

La protección legal por desempleo y sus niveles de protección

The Legal Protection of Unemployment and Protection Levels

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA.

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (AESSE).

DIRECTOR DE LA "REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LABORUM"

Resumen

El actual modelo de protección contra el desempleo no es reconducible a modelos puros, es un modelo que combina las técnicas contributivas y asistenciales. Ya no parece posible sostener que los niveles asistenciales sean siempre una mera extensión del sistema contributivo (hay supuestos normativos en que tal prolongación no existe), aunque el llamado "segundo" y "tercer" escalón no se basan sólo en algunos principios asistenciales. Hoy no existen tres "sistemas" sino uno integrado, complejo y mal estructurado, situado en un mismo sistema normativo (se trata de "niveles" dentro de un sistema normativo de protección que ya no obedecen a una única lógica pura). Por otra parte, se puede decir que el actual sistema de protección del desempleo refleja una opción política restrictiva en la tasa de protección en comparación con la dirección de política del Derecho que informó el ciclo expansivo. De manera que por lo que se refiere a la tasa de cobertura el modelo se caracteriza por la doble presencia entre la mayor universalización y la menor intensidad de la protección que se confiere. En esa menor intensidad es donde es pertinente retener el proceso de asistencialización en grado mínimo de subsistencia de la protección global por desempleo.

Abstract

The current model of protection against unemployment is not traceable to pure models; it is a model that combines the contributory and welfare techniques. It seems no longer possible to argue that the levels of care are always a mere extension of the contributory system (there are normative assumptions in which that extension does not exist), although the so-called "second" and "third" step do not based only on some welfare principles. Today there are not three "systems", but an integrated one, complex and poorly structured, located in the same normative system (they are "levels" within a regulatory system of protection that no longer obey a single pure logic). On the other hand, we can say that the current protection system of unemployment reflects a restrictive policy option in the rate of protection, compared to the law policy direction, which reported the growth cycle. So therefore, referring to the coverage rate, the model is characterized by the double presence among the most universality and the lower intensity of conferred protection. In this lower intensity it is appropriate to retain the process welfarisation of a subsistence minimum degree of global protection for unemployment.

Palabras clave

Desempleo, protección del desempleo por la Seguridad Social, niveles de protección por desempleo, política de empleo, derecho al trabajo, derecho a la reinserción profesional, trabajo decente o digno, Estado Social "Activo", "Activación" de la protección legal por desempleo

Keywords

Unemployment, Unemployment Protection of the Social Security System, Protection Levels of Unemployment, Employment Policy, Right to Work, Right to Professional Reintegration, Decent and Worthy Work, "Active" Social State, "Activation" of the legal protection for Unemployment.

1. EL PARADIGMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA

Reténgase como premisa que la técnica protectora y sus rasgos constitutivos de la protección legal por desempleo se han cristalizado evolutivamente, no obedeciendo a un programa definido de reforma social, sino a variadas decisiones de política legislativa, que

han venido cristalizando en una superposición de procesos de reforma sucesivos, a menudo oscilantes y sin una nítida coordinación y racionalización entre sí. Se echa en falta una planificación adecuada y se aprecia una falta de consideración o atención a las interconexiones existentes con el conjunto del Sistema de Seguridad Social y en general con el sistema público de protección social. Ciertamente, esta materia siempre ha sido compleja, pero en la última década se ha producido una extraordinaria proliferación de normas de emergencia o de urgencia y casi siempre a través de un inicial Real Decreto Ley (al menos amparada en la situación de crisis del empleo producida por la crisis económica, pero también las medidas de apoyo del sistema de protección por desempleo a las reestructuraciones empresariales)¹. Se han adoptado irreflexivamente medidas coyunturales inconexas cuando, en realidad, era necesario establecer medidas de carácter estructural y acomodar a ellas precisamente posibles medidas coyunturales de ajuste transitorio o provisional. Pero ello exigiría una planificación coherente, que evidentemente no se ha llevado a cabo. Por otra parte, y en relación a ello, en la orientación de las reformas no se ha sabido o querido buscar un satisfactorio equilibrio entre la racionalidad económica de los mercados y la racionalidad social, que es la razón de la sociedad. De ahí que se visualice que a menudo las reformas acometidas sean restrictivas de derechos en aras de la “sostenibilidad” financiera del Sistema, como suele decirse reiteradamente en las Exposiciones de Motivos de la legislación de urgencia. Pero no es menos grave que desde el punto de vista de la eficacia (y no sólo de la equidad) estas medidas no han tenido un efecto positivo en los niveles de empleo –como se pretendía y explicitaba en las Exposiciones de Motivos–. Y este relativo fracaso y la persistencia de las insuficiencias estructurales del sistema en términos de organización jurídico-política de las políticas “activas” y “pasivas” muestra que el camino seguido no es el adecuado en términos de conjunto; y que es precisa una reorientación y racionalización (v.gr., entre muchas aporías y anomalías desde el punto de vista de la racionalización, eficiencia y equidad, la superposición de ámbitos y programas asistenciales; la desarticulación que produce la distinta entidad pública que reconoce el derecho y la que diseña y ejecuta las políticas activas de empleo) de las políticas de empleo y de protección por desempleo en nuestro país. Lo cual exige repensar el modelo antes de acometer reformas estructurales y de tipo coyuntural, de manera que se recupere la finalidad protectora como eje central, ponderada con la atención a los problemas de mercado y sostenibilidad del Sistema. Pero estas reformas tienen que articularse con la reformulación de las reformas laborales: pues de lo contrario la política de protección por desempleo se verá condenada a ser ante todo reactiva ante un modelo de relaciones laborales que lejos de impulsar el trabajo decente –digno de la persona que trabaja– favorece el trabajo precario. Al final si no se corrigen las políticas de precarización laboral puestas en práctica en la legislación de emergencia (pero que peligrosamente tienden a estabilizarse), esa precarización se traducirá también *en precarización (e inducidamente en problemas de sostenibilidad) de los sistemas de protección social* como es el sistema público de protección por desempleo.

Se puede decir, en una valoración jurídica global (estructural y funcional), que en una parte significativa de sus rasgos constitutivos esenciales ha permanecido el modelo legal dibujado en 1984, pero no se puede ignorar que ese modelo no ha quedado intacto en su

¹ Resulta especialmente oportuna la doctrina restrictiva sobre el uso y abuso del instrumento del real decreto ley, que se contiene en la importante STC 27/2015, de 19 de febrero, RTC/2015/27, 199/2015, de 24 de septiembre, BOE, núm. 260, de 30 de octubre de 2015.

forma de articulación funcional entre los niveles contributivo y asistencial dentro del sistema integrado de protección por desempleo. En efecto, del régimen jurídico de esta rama de protección social y de sus relaciones dinámicas en el cuadro del sistema de Seguridad Social en que se inserta se desprende no sólo un mayor protagonismo del legalmente considerado nivel asistencial clásico en el conjunto del sistema protector, sino también un proceso creciente de asistencialización del sistema *global* de protección contra el desempleo. Es decir, que “lo asistencial” impregna al propio nivel contributivo, que por ello mismo deja de ser un nivel contributivo “puro”. Hay que decir también que en lo que atiene a la intensidad de la protección, que se trata de un proceso de asistencialización en grado mínimo de subsistencia, cuando no de pobreza en términos relativos, naturalmente. Esto no significa que se consagre un sistema asistencial de protección por desempleo, sino un modelo mixto con una presencia cada vez mayor de las técnicas asistenciales de organización de la cobertura. (El nivel contributivo está basado en la “técnica de previsión social” y reconoce prestaciones sustitutivas –y proporcionales a– las rentas dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada –art.263.2 TRLGSS (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)–. Por su parte, el nivel asistencial, en cambio, se articula mediante las “técnica de ayuda”; de ahí que tenga por objeto atender a situaciones reales de necesidad, objetivamente acreditadas por encontrarse por debajo de determinados umbrales de rentas e incluidos en los concretos supuestos previstos legalmente. No cumple, pues, una función de sustitución de rentas, sino meramente compensatoria de carencias de ingresos, por lo que limita su objeto a la garantía de un mínimo de subsistencia)². Pero no se puede decir que el modelo legal haya dejado de ser predominantemente contributivo, para pasar a ser prevalentemente asistencial, porque a su vez el considerado ámbito asistencial se impregna de lógica contributiva (v.gr., subsidio de prolongación, exigencia de períodos de cotización previa...); y además este ámbito asistencial se conjuga en plural. Estamos, pues, ante un modelo mixto ciertamente singular que parte de la combinación e interdependencia de técnicas contributivas y asistenciales. En el fondo, salvando las distancias oportunas, el modelo de protección del desempleo acaba reflejando las tendencias imperantes en el propio sistema general de Seguridad Social que parece alejarse de fórmulas puras no realizadas hoy día en la experiencia comparada de los países desarrollados. El llamado “nivel asistencial” de protección por desempleo no asume una función de sustitución de rentas de activo, sino una

² En nuestro Derecho, como regla general, el nivel asistencial clásico está subordinado a la existencia previa del nivel contributivo (haber agotado la prestación por desempleo) o al cumplimiento de requisitos contributivos (que no hayan alcanzado el nivel de carencia exigido para obtener la protección del nivel contributivo pero acrediten un período de cotización mínimo aun sin responsabilidades familiares). En consecuencia, no se trata de un nivel asistencial puro y autónomo, salvo en contadas situaciones –liberados de prisión–. Así pues, no se articula realmente un doble sistema de protección, sino un sistema complejo –e incoherente–, donde los niveles se articulan entre sí no como compartimentos estancos, sino como vasos comunicantes. Por otro lado, la distinción entre ambos niveles no puede encontrarse en la financiación, pues ambos se financian mediante las cotizaciones de trabajadores y empresarios y la aportación del Estado (art. 293 TRLGSS), por lo que los dos tienen, en principio, atendiendo al origen de sus recursos financieros, dimensión contributiva (art. 109 TRLGSS). Aparte de ello hay que tener en cuenta la naturaleza específica asistencial del “tercer” nivel asistencial (RAI) y de los subsidios extraordinarios por desempleo.

El favor por una política de contención del gasto en el nivel contributivo ha supuesto una ampliación subjetiva del ámbito asistencial. El efecto expulsión del nivel contributivo, derivado del endurecimiento de los requisitos para acceder al mismo y de la mayor limitación del tiempo de duración, se ha visto acompañado por una ampliación de la cobertura del ámbito asistencial, entre otras vías por el recurso a las «rentas activas de inserción» (RAI). Así, una mayor precariedad en el empleo se ha respondido con una asistencialización de la protección y con una mayor precariedad en la protección social dispensada.

función esencialmente compensatoria de la falta o carencia de ingresos. En este sentido se puede hablar de una tendencia hacia la asistencialización de la protección legal por desempleo. El art.41 CE mantiene una lógica universalista en el diseño del campo de aplicación y una dimensión asistencial. El modelo legal ha progresado en esa dirección con la introducción de los ámbitos asistenciales y, de algún modo, complementarios. Dicho modelo ha estado caracterizado por un dualismo esencial: la contención en el nivel contributivo y la expansión controlada en el ámbito asistencial plural. Pero teniendo en cuenta que no estamos ante un segundo nivel asistencial puro y autónomo, con algunas excepciones, como ocurre en el caso de la protección por desempleo de los liberados de prisión. Cuestión distinta ocurre con el “tercer” nivel (RAI) y los subsidios asistenciales extraordinarios. De este modo, no se establece legalmente un doble sistema de protección por desempleo, sino un sistema complejo, donde los niveles se articulan entre sí, no como compartimentos estancos, sino como *vasos comunicantes*, que se relacionan e interactúan complejamente entre sí. El nivel asistencial se articula legalmente como un ámbito complementario del nivel contributivo (art. 263. 3 TRLGSS), manteniendo elementos contributivos, pero con un subsidio de reducida intensidad protectora.

