre 1985-1989 y aumentó de forma acusada hasta superar los dos millones en 1993.

- El aumento de los salarios en el periodo 1985-1993.

Las reformas de 1992 y 1993 se plantearon como objetivo la contención del gasto. Para conseguirlo endurecieron y recortaron la prestación contributiva exigiendo más requisitos y reduciendo su cuantía y duración. En las prestaciones asistenciales el recorte se llevó a cabo exigiendo más requisitos y restringiendo el concepto de cargas familiares para acceder a la prestación (Escudero, 1992a y 1994:113).

Así pues, las consecuencias en materia de gasto de las citadas reformas fueron las siguientes:

---

<sup>5</sup> Pasaron de 600.000 a un millón en cifras redondas (Toharia, 1997:195, Arango, 1999).

<sup>6</sup> Las cifras son: 2 billones en 1991, del 2% hasta el 3,7% del PIB.

<sup>7</sup> El sistema antes de la reforma de 1992 estaba protegiendo a personas relativamente jóvenes que en muchos casos habían cotizado relativamente poco al sistema (un año o menos). Hasta 1992 el sistema siguió una tendencia expansiva de gasto, especialmente en cuanto a los colectivos cubiertos mediante una expansión del **nivel contributivo** (Arango, 1999; Toharia, 1997:195; Tobes Portillo, 2000:67).



### A) Reducción del gasto por el endurecimiento de los requisitos de acceso tanto en la prestación básica como en las asistenciales:

- Disminuye el número de trabajadores que acceden a prestaciones (el 50% de los parados, según Toharia 1997:209) si su último empleo ha sido inferior a seis meses o, siendo superior a seis meses pero inferior a un año, no reúnen los requisitos para acceder a los subsidios. El número de perceptores vuelve a la cifra media de millón y medio a partir de 1996, bajando de manera importante la tasa de cobertura (Mercader Uguina, 1998:389)<sup>8</sup>.
- Se produce una reducción del número de prestaciones contributivas y un mayor peso de los subsidios asistenciales<sup>9</sup>.
- Caen en general los propios subsidios asistenciales con relación al periodo anterior<sup>10</sup>.
- Como consecuencia de todo ello el gasto a lo largo de la década se ha reducido y dentro del mismo ha adquirido un mayor peso el correspondiente a las prestaciones asistenciales, que suponen la mitad de coste que las contributivas (Tobes Portillo, 2000:68).

### B) Reducción de gasto en desempleo como consecuencia de la incidencia en la cuantía de las prestaciones

Tras las reformas de 1992-1993, la prestación media de desempleo (sumando contributivas y asistenciales) baja considerablemente. Las intervenciones de la reforma citada con el objetivo de reducir el gasto se centraron en los **porcentajes** a aplicar, que se redujeron en 1992, lo que en conexión con el mayor peso de las prestaciones asistenciales supuso una bajada importante en cuantía y con relación al salario que venían a sustituir<sup>11</sup>.

La **reducción de la cuantía** fue el resultado de las siguientes intervenciones:

- En primer lugar las **prestaciones asistenciales adquieren mayor importancia** y, a diferencia de las contributivas que se calculan sobre el salario de activo (base reguladora), vienen **calculadas sobre el Salario Mínimo Interprofesional**, que en los últimos

---

<sup>8</sup> El grupo de perceptores de menos de 45 años en la prestación contributiva pasa de ser el 60% a sólo el 30%, mientras que aumentan los perceptores de **subsidios**, especialmente los contributivos (que no accederían ya a la básica, Arango 1999:164) y los de mayores de 52 años (Toharia, 1997:206).

<sup>9</sup> Monereo, 1996:157 y 1997:131.

<sup>10</sup> La prestación básica al exigir ahora más cotización cayó en un 42%, mientras que el subsidio con mayores requisitos de rentas y cargas familiares cayó un 57,2%.

<sup>11</sup> Así la prestación media, que fue un 26% superior al SMI antes de las reformas de 1992-1993, en 1997 baja ya al 17%. Si contamos sólo las contributivas, en 1997 la prestación media sólo fue un 67% superior al SMI. Ello significa (Arango, 1999) que la prestación media en 1997 fue sólo de 1/3 del ingreso medio del trabajador, frente al 80% en 1989. La prestación contributiva ha pasado del 80% del ingreso medio (1989) a poco más del 50% (1997). La tasa de sustitución del salario ha pasado de un 72% en 1994 a un 61% en 1997.

diez años ha perdido nueve puntos en relación con el salario medio y actualmente es solo el 30,2% del mismo, el más bajo de Europa<sup>12</sup>.

- En segundo lugar se aplican retenciones fiscales y de Seguridad Social para evitar que en ciertos casos la prestación superara la renta de activo, lo que parecía razonable en un modelo de seguro.
- En tercer lugar la **duración** en relación con lo cotizado influye también, lo que afecta sobre todo a las prestaciones contributivas. Tal duración se compensa mediante la introducción complementaria de prestaciones asistenciales en ciertos casos en que el trabajador careciera de rentas y tuviera cargas familiares. Aun así hay que tener en cuenta que en España, a diferencia de otros sistemas, las prestaciones asistenciales no tienen una duración indefinida.

Los efectos de la reducción, sin embargo, afectaron de manera diversa a los perceptores por la fijación de **topes máximos y mínimos a la cuantía** de la prestación dado que persiguen efectos redistributivos. La reducción afectó por ello más a los trabajadores con salarios más altos y sin cargas familiares<sup>13</sup>.

## 2.2 El mantenimiento de las reformas de 1992 y las introducidas por el Gobierno del Partido Popular

La etapa del gobierno del PP no ha supuesto cambios sustanciales en la protección por desempleo, pues los efectos de las reformas de 1992-1996, ya se habían traducido en una reducción del gasto global. El gasto se ha reducido, además, a causa de los efectos de la recuperación económica, que se produce a partir de 1995, sobre la **tasa de paro** (que se reduce en 8 puntos según el INEM y en 11 según la EPA). Sin embargo, pese a la reducción del paro, ha disminuido más el número de perceptores de prestación económica de desempleo que la propia reducción del desempleo<sup>14</sup>.

Por todo ello, como consecuencia de los efectos de la reforma de 1992 y de la recuperación

---

<sup>12</sup> En cuanto a la tasa de sustitución España perdió puestos importantes, y actualmente en el nivel contributivo hay ocho países europeos mejor colocados, mientras que España se sitúa en la media europea (Toharia, 1997:202), pero en el nivel asistencial es muy baja (75% del SMI).

<sup>13</sup> Antes de la reforma de 1992, con el 80% de prestación y el tope mínimo del SMI la tasa de sustitución favorecía sobre todo a los bajos salarios (Arango, 1999:207). Aun así, pese a bajar después de la reforma, sigue siendo más favorable sobre todo si los perceptores tienen **hijos a cargo** (Toharia, 1997: 200), lo que afecta a un 35-40% de los perceptores (Toharia, 2000:101) en relación con salarios altos y sin hijos a cargo.

<sup>14</sup> El número de perceptores desde 1995 ha ido decreciendo más que la reducción del desempleo: 1.247.700 (1995), 1.150.000 (1996), 1.048.000 (1997), 928.000 (1998), 841.000 (1999), 818.500 (2000), 866.000 (2001). El número de beneficiarios cayó el 43,9% según fuentes sindicales citadas y la EPA, mientras que el desempleo medido por el INEM lo hizo en el 39,1%.

económica, el gasto en desempleo en proporción con el PIB ha disminuido desde 1994 pasando del 3,5% en 1993 al 1,5% en 1999 y 1,4% en 2000 (Vaquero, 2002). El gasto se ha reducido en un 47,3% desde 1993 y los ingresos han aumentado un 31,3% en términos reales. La distribución del gasto entre los distintos tipos de prestaciones ha evolucionado en estos últimos años alcanzándose un cierto equilibrio entre la prestación básica y los subsidios<sup>15</sup>.

La tasa de cobertura, esto es, el porcentaje de trabajadores que perciben prestación en relación con el total de los que están en paro, ha ido reduciéndose desde principios de los noventa<sup>16</sup>, se ha estabilizado desde 1996 y ha aumentado en cuatro puntos en los años 2000 y 2001. Sin embargo, este aumento reciente se explica por la alta tasa de **temporalidad** y de **rotación en el empleo** (Martín Urriza y Zarapuz, 2002:7,47) debida al **encadenamiento de contratos temporales**, es decir, fenómenos similares, aunque no idénticos ni de la misma envergadura, a los que motivaron las reformas de 1992-1993. En los dos últimos años, la extinción de **contratos fijos bonificados** tras las reformas laborales de 1997 y de contratos temporales que encadenados en total alcanzan una duración superior al año ha supuesto un aumento mayor de la prestación contributiva (en 2001 aumentó en 40.000 perceptores), mientras que el número de los perceptores del subsidio mantienen la tendencia a la baja que se inició en 1998.

Además, si bien es cierto que han aumentado recientemente las prestaciones contributivas, también lo es que la mayoría de los derechos generados son de **duración reducida** a causa de carreras cortas de seguro, esto es, por no reunir periodos largos de cotización, aunque superiores a un año. Es una tendencia que se arrastra desde 1996, pues a partir de ese momento, en el caso de prestaciones contributivas, se ha producido una disminución media del tiempo de duración del derecho, lo que se explica por **carreras cortas de cotización**, por el encadenamiento de contratos y de alternancia de empleo y prestación de desempleo, esto es, por **desempleo recurrente**<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> En 2001 las prestaciones de desempleo se distribuyen de la siguiente manera: las contributivas alcanzan la cifra de 484.300 perceptores (44,7% del total), las asistenciales 372.500 (34,3%) y las del subsidio agrario 226.300 (el 20,9%). La renta de inserción fue percibida por 9.792 personas.

El número de perceptores del **subsidio agrario** de Andalucía y Extremadura no fue afectado por la reforma de 1992-1993 y por ello se mantuvo estable hasta 1996 en que cayó algo. Recuperó sus niveles tras la reforma de 1997 y ha ido aumentando en estos últimos años, cuando al tendencia general ha sido la contraria, la reducción del paro, quizás por la mayor incorporación de mujeres al régimen especial agrario: 226.000 en 2000, 290.000 en 2001 (CCOO, 2001), hasta alcanzar las 365.000 en 2002.

<sup>16</sup> De los 1.557.000 parados registrados no perciben ninguna prestación 462.200. Hay que tener en cuenta que una buena parte de los parados (el 45% según la EPA, el 32% según el INEM), sean perceptores o no, lo son sobre todo de larga duración. De ellos 688.000 llevan más de dos años sin encontrar empleo. La **tasa de cobertura**, ha ido estabilizándose desde 1996 hasta hoy (Pérez Infante, 2000: 41, que elabora tales datos a partir de los del INEM y de la EPA) en un 60% cuando llegó a ser del 92,9 y 81% en 1992. Según CCOO (2001:11) y UGT (2002:54) la tasa de cobertura en 2002 estaría entre un 55,4 y un 56,6% respectivamente. Vaquero García (2002) la situaba en 2001 en un 54,2% (bruta) y en un 65% (neta).

<sup>17</sup> De ahí que en Comunidades Autónomas con menores índices de desempleo y temporalidad (salvo fijos discontinuos en Murcia) como Cataluña, Madrid y Navarra el nivel de cobertura sea mayor (CCOO, 2001:14-5) y que los beneficiarios de prestaciones contributivas superen el 60% (aunque su aumento se debe también al mayor acceso de mujeres al trabajo lo que no impide que en este colectivo la tasa de cobertura siga siendo baja, un 39%).

La reducción de la protección derivada de las reformas de los años noventa afectó sobre todo a los jóvenes con contratos temporales de seis meses sin cargas familiares que antes accedían a la prestación básica. Y actualmente la baja tasa de cobertura afecta sobre todo a **desempleados que no han trabajado nunca** o que **han agotado todo tipo de prestaciones** o que realizan **trabajos precarios** que no alcanzan los doce meses y vuelven al paro, sin encadenar contratos temporales. La tasa de cobertura afecta de manera desigual en función de la **edad** y el **género**. Los más afectados son jóvenes entre 16 y 25 años, mujeres y personas de 40 a 50 años, en general **parados de larga duración**.

Los siguientes colectivos son los que presentan una menor tasa de cobertura o protección por desempleo, protección que suele ser, además, en un 60% mediante prestaciones contributivas: **mujeres** (39% frente al 72% de los hombres), **jóvenes** entre 16 y 25 años y **trabajadores de edad madura**, esto es, personas entre 40 y 50 años, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de los subsidios de desempleo asistenciales para mayores de 45 años y la dificultad de encontrar nuevo empleo. En estos grupos de jóvenes y de trabajadores de 40 a 49 años el nivel de desempleo es más alto que la tasa de cobertura, que es menor, inferior a la media. En el caso de jóvenes, probablemente por la dificultad de encontrar empleo o habiendo encontrado uno, por no reunir los requisitos para el subsidio asistencial (por tener rentas la unidad familiar de la que no se habrían emancipado). En el caso de trabajadores de 40 a 49 años, probablemente porque han agotado todo tipo de prestaciones.

Todo lo contrario ocurre con otras franjas de edad como los **mayores de 55 años**. Este es el grupo de edad con mayor participación en las prestaciones (sobre todo entre 55 y 59 años) pues percibe un 23,4% del total de las mismas, sobre todo a través del subsidio (el 60% del total de los subsidios de este grupo de edad y el 32,6% del total de los subsidios). Ello pone de manifiesto la dificultad en este tramo de edad para reincorporarse al mercado de trabajo, la dependencia total del subsidio y el acceso a la jubilación anticipada a los sesenta años. Si a eso se le añade que son parados de larga duración, la necesidad de medidas específicas de fomento del empleo se hace evidente, aunque también hay que ser consciente de su escasa efectividad. De 25 a 35 años participan en igual medida que su tasa de desempleo (15%) sobre todo mediante prestaciones contributivas (el 70%) y los de 35 a 39 años (12,2%) con un elevado porcentaje también de prestaciones contributivas (62,5%) y entre 50 y 54 años (10,1%).