Es así que *formalmente* la protección por desempleo se estructura complejamente en dos niveles: el nivel contributivo y el nivel asistencial. Se trata de un modelo complejo integrado, en cuyo marco el nivel contributivo garantiza prestaciones básicas y el nivel asistencial prestaciones complementarias o autónomas, si bien es cierto que tiende a reforzarse esa funcionalidad autónoma (es decir: con independencia del nivel contributivo, sin que este sea necesariamente la antesala del asistencial). Para ambos niveles, contributivo (art. 265 TRLGSS) y asistencial (art. 265 TRLGSS) se satisfacen prestaciones económicas indirectas relativas al abono de la cotización durante la percepción de la prestación o del subsidio. El factor de complejidad se acrecienta porque a partir del año 2000 se introdujo otro ámbito o nivel asistencial de protección por desempleo vinculado a la inserción laboral. Se trata de la Renta Activa de Inserción en el marco de la protección general por desempleo. Su misma introducción refleja el relativo fracaso del “segundo” nivel asistencial clásico dentro de la protección legal por desempleo. La Renta Activa de Inserción se inserta en el marco de la protección por desempleo. En efecto, la Disposición Final 5.^a, apartado 4 del TRLGSS de 1994 –«habilitaciones al Gobierno en materia de protección por desempleo»– en su punto 4 habilita al Gobierno para establecer, con el régimen financiero y de gestión establecido con carácter general para la protección por desempleo –Título III TRLGSS–, la denominada «Renta Activa de Inserción». Por tal se entiende «una ayuda específica» dirigida a «desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo», siempre y cuando «adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral». Exigencia esta última que no deja de ser una tautología, porque la LGSS exige a todo desempleado que aspire a beneficiarse de una prestación pública comprometerse activamente en la búsqueda de empleo. La renta activa de inserción se inserta dentro de la acción protectora por desempleo (Título III TRLGSS), integrándose como un ámbito específico y diferenciado vinculado al nivel asistencia. Es un subsidio asistencial no universalista respecto a todas las personas sin empleo, con capacidad y voluntad de trabajar, en situación de situación de necesidad porque se encuentren privados de empleo. En definitiva, jurídicamente es un subsidio asistencial para colectivos específicos (mayores de 45 años, parados de larga duración, minusválidos, emigrantes retornados, víctimas de la violencia doméstica) y de estructura prestacional compleja que pretende asumir, acumulativamente, funciones de compensación –garantía de rentas mínimas de subsistencia

mediante una prestación económica– y de reinserción al empleo –garantía de una oportunidad de empleo mediante prestaciones técnicas o en especie típicas de la política de empleo– para aquellas personas que, con especiales dificultades para encontrar empleo –colectivos en riesgo de exclusión no sólo ocupacional, sino social–, no tengan derecho a la prestación o a los subsidios típicos –carácter subsidiario–. Es, pues, una «última red de protección por desempleo» interna al Sistema de Seguridad Social, siendo una auténtica prestación de la Seguridad Social. Materialmente aparece como un “tercer nivel”, que hace frente –complementándolo– a las insuficiencias protectoras del llamado legalmente nivel asistencial. Pero dentro de la acción protectora por desempleo de la Seguridad Social presenta un carácter específico y diferenciado de los niveles contributivo y asistencial.

Aunque por su estructura y función entronca con las «rentas mínimas de inserción», reguladas en el marco de la moderna asistencia social –acción social– autonómica, estamos ante una subespecie o subnivel asistencial subsidiario del básico, o mejor ante un “tercer” nivel, como éste básico lo es del nivel contributivo. Ahora bien, a diferencia del que podemos denominar nivel asistencial básico (pero que no es “puro”, porque está impregnado de contributividad), la RAI prescinde de las técnicas contributivas que están presentes, en mayor o menor medida en aquél, que son aquí sustituidas por un reforzamiento del compromiso del beneficiario con la búsqueda activa de empleo, a través del de la suscripción y cumplimiento del denominado «plan personal de inserción», a elaborar por los Servicios Públicos de Empleo, estatal o autonómicos (arts. 3, 7 y 9 del RD). Los colectivos beneficiarios³ pueden variar año a año, periodicidad anual con que se viene regulando esta medida, si bien parecen haber adquirido actualmente una cierta estabilidad. El programa de Rentas Activas de Inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo se regula en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, el cual fija el régimen jurídico, cuyos aspectos básicos vienen a coincidir, en lo sustancial, con el nivel asistencial. Las directrices sobre el empleo de la Unión Europea (aludidas por la misma Exposición de Motivos del RD 1369/2006), cuyo objetivo es precisamente coordinar las políticas de empleo de los Estados miembros, vienen destacando la idea de que una política eficaz frente al desempleo no se debe basar exclusivamente en la garantía de ingresos, sino en la combinación de esta con medidas adecuadas de inserción laboral y, por ello, proponen que los sistemas de prestaciones sociales fomenten activamente la capacidad de inserción de los parados, particularmente de aquellos con mayores dificultades. Este nuevo subsidio no hacía sino poner de relieve las insuficiencias de los dos niveles clásicos de protección por desempleo para alcanzar el objetivo de la reinserción profesional de la persona desempleada; insuficiencia desde luego estructural, pero también agravada por razones coyunturales derivadas de la grave crisis económica.

La renta activa de inserción forma parte así de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, a lo que el art. 265.1 TRLGSS, pero a la que es de aplicación el apartado 2 del art. 265 TRLGSS, cuando establece que esa acción protectora comprenderá acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados. El art.1 del RD. 1369/2006, de 24 de

³ Véase STS ROJ: 5329/2013, de 2 de octubre de 2013, que admite la acreditación de la situación de violencia de género a efectos de la inclusión de la víctima en el programa de RAI (art. 2.c) del RD. 1369/2006).

noviembre, *estabiliza y normaliza en el Sistema* la figura de la Renta Activa de Inserción (RAI), sin el límite de la programación anual y configurada como un derecho social condicionado y sometido a la misma financiación que las demás prestaciones y subsidios por desempleo. El paso de la excepción a la normalización refleja perfectamente el carácter estructural y permanente del problema de la nueva fisonomía del desempleo como nueva cuestión social, lo que a nivel institucional se estaba percibiendo ya por la Unión Europea (Estrategia Europea de Empleo)⁴ enfatizando la dimensión de activación de la tutela orientada hacia la reinserción profesional del desempleado. Se trata de superar la tradicional separación entre políticas pasivas de empleo y políticas activas de empleo, combinando e integrando sus funciones de atribución de rentas de subsistencia y de establecimientos de medidas encaminadas a la reinserción profesional. Y lo hace atribuyéndola como un derecho subjetivo perfecto (art. 8.1 del RD 1369/2006, de 24 de noviembre) a la integración, de carácter no universal y de carácter asistencial “*imperfecto*” por la presencia/impregnación de elementos de contributividad (pues, entre otras cosas, exige haber extinguido la prestación por desempleo y no tener derecho a la protección por dicha contingencia; art. 2.1, respecto de los trabajadores mayores de 45 años desempleados de larga duración y a las personas discapacitadas, RD 1369/2006) y exigiendo también la suscripción –condición necesaria– de un compromiso de actividad que propicie la inserción laboral de la persona desempleada (art. 1 del RD 1369/2006, en relación con los artículos 300 TRLGSS y 29 TRLE, RD.-Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo). Con esa estabilización y normalización de la Renta Activa de Inserción se acaba por construir jurídicamente (aunque no se refleje así expresa y literalmente en la LGSS) un “tercer nivel” de la protección por desempleo de la Seguridad Social. Siendo ello así estamos ante una manifestación de la Seguridad Social “Asistencial” sujeta a un régimen especial (Disp. Final 5ª.4 TRLGSS de 1994, que en enmarca la RAI en la acción protectora por desempleo de la Seguridad Social) (Pues no puede asimilarse a la asistencia social interna ex artículos 64 y 65 TRLGSS, ni tampoco a las prestaciones no contributivas de carácter general). Por lo demás, la RAI se somete al típico sistema de control social y disciplinario propio del subsidio asistencial general (Incluidas las obligaciones jurídicas instrumentales de comparecencia en la fecha prefijada a la convocatoria para participar en el itinerario laboral. Véase STS 22 de julio de 2014, rcud. 2930/2013, exigiendo la reiteración del aviso por parte del SPEE).

Se pensó en que fuera una última red de protección por desempleo, pero al final fueron surgiendo otras redes ante la misma realidad del relativo fracaso de los dos niveles asistenciales (subsidio asistencial genérico y RAI). De ahí, la Renta Agraria (regulada en el RD 426/2003, de 11 de abril, que regula la renta agraria para los trabajadores eventuales del campo residentes en las CCAA de Andalucía y Extremadura) el Plan Prepara (regulado en el RD.-Ley 23/2012, de 24 de agosto) y el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo por el RDL 16/2014, de 19 de diciembre, y previamente pactado en el Acuerdo Político-Social de 15 de diciembre de 2014)⁵

⁴ Véase el cambio de percepción en COMISIÓN EUROPEA: *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 2010 [COM(2010) 2020].

⁵ El Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. El Programa de Activación para el Empleo es un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas *de larga duración* que cumplan con una serie de requisitos. Los beneficiarios del programa se delimitan a partir del colectivo de desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que han agotado su protección por desempleo y que, precisamente por este motivo, se enfrentan hoy a mayores dificultades de colocación y especiales necesidades de protección (art. 1 RD.-Ley 16/2014).

(Monereo Pérez, J.L., 2015, 15 ss.). De *lege ferenda* todos estos subsidios deberían unificarse buscando una mayor racionalización, homogeneidad, eficiencia y equidad, tanto más cuanto se ha comprobado su normalización (programa permanente) o estabilización en nuestro sistema de Seguridad Social. La RAI y estos Programas se sitúan bajo la idea-fuerza de las Directrices europeas que entienden que una política eficaz de lucha frente al desempleo no se debe basar tan sólo en la garantía de ingresos económicos, sino en la combinación de ésta con medidas activas adecuadas de inserción profesional. Como ocurre en general con todas las prestaciones por desempleo ordinarias o extraordinarias tampoco ninguno de estos subsidios son capaces de crear empleo, sino que tan sólo tratan de atender a la situación de defecto de ingresos y facilitar la reinserción profesional de la persona desempleada.

Por lo que respecta a los beneficiarios de la RAI, esta regulación (art. 2 del RD) enfatiza el carácter subjetivamente selectivo que tiene esta medida de protección –se aleja, pues, de la idea de una renta básica universal–, de modo que en su determinación prima un criterio de oportunismo o coyunturabilidad social en orden a la tutela de colectivos específicos, tanto por su exclusión del mercado de trabajo como por su «desarraigo social». Éstos, para ser beneficiarios del programa de inserción, deberán suscribir el compromiso de actividad, al que se refiere el artículos 300 y 301 TRLGSS, en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo, en el plan de inserción individualizado, que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al programa. Lo que se le exige, simplificando la idea-fuerza, es la búsqueda activa de empleo. Corresponde a los servicios públicos de empleo delimitar las acciones de inserción laboral a aplicar a los trabajadores, concretando, entre otras cuestiones, el desarrollo del itinerario personalizado de empleo; esto es, la elaboración y actualización de un plan personal de inserción profesional (artículos 3 y 7 del RD. 1369/2006). Como medida de “activación” hay que entender que la RAI es compatible con el trabajo a tiempo parcial, con la reducción proporcional del importe de la cuantía del subsidio asistencial (art. 10.2.b) del RD 1369/2006) y, empero, resulta incompatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o por cuenta propia (art. 10.1 RD 1369/2006). Adviértase que la RAI –como la distinta, pero conexas, figura de la renta mínima de inserción– presenta una estructura jurídica compleja, dual, al incorporar una renta económica de subsistencia digna y un “*derecho función*” a la reinserción profesional (pues el sujeto protegido adquiere un compromiso activo de asumir un itinerario personalizado o individualizado de inserción socio-laboral establecido por los poderes públicos, participando así en su propia “empleabilidad” positiva; lo que abunda en la tendencia hacia la “contractualización” de la protección por desempleo también en este nivel específico y diferenciado). (Monereo Pérez, J.L., 2015, 727-728).