El Gobierno del PP no ha alterado sustancialmente el modelo tal como se configuró a principios de los noventa, fruto de una situación coyuntural excepcional. No ha alterado para nada el alcance de la acción protectora, la duración y cuantía de las prestaciones, los colectivos protegidos, sino que ha hecho suyo el modelo anterior como algo estructural. De ahí que, pese a la recuperación económica, a la reducción del número de parados y a los excedentes económicos registrados en la recaudación, no se ha producido un cambio de la regulación del desempleo y no se ha procedido a mejorar la protección. Al contrario, todavía se asiste a un pequeño recorte tras la ley 66/1997 de 28 de diciembre de medidas

fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre) que **redujo la base reguladora de desempleo** que sirve de cálculo para determinar la cuantía de la prestación al no incluir las horas extraordinarias, aunque se hubiera cotizado por ellas, lo que no parece coherente y justo desde un planteamiento contributivo.

Así pues, no se ha aprovechado la “bonanza económica” ni los **excedentes de recaudación** de las cotizaciones por desempleo para establecer una reforma de la prestación que otorgara una protección de mejor calidad<sup>18</sup>. Los **excedentes** no han ido a mejorar la prestación, sino a medidas de fomento del empleo. Así, parte del excedente se ha destinado a **bonificaciones** a las empresas por la contratación de trabajadores en paro e, incluso, independientemente de que los contratados sean o no perceptores, a cubrir partidas presupuestarias ajenas al fomento de empleo. Para ello se modificó legalmente la propia concepción de la prestación de desempleo incluyendo dentro de ella, y con cargo a su presupuesto, las bonificaciones de cotización de los programas de fomento del empleo que antes corrían a cargo de los Presupuestos del Estado.

Es más, la reciente **reforma de la prestación de 2002**, tal como ha sido configurada tras la Ley 45/2002 de 12 de diciembre (BOE, 13 de diciembre) de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, presenta incluso algunos aspectos regresivos que inciden en la propia prestación.

Esta reforma presenta las siguientes características:

- No es una reforma global que haya venido a modificar las líneas de tendencia antes señaladas y el modelo heredado. Sin embargo, cabe destacar cómo del endurecimiento de las condiciones de acceso para contener el gasto del periodo anterior se ha pasado al endurecimiento de las condiciones de permanencia del derecho a través de una nueva visión de la propia concepción de las prestaciones y de los derechos y **deberes de los perceptores**.
- Introduce una visión negativa de las prestaciones reparadoras como un obstáculo para la realización de políticas activas y por ello las subordina a éstas, aproximándolas a las rentas de inserción. Parte, además, de la idea de que los trabajadores son remisos a trabajar y responsables de la situación en que se encuentran, ya sea por no reunir requisitos de **empleabilidad u ocupabilidad**, ya por no adoptar comportamientos activos e iniciativas de búsqueda de empleo. De ahí que crea necesario imponerles compromisos formales que van más allá de las sanciones tradicionales, que se centraban en supuestos de rechazos de ofertas de empleo o de participación en cursos de formación o reclasificación profesional.

---

<sup>18</sup> El INEM, con las cuotas de empresarios y trabajadores, registra superávit a partir de 1997, sin ya apenas necesitar aportaciones estatales (sólo ya 54.000 millones en ese año) y con excedentes desde 1997 hasta la actualidad. La aportación del Estado ha ido pasando del 1,10% del PIB en 1995 al 0,52 en 1996, 0,33 en 1997, 0,24 en 1998, 0,16 en 1999, 0,05 en 2000 y cero desde ese último año hasta hoy.

- Introduce para ello un documento formal discutible. En efecto, al solicitar la prestación el perceptor de prestaciones debe suscribir un **compromiso de actividad** mediante el cual los Servicios Públicos de empleo determinarán unilateralmente el mejor itinerario de inserción del trabajador de acuerdo con sus capacidades profesionales y aptitudes. Ello se traduce en nuevos deberes de actuación para el perceptor, disponibilidad plena para buscar empleo durante toda la vigencia del derecho, y actuaciones de muy diverso tipo a concretar y precisar por los servicios de empleo. La no realización de los “deberes” por parte del trabajador supone un incumplimiento que puede dar lugar a sanciones disciplinarias que pueden afectar al propio derecho a la prestación.
- Esta forma de concebir el compromiso de actividad acaba afectando al propio **derecho a la prestación**, a su origen y desenvolvimiento, de tal manera que queda así debilitado y sometido a cierta discrecionalidad, esto es a la valoración que haga el servicio de empleo sobre el grado de cumplimiento por parte del perceptor de estas nuevas obligaciones de actuación para buscar empleo.
- Esta configuración cuestiona innecesariamente la credibilidad, necesidad y legitimidad de las **medidas de activación** exigidas por las directrices comunitarias y por las nuevas tendencias hacia un Estado del Bienestar “activo”, pues se acaba cargando los esfuerzos de activación sobre una de las partes: la de los perceptores. Sobre todo si se tiene en cuenta que la reforma de 2002 se ha quedado coja al no proceder simultáneamente o incluso previamente a una reforma o reordenación de los servicios públicos de empleo dentro de un programa más amplio de intervención sobre el mercado de trabajo.
- La reforma se basa en el postulado de que **la duración de las prestaciones desincentiva la búsqueda de empleo** y por ello procede a endurecer las posibilidades de rechazo de ofertas de empleo, especialmente en el caso de perceptores que llevan más de un año recibiendo la prestación de manera ininterrumpida. Para estos supuestos se pone en manos del Servicio de Empleo la posibilidad de considerar adecuada para el desempleado cualquier oferta de empleo aunque no responda a la profesión demandada, ni a la habitual, ni a la coincidente con la última desempeñada, ni se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. Se hace así prevalecer la reinserción profesional a toda costa y en cualquier trabajo y el ahorro de gasto en prestaciones sobre la profesionalidad del trabajador. Si el trabajador rechaza la oferta, puede ser objeto de sanciones.
- Aun cuando el “escándalo” de perceptores con patrimonio mobiliario e inmobiliario es algo aislado y excepcional, ha reforzado la visión negativa del perceptor de cualquier subsidio que tenga algo de patrimonio, como una especie de defraudador que estaría aprovechándose de una protección innecesaria. La reforma venía así a reforzar todavía más la tradicional visión “residual” de los subsidios asistenciales como destinados a personas en situaciones próximas al umbral de pobreza (carecer de rentas inferiores al 75% del SMI). Por ello la reforma de 2002 ha procedido a incluir dentro de las **rentas** a computar el propio **patrimonio**, otorgándole un valor determinado, que en todo caso

debe tener, presuponiendo que el trabajador obtiene o debe obtener del mismo una cierta rentabilidad (una especie de deber presunto de “activación del patrimonio”).

- Al situar en primer plano la necesidad de poner en marcha cuanto antes medidas de actividad y de reinserción laboral, la reforma de 2002 **ha debilitado incluso los requisitos de involuntariedad en la pérdida de empleo**, pues no exige ya al trabajador que en caso de despido improcedente reclame contra el mismo. Le importa más evitar la tramitación y los salarios correspondientes abaratando los costes del despido, que aumentar o incentivar los despidos y por tanto los gastos de desempleo. Las prestaciones por desempleo en este caso se ponen al servicio de facilitar y abaratar los despidos viniendo a cubrir en ciertos casos lo que antes eran los periodos de tramitación en los procesos por despido. Sigue siendo así, pese a la rectificación y marcha atrás que supone la Ley 45/2002 de 12 de diciembre (BOE de 13 de diciembre) en relación con el Real Decreto-Ley 5/2002 de 24 de marzo (el “Decretazo”). Se viene a ampliar la posibilidad introducida por la reforma laboral de 2001 de limitar los salarios de tramitación si en conciliación administrativa la empresa reconocía el despido como improcedente y ponía a disposición del trabajador la indemnización correspondiente.
- La reforma de 2002 se caracteriza también por la puesta en marcha de algunas **medidas novedosas de coordinación de las prestaciones económicas con las medidas o políticas activas**. En líneas generales, merece un juicio positivo, salvo en algunos casos, como la nueva regulación de la modalidad de **pago único**, en que se da un paso atrás, pues el pago ya no es único sino fraccionado, como se verá más abajo. La reforma introduce programas que permiten la compatibilidad entre la percepción de la prestación y el trabajo retribuido, y contempla medidas, aunque sean insuficientes, para promover la movilidad geográfica de los perceptores en la búsqueda de empleo.
- Esta visión negativa de las prestaciones y del perceptor como sujeto instalado deliberadamente en posiciones de subsidio se proyectó inicialmente también sobre las prestaciones de los fijos discontinuos en los periodos entre campaña y campaña en los que el trabajador no buscaría empleo y sobre el subsidio agrario de los eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, instalados permanentemente en la “cultura del subsidio”, aunque la citada Ley 45/2002 de 12 de diciembre y normas posteriores dieron marcha atrás en este punto. La rectificación en el primer caso se produjo porque obligar al fijo discontinuo a buscar trabajo en otra actividad entre campañas como si fuera un trabajador a tiempo parcial, en lugar de percibir prestación, era disfuncional para las empresas del sector que necesitan seguridad y certeza de poder contar con esos trabajadores para las temporadas siguientes. En el segundo caso, por la movilización social contra la supresión del subsidio para nuevos perceptores urgida por los sindicatos, que veían en ello un mero recorte al no ofrecer el Gobierno alternativas convincentes.

### 3. Valoración crítica y perspectivas de reforma del sistema de protección. Principales medidas de reforma

#### Introducción

Así pues la configuración actual del modelo de protección por desempleo, que procede ahora valorar, y respecto del que se proponen medias alternativas de reforma, es el resultado de las reformas de principios de los noventa y de las de principios de 2002, que se han incorporado a la anterior como una nueva capa. Este estrato añadido no es meramente superficial, sino que, si bien no supone un cambio de la estructura del modelo, sin embargo afecta a lo que está en su base: el propio concepto y la finalidad de las prestaciones por desempleo y los deberes del perceptor.

A la situación actual derivada de esas dos reformas que, como se acaba de ver, tienen su origen en situaciones y momentos diversos y en una diferente concepción de las prestaciones, hay que plantear a continuación las alternativas teniendo en cuenta las razones que motivan cada una de ellas. No se trata, por tanto, únicamente de ofrecer una alternativa a la reforma de 2002, por ser más reciente, sino que cabe revisar y replantear el modelo heredado de la etapa anterior y mantenido intacto por el Gobierno del PP.

Las propuestas se van a centrar, por tanto, en puntos que unas veces vendrán referidos a aspectos del régimen jurídico configurado en 1992-1993 y otras a las medidas introducidas en 2002. En cualquier caso, los aspectos sobre los que se proponen alternativas que son esenciales o centrales en el régimen jurídico de la prestación, son tres:

- El propio **modelo de protección** que se configuró a principios de los noventa, apenas modificado, salvo el añadido de un tercer nivel de prestaciones constituido por las rentas de inserción: los colectivos protegidos, el acceso a la prestación, el contenido de las tres clases de prestaciones contributivas, asistenciales y rentas de inserción, la articulación de todos ellos y los requisitos de acceso a las diversas prestaciones. (Apartado 3.1 de este capítulo).
- La **intensidad y calidad de la acción protectora** que otorga el sistema. Se trata de revisar la cuantía de las prestaciones y su duración, aspectos que no se han revisado desde 1992-1993. (Apartado 3.2).



- La **activación de la prestación**, esto es la necesidad o no de suscripción del compromiso de actividad por parte del receptor, los derechos y deberes del mismo en cuanto a la búsqueda de empleo y al rechazo de ofertas de empleo, las medidas de compatibilidad de la prestación con el trabajo, y otras medidas de activación como la modalidad de pago único. Se trata de plantear críticas y alternativas a los aspectos esenciales introducidos por la reforma de 2002. (Capítulo 4, siguiente).

### 3.1 Propuestas sobre el modelo de protección. Ámbito de la acción protectora y acceso a las prestaciones

#### A) Colectivos protegidos

##### Trabajadores por cuenta ajena y asimilados

En el sistema español las situaciones protegidas en general resultan razonables y no se observan lagunas importantes ni en cuanto a situaciones ni en cuanto a colectivos. No obstante, algunos de éstos se hallan injustamente excluidos o presentan una protección deficiente.