2. EL ESTADO SOCIAL “ACTIVO” Y LA “ACTIVACIÓN” GARANTISTA DE LA PROTECCIÓN PÚBLICA DEL DESEMPLEO

Resulta innegable que se han de superar los límites detectados del Estado Social “pasivo”, para que más allá de la cobertura reparadora pueda atender satisfactoriamente a las situaciones de riesgo estructural. En esta atención al riesgo estructural, cabe señalar que la “inserción por el trabajo” aparece como el elemento central de toda lucha contra la exclusión. Lo relevante es garantizar la ciudadanía activa, de manera que se consagre efectivamente el derecho a la utilidad social y no simplemente el derecho a recibir ingresos por inactividad. En un sistema democrático debe garantizarse el derecho a la existencia digna (artículos 10 y 35.1 CE). Este es el sentido del reconocimiento constitucional del derecho al trabajo. Debe

recorrerse el camino que va de la indemnización a la inserción profesional. De ahí la centralidad del trabajo como ámbito idóneo para la eficiente acción pública. Esto convierte al derecho al trabajo en un derecho social de preferente atención por parte de los poderes públicos, los cuales deben contribuir a crear las condiciones para su realización con todos los medios posibles a su alcance, toda vez que las situaciones de inactividad forzosa debida a una falta de trabajo está determinada por disfuncionalidades del mercado y por falta de adaptación de los trabajadores a las transformaciones en curso. El Estado Social “Activo” rehúsa asumir la idea de culpabilizar de la situación de desempleo al propio parado y también la consideración de la protección pública por desempleo como un mecanismo de desincentivación de la búsqueda activa de empleo.

Existe un cambio de perspectiva como consecuencia del perceptible agotamiento del Estado Social “pasivo”. Esto nos devuelve a la noción revisada de asistencia (asistencia social “activa”), un tipo de intervención pública que vincula la protección social con el derecho a la reinserción a través del trabajo, afrontando así la creciente exclusión social y el aumento de la “infraclase” o “subclase” funcional. Es nueva gestión de la cuestión social del desempleo supone establecer una nueva relación entre el Estado social y el Empleo, con un compromiso tanto del Estado como del trabajador desempleado. Ese de actividad supone la elaboración dinámica de un de “derecho individualizado”. De este modo, el itinerario de inserción se acomoda a las exigencias de la persona y a las posibilidades reales de la oferta de inserción (Rosanvallon, P., 1995, 60 ss.). No obstante, existe la tendencia en la política del Derecho legal a convertir el compromiso de actividad (que incluye el deber de aceptar una oferta de empleo adecuada o, cada vez más, estimada como simplemente “conveniente”) en un deber “coactivo” que incorpora o presume un “juicio de reproche” al parado, cuando en realidad se constata que las causas del desempleo no residen tanto en el voluntad del trabajador como principalmente en las disfuncionalidades del mercado. De manera que normalmente el desempleado no es responsable de su situación. Es, propiamente hablando, un “parado *forzoso*”. Sucede, criticablemente, que desde posiciones neoliberales se tiende a reconceptualizar el paro “forzoso” como paro “inducido” por la renuencia del desempleado a trabajar e instalarse “cómodamente” en el sistema protector por desempleo (ampliamente, Monereo Pérez, J.L., 1996 y 1997, 21 y ss., 2003). El Estado Social “Activo” garantista rehúsa asumir el postulado ideológico de culpabilizar de la situación de desempleo al parado forzoso y también la consideración de la protección pública por desempleo como un mecanismo desincentivador de la búsqueda de empleo. En esa lógica interna –coherente con los postulados del Estado Social de Derecho– la protección pública frente al desempleo atiende a la doble finalidad de atribución de rentas y de procura de todos los medios necesarios para la reinserción profesional de la persona desempleada. Para ello se articulan medidas “pasivas” (prestaciones y subsidios) y “activas” (medidas de activación) que faciliten la incorporación del trabajador desempleado al mercado de trabajo. De lo que se trata es de una “activación” no sólo objetiva (incentivos a la contratación, compatibilización de prestación y trabajo, etc.), sino de una “*activación subjetiva*”, es decir, una activación de los desempleados protegidos que asumen determinadas obligaciones de hacer en aras de su reinserción profesional (individualizados en el marco del compromiso de actividad, el itinerario de inserción y bajo la obligación de aceptar una oferta de empleo adecuado o conveniente, por utilizar los términos del Convenio de la OIT, núm. 102, de 1952, Parte IV: “La contingencia cubierta deberá comprender la suspensión de ganancias ocasionada por la imposibilidad de obtener un *empleo conveniente* en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo”). Es de realzar que ese compromiso de

actividad más que ser objeto de negociación propiamente dicha entre el desempleado y la entidad gestora se le impone legalmente, convirtiéndose en un acto de adhesión a las condiciones unilateralmente prefijadas por la entidad pública. En este sentido, nuestro modelo es merecedor de crítica, porque debería garantizarse un mayor protagonismo de la autonomía de la voluntad de la persona desempleada en la formulación del contenido del compromiso de actividad, el cual determina un conjunto de deberes vinculados a la situación jurídica de desempleo protegido.

En todo caso, no se puede ignorar que este no viene siendo el enfoque dominante en la presente coyuntura, pues la “activación” es contemplada preferentemente desde una perspectiva disciplinaria por las políticas liberalizadoras que tienden a imputar al “parado” la responsabilidad de su propia situación y a percibir las prestaciones por desempleo como un desincentivo para la búsqueda de trabajo⁶. Esa obsesión refuerza la posición jurídica de deber del trabajador desempleado hasta límites insospechados y poco razonables, que suponen un desequilibrio respecto de las obligaciones positivas que han de asumir los SPE a través de su compromiso para la empleabilidad y la elaboración y aplicación de las políticas activas de empleo⁷. Y tiende a asumir una concepción negativa respecto de las prestaciones económicas dispensadas por el sistema de protección por desempleo. Este enfoque es una proyección específica de la más amplia consideración del Derecho Social como un sector del ordenamiento jurídico en exceso protector (unilateralmente tuitivo cuando históricamente es bien sabido que se trata de una ramificación del orden jurídico que siempre ha buscado un equilibrio difícil entre la protección de los trabajadores y la legitimación de los poderes del empleador) y por ello rígido. Ello impondría la “flexibilización” (eufemismo que oculta la realidad de una mayor “liberalización” de las relaciones laborales) de manera que el Derecho

⁶ Lo que subyace, paradigmáticamente, al excesivo énfasis en el control y sanción que se refleja en los artículos 29.3 y 41.4 TRLE, conforme al cual: Los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo, una vez hayan suscrito el compromiso de actividad, deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción, sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del art. 299.1 TRLGSS. Los servicios públicos de empleo competentes verificarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, comunicando la sanción impuesta, en su caso, en el momento en que se imponga, al Servicio Público de Empleo Estatal para su ejecución por éste. Los servicios públicos de empleo competentes verificarán, asimismo, el cumplimiento de la obligación de dichos beneficiarios de mantenerse inscritos como demandantes de empleo, debiendo comunicar los incumplimientos de esta obligación al Servicio Público de Empleo Estatal en el momento en que se produzcan o conozcan. Dicha comunicación podrá realizarse por medios electrónicos y será documento suficiente para que el Servicio Público de Empleo Estatal *inicie el procedimiento sancionador* que corresponda. De ahí la nueva redacción del apartado 5 del art. 48 de la LISOS.

⁷ Así en el art. 299.e) TRLGSS se impone entre las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo: “Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, *que se determinen* por los servicios públicos de empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción (Nótese la unilateralidad del enfoque y cómo se relega la participación activa de los trabajadores desempleados). Los beneficiarios de prestaciones acreditarán ante el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, cuando sean requeridos para ello, *las actuaciones que han efectuado dirigidas a la búsqueda activa de empleo*, su reinserción laboral o a la mejora de su ocupabilidad (como si ello fuera lo realmente determinante y una la eficiencia de la actuación de los propios SPE). Esta acreditación se efectuará en la forma en que estos organismos determinen en el marco de la mutua colaboración. La no acreditación tendrá la consideración de incumplimiento del compromiso de actividad”. A lo que se añade un “periodo de gracia” cuando se indica a continuación que: “Sin perjuicio de la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad que se correspondan con su profesión habitual o sus aptitudes formativas según lo determinado en el itinerario de inserción será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los treinta primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores”.

Social se convierte en un unilateral Derecho Flexible del Trabajo. Desde esta perspectiva, el discurso de la “flexiseguridad” no sólo no ha compensado la mayor “mercantilización” de trabajador subordinado, que efectivamente se ha producido, sino que tampoco ha impedido una sistemática reducción del sistema de garantías sociales (incluidas las aportadas por el sistema de protección por desempleo). Es más: lo que se verifica en los hechos es que la protección de los trabajadores en situación de paro forzoso ha venido descendiendo a tasas de cobertura más bajas a medida que se han ido aplicando las normas de emergencia (de acompañamiento a la aplicación de las políticas de austeridad) que han acabado teniendo un efecto expulsivo (En el momento presente hay cerca de dos millones y medios de beneficiarios con derecho a prestaciones por desempleo de un total de desempleados reales de más de cuatro millones y medio que se han inscrito como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo). Y hay que tener en cuenta que el principal factor de pobreza, exclusión y desigualdad social en Europa es el elevado índice de personas desempleadas.

El requisito de suscribir el compromiso de actividad se introdujo formalmente en nuestro ordenamiento jurídico por el RDL.5/2002, de 24 de mayo, en la prestación contributiva por desempleo, y se plasma en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. El compromiso de actividad es un innovador instrumento negocial anudado a la situación jurídica del desempleo protegido, un contrato de inserción coligado *ex lege* a la relación jurídica de protección por desempleo (Monereo Pérez, J.L., 2003, 68). De manera que a la lógica distributiva clásica se adiciona la lógica de la reinserción laboral. La activación institucional de las prestaciones de desempleo (y subjetivamente del desempleado) aproxima las clásicas prestaciones por desempleo a la figura de las rentas de inserción, incorporando un compromiso de actividad acompañado de una amplia panoplia de medidas activas encaminadas preferente a la reinserción laboral del parado forzoso⁸. El compromiso de actividad se configura como uno de los requisitos legales para el nacimiento del derecho a las prestaciones (art. 266.c) TRLGSS). Hasta tal punto es así que, en coherencia, es caracterizado como un elemento configurador de la situación legal de desempleo (art. 267.2.b) TRLGSS: “No se considerará en situación legal de desempleo a los trabajadores que se encuentren en los siguientes supuestos: ...b). Cuando, aun encontrándose en alguna de las situaciones previstas en el apartado 1 anterior, no acrediten su disponibilidad

⁸ Conforme al art. 300 TRLGSS, “se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo”. Por otra parte, “el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos requerirán a los beneficiarios de prestaciones por desempleo para que acrediten ante ellos, en la forma que determinen en el marco de la colaboración mutua, la realización de actuaciones dirigidas a su reinserción laboral o a la mejora de su ocupabilidad. La no acreditación tendrá la consideración de incumplimiento del compromiso de actividad” (art. 300 TRLGSS). El art. 3 del RD 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula la renta activa de inserción, hace remisión expresa al compromiso de actividad exigido por el art. 300 TRLGSS. El mismo compromiso de actividad viene exigido para el cese de actividad de los trabajadores autónomos (art. 4 de la Ley 32/2010, reguladora del Estatuto del Trabajo Autónomo). Los “programas extraordinarios” también contienen esa exigencia normativa de activación para la inserción en el empleo, sin perjuicio de ciertas peculiaridades. Así, el subsidio enmarcado en el Plan Prepara (art. 1.2 de la Ley 14/2009, prorrogado sucesivamente por el RDL 12/2010, de 20 de agosto, por RDL 10/2011, de 26 de agosto, y el RSL 20/2011, de 30 de diciembre) y el plan extraordinario de activación para el empleo, que regula el RD.-Ley 16/2014, de 19 de diciembre.

para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada, a través del compromiso de actividad”).

En este sentido al derecho social de prestación por desempleo se vincula un deber contractual de inserción laboral del desempleado, lo que se sitúa en la tendencia hacia la “contractualización” del modelo de protección por desempleo. El compromiso de actividad es *bilateral*, lo que significa que en él se produce un haz de *obligaciones mutuas* entre el desempleo y la Administración actuante. Ello comporta que el trabajador tiene que cumplir con las obligaciones inherentes al compromiso de actividad, pero también que los Servicios Públicos de Empleo deben cumplir a su vez con sus obligaciones y con las exigencias correspectivas o recíprocas que comportan el derecho del trabajador a la reinserción profesional.