Los enumeramos enunciando las correspondientes propuestas de reforma:

- **Trabajadores con contrato para la formación.** Respecto de ellos cabría introducir medidas adecuadas de cotización y protección.
- **Empleados de hogar.** Es necesario protegerlos cuando trabajen en exclusiva para un amo de casa.
- **Los funcionarios en ciertos casos.** Para ellos podrían contemplarse medidas especiales de protección a cargo de la Administración, sin necesidad de introducir una cotización específica para todos los funcionarios.
- Más difícil de abordar es la protección efectiva de las formas de trabajo atípicas, especialmente el **trabajo precario** y el **trabajo a tiempo parcial**. Estos trabajos en sí mismos no son muchas veces más que situaciones de desempleo encubierto o subempleo no protegido, situaciones no protegidas al no darse propiamente una situación de pérdida de empleo ni de suspensión del contrato o reducción de jornada. La protección actual no es de calidad pues se trata de situaciones difíciles de abordar por modelos contributivos como el español, basados todavía en unas mínimas carreras de seguro y que calculan la prestación en función de lo cotizado, esto es, de acuerdo con criterios de proporcionalidad. Y lo peor es que este principio de proporcionalidad se ha trasladado también a los subsidios. En este punto es difícil introducir una nueva concepción del

desempleo parcial en un modelo asegurativo. Tras la pérdida de empleo precario o a tiempo parcial, sí cabría establecer una nueva forma de cálculo de los subsidios en trabajo a tiempo parcial. A ello nos referiremos más abajo al hablar de la cuantía de las prestaciones. En todo caso debería ser objeto de nueva regulación jurídica la protección por desempleo en caso de **trabajo a tiempo parcial**<sup>19</sup>. Sin embargo, no creemos que deba volverse a la figura del trabajo a **tiempo parcial marginal**, excluido de la protección por desempleo y de la protección social en general, por incentivar el fraude. Sobre ello volveremos más abajo.

### La cuestión de los autónomos

Más complejo es el problema de la extensión de la cobertura a los **autónomos**. Muy pocos países (Dinamarca) los protegen frente a este riesgo. En España resultan protegidos únicamente cuando se trate de autónomos asociados en cooperativas de trabajo y si éstas optan por el encuadramiento en el régimen general. Además, no se protegen todas las situaciones legales de desempleo, aunque sí las más importantes como el despido o expulsión improcedente del socio y el cese por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas.

Cabría proponer lo siguiente:

- **Autónomos dependientes.** Pocas dudas ofrece la necesidad de su protección por desempleo, pues en definitiva su dependencia económica y sujeción a un empresario permiten articular un aseguramiento muy similar al laboral. Sobre todo si se introducen reformas laborales que reconozcan esta relación como laboral especial.
- **Autónomos propiamente dichos.** Respecto de ellos podría contemplarse, como ya ocurre en la protección por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la voluntaria opción por estar protegido por desempleo. Habría que delimitar primero si se debe entender por autónomo el trabajador por cuenta propia sin trabajadores, concepto que se solía utilizar por los programas de fomento de empleo, o si habría que incluir también los que empleen mano de obra en ciertas condiciones (empresa familiar, pequeño empresario, etc.). Actualmente sólo gozan de protección por desempleo los socios trabajadores de cooperativas, siempre que éstas opten por asegurarlos en el Régimen General, por lo que deberían seguir el régimen actual. Una vez delimitado el concepto cabría establecer una regulación similar a la de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado: sólo se contemplaría el **cese en la actividad por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor** y sería necesario que la existencia de tales causas fuera debidamente constatada por la **autoridad laboral**. No creemos, sin embargo, que deban contemplarse otras causas, ni siquiera por cese temporal. También

---

<sup>19</sup> Cabeza Pereiro (1998:17 y 2000:555), Rabanal Carbajo (1998:111), López Gandía (1996:321).

cabría plantear si en este caso **los requisitos de cotización** no deberían ser más elevados que para los trabajadores para acreditar un mínimo de actividad, como hacen algunos países que reconocen esta prestación (Dinamarca). En el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) podrían ser dos años dentro de los últimos seis. Otra fórmula podría ser la creación de fondos de garantía para proteger al autónomo que no emplea mano de obra o que forma parte de una empresa familiar por cierre del negocio, aunque en este caso habría que precisar cómo se piensa dotarlos económicamente. La disposición final 6ª de la ley 53/2002 de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre) de medidas fiscales, administrativas y del orden social prevé que el Gobierno elaborará en el primer semestre de 2003 un informe sobre el establecimiento de un Fondo de Garantía para proteger al autónomo en caso de cese por causas objetivas. Pero lo contempla sólo para los autónomos dependientes. La cuestión es que, mientras en un seguro de desempleo la protección corre a cargo de la financiación global del sistema mediante cuotas, acudiendo a fondos de garantía se crearía un sistema propio quizás similar al Fondo de Garantía Salarial que, además de ser financiado por los propios autónomos en cuantía inferior al seguro, contaría con aportaciones estatales.

Sin embargo, la extensión de sistemas de protección por desempleo para los autónomos plantea varios problemas. En primer lugar el coste, ya que puede que sea difícil de asumir por el colectivo, como creemos que va a ocurrir con las prestaciones que dependen de la opción voluntaria del autónomo como la Incapacidad Temporal y las derivadas de accidentes de trabajo. En segundo lugar, el aseguramiento frente al desempleo puede ser un factor más de incentivación de la huida del trabajo por cuenta ajena y del recurso a la descentralización productiva, como ya se está produciendo actualmente con los falsos autónomos y con las cooperativas de trabajadores.

- Sobre la situación de los trabajadores del Régimen Especial Agrario (REA) nos remitimos a lo que se dirá más abajo.

## **B) Situaciones protegidas**

En cuanto a las situaciones protegidas, hay ciertas situaciones de no actividad o de reducción de la misma, o suspensivas del contrato de trabajo que deberían estar protegidas por el sistema de desempleo.

Serían las siguientes:

- La **excedencia** para cuidado de **hijos o familiares** al menos durante el primer año.
- La **detención y prisión provisional**, si no recae sentencia condenatoria.
- La **reducción de jornada de carácter definitivo**. No se ve inconveniente alguno en proteger esa situación hasta que se extinga la prestación por agotar su duración. El legislador teme fraudes y acuerdos entre empresario y trabajador. Para evitar tal

situación habría dos controles: que la empresa siguiera cotizando como antes en caso de reducción de jornada y que se autorizara mediante expediente de regulación de empleo.

### C) Estructura del modelo

El sistema español debe conservarse como un **sistema mixto**, compuesto por un nivel contributivo de base asegurativa que otorga prestaciones en función de lo cotizado y un nivel asistencial que otorga una prestación mínima para los que encontrándose en situación legal de desempleo carecen de un mínimo de rentas. No parece oportuno cambiar esta estructura que, aunque presenta insuficiencias en cuanto a la acción protectora, está plenamente arraigada, pero sí reformar el nivel asistencial y el de rentas de inserción. Así pues nuestras propuestas serían las siguientes:

- No somos partidarios de cambiar a un **modelo universalista** de prestación mínima para todos los desempleados por las razones antes apuntadas, sino de reformar los niveles actuales existentes y mejorar la protección.
- Hay que buscar fórmulas dentro de esta estructura que mejoren la protección de algunos **colectivos excluidos**, como se verá más abajo, a través de una mejora de las prestaciones asistenciales y de un mayor dinamismo de la **renta de inserción** que hasta ahora se limita a colectivos muy concretos, pero que habría que extender a otros como jóvenes y mujeres en busca de su primer empleo, parados de larga duración o con cargas familiares que no accedan a subsidios o los hayan agotado. Así:
  - Cabría proceder por ello a una **reestructuración del nivel asistencial**, pues no es puro, al depender en gran parte de condicionamientos contributivos. Por otra parte, el nivel asistencial se concibe más como un complemento o alternativa del contributivo para extender la protección con prestaciones más bajas, como se señaló más arriba, que como prestación propia o autónoma.
  - Habría que ampliar y potenciar el tercer nivel constituido por las rentas de inserción, que actualmente se otorgan solo a colectivos muy reducidos, mayores de 45 años, entre otros, que han agotado los subsidios, mediante una prestación de cuantía también mínima, muy baja.

### D) Acceso a las prestaciones y grado de protección. Los condicionamientos del mercado de trabajo

Ante la **baja tasa de cobertura** y a la vez de **superávit** en la prestación y con una participación financiera de los presupuestos del Estado en desempleo nula en estos últimos años, cabría introducir reformas que supongan un aumento del gasto, en lugar de destinar el excedente a dotar un **Fondo de Reserva** en esta prestación, para épocas de mayor desempleo<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En esta dirección Blasco Rasero *et al.* (2001:884) y CC OO (2001:4).

Aunque la creación de un Fondo de Reserva no es una propuesta desdeñable, de momento no consideramos conveniente abordarla, pues los fondos de reserva tienen una capacidad limitada para hacer frente a los déficits del sistema de pensiones (únicamente pueden cubrir varios meses) y tienen un valor más simbólico que real, pues tales dificultades se pueden abordar mediante deuda pública. Por ello, entendemos que, si no cambia de manera importante la situación económica, la reforma debería tender a mejorar la protección en la prestación básica y en los subsidios asistenciales.

### En la prestación básica

En general el sistema español por desempleo, si lo comparamos con los países de nuestro entorno en cuanto a la prestación básica, presenta un grado de protección que podríamos calificar de medio, tal como ha quedado configurado tras las reformas de 1992-1993, pues se partía desde niveles más altos que la media europea.

Es verdad que el sistema español en cuanto a los requisitos de **cotización previa**, es muy exigente y tras las reformas de 1992 se sitúa entre los más altos (junto con Austria, Alemania y Dinamarca que exigen también como mínimo un año de cotización). Pero también es cierto que es más generoso en cuanto que amplía el periodo en que hay que reunirlos (en los últimos seis años, frente a los últimos tres en Alemania o en Dinamarca o a los últimos dos en Austria). La mayoría de los países exigen entre seis meses y un año de cotización previa, que ha de reunirse en periodos más cortos (uno o dos años).

Se propone desde algunos sectores suprimir **los criterios restrictivos actuales de acceso a la prestación** (Monereo, 2003:51) para garantizar el acceso a la misma de los trabajadores precarios o con contratos atípicos. Cabe entonces plantearse el interrogante de si se encuentran vigentes y se justifican todavía hoy las razones para mantener el endurecimiento de los requisitos de acceso a la protección. La respuesta es compleja por las siguientes razones:

- Si atendemos a las necesidades de contención del gasto, la respuesta sería negativa, puesto que la tasa de cobertura ha ido cayendo desde la reforma de 1992-1993. Por este motivo, sobre todo en el nivel asistencial, no se justificarían ya unas cuantías tan bajas ni un endurecimiento de los requisitos para acceder a los subsidios.
- Sin embargo, desde el punto de vista de los condicionamientos derivados del mercado de trabajo, esto es, la **rotación entre trabajo y empleo** y del **desempleo recurrente**<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La “precarización” del mercado de trabajo lleva por otra parte a que los perceptores que acceden a la prestación por esa causa vuelvan a colocarse antes que los que proceden de despidos tras larga vida laboral en la empresa, de manera que nos encontraríamos con dos grupos muy diferenciados de perceptores: quienes disfrutan de un empleo indefinido con antigüedad elevada en la empresa con prolongados periodos de desempleo y los temporales que acceden a derechos cortos o ni siquiera llegan al mínimo, pero que se mueven en un círculo empleo-paro-empleo que da lugar a una elevada recurrencia en el desempleo y a una rotación en el empleo. Así, quienes acumulan derechos relativamente cortos salen rápidamente del sistema de protección y quienes acumulan el máximo salen lentamente (García Serrano, 1998:97, Toharia 1997:209).

y pese a la reforma laboral de 1997, la respuesta sería afirmativa, al menos en cuanto a la prestación contributiva. Los factores perversos o desviados derivados del **mercado de trabajo** no han variado, es decir sigue siendo muy alta la **contratación temporal** no causal, en fraude de ley, con **contratos temporales encadenados** que se alternan con prestación de desempleo<sup>22</sup>.

La reforma de 1992-1993, por tanto, habría reducido el gasto, pero no habría servido para disuadir desde la prestación del recurso a la contratación temporal ni habría impedido la alternancia entre trabajo y prestación. La precarización del mercado de trabajo y la rotación empleo-desempleo sigue trasladando los ajustes temporales del ciclo económico y del funcionamiento esporádico y discontinuo de las necesidades productivas de las empresas al gasto por desempleo, sin que la reforma de 1992 haya podido frenar este proceso. Lo que la reforma habría impedido es una mayor facilidad para que el fenómeno se produjera, pero no su continuación, incluso actualmente, pues los trabajadores temporales en rotación siguen accediendo a la prestación de desempleo, sea prestación básica o subsidio, pero con menos gasto que antes de la reforma de 1992, pues disfrutaban de periodos más cortos de prestación.

Puesto que el sistema de contratación temporal actual seguiría aprovechándose de una utilización del sistema de prestación de desempleo en las dos modalidades y en función de la duración para abordar los periodos de no trabajo, no creemos conveniente rebajar los **requisitos de cotización del nivel contributivo** volviendo a la situación anterior a 1992 para aumentar la tasa de cobertura.

No es la prestación por desempleo la que debe adecuarse al mercado de trabajo precario para facilitar el acceso a la protección, como algunos propugnaron con motivo de la reforma de 1992 (Escudero 1992b:97), sino al revés. Habría que frenar antes mediante reformas laborales la utilización abusiva o en fraude de ley de las modalidades de contratación temporal y el encadenamiento de contratos, y hacerlo con rotundidad y eficacia aplicando la Directiva comunitaria 1999/70 sobre contratación temporal (DOCE L, 175 de 10 de julio de 1999), lo que no ha hecho ni la reforma laboral de 2001, ni la reforma del desempleo de 2002. Es insuficiente el encarecimiento relativo de la contratación temporal mediante la elevación de las cuotas de desempleo de los contratos temporales o la posibilidad de hacer responsable a la empresa del pago de las prestaciones de desempleo en caso de contratación temporal en fraude de ley.

Los argumentos anteriores cobrarían vigencia no sólo por la existencia de abusos en la contratación temporal, sino también en caso de contratación indefinida. El aumento

---

<sup>22</sup> Esto explica que más de la mitad de los beneficiarios de las prestaciones lo sea por finalización de contrato temporal, mientras que sólo una tercera parte lo sea por despido improcedente. El 51,2% y el 29,20 respectivamente según datos de UGT (2002:49). Vaquero (2002:83) baraja la cifra del 54,5%. Arango (1999) habla del 56,9 por finalización de contrato temporal en 1997, frente a un 68,8% en 1991 y un 62,7% en 1992.

importante de cobertura en estos últimos años que se está dando con trabajadores con cortas carreras de seguro, podría afectar también a trabajadores con contratos indefinidos de corta duración. El fenómeno podría ir a más al debilitarse tras la reforma de 2002 algunas de las cautelas que siempre se han establecido en esta prestación para negar la protección en caso de pérdida voluntaria de empleo o imputable al trabajador, como es la necesidad de reclamar contra la decisión empresarial en caso de **despido disciplinario**. De este modo el requisito de la involuntariedad, que pese a todo se debe dar en otros casos (dimisión, no solicitar en ciertos casos la readmisión, solicitar el reingreso tras excedencia etc.), queda como simbólico y residual (Orcaray Reviriego, 2002:37).

Es más, habría que recuperar la exigencia de **reclamar en tiempo y forma** contra el despido para volver a reforzar la nota de involuntariedad. Creemos que debe volverse a la situación anterior a la reforma de 2002, pues aunque en la práctica es frecuente disfrazar en conciliación ceses voluntarios como despidos, la no necesidad de reclamar contra el despido y la inmediata percepción de la prestación de desempleo pueden incentivar a que las empresas recurran con más facilidad al despido, al abaratar su coste por no tener que pagar salarios de tramitación en ciertos supuestos, especialmente en caso de contratos indefinidos de corta o media duración.

Una vez desechada la vía de rebajar los requisitos de cotización previa para posibilitar el acceso a la prestación volviendo a la regulación anterior a 1992, cabe plantearse si, respecto de los **colectivos excluidos de protección** por no reunir los requisitos de cotización, es la protección económica por desempleo la adecuada y en su caso qué tipo de protección.

No deben exigirse en estos colectivos periodos inferiores de cotización, independientemente de que tengan rentas o cargas familiares, aunque hay países que así lo establecen en caso de jóvenes (Austria en menores de 25 años exige no un año sino seis meses en el último año) y en trabajadores de edad avanzada (Bélgica fija una cotización previa que varía en función de la edad). No somos partidarios de introducir diferentes requisitos de cotización sólo por ese criterio. En España la edad como criterio de diferenciación, como en caso de trabajadores de edad avanzada, ya se toma en cuenta en la duración de algunos subsidios asistenciales (trabajadores mayores de 45 años, trabajadores mayores de 52 en subsidio de prejubilación). Pero en ningún caso juega de manera pura sino que siempre se exige carecer de rentas. En el modelo español los requisitos de cotización previa son uniformes, iguales para todos y así debe mantenerse en el nivel contributivo.

Aunque creemos que no deben rebajarse con carácter general los requisitos de cotización previa, sí cabe reformar algunos aspectos en cuanto a la forma de computar la cotización previa. Así, por ejemplo, hay que tener en cuenta algunas situaciones especiales que cabría revisar como el **trabajo a tiempo parcial** en el que son necesarias reformas legislativas que definan mejor en estos casos el concepto de “ocupación cotizada” para evitar un cómputo diferente de las cotizaciones en función de cómo se distribuya el tiempo de

trabajo (vertical, horizontal, concentrado). Debería computarse el tiempo de trabajo realizado en cómputo mensual, con la tasa de parcialidad correspondiente, independientemente de cómo se distribuya el tiempo de trabajo a lo largo del mes; es decir, de manera similar a como se computa la cotización del trabajo a tiempo parcial para las demás prestaciones. También debería revisarse la forma de computar las cotizaciones cuando se simultanean varios trabajos a tiempo parcial y cuando se produce un desempleo parcial en relación con la reducción de jornada en un trabajo a tiempo completo.

No obstante, esta forma de computar la ocupación cotizada sería excepcional y no cabría, ni en este contrato ni en los comunes, computar las **pagas extraordinarias** como periodo cotizado a efectos de desempleo pues sería tanto como rebajar en dos meses los requisitos de cotización previa, tanto para la prestación básica como para los subsidios, y ya se señaló antes que estos requisitos no deben ser alterados, dados los condicionamientos existentes derivados de la situación del mercado de trabajo.

Debería computar como ocupación cotizada la **excedencia para cuidado de hijos y familiares**, salvo que en sí misma se considerara como situación de desempleo protegido, en los términos que se señalaron más arriba. En general, habría que revisar todo el juego de las relaciones entre la **excedencia** y la prestación, el trabajo y las situaciones de desempleo derivadas de la actividad laboral que se lleve a cabo durante la misma.

Las cotizaciones que se deben tener en cuenta deben ser todas aquellas que no se han tenido en cuenta para generar un derecho anterior sin imponer trabas injustificadas como ocurre en caso de desempleo parcial por reducción de jornada. Parece excesivamente riguroso, por otra parte y en esta línea de razonamiento, que, cuando por **sanción** el trabajador no llegó ni siquiera a disfrutar de la prestación contributiva, las cuotas se pierdan para futuros derechos. No creemos convincente el argumento de la jurisprudencia de que de otra manera se desvirtuaría el objeto de la sanción.

La regulación de la propia prestación y la forma en que se interpreta por la entidad gestora no debe desincentivar como ocurre a veces (causas de suspensión y extinción, cómputo de cotizaciones, etc.) de la realización de trabajos y debe contribuir a la activación.

### **En las prestaciones asistenciales**

El principal problema que plantean estos subsidios es que en muchos casos no son verdaderamente asistenciales, sino, como ya se señaló más arriba, constituyen por regla general una alternativa o un complemento para los que no han podido acceder a prestaciones contributivas o las han agotado. Es decir, se trata de proteger mediante prestaciones mucho más bajas que las contributivas a los parados que han perdido su empleo, no a los que no han trabajado antes o lo hicieron de manera precaria, proporcionando una prestación cuyos requisitos de carencia de rentas y cuya cuantía está próxima al nivel de pobreza (el 75% del SMI).



Una reforma de estas prestaciones debería adoptar las siguientes medidas:

- Uno de los requisitos necesarios para acceder a los subsidios es la carencia de **rentas**. Hay que seguir manteniendo el requisito y el criterio de que la renta ha de ser **bruta**, no neta, porque el cálculo de la renta neta o disponible es normalmente de difícil determinación y de comprobación laboriosa, con altos costes de gestión.
- El concepto de renta ha sido afectado por la reforma de 2002 al incluir dentro de ella el patrimonio. Se puede discutir si el **patrimonio** debe considerarse como renta. El legislador ha intervenido para casos muy llamativos de perceptores de subsidios con mucho patrimonio mobiliario e inmobiliario. Pero el subsidio no exige un nivel de pobreza que obligue al perceptor a vender sus bienes para poder vivir y habla siempre de renta, es decir la utilidad o beneficio que produce una cosa, en este caso los rendimientos de patrimonio, no el patrimonio en sí sino los ingresos derivados del mismo, que son algo periódico y disponible. Por todo ello probablemente debería volverse a la regulación anterior a 2002 y establecer que no computen como renta a estos efectos la plusvalía obtenida por la enajenación de un inmueble ni la renta derivada de la enajenación del patrimonio mobiliario, aunque sí sus rendimientos. Además, no debería configurarse como una especie de obligación del beneficiario la “activación” o “activación correcta” de los rendimientos de su patrimonio para que no impida la obtención de rentas que hagan innecesaria su continuación en una posición de subsidio. Habrá que esperar a ver las consecuencias del nuevo concepto de renta introducido por la reforma de 2002 para ver si tiene un importante efecto expulsivo, esto es, si supone la exclusión de muchos perceptores.
- La reforma debería dirigirse a aumentar el número de **beneficiarios** modificando **el requisito de carecer de rentas inferiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional**, cuantía no revisada desde 1992, que nos parece muy baja y habría que elevarla al propio SMI o bien modificar la propia cuantía del SMI.
- En el caso del subsidio por **cargas familiares** debe mantenerse el concepto restrictivo de carga familiar introducido por la reforma de 1993, pero no quizás la edad de los hijos a cargo, pues los 26 años pueden hoy quedarse cortos y cabría elevarla algún año más según datos de mercado de trabajo, como se ha hecho con las edades en las pensiones de orfandad.
- En este mismo subsidio debería modificarse la forma de **cómputo de la renta** y su relación con las cargas, yendo siempre a un cómputo global de las rentas de la unidad familiar, tanto inicialmente como con posterioridad. Aunque el beneficiario individualmente considerado tenga rentas suficientes, puede ocurrir que los demás miembros de la familia no tengan, con lo que el conjunto de la unidad familiar se puede encontrar por debajo del nivel de pobreza, situación que actualmente no está protegida.

- Respecto de los **trabajadores mayores de 45 años**, en primer lugar habría que simplificar el amplio abanico de subsidios asistenciales existentes destinados a este colectivo y abordar con mayor realismo y eficacia la protección de los parados de larga duración (González Ortega, 1993:355). En este colectivo hasta los 52 años la tasa de cobertura debería ser mayor y podrían adoptarse medidas protectoras especiales por la vía del subsidio, y no sólo mediante el subsidio de prejubilación. Es decir, aquí cabría plantear una duración distinta de los subsidios, incluso de duración indefinida, cuando el trabajador no pueda acceder a la jubilación. Actualmente los parados de larga duración mayores de 45 años deben haber agotado un derecho a prestación básica y su duración es limitada (solo seis meses). Sin perjuicio de medidas de activación y medidas de fomento del empleo que más abajo se verán, nos parecen insuficientes las actuales rentas de inserción para este colectivo, pues se configuran como el último escalón protector al agotarse los subsidios o la prestación básica. Habría que reformar este nivel y regular una verdadera **renta de inserción**, incluyendo otros colectivos con especiales dificultades, no sólo los actuales.
- Habría que recuperar la protección del colectivo de los **emigrantes retornados**, casi expulsados tras la reforma de 2002 (Rojas Castro, 2002; Monereo, 2003:78-9), mediante una vuelta a la anterior regulación del subsidio.
- Respecto de los que no acceden a la prestación básica por no haber trabajado nunca o, habiéndolo hecho, por no alcanzar doce meses de cotización no creemos que deba introducirse un **subsidio asistencial autónomo** con carácter general, ni tampoco un subsidio que prescindiera de la necesidad de haber trabajado antes, bastando la mera situación real de necesidad económica, como propugnan algunos (González Ortega, 1993:352). Para mujeres, jóvenes y trabajadores de entre 40 y 50 años cabe la extensión de los subsidios o medidas de **rentas de inserción**, además de **políticas de empleo**. Se trataría de medidas especiales para colectivos con altas tasas de paro y tasas de protección más bajas que el resto de los trabajadores. Habría de modificarse en todo caso la regulación actual de las rentas de inserción y los colectivos que pueden acogerse a ellas y aumentar sus presupuestos. Otra posibilidad es abordar las situaciones de necesidad de estos colectivos con **medidas de renta básica de ciudadanía general y externa al sistema jurídico-institucional del desempleo** (Monereo, 2003:57). La protección, que se lleva a cabo a veces mediante **salario social o prestaciones similares** por parte de las Comunidades Autónomas, debería coordinarse con las prestaciones del Estado, sean del sistema institucional de desempleo o del de rentas de ciudadanía.
- En relación con los subsidios y desde un punto de vista técnico, hay que señalar que debería configurarse con más claridad un **nuevo concepto de subsidio** que permita que en aquellos casos en que una vez iniciado el disfrute se produzca una suspensión por dejar de reunir de manera sobrevenida los requisitos (carencia de rentas o cargas familiares), se pueda reanudar sin necesidad de que se produzca una nueva situación

legal de desempleo. Creemos que debe suprimirse la limitación introducida por la reforma de 2002 que exige que la suspensión no dure más de doce meses. Finalmente, parece excesivamente riguroso que por haber agotado o extinguido la prestación básica por sanción, se impida al trabajador el acceso al subsidio tal como se interpreta por los tribunales.

## 3.2 Cuantía y duración de las prestaciones

### Introducción

El sistema de protección español por desempleo, al igual que los de su entorno de base contributiva, garantiza una sustitución de renta de activo, pero nunca sustituyen enteramente el salario, sino sólo un porcentaje. A veces se argumenta que las prestaciones por desempleo no deben ser próximas a los salarios de activo para no desincentivar la búsqueda de empleo. No se ha demostrado, sin embargo, que una mayor **cuantía de la prestación** en sustitución del salario desincentive de la búsqueda de empleo, como se observa en los países que así la establecen (Suecia, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Holanda). En ellos la prestación no sólo es superior o, al menos, igual a los porcentajes españoles, sino que la base sobre la que la calculan es el salario del último mes (salvo Francia, que utiliza periodos más altos que España pues toma los doce meses cotizados anteriores), lo que supone en algunos de los países citados más gasto y menos paro (Vaquero García, 2002).

Efectivamente muchos factores, no sólo la cuantía, inciden en la búsqueda de empleo.

A los factores tradicionales que explican que la cuantía de la prestación no se aproxime al salario de activo, en el caso español se han añadido los factores de reducción de gasto, como se señaló más arriba, lo que ha llevado a que el modelo actual otorgue una protección de cuantía media en el nivel contributivo y de baja calidad en el nivel asistencial en el que en general no alcanza ni siquiera el SMI.

En el recuadro de la página siguiente se presentan algunos detalles sobre la relación entre la cuantía y duración de la prestación y su supuesto impacto desincentivador de la búsqueda de empleo.