Esta técnica contractual instrumenta una política jurídica orientada a aumentar la “empleabilidad” positiva de los trabajadores desempleados aunando los esfuerzos colectivos/públicos –señaladamente a través de los Servicios Públicos de Empleo– y los individuales/privados, a través de la combinación de las medidas “pasivas” y “activas” para, sin perjuicio de la protección económica, se realice el derecho a la reinserción laboral del trabajador desempleado protegido (Por el contrario la concepción de “empleabilidad” negativa remite a la concepción liberal de imputar la situación de desempleo al propio parado como responsabilidad más individual que colectiva o pública). Si bien parece criticable que la regulación legal de compromiso de actividad realce más la posición de deber del trabajador que la de titular de un derecho social de prestación pública, dicho compromiso negocial supone que el sujeto protegido debe estar en actitud de plena disponibilidad para trabajar durante toda la vigencia de la relación jurídica protectora (Monereo Pérez, J.L., 2003, 66 ss.). Pretende la que se ha dado en llamar “activación del desempleado”, mediante la imputación a éste de un haz de deberes de conducta activa (obligaciones de hacer sujetas a especificación dinámica). Instrumentos jurídicos de activación típicos son los representados por el compromiso de actividad y el itinerario de inserción personalizado. El compromiso de actividad es aquí fuente de la obligación jurídica de búsqueda activa de empleo. Está delimitado legalmente y bajo la dirección Administrativa, configurándose en lo principal como una especie de contrato de adhesión, en el cual el desempleado es, sin lugar a dudas, el contratante más débil en cuanto a su posición jurídico-contractual anudada a la situación jurídica de desempleo protegido. Pero es una “activación heterónoma”, que obedece a una filosofía político-jurídica que acentúa el “deber de trabajar” en detrimento del derecho al trabajo ex art.35.1 CE; esto es, del trabajo como deber del ciudadano, cuyo incumplimiento puede ser objeto de control social y de sanción. El riesgo es que esta configuración legal de la activación del desempleado puede ser susceptible de transformar la lógica del derecho a trabajar en imposición de deberes de hacer, con aumento del subempleo o la desprotección social de los desempleados que rechazan ofertas de colocación inapropiadas para su perfil profesional. Y con ello producir un desequilibrio en la posición jurídica ostentada frente a la Administración actuante, puesto que, por un lado, se está ante un contrato más bien de adhesión prefijado administrativamente, y por otro, es el trabajador el que asume el riesgo de que su incumplimiento se traduzca en la imposición de sanciones de mayor o menor entidad, cuando se constata que los SPE no acaban de asumir adecuadamente la parte de deber que le corresponde, es decir, gestionar adecuada y eficazmente la empleabilidad del trabajo y encauzarlo hacia la facilitación de inserción en el mercado de trabajo. Es criticable la tendencia a sustituir el principio de solidaridad social basada en los derechos de ciudadanía, por el reforzamiento de una suerte de derecho

discrecional, basado en una ética del trabajo como eje que fundamenta el derecho a recibir la protección social. Es, ésta, en gran medida la filosofía política asentada en el *workfare*, que prioriza el objetivo de alcanzar niveles elevados de empleabilidad cuantitativa, respecto de lo cual el trabajo tiende a convertirse más en un deber civil que un derecho social de participación activa en la sociedad. Esta moralización de la protección social “reactualiza una ética del trabajo superada por las transformaciones tecnológicas y el paro masivo, y a su vez produce un efecto negativo y contradictorio en los objetivos perseguidos, al expulsar a un número importante de ciudadanos a la inactividad, al subempleo o, directamente, a la pobreza” (Quesada Segura, R., 2004, 170).

Para facilitar oportunidades de empleo para todas las personas que deseen incorporarse al mercado de trabajo, la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, estableció la referida figura del “compromiso de actividad”. Desde el inicio de la prestación (contributiva) existirá un compromiso de actividad en virtud del cual el desempleado tendrá derecho a que los Servicios Públicos de Empleo determinen el mejor itinerario de inserción, de acuerdo con sus capacidades profesionales y aptitudes para el trabajo. A su vez, todos aquellos beneficiarios de prestaciones que deseen trabajar en otros lugares con mejores oportunidades de empleo dispondrán de ayudas para facilitarles la movilidad geográfica. En tal sentido se modifica el art.266 TRLGSS, que establece los requisitos para el nacimiento del derecho a las prestaciones por desempleo, indicando que el solicitante ha de encontrarse en situación legal de desempleo, acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad, al que se refiere el art. 300 de esta Ley (cfr. arts. 267 y 268 TRLGSS). Se establece (artículos 299, 300 y 3001 del TRLGSS) que son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo: Suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad. Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los Servicios Públicos de Empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción. Sin perjuicio de la obligación de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los cien primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores.

El compromiso de actividad (que opera como requisito condicionante del derecho durante toda la vigencia de la relación protectora) supone que el sujeto protegido debe estar en actitud de plena disponibilidad para trabajar. Se exige que el sujeto acredite su disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad al que se refiere el art.299 TRLGSS (art.266.c) TRLGSS). El compromiso de actividad es el instrumento que permite verificar, materializándola, la disponibilidad del desempleado para trabajar, y de articulación jurídica del sistema de obligaciones y derechos del sujeto protegido que dicho compromiso público lleva inherente (la relación jurídica que formaliza es de naturaleza pública o jurídico-administrativa). Ya se había señalado, a propósito de la consideración de las nuevas orientaciones de las políticas de protección y de lucha contra el desempleo, la tendencia a combinar las políticas activas y las políticas pasivas de empleo, hasta el punto de que aquí las políticas pasivas pueden aparecer como un medio funcional para la realización de las consideradas políticas activas. El compromiso de actividad es un innovador instrumento negocial anudado a la situación jurídica de desempleo protegido, un contrato de inserción coligado a la relación jurídica de protección por desempleo. En esta dirección el compromiso

de actividad formaliza jurídicamente las obligaciones (pero también los derechos) que asumen los sujetos implicados en el programa de inserción. De este modo el derecho a la reinserción laboral combina derecho social y nexos contractual. La exigencia de que el desempleado mantenga una posición activa de búsqueda de empleo, incide no sólo en la delimitación técnica de la situación legal de desempleo, sino también, y más significativamente, en la propia naturaleza del riesgo asegurado: el desempleo sigue siendo un paro involuntario, pero esta involuntariedad se ha de apreciar tanto en el origen como en la dinámica de la relación jurídico-prestacional constituida. Se exige y se refuerza aquí en sentido propio el “querer y no poder trabajar” en y durante la situación de desempleo, de manera que en el nivel contributivo la situación de desempleo establece un “continuum” entre período de cotización exigido y compromiso de actividad, en el sentido de disponibilidad permanente para trabajar (jurídicamente exigible como *condictio iuris* para el acceso y permanencia en la situación de desempleo protegido) dentro de los límites y condiciones legalmente establecidos.

Precisamente uno de los objetivos principales de la Ley de Empleo estriba en la pretensión de generalizar la exigencia del compromiso de actividad. En este sentido, se proporciona un concepto amplio de compromiso de actividad entendiendo por tal el que adquiere con carácter obligatorio (necesario legal) con los Servicios Públicos de Empleo el desempleado, demandante, solicitante o beneficiario de prestaciones de buscar activamente empleo, de aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad. Su contenido incluirá previsiones específicas para quienes lo suscriban en función de sus circunstancias personales y profesionales y será único para todo el territorio estatal. Se atribuye al Servicio Público de Empleo, el establecer tras entrevistarse al desempleado, un Itinerario personalizado que comprenderá las medidas y acciones necesarias para la inserción laboral (artículos 29 y 37 del TRLE). Adviértase, por cierto, la posición esencialmente pasiva que asume aquí el desempleado, ya que el Itinerario de inserción parece ser fijado unilateralmente por el Servicio Público de Empleo competente. Esa unilateralidad es, por supuesto, merecedora de crítica.

La cuestión ciertamente no es nueva, al menos en términos absolutos e impropios, porque la protección por desempleo nunca ha sido meramente “pasiva” al tener funciones activas tanto respecto de los colectivos protegidos (prestaciones accesorias de formación, esto es, línea de capacitación; exigibilidad de trabajos de colaboración social, aceptación de oferta de trabajo adecuado... Cfr. Convenios OIT, núm. 44 y 168), como respecto a la regulación de apoyo de los procesos de reorganización empresarial (amortiguación de los despidos por circunstancias empresariales, prejubilaciones donde el desempleo aparece como prestación “puente”, movilidad laboral, paro friccional, etcétera) y regulación de los flujos de mano de obra. Esa línea activa se refleja también en la compatibilidad entre percepción de la prestación y realización de una actividad laboral. Pero es de realzar que el compromiso de actividad va mucho más allá del planteamiento “defensivo” tradicional de la aceptación de una oferta de empleo adecuado (que en sí misma incorpora una clásica obligación de activación, cuyo alcance ha ido extendiéndose negativamente para la profesionalidad del trabajador y la calidad del empleo que ha de aceptar disciplinariamente en sucesivas reformas. Cfr. Art. 300 TRLGSS), aunque la estrategia de la OCDE ha sido la de fomentar ese condicionante al entender que tal exigencia puede permitir que el paro de larga duración no persista innecesariamente (Informe OCDE, 2002, 349), premisa que puede ser hartó

discutible porque estigmatiza la posición jurídica del desempleado protegido presuponiendo que su voluntad ha de ser activa por su pretendida tendencia a instalarse cómodamente en la percepción pasiva de las prestaciones por desempleo. Aunque en nuestro país no ha llegado a plantearse abiertamente el debate, no deja de resultar muy significativa la controversia que se ha suscitado en el Reino Unido sobre si los desempleados protegidos tenían o no el deber jurídico de aceptar un trabajo “gratis” (no lucrativo) en el *sector privado* como pretendida condición exigible para poder permanecer disfrutando de las medidas pasivas y activas de protección por desempleo (Críticamente, y con razón, Arufe Varela, A., 2013, 153 ss.). Lo cual constituiría sin duda una aberración que contradiría frontalmente los Convenios de la OIT que hablan de la aceptación de una oferta de “empleo conveniente” o adecuada (Convenio OIT, núm.44, ratificado por España en 8 de abril de 1971, y la Recomendación OIT, núm.44, precisan que el empleo ofertado ha de ser “conveniente”), y desde luego esa no sería una oferta adecuada por su carácter no retributivo y constituiría un enriquecimiento injusto para las empresas privadas beneficiarias de la prestación de sus servicios. Por el contrario, el compromiso de actividad incorpora una línea “ofensiva” que trata de garantizar más incisivamente la reinserción laboral del desempleado mejorando su posición como oferente en el mercado laboral. Por otra parte, es más controlable internamente desde la Administración actuante.

En realidad, las políticas de reinserción laboral tratan de replantear en los términos (y los supuestos) en que se había planteado tradicionalmente la política de reforma social, recuperando la idea de que la garantía del derecho al trabajo al trabajo de calidad es el cauce más adecuado para que el individuo pueda integrarse dignamente en la sociedad democrática. Es el derecho social a un trabajo decente o digno. Pero el objetivo constitucional de garantía del derecho al trabajo y el derecho a la reinserción profesional (artículos 35 y 40 CE)⁹, encuentra sus bases propias de legitimidad, como el mismo derecho a las prestaciones económicas de desempleo dispensadas por la Seguridad Social (art. 41 CE). Es importante enfatizar el “lenguaje” de los derechos”. En este sentido, el punto de partida deber ser en el plano jurídico la referencia a esas bases fundamentales del derecho al trabajo, la política de empleo y la protección por desempleo. En ambos casos estamos ante dos derechos sociales fundamentales, a saber: el derecho al trabajo que se realiza a través de la reinserción laboral (imprescindible para alcanzar una verdadera reinserción e integración social) y el derecho a una renta sustitutiva o compensatoria dispensada por el sistema de desempleo de la Seguridad Social. Ciertamente, debe realizarse la concepción de la activación como un derecho del trabajador a la reinserción profesional que involucra para los poderes públicos la realización de obligaciones positivas, que requieren de los recursos económicos y del personal adecuado para llevarlas a cabo. Por lo demás, las prestaciones por desempleo son de estructura jurídica compleja al implicar vertientes económicas (prestaciones económicas) y prestaciones públicas de servicios vinculadas a aquéllas y que han de realizar los poderes públicos. Siendo así, la activación presenta un carácter “transicional”, porque facilita el tránsito del empleo al desempleo y de esta posición jurídica a un nuevo empleo, al mismo tiempo que constituye un mecanismo para propiciar la mejora de la capacitación de las personas vinculada a la dinámica de los mercados y la competitividad de las empresas. En una perspectiva estructural, las políticas activas de empleo son una pieza fundamental para

⁹ Art. 1 de la Carta Social Europea Revisada (1996); art. 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; artículos 127.2 y 136 del TFUE.

garantizar las “transiciones” impulsadas por los cambios tecnológicos, ambientales y sociales, proporcionando nuevas oportunidades para mejorar las capacidades profesionales y contribuyendo a la construcción de un sistema económico más productivo, competitivo, inclusivo y justo (López Gandía, J., 2014, 229, 232).