De acuerdo con tales planteamientos y teniendo en cuenta la situación actual de excedentes importantes en la prestación, siempre que no empeore la situación de empleo, pues en tal caso habría que atender a la prestación en extensión más que en intensidad, cabría aumentar la **cuantía de las prestaciones** y su **suficiencia** mediante las reformas que se sugerirán a continuación:

### **Cuantía y duración en relación con la posible desincentivación**

Hay estudios que plantean si la cuantía y la duración de las prestaciones pueden tener un efecto desincentivador en la búsqueda de empleo y las respuestas no son muy concluyentes (Vaquero García, 2002), pues dependen de muchos factores como el entorno económico favorable, el nivel de formación, las características de la población afectada, etc. (Martí Sempere, 1998; Cebrián *et al.*, 1995, 1996). Esta gama de factores podría llevar a que tampoco los no perceptores tengan tasas de salida altas.

Harían falta estudios comparativos entre perceptores y no perceptores. Los estudios empíricos existentes señalan que en el sistema español la cuantía de la prestación en relación con el salario del último empleo no influye en la probabilidad de salida hacia la ocupación. Más que la cuantía parece influir la duración (Arango, 1999:130; Martí Sempere, 1998) por la teoría de la búsqueda de empleo, esto es, que a mayor cuantía y mayor periodo de percepción se reduce la tasa de salida del paro y se alarga la prolongación del desempleo, pero ello se debe también a otros factores, porque el trabajador se vuelve más selectivo en la aceptación de empleos. De otra parte está también el efecto “desempleo recurrente” por la difusión del trabajo temporal, lo que obliga a distinguir, como se hizo más arriba, entre perceptores con derechos cortos y perceptores con derechos largos, esto es, no acostumbrados a la rotación. Así hay autores (Cebrián *et al.*, 1995, 1996) que distinguen entre los dos tipos de beneficiarios y señalan que los que perciben prestación por periodos de 24 meses tienen tasas de salida más bajas.

Los datos estadísticos demuestran que sólo el 4,5% de los beneficiarios de la prestación contributiva consume entera la prestación más allá de 22 meses, mientras que el 55% del mismo colectivo no supera los cuatro meses de percepción (CC OO, 2001:23). Y en el caso de los que tardan más en salir del desempleo habrá que ver las razones, que pueden no ser achacables a la duración, sino a la obsolescencia profesional, a las mayores exigencias al proceder de empleos estables, al rechazo a aceptar empleos precarios, a que se encuentran con los prejuicios de las empresas para contratar a parados de larga duración, y en función de la edad que tengan, sean perceptores o no, es decir lo que se llama “dependencia negativa de la duración” (pérdida de cualificaciones, desánimo, discriminación empresarial, etc.) (García Serrano, 1998:84,95).

Además, las empresas prefieren muchas veces trabajadores que no tengan mucha antigüedad en el paro, o volver a contratar a trabajadores que ya estuvieron antes vinculados a ellas mediante contratos temporales. La prestación les garantizaría su disponibilidad para cuando cambien las circunstancias económicas. Y ello afecta a la mitad de los perceptores, que sale del desempleo como media a los seis meses.

## Reformas propuestas:

### A) En el nivel contributivo

- Volver a los porcentajes anteriores del 80% y 70% respectivamente en cada tramo. Podría incluso discutirse la existencia de dos tramos con distintos porcentajes, pues no se justifica en la práctica desde las teorías de la búsqueda de empleo, pero es algo ya tradicional en casi todos los sistemas comparados.
- Establecer una distinta relación entre la cotización exigida y la duración de la prestación. Esta relación debe adoptar en primer lugar una fórmula puramente matemática y no por tramos, yendo a un criterio puramente proporcional, por ser más justa. Es discutible si la duración de las prestaciones contributivas debería volver a una proporción de 1/3 a 1/2 de lo cotizado, pues aunque en relación con los sistemas comparados en España se da una proporción baja entre lo cotizado y la duración del derecho, también es cierto que abarca un periodo de referencia mayor. Además hay que tener en cuenta los posibles efectos ya señalados sobre la rotación entre trabajo temporal y subsidio. En todo caso, cabría estudiar el impacto de esta medida sobre el gasto.
- Recuperar como base reguladora la propia base de cotización por desempleo.
- Establecer como tope mínimo el Salario Mínimo Interprofesional, aun sin cargas familiares. Se excluiría el supuesto de trabajo a tiempo parcial.
- Modificar las relaciones entre la prestación por desempleo y otras prestaciones como la de Incapacidad Temporal, revisando las reformas de estos últimos años.

### B) En las prestaciones asistenciales

- Elevar la prestación asistencial hasta la cuantía del **Salario Mínimo Interprofesional**, esto es, volver a la situación anterior a la reforma de 1992-1993. La cuantía debería ser en todo caso, al menos, el Salario Mínimo Interprofesional y elevarse cuando existan familiares a cargo, sin que pueda ser superior a la prestación contributiva del tramo correspondiente. Ya se señaló que el Salario Mínimo Interprofesional actualmente sólo representa el 30,2% del salario medio.
- Garantizar el SMI en caso de **trabajadores a tiempo parcial**. Los trabajadores a tiempo parcial perciben actualmente una prestación asistencial distorsionada por factores propios de una lógica contributiva (Monereo, 2003:51). Creemos que debería suprimirse el criterio de proporcionalidad que se aplica actualmente en el subsidio de los trabajadores a tiempo parcial y garantizar en todo caso el SMI íntegro, exactamente igual que los trabajadores a tiempo completo aunque la prestación pudiera ser superior al salario de activo e incluso a la prestación contributiva. La razón de ser de esta reforma es reforzar el carácter y la finalidad de las prestaciones asistenciales,

esto es, proteger situaciones próximas al umbral de pobreza por lo que sería perfectamente admisible e incluso coherente con su finalidad el garantizar este mínimo vital, igual que en una renta de inserción o en rentas universales en que no se tiene en cuenta si el trabajador, cuando estuvo en activo, lo fue a tiempo completo o a tiempo parcial.

- Graduar las cuantías de los subsidios en función de las **cargas familiares** en todos los casos en que estas cargas existan y sean un condicionante de la prestación.
- Cabría aumentar la **duración** de las prestaciones asistenciales en caso de parados de larga duración y trabajadores de edad avanzada, entre 40 y 52 años, aunque no se trate del subsidio de prejubilación. Estas medidas han de combinarse con rentas de inserción, en su caso, y con políticas activas más eficaces.

## 4. La activación de la prestación

### 4.1 El compromiso de actividad

En el sistema español los requisitos de involuntariedad e inimputabilidad tradicionalmente han sido más formales que reales, pues, no se contemplaban de manera expresa la demostración de la disponibilidad para trabajar y las actitudes de búsqueda activa de empleo más allá de la actualización periódica o la renovación de la inscripción en la oficina de empleo. En cambio, sí se contemplaban medidas expresas para controlar la aceptación de ofertas de empleo y la participación en acciones de formación y reclasificación profesional organizadas por los Servicios de Empleo, lo que no dio lugar nunca a una gran litigiosidad<sup>23</sup>.

Con la reforma de 2002, como ya se mencionó más arriba, no sólo se exige la inscripción en la Oficina de Empleo de manera expresa, no presunta, derivada de la solicitud de la prestación, sino que además se contempla la obligación del perceptor de suscribir un **“compromiso de actividad”** que se liga a la propia definición de la situación legal de desempleo, pues al solicitar la prestación aparece como condición necesaria para su reconocimiento, y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo se configura como condicionante de su conservación.

¿Son necesarias estas medidas? Creemos que no, al menos tal como se configuran en la reforma de 2002, por las siguientes razones:

- En primer lugar el modelo que ha seguido la reforma es el del sistema inglés y el de los programas de rentas de inserción españoles de estos últimos años. Sin embargo, la regulación inglesa, que se ha importado también a Francia, puede ser adecuada y necesaria en su sistema de protección basado en una prestación mínima indefinida,

---

<sup>23</sup> Se ha señalado (Toharia 1997:211) que un porcentaje de perceptores, que ha ido decreciendo desde 1992 en que era el 44%, y desde 1999 el 32%, declara no estar buscando activamente empleo sino sólo estar inscrito. Los que declaran esto en las encuestas, es porque no llevan a cabo ninguna actividad al respecto (Toharia, 2000:95). Estos datos no deben suponer, sin embargo, a nuestro juicio, que la prestación desincentive de la búsqueda de empleo, sino que depende también de otros factores, como el tipo de empleo ofrecido, y la mayor o menor probabilidad de encontrarlo. Por eso disminuye, cuando la economía se recupera a partir de 1995 y se reduce el “efecto desánimo”.

pero no tanto en los sistemas continentales como el español, porque la propia **duración limitada de la prestación** y sobre todo su **cuantía** en el subsidio llevan a que el trabajador se comporte activamente en la mayoría de los casos.

- Todo el aparato de control y sancionatorio puesto en marcha parece dar a entender que nos encontramos ante graves y generalizadas situaciones de fraude y a una presunta instalación del beneficiario en posiciones de ociosidad o de “cultura del subsidio”. Pero esto no es así, pues el porcentaje de fraude es bajo y no va más allá de un 7,8%. En la mayoría de los casos<sup>24</sup> en que se ha producido la pérdida o el “retiro de la prestación” se ha debido a causas de incompatibilidad o a dejar de reunir los requisitos, más que a motivos disciplinarios.
- El **compromiso de actividad** se presenta como una forma de hacer frente a lo que parecería un grave problema cuando, aparte de las razones “pedagógicas” o ideológicas, estadísticamente está demostrado que la percepción no supone por sí misma un retraso en la búsqueda de empleo<sup>25</sup>, ya que la mitad de los perceptores encuentran trabajo a los seis meses, sobre todo cuando se trata de “desempleo recurrente”. Es más, la permanencia en el paro más allá de cierto tiempo acaba siendo un perjuicio para la profesionalidad del trabajador y para sus posibilidades de ser contratado por una empresa (“dependencia negativa de la duración”).
- Por los efectos disciplinarios que puede acarrear el incumplimiento de las obligaciones contempladas en el “compromiso de actividad”. Aunque tras la reforma de 2002 el cuadro de sanciones es más preciso y escalonado que antes, el problema está en el propio tipo de la infracción y en su inseguridad lo que puede dar lugar a una litigiosidad que ha sido escasa hasta ahora, pero que puede aumentar innecesariamente, dando lugar a contenciosos nuevos y complejos al tener que juzgar actos y comportamientos del perceptor y examinar sus esfuerzos de activación.
- Creemos que las **medidas de activación** de la prestación que deben adoptarse dentro de las estrategias europeas de lucha contra el desempleo no deben vincularse al propio concepto y definición de lo que es la situación legal de desempleo, como ha hecho la reforma de 2002.
- El documento “Compromiso de actividad” **sólo establece obligaciones para una de las partes**, el trabajador, y además, vienen fijadas de manera **unilateral** por los Servicios de Empleo y sin participación del perceptor. Nos inclinamos más por un uso político correcto de las medidas de activación, que genere confianza y seguridad en los trabajadores y que pueda ser asumido por ellos sin los problemas que ha generado la reforma de 2002<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> 129.000 en 2000, incluso un 1% inferior a los 172.000 de 1997.

<sup>25</sup> Vaquero García (2002); García Serrano (1998:81); Cebrián *et al.* (1995, 1996); CC OO (2001:23).

<sup>26</sup> Sobre los diversos modelos o formas de activación: Márquez Prieto (2001:116-32).



- Para que la activación de la prestación sea eficaz no se puede hacer responsable a una de las partes de la búsqueda de empleo, es decir, al perceptor. Además es necesario reformar y potenciar los **servicios de empleo** y aumentar su **eficiencia**. No por incorporar un compromiso de actividad de manera simplemente formal al concepto de desempleo, con el riesgo de desdibujar el derecho, se crea la conciencia de actividad en el beneficiario. Hay que mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo y aumentar los **contactos** con los parados, las **tutorías** y otros mecanismos de ayuda al perceptor, como demuestran las experiencias comparadas. Los contactos se hacen para incentivar la búsqueda de empleo del perceptor (tutorías, evitar el efecto desánimo), no como mero control policial y disciplinario de un perceptor al que se considera como un sospechoso de fraude u ociosidad. Quizás por ello sin una reforma previa, como estaba prevista, de los **servicios de empleo** las medidas de 2002 se escoran demasiado hacia los deberes de una sola de las partes.

En cambio otras **medidas de activación** introducidas en 2002 podrían mantenerse hasta ver su resultado. Así, por ejemplo, la participación del perceptor en acciones de mejora de la ocupabilidad de manera voluntaria durante los primeros cien días de la prestación, y obligatoriamente con posterioridad. En esas acciones podrían incluirse actuaciones personales para obtener empleo (visitas a empresas, envío de currículos, etc.) y en general cualesquiera otras que se contemplen en el itinerario de inserción y que prescriba el técnico de empleo. Pero el régimen jurídico de estas medidas no sería el del compromiso de actividad sino que deberían reconducirse al mismo tratamiento jurídico que el rechazo de ofertas de empleo adecuadas, de manera que se evitara la arbitrariedad y discrecionalidad de los servicios de empleo. De este modo, el juez podría valorar la adecuación de las medidas concretas propuestas y tener en cuenta las circunstancias personales o profesionales para juzgar la negativa del trabajador a participar en las mismas.