En tal sentido, asaltan al jurista atento serias dudas sobre si la Estrategia de la Unión Europea (más allá de las grandes declaraciones retóricas, como las expresadas en la Estrategia comunitaria Europa 2020, aprobada por el Consejo Europeo de 26 de marzo de 2010, y las diversas Directrices Integradas para el empleo formuladas por la Comisión Europea) se vincula a una concepción de las políticas económicas y de empleo realmente orientadas hacia un modelo de competitividad por la innovación y la calidad del empleo, y no hacia un modelo de competitividad por la reducción de costes del factor trabajo y la precariedad en el empleo al menos para los países de la “Europa del Sur” (Ya en sí misma resulta harto significativa la fragmentación entre la “Europa del Norte” y la “Europa del Sur”, la cual en el plano geopolítico va más allá del elemento geográfico, pues incluye también a los “países del Este europeo”). En contraste, resultan expresivas las políticas europeas –impulsadas por la Comisión Europea– económicas de “austeridad” (que inciden en la minoración del gasto social de las prestaciones económicas y en la disponibilidad de recursos para los servicios públicos, incluyendo a los propios Servicios Públicos de Empleo) y las políticas laborales de “modernización” (eufemismo que encubre un “desmantelamiento” selectivo y gradual del modelo de Derecho del Trabajo clásico y garantista como especificación legal coherente del constitucionalismo democrático-social) (Monereo Pérez, J.L., 2011, *passim*). Estos enfoques dominantes sobre el modelo de relaciones laborales y de competitividad de la economía cuestionan en sus propios cimientos la orientación de las políticas públicas hacia la realización del pleno empleo y el trabajo garantizado *de calidad* (sería paradójico pensar en alcanzar una situación de pleno empleo basado en la precariedad y por tanto en la desigualdad social institucionalizada), y asimismo la realización eficiente y equitativa de las políticas “activas” de empleo. Y es que la realidad histórica del Estado del presente es la que se centra más que en el empleo –y en la política realmente orientada al pleno empleo– en el factor de competitividad de la economía y de las grandes empresas y en las políticas de flexibilidad laboral y competitividad por la reducción de costes del factor trabajo. Los “Estados de competencia” o “Estados mercado” asumen la autoimagen de promotores proactivos de la competitividad en sus respectivos espacios económicos frente a la más intensa competencia internacional. Lo cual implica la subordinación de la constitución social, los derechos sociales, a las necesidades construidas de competitividad en la actual fase de desarrollo del capitalismo avanzado.

En consecuencia, se insiste, no se trata de sustituir prestaciones de Seguridad Social por reinserción laboral, sino de combinar medidas de prestación económica y medidas encaminadas a la reinserción laboral de la persona desempleada. Es harto significativo que conforme al art. 36.2 TRLE, se indique que “la acción protectora por desempleo a que se refiere el art. 265 del TRLGSS... *comprende* las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo”. De este modo, las políticas activas de empleo se asumen en la “lógica interna” de la protección por desempleo de la Seguridad Social. Ese es en gran medida el sentido de la constatación de la quiebra de los supuestos tradicionales de la política social moderna y de la búsqueda de nuevos modelos de regulación de “lo social” alternativos a los sistemas “defensivos” clásicos. Ello es tanto más necesario al hundirse los fundamentos sociales del cálculo de riesgos y las limitaciones (sino inoperatividad) de los

sistemas de aseguramiento tradicionales. Se refuerza, así, el derecho del trabajador a ser recolocado en un nuevo empleo y la conversión de la protección social por desempleo de ser un mecanismo de reparación “a posteriori” de los perjuicios ocasionados por las disfuncionalidades del mercado (protección pasiva) en instrumento que dote al sujeto protegido de cauces de seguridad activa frente a los riesgos de la inactividad forzosa. La Renta Activa de Inserción no es pura técnica de ayuda “pasiva” limitada a la cobertura de la situación objetiva de necesidad: es una especie de “ayuda activa”. En esta perspectiva de largo alcance es donde ha de encontrarse la comprensión explicativa de la conjunción del doble derecho a la renta y a la inserción socioprofesional dentro de una misma categoría jurídica (sea, en distinto plano, la RMI, o sea la llamada “Renta Activa de Inserción”), instrumentada a través de programas de actuación caracterizados por un mayor contenido pro-activo o de activación del empleo. El mismo art. 9.2 CE impone la obligación positiva a los poderes públicos de remoción de todos los obstáculos que impiden la libertad, la igualdad y la participación del individuo en la sociedad en coherencia con el respeto de la dignidad humana y su desarrollo en la presente sociedad fragmentada. Es oportuno señalar que esta obligación –en lo que aquí interesa– tiene que ponerse en relación no sólo con instrumentales políticas activas de empleo, sino con el deber constitucional de los poderes públicos de orientar sus políticas hacia la realización del pleno empleo (art. 40 de la Carta Magna). En otras palabras: la política de pleno empleo es un asunto de responsabilidad político-institucional en el marco de un Estado Social de Derecho; ni puede, ni debe ser una responsabilidad individual (el individuo carece de los factores base de poder para atender a este problema que incumbe a la sociedad democráticamente organizada).

Se establece *ope legis* una definición del compromiso de actividad (art. 300 TRLGSS), indicando que se entiende “por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo”. Esta noción jurídica se conforma a través de tres elementos: la búsqueda activa de empleo, la aceptación de colocación adecuada y la participación activa en acciones específicas de formación e inserción profesional. Todos ellos encaminados a aumentar la ocupabilidad, la cual viene a ser la traducción a estos efectos de la idea-fuerza de la “empleabilidad”. Cabría añadir la naturaleza pública, sin duda, del compromiso contraído. Se introduce, de este modo, en el mismo interior de la protección contra el desempleo la dimensión activa de búsqueda de empleo por el sujeto protegido. Se “injerta” una nueva lógica jurídico-social en el sistema protector, de manera que la protección social por desempleo se hace más completa y diversificada en sus objetivos, donde se tiende a garantizar el derecho a la reinserción profesional de los trabajadores desempleados. Es así que las medidas de activación imponen al parado un “obligación” en el marco de un trato personalizado de cada desempleado.

Por otra parte, la renta (activa) de inserción queda condicionada por una forma pública de *control social de los comportamientos del individuo*. La RAI (como la RMI) rompe con la visión tradicional en el tratamiento de “lo social” en la lógica de instaurar un derecho social de “de tercer tipo”, que no pertenece ni a la forma tradicional de la *ayuda social* (que toma a su cargo, caso por caso, a los marginados, a los “casos sociales”) ni al registro clásico de la “protección social” (que atribuye mecánicamente prestaciones públicas “pasivas”). Implica, en cierta medida, superar la cultura de la dependencia permanente. Pretende garantizar no sólo el derecho a la subsistencia digna, sino también, y al propio tiempo, el derecho al trabajo

como modo de ser socialmente útil. Es así, que este enfoque hacia la reinserción socioprofesional trata a la persona protegida en su verdadera condición de ciudadano (el “empoderamiento” propio de una ciudadanía activa) y no solamente como personas preceptoras de prestaciones. En la sociedad del trabajo los individuos tienen derecho realizar un trabajo útil como modo de participar en la vida democrática. Este enfoque se sitúa en la línea de enriquecer y redefinir la protección por desempleo, de manera que la protección social dispensada no se limite a la reparación ulterior de los perjuicios ocasionados de las disfuncionalidades del mercado, sino que sea un instrumento adecuado para atribuir a la persona una seguridad activa frente a los riesgos derivados de la inactividad profesional en un contexto de previsible incremento de la movilidad laboral ocupacional. La orientación hacia la reinserción a través de políticas activas permite que la persona pueda adaptarse continuamente a las constantes modificaciones en curso (especialmente el cambio tecnológico y las nuevas formas de organización de la producción y del trabajo). Es rasgo característico de las políticas activas del mercado de trabajo el incremento de las tasas de inserción laboral de los trabajadores desempleados, pero también la productividad de los trabajadores ocupados mediante mejoras de su cualificación profesional. Se puede decir, en términos generales, que existe una tendencia a favorecer las medidas activas de empleo y orientar en este sentido la propia política de protección contra el desempleo, la cual asumiría también como objetivo propio y preferente la reinserción de la persona al mercado. Ello supone también la normalización de la práctica político-legislativa de condicionar la participación activa del trabajador en los programas de inserción (que incorporan un compromiso del desempleado de participar activamente en la búsqueda de empleo y su disponibilidad permanente para intervenir en el desarrollo de los programas de activación).

Ello plantea una individualización de lo social, en el sentido de que se tiende a pasar de la consideración de las “poblaciones” relativamente homogéneas (grupos o clases) a las “situaciones concretas” de los individuos en particular (esto es, en la singularidad de su situación social), a fin de afrontar el reto de la exclusión. Es el caso de los desempleados de larga duración, situación que obedece a factores difícilmente generalizables porque suele depender de la biografía individual.

Todo esto supone replantear el principio de la “igualdad de oportunidades”, porque el nuevo Estado social no puede ser únicamente una instancia de distribución de prestaciones y de gestión de reglas universales y generalizables de protección social. Debe convertirse en un “*Estado de servicio*”, aportando los medios específicos para la plenitud de la “vida activa” de los individuos. Ello supone una nueva opción del reformismo jurídico-social como condición de la persistencia del principio de solidaridad. Con ello se redescubre que el trabajo es un elemento integrador en la sociedad contemporánea. Lo que debe convertir en objetivo prioritario la reinserción laboral (que supera en este objetivo la versión tradicional de la asistencia social), pero evitando que la política de inserción se convierta en una simple apología de la empresa en cuanto “portadora de empleos” y de riqueza que hay que incentivar y subvencionar. Por otra parte, debe evitarse que la política de inserción reactive la antigua dicotomía entre buenos y malos pobres, como nueva estrategia de moralización de las clases y personas desfavorecidas (el “buen pobre” vale decir ahora el “buen excluido”). Por ello se puede afirmar que en ciertos aspectos, las políticas de inserción se parecen a las estrategias de moralización de la clase obrera que proliferaron en el siglo XIX, con la diferencia de que a la clase obrera moralizada se la recompensaba asegurándole su integración. Esa “moralización” está presente en la exigencia legal de la obligación de buscar

trabajo como condición para la permanencia en el sistema protector (para recibir prestaciones los parados deben demostrar que están buscando trabajo activamente y que están dispuestos a llevar a cabo los comportamientos necesarios para encontrar trabajo). También lo está cuando se argumenta que las medidas de activación no sólo reducen el paro sino que reducen la “dependencia” de la protección pública; o la otra vertiente, que afirma una protección social no debe “disuadir” de participar en la vida activa.

Es relevante hacer notar que la lógica de la reinserción penetra y se combina con la lógica de la protección “pasiva” en las diversas ramas de protección social pública que contemplan el fenómeno de la inactividad. En particular en la rama de protección por desempleo ello ha dado lugar a la articulación de medidas pasivas (satisfacción de prestaciones económicas como indemnización sustitutiva o compensatoria) y activas (orientación hacia la reinserción socio-laboral) dentro de la integración de la política de Seguridad Social en el marco de la política de empleo de la sociedad del trabajo. En realidad, la expresión “sociedad del trabajo” es oponible a la de “mercado de trabajo”, pues la primera tiene la virtud de resaltar el aspecto social y humano sobre el aspecto puramente mercantil (Márquez Prieto, A.,2001).