## 4.2 El no rechazo de ofertas de empleo adecuadas

### A) El nuevo concepto de colocación adecuada

La reforma de 2002 ha seguido manteniendo e incluso ampliando el concepto del rechazo de ofertas de empleo “conveniente”, “razonable” o “adecuado” en un sentido negativo, porque:

- Sigue sin valorar adecuadamente la cualificación profesional del trabajador, pues es suficiente para que el empleo sea adecuado con que el trabajador reúna aptitudes formativas para el nuevo trabajo, aunque no le aporte nada a su nivel profesional habitual.
- La reforma, como ya se indicó más arriba, se basa en el postulado de que **la duración de las prestaciones desincentiva la búsqueda** de empleo y por ello procede a

endurecer las posibilidades de rechazo de ofertas de empleo, especialmente en el caso de perceptores que llevan más de un año percibiendo la prestación de manera ininterrumpida. Para estos supuestos se pone en manos del Servicio de Empleo la posibilidad de considerar adecuada para el desempleado cualquier oferta de empleo aunque no responda a la profesión demandada, ni a la habitual, ni a la coincidente con la última desempeñada, ni se ajuste a sus aptitudes físicas y normativas. Este concepto de colocación adecuada debe suprimirse por las siguientes razones:

- Se hace prevalecer la reinserción profesional a toda costa y el ahorro de gasto en prestaciones sobre la profesionalidad del trabajador. Creemos que no es necesario ni conveniente sacrificar la profesionalidad del trabajador. Al contrario, habría que reconocer cierta libertad de elección de trabajo e impedir su descalificación profesional, si de verdad se quiere mejorar la eficiencia del mercado de trabajo, de los recursos humanos y la empleabilidad de los trabajadores (Molina Navarrete, 2002:9).
- No parece coherente exigir al trabajador acciones, compromisos de actividad, participación en cursos de formación y de reciclaje que mejoren su empleabilidad, para luego obligarle a aceptar cualquier tipo de trabajo. Sólo en circunstancias excepcionales de gasto debe sacrificarse la profesionalidad, lo que podía tener cierta explicación en el contexto de las reformas de 1992-1993, pero no en el actual.
- El problema del perceptor que tras un año de prestación no encuentra trabajo, no es un problema de rechazo de ofertas de empleo inferiores a su nivel profesional, sino de necesidad de adoptar medidas de **reciclaje profesional**<sup>27</sup>. Por tanto, el mero hecho de haber percibido prestaciones un año no convierte al perceptor en alguien que rechace otros trabajos hasta el punto de obligarle a sacrificar su profesionalidad.
- Se han copiado tendencias parecidas de otros modelos en los que más allá de cierto plazo de duración de la prestación no se garantiza la tutela de la profesionalidad, pero se trata de modelos que responden a una realidad distinta, caracterizada por un sistema de prestación de desempleo de tipo asistencial y de duración indefinida.
- El sistema sancionatorio contemplado para el rechazo de la oferta de empleo es deficiente desde el punto de vista jurídico, pues probablemente no respeta el principio de tipicidad. Es criticable la combinación de fórmulas genéricas con conceptos indeterminados, como "otras colocaciones que a juicio de los servicios de empleo puedan ser ejercidas por el trabajador", que dejan demasiados márgenes de discrecionalidad en una materia tan delicada como la sancionatoria (Blasco Pellicer, 2003: 55).

---

<sup>27</sup> En las encuestas (Toharia, 2000:97) más de la mitad (entre el 50 y el 60%) de los parados aceptarían trabajos con ingresos inferiores a su cualificación profesional o de categoría laboral inferior, y entre el 70 y el 75% estaría dispuesto a cambiar de ocupación.

## B) Colocación adecuada y tipo de prestaciones

Se ha planteado si el juego del rechazo de ofertas de empleo adecuado debería tener el mismo grado de exigencia para los perceptores de la **prestación básica** que para los perceptores del **subsidio** (González Ortega, 1993:355), ampliando la exigencia de aceptación de una más amplia gama de trabajos a los perceptores de los subsidios. El argumento es que el esfuerzo de solidaridad no debería forzarse más allá de lo imprescindible. A nuestro juicio no deberían hacerse tales distinciones, y menos mientras los subsidios sigan concibiéndose como un complemento más de la protección del nivel contributivo y no como un puro subsidio autónomo asistencial. Incluso tras una reestructuración de los subsidios, tampoco creemos defendible un distinto régimen obligacional, sobre todo si se vinculan los subsidios con la activación de la prestación y la reinserción, pues es esta finalidad la que debe marcar el itinerario de inserción.

## C) Empleo adecuado y movilidad geográfica

En cuanto al lugar de ubicación del empleo **ofrecido**, parece razonable que se entienda adecuado un empleo, aunque implique **movilidad geográfica**, pero dentro de ciertos límites. El concepto introducido por la Ley 45/2002 de 12 de diciembre, coincidente con el contemplado en los convenios colectivos, así como los límites que contempla, parece en general razonable. Cabría no obstante sugerir las siguientes alternativas:

- El concepto legal de colocación adecuada ofrecida en otra localidad debe ser jurídicamente seguro. Pero no debe ser rígido, sino que el juzgador para valorar el comportamiento del trabajador podría tener en cuenta todas las circunstancias que concurran en cada caso.
- Parece razonable que el tiempo de desplazamiento no deba superar el 25% de la duración de la jornada diaria de trabajo pactada, en lugar de una duración fija con carácter general (dos horas de duración, ida y vuelta). Pero quizás habría que exceptuar de todos modos el supuesto en que el trabajo ofrecido sea a tiempo parcial, pues aunque el tiempo de desplazamiento no superara el citado porcentaje, podría no compensar al trabajador, si además debe correr con los gastos del mismo.

## D) Prestación por desempleo e incentivos a la movilidad geográfica

En cuanto a la necesidad de que el trabajador cambie de localidad para buscar empleo, más allá del concepto de ocupación adecuada, la reforma de 2002 introduce medidas para fomentar la movilidad geográfica, que juzgamos positivas pero insuficientes.

- En primer lugar, porque el problema de la movilidad geográfica acaba gravando al trabajador, salvo en algunos casos excepcionales en los que se contempla como forma de pago único una subvención a cargo del Estado. Habrá que esperar a ver el alcance

de las ayudas económicas individuales en concepto de alojamiento, gastos de desplazamiento y de traslado contempladas por la disposición transitoria 7ª de la citada Ley 45/2002.

- En segundo lugar, porque la problemática de la movilidad geográfica es más amplia que la que pueda abordar una reforma de las prestaciones por desempleo. Los problemas son fundamentalmente las diferencias del nivel de vida y el encarecimiento de la vivienda y de los alquileres, problema que se agrava además en un mercado de trabajo precario (CES, 2000:80-1)<sup>28</sup>.

### E) Causas justificadas para el rechazo de ofertas de empleo

Debe admitirse que el perceptor pueda alegar causas justificadas para el rechazo de ofertas de empleo, entre las que deben admitirse, como hacen los ordenamientos comparados, las **circunstancias personales, familiares y profesionales** y también su relación con el itinerario de inserción fijado, así como, en relación con las anteriores, las características del puesto de trabajo, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento, y las características de los mercados locales de empleo. En este punto de entrada habría que plantear la conveniencia de ratificar el Convenio n.168 (1988) de la OIT sobre fomento de empleo y protección por desempleo, cuyo art. 21.2 establece mayores garantías para los trabajadores al tener en cuenta todos estos factores.

## 4.3 Las relaciones entre la prestación y la realización de trabajos

Otra medida de activación novedosa y de gran calado introducida por la reforma de 2002 es la participación del perceptor en **trabajos**, a la vez que percibe la prestación. La reforma de 2002 ha tomado el modelo de las rentas de inserción para permitir en ciertos casos compatibilizar la prestación de desempleo con el trabajo por cuenta ajena, abonando el empresario la diferencia entre la prestación y el salario que corresponda al trabajador, siendo asimismo responsable de cotizar a la Seguridad Social por el total del salario.

Tal programa se contempla de momento sólo para los parados de larga duración mayores de 52 años perceptores de cualquier subsidio. En este programa, que creemos que debe mantenerse, cabría plantear algunas valoraciones y alternativas:

- Aunque para el CES (Dictamen de 24 de junio de 2002) esta medida suponga una desigualdad ante la contratación en relación con los no perceptores, a nuestro juicio es positiva, siempre que la participación del trabajador sea voluntaria.

---

<sup>28</sup> En las encuestas (Toharia, 2000:97) de los trabajadores en paro sólo entre el 25 y el 35% está dispuesto a aceptar un empleo que suponga cambio de residencia.

- No debería suponer perjuicios ulteriores para el perceptor que desincentiven de su realización, ni crear dificultades para retornar a la renta de inserción o al subsidio de desempleo. Además, no debe afectar a la duración de la misma, ni al requisito de carencia de rentas. Así se establece en la renta de inserción y lo mismo debería ocurrir y no ocurrir, en cambio, en el caso de los perceptores del subsidio.
- En el colectivo de mayores de 52 años debería extenderse también a la prestación básica, pues el 96% de este colectivo de perceptores permanece en esa situación hasta la jubilación (Molina Navarrete y Cuevas Gallego, 2002:102).
- No creemos que haya inconveniente alguno en admitir en estos programas de manera excepcional la **contratación temporal**, dadas las dificultades de reinserción de este colectivo, sobre todo si se tiene en cuenta que se excluyen las empresas en que el beneficiario haya trabajado en los últimos doce meses. No debería por ello penalizarse la contratación temporal como ocurre ahora en caso de beneficiarios de rentas de inserción de edad avanzada (más de 45 años) y/o parados de larga duración, pues entonces la renta –y por tanto la ventaja empresarial– se reduce en un 50%. Esta restricción no está justificada. Por otra parte, nos parece baja la duración mínima del contrato temporal de tres meses.
- A la vista de los resultados de la aplicación del programa cabría pensar en extenderlo a otros colectivos.

#### 4.4 El pago único como elemento de activación

La modalidad de pago único como medida de **fomento del empleo autónomo** a través de **proyectos empresariales**, recomendada por la Comisión Europea de 10 de julio de 2002, cuenta ya en España con una larga tradición desde el RD 1044/1985 de 19 de junio (BOE de 2 de julio de 1985), y por ello debe mantenerse.

Sin embargo, la reforma de 2002 corre el riesgo de arrojar por la borda esta experiencia positiva, pues se ha producido una reordenación de la propia forma de pago que viene a afectar de manera importante a la propia finalidad de la medida. La reforma supone un giro radical en la política del pago único, que ataca en muchos casos la línea de flotación de la viabilidad de las empresas de economía social que se quieran constituir a partir del pago único de la prestación por desempleo (López Gandía, 2003a:59).

La reforma de 2002 debe revisarse por los principales aspectos negativos<sup>29</sup> que presenta para que esta medida de activación sea eficaz, de acuerdo, además, con las críticas del sector. Los aspectos a modificar son los siguientes:

---

<sup>29</sup> Algunos se han corregido por la disposición final 3ª del Real Decreto-Ley 2/2003 de 25 de abril de medidas de reforma económica (BOE del 26 de abril).

- Se puede discutir si incluir o no el pago para establecerse como **autónomos individuales**, cuando se está produciendo una fuga del trabajo por cuenta ajena hacia los autónomos (más o menos verdaderos) y hacia los difusos fenómenos de descentralización productiva. Habría que abordar previamente tal problema.
- La **cuantía** del abono del pago único debe volver a ser la totalidad y no sólo el importe que corresponda a la **aportación obligatoria** a la sociedad o a la inversión como autónomo hasta el límite del 20% de la prestación. El resto, que ahora se abona de manera trimestral para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social, ya se disfrutaba con anterioridad y en realidad viene a sustituir el verdadero pago único. Esta reforma es criticable, por lo que habría que volver a la situación anterior por los siguientes argumentos:
  - Se altera el propio concepto de pago único, que deja de ser tal y se convierte en una forma “atípica” de pago.
  - La limitación de la cuantía a abonar mediante pago único inicial es muy negativa porque este pago es el que verdaderamente fomenta la inversión en un proyecto empresarial. Es la aportación de la inversión necesaria la clave del éxito de las cooperativas y especialmente las sociedades laborales, que son las que mayoritariamente utilizan esta modalidad de pago. El pago único permitía antes de la reforma de 2002 aportar capital social inicial, viabilidad financiera y acceso a la financiación bancaria. De otra parte, el pago único de la prestación se hace efectivo antes que las subvenciones y ayudas autonómicas.
  - Además las desconfianzas del legislador no se justifican, pues la rentabilidad económica de las cooperativas y sociedades laborales medida en términos recaudatorios, es decir, de retorno a las arcas públicas de la prestación abonada al beneficiario, lleva a que un desempleado que se integra en una empresa de economía social devuelva por vía fiscal y cuotas de Seguridad Social la cuantía de la prestación en un año, sin contar con el valor añadido creado por la actividad empresarial.
- Sería necesario, tras volver a la regulación anterior a la reforma de 2002, reformar el Real Decreto 1044/1985 de 19 de junio y precisar algunos puntos ya con total claridad, para evitar los problemas que a veces se dan en la práctica. Por ejemplo, que no haga falta que la actividad se inicie con posterioridad a la obtención del pago único, sino que pueda producirse con anterioridad, una vez se ha producido la situación legal de desempleo, pues muchas veces la constitución de la cooperativa o el ingreso del socio se puede producir antes de solicitar la prestación.

## 5. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios

La reforma de la protección por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario ha sido abordada en las reformas de 2002 de manera aislada, al margen de las propuestas y reestructuración de toda la configuración y regulación de dicho régimen, tal como contemplaba el Acuerdo de abril de 2001, y al margen de la Mesa sectorial constituida al efecto.

El sistema especial de protección social agrario ha garantizado estabilidad social y evitado el desarraigo y las emigraciones masivas a las grandes ciudades. Sin embargo, a veces se acusa al sistema de haber fomentado una cierta cultura del subsidio, a la que se habría subordinado la política de empleo y no al revés. Se reprocha al subsidio agrario no haber incentivado la movilidad geográfica ni siquiera dentro de las propias Comunidades Autónomas que lo reconocen, ni la aceptación de trabajos agrícolas o no agrícolas, dentro o fuera de ellas. La razón de esta falta de movilidad ha sido, de un lado, la propia regulación del subsidio, que impediría tal movilidad para no dejar de reunir los requisitos, pese a que a partir de la reforma de 1997 los salarios obtenidos de los trabajos agrícolas no se computen en la renta a efectos del mantenimiento del derecho al subsidio y, de otro lado, porque los bajos salarios del sector no compensarían los gastos que suponen los desplazamientos. Parece difícil de justificar que, habiendo paro en algunas comarcas en temporadas concretas, haya dificultades para encontrar mano de obra agrícola, por lo que a menudo se recurre a inmigrantes extranjeros.

Frente a estos problemas, así como frente a los abusos y fraudes que se han dado en este mecanismo asistencial de desempleo, aunque presentado como medida de fomento del empleo, la reforma de 2002 ha optado por la vía de congelar el sistema para posibles nuevos perceptores sin que se haya producido una reforma profunda del propio subsidio ni del Régimen Especial Agrario. Y lo que es peor, sin ofrecer alternativas ocupacionales o de inserción creíbles, más allá del recurso tradicional a la emigración y al desarraigo (López Gandía, 2003b,97).

La reforma ha introducido una excesiva fragmentación y complejidad artificial en la protección de un mismo colectivo, fruto del tejer y destejer legislativo ante las protestas del sector, que habría que revisar. Para los fijos hay un sistema y para los eventuales hasta cuatro:

- La **prestación contributiva** por desempleo de eventuales de todas las Comunidades Autónomas.
- El **subsidio agrario** para los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de Andalucía y Extremadura, que no se extiende a las demás Comunidades Autónomas.
- El sistema de **renta agraria**, para los excluidos del subsidio agrario.
- Un programa de **rentas de inserción**, también para los excluidos del subsidio agrario.

El **nuevo subsidio de desempleo para todos los eventuales agrarios**, además de los de Andalucía y Extremadura, no sólo es discriminatorio, sino, además, poco realista. Para ser efectivo requiere la realización de actividades en otros sectores, con lo que no se presenta como una alternativa convincente y creíble, pues a falta de empleo en el propio sector, mal endémico, y de alternativas ocupacionales reales, no queda más que volver a las tradicionales, como la emigración.

En cuanto al modelo de **rentas de inserción** no es una verdadera alternativa ya que la renta de inserción no incluye la cotización fija del trabajador al REA ni por tanto el cómputo a efectos de la carrera asegurativa del trabajador.

La nueva **renta agraria**, por su parte, es una manera solapada y disimulada de restaurar el subsidio agrario, pero empeorado para los que resultaron excluidos de él, pues establece algunas diferencias en relación con éste, como el requisito de la residencia y empadronamiento en el ámbito geográfico protegido durante un mínimo de diez años, con lo que se pretende excluir sobre todo a inmigrantes extranjeros, y la duración, que queda limitada a un máximo de seis ocasiones.

Por todo ello cabría plantear las siguientes alternativas:

- Bastaría con un solo subsidio agrario para los **eventuales de Andalucía y Extremadura** y negociar con los sindicatos qué reformas se deben llevar a cabo en el mismo, en línea con los Acuerdos que tradicionalmente se han dado en el sector entre Gobierno y sindicatos, y si procede distinguir entre perceptores actuales y perceptores futuros, en lugar de crear una renta agraria nueva.
- Una reforma del subsidio debería contemplar medidas de activación de la prestación, pero también incentivar y contemplar la realización de trabajos agrícolas en otras comarcas de las propias Comunidades Autónomas o de otras Comunidades a través de ayudas importantes a los desplazamientos, complementando los bajos salarios con otras medidas de servicios. Parece razonable incentivar la realización de tales trabajos haciendo que influyan en la propia cuantía y duración de los subsidios más allá de los mínimos exigidos. Una vez se lleve a cabo esto y se hayan introducido medidas de ac-



tivación de la prestación, ni la renta de inserción ni la renta agraria aportarán ya nada nuevo.

- Debería permitirse el cómputo de días cotizados como fijos a efectos de acceder al subsidio agrario de los eventuales en aquellos casos en que teniendo las mismas cuotas no alcancen ni siquiera para acceder al subsidio asistencial. La frontera entre eventuales y fijos no debería venir dada por la mayor o menor estabilidad en el empleo, sino por la precariedad en términos de días trabajados, pues aunque el trabajador sea fijo puede ocurrir que realice muy pocas jornadas de trabajo al año, igual que un eventual, por lo que es igualmente merecedor de protección.
- Respecto de los **eventuales** de otras Comunidades Autónomas, hay que reformar previamente el propio régimen especial agrario y luego establecer una prestación por desempleo similar a la del régimen general.
- Cabría ya, finalmente, y desde un punto de vista técnico, respecto de los trabajadores fijos del régimen especial agrario, clarificar que se trata de una situación de desempleo que cubre sobre todo los periodos entre campaña y campaña para evitar cualquier género de dudas, como se contempla con carácter general para los fijos discontinuos por la Ley General de Seguridad Social, y dejar ya bien clara la derogación del RD 1469/1981 que regulaba separadamente el desempleo de los trabajadores agrarios fijos.

## 6. Conclusiones: medidas propuestas

### 6.1 Sobre la concepción de las prestaciones y las tendencias actuales de la prestación y la relación con las políticas activas

Debe recuperarse la concepción de la prestación por desempleo desde su legitimidad como parte importante del gasto social, como **mecanismo de protección solidario** y desde sus aspectos positivos de mecanismo **estabilizador social**. Hay que recuperar protección de desempleo y aumentar el nivel de las prestaciones con los únicos límites de su compatibilidad con el **gasto público soportable** y siempre que no suponga introducir efectos graves y distorsiones en el mercado de trabajo, es decir en un equilibrio entre gasto social y eficiencia.

Debe rechazarse el planteamiento deslegitimador de las prestaciones y del propio percceptor considerando a ambos como meramente pasivos. La propia prestación tal como se regula actualmente presenta ya elementos de activación y no es una medida meramente pasiva. La necesidad de que la prestación económica, de acuerdo con las directrices europeas, vaya acompañada de medidas activas no puede ser algo forzado que suponga un cambio de la propia naturaleza de la prestación. La cuestión en el momento actual es cómo extender tales medidas sin dañar el carácter contributivo de la prestación, ni la seguridad jurídica y económica que supone. No se pueden equiparar totalmente las prestaciones de desempleo a las rentas de inserción, ni convertir a todos los perceptores en excluidos sociales con graves problemas de reinserción por el mero hecho de ser subsidiados.

### 6.2 Sobre la vigencia de las razones de la reforma de 1992-1993

El sistema español actual deriva todavía de las reformas de 1992-1993, que no dependieron de una diferente visión ideológica de la prestación que afectara al modelo de protección seguido hasta entonces, sino del **desequilibrio financiero** causado por la situación del empleo y del **mercado de trabajo**, con una alta **rotación de la mano de obra** y **reiteración de la prestación** y de la **expansión del gasto** derivado de una generosa protección y del aumento del desempleo tras la crisis de 1992.

Las consecuencias que de ello derivaron fueron la reducción de la protección y del gasto en desempleo en proporción al PIB, gasto que se ha reducido también como consecuencia de la recuperación económica y del empleo iniciada en 1995.

El gobierno del PP ha mantenido las reformas anteriores como si fueran estructurales, ha destinado los excedentes económicos registrados en la recaudación de las cuotas por desempleo, no a aumentar la cobertura y la cuantía de las prestaciones, sino a hacer frente a gastos que deberían haber sido asumidos por los Presupuestos del Estado, como los de formación y las **bonificaciones** a la contratación de trabajadores, entre otros.

La reciente reforma de la prestación de 2002 no sólo no se ha planteado un cambio en esta tendencia y una recuperación de los **niveles de protección** y de las cuantías de las prestaciones, sino, al contrario, se ha situado en una visión negativa de la propia concepción de las prestaciones y de los derechos y **deberes de los perceptores**, en una interpretación discutible de la prestación y de su activación. De ese modo acaba incluso poniendo en cuestión la credibilidad, necesidad y legitimidad de las medidas de activación.

Ante la situación actual de **baja tasa de cobertura** y a la vez de **superávit** en la prestación, y con una participación financiera de los presupuestos del Estado en desempleo que es nula en estos últimos años, se propugna introducir reformas que supongan una mejora de la protección mediante un aumento del gasto y de su eficacia ligado a medidas de activación e inserción y a una mejora del funcionamiento de los Servicios de empleo.

### **6.3 Valoración crítica y perspectivas de reforma del sistema de protección. Principales medidas de reforma**

#### **A) Colectivos protegidos. La cuestión de los autónomos**

Cabría plantear la inclusión de algunos colectivos injustamente excluidos (trabajadores con contrato para la formación, etc.). Pero más trascendente es la cuestión de la extensión de la cobertura a los **autónomos** mediante un sistema voluntario y con una regulación similar a la de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado. Podrían exigirse requisitos de cotización más elevados que para los trabajadores para acreditar un mínimo de actividad. Otra alternativa podría ser la creación de un Fondo de Garantía para supuestos de cierre del negocio, similar al Fondo de Garantía Salarial.

#### **B) Situaciones protegidas**

En cuanto a las **situaciones legales de desempleo**, debe volverse a la situación anterior y por tanto a la necesidad de reclamar en tiempo y forma contra el despido para reforzar la nota de involuntariedad. Por otra parte, hay ciertas situaciones a proteger como la ex-

cedencia para cuidado de hijos o familiares al menos durante el primer año, la detención y prisión provisional si luego no recae sentencia condenatoria, la reducción de jornada de carácter definitivo.

### **C) La estructura del modelo**

El sistema español debe conservarse como se configuró en los años ochenta desde la Ley de 1980 y especialmente desde la reforma de 1984, esto es, como un **sistema mixto**. No somos partidarios de cambiar a un modelo universalista de prestación mínima para todos los desempleados, sino de reformar los niveles actuales existentes y mejorar la protección.

En efecto, cabría proceder a una reestructuración del nivel asistencial y de las rentas de inserción. Hay que buscar fórmulas dentro de esta estructura que mejoren la protección de algunos **colectivos excluidos** como jóvenes y mujeres en busca de su primer empleo, parados de larga duración o con cargas familiares que no accedan a subsidios o los hayan agotado.

### **D) Acceso a las prestaciones y grado de protección. Los condicionamientos del mercado de trabajo**

#### **En la prestación básica**

No somos partidarios de alterar los requisitos de **cotización previa** mientras no cambie el modelo de contratación, se reduzca la tasa de temporalidad y se neutralice la **contratación temporal en cadena**. Sería conveniente antes proceder a **reformas laborales**, pues de otro modo aumentaría todavía más la precariedad y la rotación en el empleo e incentivarían todavía más el **desempleo recurrente**.

En cuanto a la forma de computar la cotización previa, hay que tener en cuenta algunas situaciones especiales que cabría revisar como el trabajo a tiempo parcial en el que son necesarias reformas legislativas que definan mejor en estos casos el concepto de “ocupación cotizada” para evitar un cómputo diferente de las cotizaciones previas según cómo se distribuya el tiempo de trabajo (vertical, horizontal, concentrado). Habría que introducir un cómputo mensual de tiempo efectivo de trabajo.

Deben computarse todas aquellas que no se han tenido en cuenta para generar un derecho anterior sin imponer trabas injustificadas como ocurre en algunos casos como en desempleo parcial por reducción de jornada, entre otros.

#### **En las prestaciones asistenciales**

Una vez desechada la vía de rebajar los requisitos de cotización previa para posibilitar el acceso a la prestación volviendo a la regulación anterior a 1992, no creemos que deba in-

troducirse para los colectivos excluidos de protección un **subsidio asistencial** autónomo con carácter general, y mucho menos que prescinda de la necesidad de encontrarse en situación legal de desempleo. No sería suficiente con la mera situación real de necesidad económica.

Sin embargo, para colectivos como mujeres, jóvenes y trabajadores de entre 40 y 50 años, deberían introducirse medidas de inserción, **rentas de inserción**, además de políticas de empleo de manera especial en caso de cargas familiares. En todo caso se trataría de medidas especiales para colectivos con altas tasas de paro y tasas de protección más bajas que el resto de los trabajadores. Esta situación debe abordarse por la vía de las **rentas de inserción** a cargo de la prestación por desempleo y también coordinando la intervención con las medidas que puedan establecer las Comunidades Autónomas (salario social, etc.) o incluso con medidas de **renta mínima garantizada**. Habría que modificar la regulación actual de las rentas de inserción y los colectivos que pueden acogerse a ellas, darles mayor importancia y dinamismo, y contemplar mayores dotaciones presupuestarias.

La mejora de la protección también puede conseguirse aumentando el número de **beneficiarios** si se modifican los requisitos de acceso a los subsidios asistenciales, como la exigencia de carecer de rentas (no inferiores al Salario Mínimo Interprofesional que es actualmente muy bajo en relación con el salario medio), volviendo al concepto de **renta** anterior a la reforma de 2002 y modificando la forma de computar las rentas en el **subsido por cargas familiares**, en el que habría que ir siempre a un cómputo global, de la unidad familiar, tanto inicialmente como con posterioridad, cuando el beneficiario tenga rentas pero otros miembros de la familia no.