Tal concepción del derecho a la reinserción socio-económica, deducible del texto constitucional (arts. 35.1 y art.40 CE, ambos en relación con el art. 9.2 de la norma fundamental), supone el inicio de un camino necesario hacia una nueva concepción del pleno empleo en los países industrializados. Una función que la protección por desempleo asume en el marco de la realización de las políticas de fomento y de reparto del empleo. Aquí se puede apreciar la fundamentación jurídico-política de la protección por desempleo orientada hacia la reinserción, esto es, en un sentido “pro-activo”. La protección por desempleo, en efecto, se inscribe dentro de una política orientada hacia la realización del pleno empleo, y no sólo por imperativo de la constitución jurídica “interna” (art.40, en relación con el art.35 CE), sino también por aplicación de la misma normativa internacional. Se inscribe también en el programa constitucional de garantizar el derecho al trabajo (artículos 35.1 y 40 CE) y la calidad de vida especialmente en las situaciones de desempleo, a través de la satisfacción de prestaciones públicas “suficientes” para disfrutar de una vida digna que permita la integración en el sistema democrático y la inserción en la vida social y profesional (art.41 CE). Preceptos que deben ser objeto de una interpretación sistemática con toda la normativa reguladora de los derechos sociales fundamentales, como impone deducir del art. 10.2 CE¹⁰. No estamos ante unas normas constitucionales “programáticas”, ni simplemente “declarativas” de derechos, aunque tienen, sin duda, una textura abierta hacia distintas opciones de política legislativa, también aportan condicionantes limitativos de la discrecionalidad legislativa en el desarrollo de las previsiones constitucionales, como normas de garantía de derechos y normas directivas fundamentales respecto al comportamiento activo que han de observar los poderes públicos. En este sentido no son preceptos de “estricta” configuración legal por el mero hecho de estar relegados en el Capítulo III, de los principios rectores de la política económica y social, y, por tanto, no sólo “ubicados sistemática” en él, sino también petrificados sin hacer el reclamo hermenéutico a que obliga el propio texto constitucional ex art. 10.2, precisamente como obedeciendo a la necesidad de

¹⁰ Lo que remite, paradigmáticamente, a la Carta Social Europea Revisada de 1996, art. 12; al Convenio OIT, núm. 102, “Norma mínima de Seguridad Social”, etcétera.

garantizar efectivamente el principio de la dignidad humana garantizado en el apartado primero de la referida disposición constitucional. La posición muy restrictiva –y que no ha tenido una evolución interpretativa renovadora al respecto– de nuestro Tribunal Constitucional (paradigmáticamente, la doctrina restrictiva del TC que defiende el “garantismo débil” respecto de los derechos de Seguridad Social –incluido el desempleo– consagrados en el art. 41 establecida reiteradamente en SSTC 65/1987, de 21 de mayo¹¹, fj. 17, 37/1994, de 10 de febrero, fj.3, 126/1994, de 25 de abril, 215/1994, de 14 de julio¹², 197/2003, de 30 de octubre, 44/2004, de 23 de marzo, 53/2004, de 15 de abril, 234/2005, de 26 de septiembre, 213/2005, de 21 de julio, 128/2009, de 1 de junio, entre otras) ha impedido un mayor avance del *garantismo constitucional* respecto de los derechos sociales fundamentales, incluido los derechos de Seguridad Social, que se contemplan (y devalúan) como derechos incompletos o imperfectos que adquieren su virtualidad operativa tan sólo con el necesario desarrollo discrecional del legislador infraconstitucional (Monereo Pérez, J.L., 1999; 2002). Las debilidades visibles de la garantía constitucional ex art. 41 CE –pero también la interpretación aislacionista y excesivamente formalista y rígida de nuestro Alto Tribunal, que rechaza aquí operar con la interpretación evolutiva inherente a la “cultura de los derechos”– ha determinado la dificultad en no pocos casos de establecer una verdadera tutela garantista efectiva de derechos como el desempleo, aparte de plantear adicionalmente dificultades serias respecto a la misma efectividad –más allá del formalismo en su proyección– de los principios constitucionales respecto de la protección por desempleo conferida por el Sistema de Seguridad Social (Resulta ilustrativo el análisis realizado por Quesada Segura, R., 2004, *passim*).

Es la propia Constitución la que vincula “suficiencia” y “calidad” de la protección, al mismo tiempo que la protección por desempleo (como técnica específica de Seguridad Social) se coordina necesariamente desde sus propios fines (y sin perder, en consecuencia, su identidad) con la política de empleo. Exponente de esa conexión funcional es la renta activa de inserción, la cual como derecho de ciudadanía sociolaboral combina e integra la lógica reparadora y la lógica de inserción profesional. Es de señalar que la renta de asistencia activa (subsidio activo) puede estructurarse (y la experiencia interna e internacional así lo confirma) dentro y fuera del sistema institucional de Seguridad Social, como un conjunto de acciones y técnicas de protección social. El Tribunal Constitucional ha admitido ese doble encuadramiento en nuestra Constitución: una asistencia social “fuera” del sistema de la Seguridad Social como competencia de las Comunidades Autónomas ex art.148.1.20 CE (SSTC 13/1992, 6 de febrero, fj.14, 171/1998, 27 de julio, fj.2º) y una asistencia “dentro” del sistema institucional de la Seguridad Social ex art.41 CE y 149.1.17 CE, esto es, como sistema de protección social interno a la Seguridad Social) (cfr. STC 76/1986, 9 de junio). En cualquier caso, se enmarca dentro del modelo de Estado social como ámbito de acción y servicio público específico de finalidad social. Este último tipo y modalidad de organización de la asistencia social forma parte de la Seguridad Social (arts.42.1, 64 y 65 del TRLGSS).

¹¹ La cual declara que la Seguridad Social “es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél”.

¹² Que en términos más amplia establece que “Las normas que contienen derechos sociales o de prestación (...) únicamente cobrarán peso específico autónomo en la medida en que su contenido se lleve a la práctica en aplicación o desarrollo del postulado de Estado social...”.

La misma Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, garantiza a todo individuo el derecho de trabajar y de ejercitar una profesión libremente elegida o aceptada (lo que debe tenerse en cuenta ya para una valoración jurídico-reflexiva del “compromiso de actividad” y de la “oferta de empleo adecuado”). A este instrumento se le ha dotado de fuerza jurídico-normativa vinculante con rango asimilable al del sistema de los tratados fundacionales (art. 6.1 TUE). No obstante, no parece posible que este reconocimiento pueda producirse, en relación a ello, sin establecer un orden jurídico europeo no construido limitativamente –como el actual– desde el eje de la racionalidad económica y, en general, de la “cultura del mercado”, lo que dificulta –sino impide abiertamente– el necesario equilibrio (propio del constitucionalismo social) entre derechos sociales y mercado. Los derechos sociales, en efecto, no tienen un pleno reconocimiento en el sistema de los tratados fundamentales (que siguen siendo, ante todo, una gran constitución económica), y los precarios “objetivos” de política social quedan enteramente subordinados a la consecución de los objetivos de la política económica comunitaria (asentados plenamente en la constitución jurídico-económica europea), y a sus exigencias de funcionamiento en los términos conocidos de máxima liberalización, flexibilidad y competitividad. Con estas reglas de juego prefijadas los derechos sociales, de cohesión e integración, no pueden actuar como límites “externos” al mercado europeo. De ahí el intento “interesado” desde orientaciones ideológico-liberales de desplazar el derecho al trabajo digno y de calidad por la más difusa noción de “empleabilidad”, entendida ésta, restrictivamente, como orientación y aceptación flexible hacia cualquier empleo aún en detrimento de la profesionalidad del trabajador. Es una “actualización” del viejo principio de *funcionalización permanente* de la persona del trabajador a las exigencias del sistema económico. Sin embargo, esta concepción liberalizadora de la “empleabilidad” no es la única posible, porque puede ser contemplada en una perspectiva más conforme con la concepción del derecho al trabajo en el constitucionalismo democrático-social, de manera que la empleabilidad supondría una “activación” de un empleo de calidad a través de la realización del derecho al trabajo en términos de políticas activas encaminadas a la reinserción.

Necesario es precisar el sentido de los conceptos que se utilizan. Existen, pues, dos modelos de “empleabilidad”: la empleabilidad liberal (que tiende a contraponerse a la concepción del derecho al trabajo como garantía de una ocupación acorde con la profesionalidad del trabajador ex art.35.1 CE; que refuerza la subalternidad del trabajador respecto a las exigencias del mercado) y la empleabilidad democrático-social (que tiende, por el contrario, a articular políticas activas encaminadas a que la persona del trabajador se incorpore a una actividad congruente con su profesionalidad; un trabajo, pues, de calidad y adaptado a las características del trabajador; lo que, sin duda, es más coherente con la formulación del derecho al trabajo en el constitucionalismo social en los términos de los arts.35.1 y 40 CE; mira, pues, a la tutela efectiva de la posición subjetiva del trabajador demandante de un empleo adecuado). La noción ideológico-liberal (liberalizadora) coloca al derecho al trabajo “devaluado” en términos de empleabilidad en una relación de subsidiariedad o subalternidad respecto a las exigencias del mercado y la misma fijación unilateral por parte del poder público del compromiso de actividad y del itinerario de inserción contradice la idea participativa de los interesados que es consustancial a un sistema democrático de Estado social “activo”. Se hace primar las intervenciones públicas de apoyo al “buen funcionamiento” del mercado a través de una ordenación jurídica de las reglas de competencia y de flexibilización de la mano de obra disponible, sobre las políticas sociales garantizadoras de derechos sociales de calidad. Tanto más cuando se aprecia que la política

de empleo (y, en general, de las políticas sociales) es un ámbito preferente más de *coordinación* a través de la convergencia de objetivos y medios predispuestos por los Estados miembros que propiamente de *integración* en el marco de la Unión Europea, mediante una política comunitaria integrada, no limitada a la convergencia de objetivos y su coordinación intracomunitaria.

En definitiva, la política de empleo es entendida ampliamente como un conjunto integrado de medidas activas y pasivas orientadas a la realización del derecho al trabajo mediante la búsqueda de un equilibrio en el mercado entre oferta y demanda de empleo. De ahí que la Ley de Empleo defina la política de empleo de un modo integrador de las políticas activas y pasivas, partiendo de la necesaria combinación de ambas. En efecto, conforme al art. 1 TRLE, “la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo”. De este modo, ciertos ámbitos de la Seguridad Social se configuran como *instrumentos interdependientes* de la política de empleo, pero sin detrimento de su función específica en calidad de técnicas de protección social dispensadora de prestaciones económicas y de apoyo a la integración social de los sujetos protegidos (art. 36.2 TRLE). De cualquier modo, con este enfoque lo que se combina es la función indemnizatoria con la función “empleativa” de la protección por desempleo. Se puede hablar de acoplamiento estructural y funcional de medidas reparadoras y de medidas de reinserción socio-profesional dentro del mismo sistema público de protección social por desempleo.

3. REFLEXIÓN JURÍDICO-CRÍTICA DE CONJUNTO SOBRE EL VIGENTE SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

El actual modelo de protección contra el desempleo no es reconducible a modelos puros, es un modelo que combina las técnicas contributivas y asistenciales. Ya no parece posible sostener que los niveles asistenciales sean siempre una mera extensión del sistema contributivo (hay supuestos normativos en que tal prolongación no existe), aunque este “segundo” y “tercer” escalón no se basan sólo en algunos principios asistenciales. Hoy no existen tres sistemas sino uno integrado, complejo y mal estructurado, situado en un mismo sistema normativo (se trata de “niveles” dentro de un sistema normativo de protección que ya no obedecen a una única lógica pura)¹³.

¹³ De cualquier modo, el problema dogmático de delimitación entre previsión y asistencia social ha quedado más delimitado en las relaciones contemporáneas. En realidad, como indicara Paul Durand la oposición entre Seguro y Asistencia no subsiste más que en la medida en que el pago de las ayudas asistenciales sigue estando subordinado a la constatación de una situación de necesidad. En puridad, en el esquema asistencial el título jurídico para adquirir y disfrutar las prestaciones sería pura y simplemente el del ciudadano necesitado por causa de desempleo sin más; es decir, atendiendo preferentemente a la situación de necesidad objeto de protección en este ámbito de cobertura. Si esa misma condición se exigiera para el pago de las prestaciones de Seguridad Social desaparecería toda diferencia sustancial entre asistencia social y Seguridad Social. Ambas técnicas no son más que dos formas complementarias de un Sistema Único de garantía social (Duran, P., 1991, 714-715). Mientras la técnica de seguro social (previsión social) garantiza el derecho a prestaciones reparadoras al verificarse la contingencia prevista, antes de que los daños puedan determinar el estado de necesidad, las privaciones de la persona afectada. La asistencia interviene sólo en la medida en que, como consecuencia de contingencias previstas o no, se actualice un estado de necesidad, de privación, cuyo fin es combatirlo (Venturi, A., 1995, 283).