## 6.4 Propuestas sobre la cuantía y duración de las prestaciones

Otra vía de mejora de la acción protectora es incidir en la **cuantía y suficiencia de las prestaciones**. Siempre que no empeore la situación de empleo, pues en tal caso habría que atender a la prestación en extensión más que en intensidad, cabría aumentar **los porcentajes** a aplicar a la base, modificando la propia base reguladora y estableciendo como tope mínimo el Salario Mínimo Interprofesional, aun sin cargas familiares en el nivel contributivo. En cambio, no creemos conveniente aumentar la **duración** para las prestaciones contributivas volviendo a una proporción de 1/3 a 1/2 de lo cotizado por no incentivar la duración de la prestación por las razones antes señaladas sobre la teoría de la búsqueda de empleo.

En los subsidios, la prestación asistencial debería elevarse al menos hasta la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional y a partir de ahí su cuantía podría variar en función de los familiares a cargo, con ciertos límites para que la prestación asistencial no sea supe-

rior a la contributiva. Y, finalmente, aumentando la **duración de las prestaciones asistenciales** en ciertos casos, antes mencionados, como parados de larga duración y trabajadores de edad avanzada, entre 40 y 52 años, medidas a combinar con políticas activas más eficaces.

## 6.5 Propuestas sobre la activación de la prestación y las políticas activas

### A) Sobre el compromiso de actividad

Dentro de las estrategias europeas de lucha contra el desempleo, creemos que deben adoptarse medidas de activación de la prestación, pero no vinculadas al propio concepto y definición de lo que es la situación legal de desempleo, como ha hecho la reforma de 2002. Son necesarias medidas de activación, pero no el documento “compromiso de actividad”. Las medidas de activación que deba llevar a cabo deben seguir el mismo régimen jurídico que el rechazo de ocupación adecuada y no deben fijarse unilateralmente por los servicios de empleo.

### B) Sobre otras obligaciones de los perceptores: el rechazo de ofertas de empleo

Dentro del reforzamiento del comportamiento del perceptor, el concepto del rechazo de ofertas de empleo “conveniente”, “razonable” o “adecuado” debería valorar adecuadamente la cualificación profesional del trabajador y en su caso tener en cuenta la necesidad de **reciclaje profesional**.

En cuanto al lugar de ubicación del empleo, parece razonable el concepto de **movilidad geográfica** que coincide con el contemplado en los convenios colectivos. El coste de las medidas para fomentar la movilidad geográfica no debe recaer sobre el perceptor. Además, la problemática es más amplia que la que pueda abordar una reforma de las prestaciones por desempleo, ya que requiere otras políticas complementarias (especialmente el acceso a la vivienda).

El perceptor debe poder alegar causas justificadas para el rechazo de la oferta de empleo, entre ellas sus circunstancias personales y profesionales, su itinerario de inserción y las características del puesto de trabajo, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento, así como las características de los mercados locales de empleo.

La regulación de la propia prestación y la forma en que se interpreta por la entidad gestora no debe desincentivar la realización de trabajos como ocurre a veces (causas de suspensión y extinción, cómputo de cotizaciones, etc.) y debe contribuir a la activación.

### **C) Sobre las relaciones entre la prestación y los trabajos del perceptor**

Son positivas algunas medidas de activación como la participación del perceptor en trabajos a la vez que percibe el subsidio. Tales programas deberían extenderse también a la prestación básica y parece legítimo que en estos programas se admitan los contratos temporales, dadas las dificultades de reinserción del colectivo a que va dirigido (trabajadores mayores de 52 años). En función de los resultados del programa, cabría pensar en extenderlo a otros colectivos.

### **D) Sobre la modalidad de pago único**

En cuanto a la modalidad de pago único, deberían suprimirse los requisitos introducidos por la reforma de 2002 y volverse a lo que era verdaderamente el pago único y no en lo que se ha convertido, un pago atípico. Sería necesario reformar también el RD 1044/1985 de 19 de junio.

## **6.6 Propuestas sobre las prestaciones de los trabajadores agrarios**

En cuanto a la protección de algunos colectivos como los agrarios, la reforma ha introducido una excesiva fragmentación y complejidad artificial en la protección de un mismo colectivo, que habría que revisar. La confusión es fruto de la reforma de 2002 y de la marcha atrás de la misma que no quiere aparecer como tal. Para los eventuales de las demás Comunidades Autónomas la medida más novedosa, la nueva prestación por desempleo, no sólo es discriminatoria, sino, además, poco realista, con lo que se no se presenta como una alternativa convincente y creíble.

Bastaría con un solo subsidio agrario y negociar con los sindicatos qué reformas se deben llevar a cabo en el mismo, en la línea de los Acuerdos que tradicionalmente se han dado en el sector entre Gobierno y sindicatos, y si procede distinguir entre perceptores actuales y perceptores futuros, en lugar de crear una renta agraria nueva. Respecto de los eventuales de otras Comunidades Autónomas, hay que reformar previamente el propio régimen especial agrario y luego establecer una prestación por desempleo similar a la del régimen general.

## Bibliografía

- Alba Ramírez, A. y Alonso Borrejo, C. (1997), Tipo de contrato y empleo en el ciclo económico: 1987-1996. *Papeles de Economía Española*, 72, 231-50.
- Arango Fernández, J. (1999), La protección por desempleo en España. Madrid, ed. CES.
- Blasco Pellicer, A. (2003), La reforma del sistema de protección por desempleo y de los salarios de tramitación. Valencia, ed. Tirant Lo Blanch.
- Blasco Rasero, C. *et al.* (2001), El Pacto de Toledo y la protección por desempleo. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 108, 877-908.
- Borgetto, M. (2001), “La réforme du système d’indemnisation du chômage: vers un retour en force de la logique d’assistance”. En Borgetto, M. *et al.* (2001), La nouvelle assurance chômage, *Droit Social*, 4, 345-403.
- Cabeza Pereiro, J. (1998), Trabajo a tiempo parcial, desempleo parcial, pluriempleo. *Aranzadi Social*, 13, 17-21.
- Cabeza Pereiro, J. (2000), Sobre la prestación de desempleo derivada de la pérdida de un trabajo a tiempo parcial. *Aranzadi Social*, 6, 555-69.
- Cabeza Pereiro, J. (2001), Desempleo de trabajadores fijos-periódicos. *Aranzadi Social*, 12, 863-7.
- Cebrián, I. *et al.* (1995), Prestaciones por desempleo, duración y recurrencia del paro. En Dolado, J.J. y Gimeno, J.F. (comp.), Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español. Madrid, Fundación FEDEA.
- Cebrián, I. *et al.* (1996), Protección social y acceso al empleo. Madrid, ed. CES.
- CES-Consejo Económico y Social, (2000), Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación.
- CC OO-Comisiones Obreras, (2001), El sistema de protección al desempleo. Notas generales sobre la situación en 2001. Cuadernos de Información Sindical, 23/2001.
- Desdentado, A. y De La Puebla (2003), La reforma de la protección por desempleo. En Desdentado, De La Puebla *et al.*, La Ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo (la reforma de la reforma del despido, de los salarios de tramitación, del desempleo), 23-89. Valladolid, ed. Lex Nova.
- Domergue, J.P. (1998), Assurance chômage et aide à la réinsertion. *Droit Social*, 11, 912-7.
- Escudero Rodríguez, R. (1992a), El Decreto-Ley 1/1992: la connotación de una norma. El nuevo régimen de protección por desempleo (II). *Relaciones Laborales*, 1.139-97.



- Escudero Rodríguez, R. (1992b), La protección por desempleo: su polémico carácter contributivo y su adecuación a los trabajadores con empleo atípico. En AA VV, Debates sobre el empleo en España. Madrid, Ministerio de Trabajo, 97-102.
- Escudero Rodríguez, R. (1994), Nuevos vientos fríos en la protección por desempleo. *Relaciones Laborales*, 5/6, 108-48.
- Freyssinet, J. (1998), L'indemnisation du chômage en Europe. Entre l'activation des dépenses pour l'emploi et la garantie de minima sociaux. En Atkinson, T. *et al*, Pauvreté et exclusion. Paris, ed. Conseil d'Analyse Économique.
- García Serrano, C. (1998), Movilidad laboral y salida del desempleo. Documentación Laboral (ACARL), 56, 81-103.
- García Serrano, C. *et al*. (1998), Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes. En Miguélez, F. y Prieto, C. (eds.), Las relaciones laborales en España. Madrid, ed. Siglo XXI.
- Gómez Muñoz, J.M. (1998), Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la cumbre de Luxemburgo. *Relaciones Laborales*, I, 1.134-50.
- González Ortega, S. (1993), La protección por desempleo. *Relaciones Laborales*, II, 324-63.
- Kosonen, P. (1998), Activation, incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves. *Travail et Emploi*, 79, 1-15.
- Liikanen, E. (2000), Estrategias europeas para promover el espíritu de empresas en la nueva economía. *Revista Gallega de Empleo*, 1, 27-35.
- López Gandía, J. (1996), Flexibilidad del tiempo de trabajo y prestación de desempleo (Trabajo a tiempo parcial y reducción de jornada). *Actualidad Laboral*, 14, 321-34.
- López Gandía, J. (2003a), Las prestaciones por desempleo en empresas de economía social. Especial referencia al pago único. *Aranzadi Social*, 19/2003, 45-71.
- López Gandía, J. (2003b), Las prestaciones por desempleo de los trabajadores del régimen especial agrario. Valencia, ed. Tirant Lo Blanch.
- Márquez Prieto, A. (2001), La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos. Madrid, ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Martí Sempere, M. (1998), El seguro de desempleo en el mercado de trabajo español (1984-1992). Alicante, ed. Universidad de Alicante.
- Martín Navarro J.L. y Rodríguez Ramos, A. (2001), Mercado de trabajo y políticas de empleo en la Europa de fin de siglo. *Temas Laborales*, 59, 269-90.
- Martín Urriza, C. y Zarapuz, L. Los retos del empleo y el paro en España tras la cumbre de Barcelona. En CC OO (2002), *Cuadernos de Información Sindical*, 29.
- Mercader Uguina, J. (1998), El paro de larga duración en España: un análisis multifactorial. *Relaciones Laborales*, 19, 379-403.

- Molina Navarrete, C. (2002), El concepto de colocación adecuada: profesionalidad versus empleabilidad del trabajador. *Tribuna Social*, 143, 9-23.
- Molina Navarrete, C. y Cuevas Gallego, J. (2002), Nuevas reglas del sistema de protección frente al desempleo: Comentario del Real Decreto-Ley 5/2002 de 24 de mayo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social* (Centro de Estudios Financieros), 232, 47-107.
- Monereo Pérez, J.L. (1996), El modelo español de protección contra el desempleo. En AA VV, Seguridad Social y protección social: temas de actualidad. Madrid, ed. Marcial Pons, 157-233.
- Monereo Pérez, J.L. (1997), El sistema de protección por desempleo en España. Valencia, ed. Tirant Lo Blanch.
- Monereo Pérez, J.L. (2003), Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico. Valencia, ed. Tirant Lo Blanch.
- Orcaray Reviriego, J.J. (2002), El objeto de la protección por desempleo tras le Real Decreto-Ley 5/2002: la involuntariedad en la situación de desempleo. *Justicia Laboral*, 12, 37-42.
- Ortiz Lallana, C. (1999), La Unión Europea y las políticas activas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 17, 13-53.
- Pérez Infante, J.I. (2000), La medición del desempleo en España: la EPA y el paro registrado. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 21, 15-59.
- Pumar Beltrán, N. (2002), La influencia de las medidas activas de empleo en la normativa de protección social: el ejemplo de Alemania. *Temas Laborales*, 63, 35-62.
- Rabanal Carbajo, P. (1998), Trabajo a tiempo parcial y desempleo. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 87, 111-46.
- Rehwald, R. (2002), Nuevos modelos de paro en época preelectoral. *El País*, 19 de julio de 2002, 60.
- Rodríguez-Piñero, M. (2002a), La nueva dimensión de la protección por desempleo. *Relaciones Laborales*, 13, 1-17.
- Rodríguez-Piñero, M. (2002b), Los elementos asistenciales en la protección por desempleo. *Relaciones Laborales*, 14, 1-19.
- Rojas Castro, M. (2002), El Decretazo y el retorno de los emigrantes. *Aranzadi Social*, 10, 61-78.
- Rosanvallon, P. (1995), La crisis del Estado Providencia. Madrid, ed. Civitas.
- Serrano Pascual, A. (2000), El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo: una perspectiva crítica. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 21, 137-51.
- Tobes Portillo, P. (2000), Evolución del gasto en protección al desempleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2, 59-83.
- Toharia Cortés, L. (1997), El sistema español de protección por desempleo. *Papeles de Economía Española*, 72, 192-214.

Toharia Cortés, L. (2000), El paro en España: ¿Puede ser tan alto?. *Revista Gallega de Empleo*, 0, 75-105.

UGT-Unión General de Trabajadores (2002), Situación de la protección por desempleo en España ante la reforma que plantea el Gobierno. En UGT (2002), Criterios de actuación ante la huelga general de 20 de junio, Anexo, 48-60.

Valdés Dal Re, F. (2002a), La política de contractualización de las prestaciones sociales (I). *Relaciones Laborales*, 19, 1-11.

Valdés Dal Re, F. (2002b), La política de contractualización de las prestaciones sociales (II). *Relaciones Laborales*, 20, 1-17.

Vaquero García, A. (2002), Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo: Análisis económico de las prestaciones por desempleo. Madrid, ed. CES.

Willmann, Ch. (2001), Le chômeur contractant. En Borgetto, M. *et al.* (2001), La nouvelle assurance chômage. *Droit Social*, 4, 384-92.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.