Una observación atenta de estas dificultades de calificación y delimitación precisa en los ámbitos correspondientes a la previsión y a la asistencia social (y su proyección en la protección por desempleo) refleja que son el reflejo individualizado de un fenómeno de más amplias dimensiones; a saber: la problemática (y difícil) integración de técnicas de previsión y de asistencia (técnica de ayuda) en el sistema contemporáneo de Seguridad Social, entendida ésta como “aquel complejo sistema a través del cual la Administración Pública u otros entes públicos realizan el fin público de la solidaridad por medio de la distribución de prestaciones de bienes (en dinero o en especie) y de servicios, a los ciudadanos que se encuentran en situaciones de necesidad por causa de la verificación de determinados riesgos”. Precisamente esa complejidad reside en que el sistema “resulta formado por la previsión social y la asistencial, puestas en contacto en base a la consideración de su fin, consistente en realizar la solidaridad entre todos los componentes de la sociedad a favor de los que se encuentran en situación de necesidad” (Persiani, M., 1965, 64-65; Vida, J., 1968). Este es el sentido general de la garantía constitucional de la Seguridad Social (cfr. art. 41 CE). Pero en el cuadro general del sistema de Seguridad Social la asistencia y la previsión social no permanecen intactas sino que se redefinen dinámicamente. Expresión de la historicidad de las categorías jurídicas y de su constante evolución. Es cierto que dentro de la noción jurídica de Seguridad Social evolucionada están comprendidas tanto la previsión social como la asistencia social “interna”. Los dos sistemas y técnicas tradicionales se integran para que a través de ellos los ciudadanos reciban prestaciones de bienes y servicios en el caso de que se verifiquen eventos que dan lugar a situaciones objetivas de necesidad. Los dos sistemas tradicionales han tenido origen y evolución distintos y responden a exigencias varias (Persiani, M., 1965, 65-66). Pero más allá de la ambiciosa aspiración de política constitucional de Seguridad Social, la asistencia y la previsión sociales no han sido superadas y absorbidas en un nuevo y más amplio sistema unitario, inspirado en los principios de la Seguridad Social. El actual sistema jurídico-positivo de la Seguridad Social desmiente el ensamblaje indiferenciado de los sistemas existentes de previsión y asistencia sociales. Es cierto que el desarrollo actual refleja la cada vez más acentuada intervención del Estado y la tendencia generalizadora de la protección contra las situaciones objetivas de necesidad, pero “esta evolución, si bien las aproxima, no es suficiente para cambiar radicalmente las estructuras de la previsión y la asistencia social, transformándolas o confundirlas en un único y nuevo sistema. Consecuencia de la realización de los principios de la seguridad social puede ser sólo una evolución ulterior de los sistemas existentes que, si bien profunda, no ha eliminado todavía sus características específicas” (Persiani, M., 1965, 67).

No obstante la inserción de ambos sistemas en el complejo sistema unitario de la seguridad social, no sólo da lugar a una mayor coordinación orgánica, sino también, y como consecuencia de esta inserción, sufren una modificación en su estructura, desde el mismo momento en que el sistema de seguridad venga a ser considerada en función de los nuevos principios acogidos por el ordenamiento (Persiani, M., 1965, 68). Ahora bien, como se ha dicho antes, ambos sistemas de protección no permanecen estáticos en el sistema de Seguridad Social, sino en permanente evolución, pudiendo deducirse del Derecho positivo las tendencias evolutivas de los institutos considerados. La evolución, que se produce como consecuencia de la inserción de cada uno de los sistemas dentro del de Seguridad Social, viene afectando tanto a la previsión social (algo menos advertido) como a la asistencia social. Muy especialmente, a la estructura (y a veces incluso en la función) de esta última.

Transitando ahora desde el punto de vista de la técnica protectora (o medio de protección) a la consideración de la tasa o nivel de cobertura (en extensión e intensidad), se puede decir que el actual sistema de protección del desempleo refleja una opción política restrictiva en la tasa de protección en comparación con la dirección de política del Derecho que informó el ciclo expansivo de la Ley 31/1984 y el Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social, que continua la tendencia marcada por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, el RD.-Ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, la Ley 22/1992, de 30 de julio, de convalidación y modificación del Decreto precedente, y, en fin, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de protección por desempleo. Es esta dirección de política de Seguridad Social la que se refleja en el TRLGSS. En este sentido, se puede decir que por lo que se refiere a la extensión subjetiva de la protección el sistema tiende a universalizarse (aunque se ponen trabas contributivas realmente duras para el acceso), mientras que por lo que se refiere a la intensidad de la cobertura, la calidad de la protección tiende sin duda a reducirse en términos absolutamente concluyentes. De manera que por lo que se refiere a la tasa de cobertura el modelo se caracteriza por esa doble presencia entre la mayor universalización y la menor intensidad de la protección que se confiere. En esa menor intensidad es donde es pertinente retener el indicado proceso de asistencialización en grado mínimo de subsistencia de la protección global por desempleo.

Esta dialéctica entre universalización-menor intensidad de la cobertura, sólo se puede comprender y explicar si se tiene en cuenta la fundamental tensión político-económica subyacente, que no es otra que la existente entre la presión que ejerce la contención del gasto y la mayor demanda social de protección pública generada por el desempleo generalizado. La opción adoptada es de carácter racionalizador y selectivo. Lo que es dudoso es que esta orientación racionalizadora haya logrado equilibrar la eficacia económica y la eficacia y equidad social del modelo de protección en su conjunto. Más aún parece que ha prevaletido la lógica económica en la reducción de la intensidad de la protección sobre la lógica de la protección social. Tras las sucesivas reformas será necesario repensar el modelo normativo resultante, como se verá más adelante (infra, apartado 5).

Es obvio, por otra parte, que no toda la regulación que cristaliza en el TRLGSS, merece una valoración negativa. En primer lugar, se debe destacar el “regreso” formal del desempleo a la Ley de ordenación general del sistema de Seguridad Social en la línea prevista en el art.41 CE (Aunque nunca estuvo fuera de él desde el punto de vista de su *fundamentación* constitucional y desde la perspectiva conceptual que siempre lo situaba en la esfera de la Seguridad Social). Destacar también, en segundo lugar, que la actual normativa, que continúa siendo muy dispersa, y por ello generadora de graves problemas aplicativos, ha sido objeto de una mayor racionalización y sistematización en el proceso de reforma operado en los últimos años. En fin, es de realzar que, con todas las matizaciones que se quiera, era necesario mejorar los instrumentos de control del cumplimiento de las normas y en particular de lucha contra el fraude realmente existente. Pero ese control deberá ir dirigido hacia el comportamiento de las empresas de la economía irregular y, con menor impacto, a los trabajadores individuales perceptores de prestaciones por desempleo. No parecer ser esta, en los hechos, la prioridad legislativa (cfr. artículos 297 y 298 y sigs. del TRLGSS).

Pero, ahí se ha quedado el modelo legal. Falta en nuestro sistema el establecimiento de un conjunto de medidas de reforma en profundidad. Unas de carácter “interno”, encaminadas: a) a clarificar los respectivos campos de actuación y las conexiones existentes entre los tres niveles de protección; b) a dotar de mayor coherencia a cada uno de los niveles atendiendo a sus propias lógicas de funcionamiento (si se quiere “filosofías sociales”), la contributiva y la asistencial; c) a lograr que el nivel contributivo satisfaga rentas sustitutivas de los salarios dejados de percibir guardando un razonable criterio de proporcionales renta de sustitución y salario de actividad; d) y, en fin, a que el ámbito asistencial tienda garantizar progresivamente una cobertura universal de las personas en situación real de desempleo (lo que entre otros colectivos determinaría la inclusión de las personas que buscan su primer empleo, como la posibilidad de establecer un periodo mínimo de espera en función de las circunstancias concurrentes), y ha de hacerlo realizando transferencias sociales que garanticen el principio constitucional de suficiencia. En términos de principio, el subsidio, y tanto más la prestación, por desempleo no debería ser inferior al salario mínimo interprofesional vigente en cada momento. Y e) Es necesario reorganizar el ámbito asistencial actualmente disperso e inorganizado.

Las insuficiencias son también de carácter “externo”, en el sentido de que las medidas de protección contra el desempleo deben coordinarse con la realización prioritaria de políticas activas de mano de obra (la previsión normativa existe –artículos 265.2 TRLGSS, y 36 y Capítulo III, artículos 41 y 42 del TRLE– pero todavía su diseño y ejecución en la práctica son ineficientes) y sobre todo las realización de una política orientada al pleno empleo –en la línea del trabajo garantizado postulada ya en el ámbito internacional por la ONU y la OIT (ver infra estas dirección de política del Derecho del empleo, apartado 5)–.

Es un aspecto importante a señalar en el modelo vigente es que los niveles asistenciales ha dejado ser en algunos casos un mero apéndice complementario del nivel contributivo, existiendo en el sistema positivo una interpenetración compleja y diversificada entre “lo complementario” (relación de complementaria) y “lo autónomo” (posición de independencia en la protección asistencial) en la confrontación entre los niveles integrados con aras de conseguir el objetivo global de atender a la situación de necesidad derivada del desempleo. Esta integración de sistemas determina también una combinación de técnicas protectoras: la técnica de previsión (en el ámbito contributivo) y la técnica de ayuda pública (en el ámbito asistencial) impregnada ésta de rasgos contributivos. Sin embargo en ese modelo integrado existen aún importantes distorsiones (disfuncionalidades) que no encajan bien con las respectivas lógicas contributivas y asistenciales que sería deseable esperar.

El “modelo de empleo” dominante afecta a todo el Sistema, ámbito contributivo y ámbitos asistenciales de protección por desempleo. En verdad, el sistema de protección por desempleo está encontrando serias dificultades para articular una respuesta razonable y justa en relación a la expansión del trabajo precario o atípico (esencialmente, los contratos temporales, el trabajo en régimen de subcontratación, el trabajo a tiempo parcial respecto del cual se propone desde las más recientes políticas iuslaborales su normalización o estabilización en el sistema de contratación laboral, aunque hay que advertir que hoy el trabajo a tiempo parcial, como también el autoempleo, tienen en la mayoría de las ocasiones un carácter involuntario o impuesto por la contraparte para la cual se trabaja) y en general del mercado secundario, donde a pesar de todos los esfuerzos se aprecia una insatisfactoria protección y atención en general al subempleo, y existe el riesgo de que los trabajadores con

empleo precario caigan en la pobreza. Es de señalar que las reformas realizadas en la última década lejos de luchar eficazmente contra la precariedad laboral la han fomentado a través de una panoplia de medidas autocalificadas de flexibilidad laboral y de fomento de la contratación de jóvenes y desempleados de larga duración. Ello ha determinado una expansión extraordinaria y generalizada del trabajo precario. Con ello parece asumirse, lamentablemente, un modelo de relaciones laborales y de competitividad basado más en la reducción de costes del factor trabajo que en la innovación y en la calidad. Ciertamente, de los dos modelos de competitividad (competitividad por la innovación y la calidad del producto y del trabajo; competitividad por la reducción de costes del factor trabajo), se ha optado (especialmente para los países del sur mediterráneo del espacio de la Unión Europea) por un modelo de competitividad a través de la reducción de costes del factor trabajo, la reducción de los derechos laborales y el debilitamiento de las organizaciones sindicales y de sus instrumentos de acción, a saber: la negociación colectiva y la huelga. Es necesario hacer prevalecer el modelo de competitividad por la innovación y la calidad del producto y del empleo (Monereo Pérez, J.L., 2011; 2009). En estas coordenadas de política del Derecho hay que tener en cuenta la garantía de empleo y un trabajo decente para los desempleados que refleja un compromiso con el derecho al trabajo y con el compromiso del Estado Social de Derecho con el pleno empleo (art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, art. 23; Convenio OIT, núm. 122, sobre la política de empleo; Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por la ONU en 2015, en cuya Meta 1B se hace referencia expresamente a la necesidad de “alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos”, de manera que el pleno empleo de calidad aparece como un elemento central de las políticas públicas; el “Pacto Mundial para el Empleo (PME)”, aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra el 19 de junio de 2009; las iniciativas de la OIT sobre el Trabajo Decente: Recomendación OIT núm. 198 (2006), sobre la relación de trabajo, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008). Estas orientaciones que plantean una redefinición del Derecho social de Trabajo y de la Seguridad Social se han plasmado jurídicamente en la Recomendación OIT, núm. 202 (2012), relativa a los “pisos nacionales” de protección social, que en su art. 9.2 impulsa que los Estados miembros incluyan garantías de empleo y de Seguridad Social facilitadas por regímenes públicos en los “pisos nacionales” de protección social pública. La Recomendación OIT, núm. 202 (2012), entre otras cosas, “reafirma que el derecho a la Seguridad Social es un derecho humano”; reconoce que “el derecho a la Seguridad Social es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso” y considera “que la priorización de políticas destinadas a promover un crecimiento sostenible a largo plazo, asociadas a la inclusión social, contribuye a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades y diferencias sociales dentro de las regiones y entre ellas” (Preámbulo). Delimita los “pisos de protección social” indicando que “constituyen conjuntos de garantías básicas de Seguridad Social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión Social” (Apartado I.2). Por otra parte, entiende que reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar un conjunto de principios: universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; inclusión social; sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo; servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de Seguridad Social (Apartado 2.3). Los Estados miembros, en función de sus circunstancias nacionales,

deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos nacionales de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de Seguridad Social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el *ciclo de vida*, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una Seguridad Social básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional” (Apartado II.4. En el Apartado II.5 a 12 se concreta el contenido preciso de las garantías básicas de Seguridad Social, pero siempre subrayando que “la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad”).

Pero también se ha de realzar que no sólo se trata de mantener sino de extender y colmar lagunas de la protección social pública. En tal sentido, se regulan las “Estrategias Nacionales para *extender* la Seguridad Social” (Apartado III.13 a 18), indicando, entre otras cuestiones, que al formular y aplicar estrategias nacionales para extender las estrategias de Seguridad Social, los Estados miembros deberían “*completar la Seguridad Social con políticas activas del mercado de trabajo*, inclusive mediante formación profesional u otras medidas, según proceda” [Apartado III. 14.d)]. Los “pisos de protección social” promueven la universalidad desde un enfoque de derechos y capacidades de las personas. El objetivo es proteger a todas las personas a lo largo del ciclo vital, pero teniendo en cuenta que el “piso de protección social” deberá diseñarse considerando las situaciones de desigualdad inicial de las personas tanto en términos socio-económicos, como de género. En una perspectiva de conjunto, los “pisos de protección social” involucran componentes contributivos, asistenciales y universales, entendiendo que el derecho a la Seguridad Social es para la OIT parte de un objetivo más amplio, es decir, uno de los ejes fundamentales del concepto de “Trabajo Decente”, que implica un trabajo garantizado; un trabajo con derechos sociolaborales y por tanto sometido a un estatuto jurídico-protector de la persona que trabaja. De manera que la garantía del trabajo decente o digno constituye una responsabilidad de los poderes públicos. En realidad, el trabajo decente es el *punto de convergencia* de varios objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; la protección social y el diálogo social. El trabajo decente es un trabajo que goza de una “relativa desmercantilización” a través de la garantía jurídica de los derechos sociales (Monereo Pérez, J.L., 1995,1996). Precisamente, el “Pacto Mundial para el Empleo (PME)” (2009), propone una “respuesta a la crisis basada en el trabajo decente” y el “establecimiento de sistemas de protección social y protección de las personas”, que, entre otras medidas, incluya “la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres”. Por otra parte, reafirma el papel positivo que para la economía tienen los sistemas de protección social: “Los países que cuentan con sistemas de protección social sólidos y eficazmente gestionados disponen de un valioso mecanismo estructural para estabilizar sus economías y afrontar los efectos sociales de la crisis. Estos países tal vez necesiten reforzar los sistemas de protección social existentes. Para los demás países, la prioridad es atender las necesidades urgentes mientras se van asentando los cimientos de sistemas más fuertes y eficaces”.

Con ese objetivo, la vinculación de las políticas de empleo y de Seguridad Social permitiría aplicar políticas eficientes orientadas al pleno empleo, políticas de lucha contra la precariedad laboral y de protección frente al desempleo. En definitiva, trabajo decente para todas las personas que trabajan y protección por desempleo de calidad para los desempleados. En esta dirección debe caminar el Derecho Social del Trabajo y de la

Seguridad Social en una sociedad democrática, que como tal ya no puede dejar de ser de democracia social y sustancial.

Estos colectivos muy diversificados encuentran graves dificultades para acreditar los períodos de cotización exigidos, ingresando en los ámbitos asistenciales por el endurecimiento del principio de contributividad. Donde las prestaciones por desempleo se insertan en el circuito de la movilidad extraempresarial. Al respecto se han defendido distintas propuestas como la flexibilización de los requisitos de cotización previa, mejorar la prestación, facilitar el acceso al resto de prestaciones del sistema de protección social, o reducir la precariedad laboral. De todas ellas, la más correcta, por adecuación a la finalidad pretendida, es sin lugar a dudas la de acabar o reducir al mínimo el empleo precario y el llamado “mercado secundario” de empleo, menos protegido por el ordenamiento laboral y por las políticas de protección social. Se trata de resolver el problema en la “fuente” (origen o causa determinante) y no tanto en ámbito de las consecuencias. La persistencia del empleo precario distorsiona en sí el correcto funcionamiento del sistema de protección del desempleo, ya que el sistema de protección social (por muy “proactivo” que sea) tiene que hacerse cargo de la excesiva rotación laboral y la ruptura de una razonable continuidad en el empleo.

Pero es que, por lo demás, esa dualización del mercado de trabajo y su proyección en el sistema de protección por desempleo tiene efectos sobre el equilibrio financiero ante todo del nivel asistencial clásico, de manera que se multiplica el gasto en el nivel asistencial, lo cual plantea problemas inducidos de ineficiencia y de sostenibilidad financiera (Pérez del Prado, D., 2014, 448). En todo caso, las soluciones tienen que producirse no sólo atendiendo a los efectos o consecuencias negativas en el campo de la protección social, como en la fuente o factores determinantes de dicha fragmentación de los mercados de trabajo. En este sentido, debe reclamarse la puesta en práctica coherente de las políticas garantistas del “trabajo decente” o digno de la persona que trabaja, lo que conduciría a elevados niveles de “desmercantilización” del trabajo y al establecimiento de un “estatuto jurídico-protector del trabajador” homogéneo al menos en lo que se refiere a los derechos sociolaborales básicos, de manera que ese estatuto protector lejos de reflejar la fragmentación tendiera a superarla bajo la lógica de la homogeneidad social. Pero, además de actuar desde la Seguridad Social, se debería actuar, asimismo, desde el Derecho Laboral, neutralizando por vía del Derecho legal las fórmulas jurídicas que actualmente contribuyen a “construir” y reforzar el segmentación de los mercados de trabajo. La dirección idónea es aquí, igualmente, la del “trabajo decente”, es decir, la del trabajo protegido con igualdad de derechos básicos, que neutraliza la dualización laboral y desincentiva el uso y abuso de los “mercados secundarios” de trabajo. Este planteamiento es coherente con la referida normativa internacional y es objeto actualmente de reforzamiento tanto en la ONU como en la OIT.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALCAZAR RUIZ, I.: “La prestación asistencial por desempleo. Un estudio de los requisitos de acceso”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 89 (2010).

ALARCÓN CARACUEL, M.R.: “El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones”, en VVAA.: *Comentarios la Nueva Legislación Laboral*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985.

- ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Distintas posibilidades para compatibilizar el trabajo y la prestación por desempleo”, en VV.AA.: *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica. La reforma laboral de 2012*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.
- ARUFE VARELA, A.: “Trabajar gratis como medida pública de fomento de la empleabilidad: ¿una nueva forma de esclavitud?”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 160 (2013).
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (AESSS): *La protección por desempleo en España*, XII Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, los días 20-21 de Octubre de 2015, Murcia, Ed. Laborum, 2015 (Con un enfoque exhaustivo a través de diversas Ponencias y numerosas comunicaciones).
- BECK, U.: *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Ed. Paidós, 1998.
- BEVERIDGE, W.: *Pleno empleo en una sociedad libre*, trad. P.López Mañez, Madrid, MTAS, 1989.
- CABEZA PEREIRO, J.: *La extinción del desempleo*, Granada, Ed.Comares, 1997.
- “El nuevo régimen jurídico del desempleo”, en VV.AA.: *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, MTAS, 2004.
- “El pago único de la prestación de desempleo a los inmigrantes que retornen: primeras notas”, en *Actualidad Laboral*, núm. 21 (2008).
- “El pago único de la prestación por desempleo en el contexto de las políticas de activación”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 1 (2014).
- CASAS BAAMONDE, M^a.E.: “La protección de los derechos en el sistema universal de derechos humanos”, en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed.Comares, 2014.
- CASTEL, R.: *L’ insécurité sociale. Qu’est-ce qu’être protégé?*, París, Éditions du Seuil, 2003.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Compatibilidad entre protección por desempleo y trabajadores agrícolas por cuenta propia orientados al autoconsumo familiar”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social.Laborum*, núm. 5 (2015).
- CAVAS MARTÍNEZ, F. y FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “La protección social por desempleo en el sistema constitucional de relaciones laborales”, en SEMPERE NAVARRO,A.V. (Dir.) y MARTÍN JIMÉNEZ,R.(Coord.): *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid, MTAS, 2003.
- DE LA CASA QUESADA, S.: *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico*, Granada, Ed. Comares, 2008.
- “La respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y SÁNCHEZ MONTOYA, R. (Dirs.): *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Granada, Ed. Comares, 2010.

- DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: “La renta activa de inserción: una cierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción”, en *RTSS*, núm.224 (2001).
- CHARRO BAENA, P. y SÁCHEZ TRIGUEROS,C.: “Las políticas públicas a favor del retorno voluntario de inmigrantes”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 28 (2012).
- CHARRO BAENA, P.: “El retorno voluntario de extranjeros extracomunitarios: Configuración general y medidas adoptadas en el contexto de crisis económica: La capitalización del desempleo”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 105 (2013).
- COLLADO GARCÍA, L. y PIQUERAS PIQUERAS, M.C.: *El subsidio por desempleo. Un estudio del nivel asistencial de protección*, Madrid, Trotta, 1997.
- CUADERNOS DE INFORMACIÓN SINDICAL: “El Sistema de Protección Social en España 2015”, Madrid, Ed. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2015.
- DESDENTADO BONENTE, A.y MERCADER UGUINA, J.R.: *El desempleo como situación protegida*, Madrid, Civitas, 1996.
- DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, traducción y Estudio Preliminar, “La recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social, de José Vida Soria, Madrid, MTSS, 1991.
- ESPÍNG-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel, 2000.
- ESTEBAN LEGARRETA, R.: *La renta activa de inserción*, Valencia, Tirant lo blanch, 2006.
- EUZEBY, CH.: “El Ingreso Mínimo Garantizado: experiencias y propuestas”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, núm. 3 (1987).
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El programa de renta activa de inserción para el año 2002”, en *REDT*, núm.114 (2002).
- FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La noción jurídica de empleo adecuado”, en *Rev. Tribuna Social*, 2003.
- “La reposición del derecho a la prestación por desempleo en situaciones de suspensión y reducción de jornada por causas empresariales: puntos críticos”, en VV.AA.: *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica. La reforma laboral de 2012*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.
- FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: *La situación legal de desempleo*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2005.
- FERNÁNDEZ ORRICO, J.: “Un año de vigencia de la prestación por desempleo para trabajadores extranjeros que retornan a sus países”, en *Relaciones Laborales*, núm. 14 (2009).

- “La protección por desempleo en la Unión Europea a partir de la entrada en vigor de los Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 89 (2010).
- “Iniciativas establecidas en la protección por desempleo durante la crisis: comentarios y propuestas”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 60 (2013).
- FRAZER, H. y MARLIER, E.: *Minimum Income Schemes Across EU Member States (Los regímenes de renta mínima en los Estados miembros de la UE)*, Informe de Síntesis, Red de la UE de Expertos Independientes sobre Inclusión Social, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Bruselas, 2009.
- GARCÍA MURCIA, J.: “Jurisprudencia constitucional en materia de Seguridad Social: la protección por desempleo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37 (1993).
- “Cambio y continuidad en la protección por desempleo: a propósito de las reformas de 1992”, en *REDT*, núm.61 (1993).
- “Desempleo”, en *XIV. Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, MTAS, 2004.
- GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, A.: “Algunas cuestiones sobre las modificaciones operadas en los requisitos de acceso a la protección por desempleo en el nivel contributivo de prestaciones”, en *Tribuna Social*, núm. 150 (2003).
- GARCÍA ROMERO, B.: “La garantía de ingresos mínimos en la protección social española”, en VV.AA.: *Crisis económica, reformas laborales y protección social. Homenaje al Profesor Jesús María Galiana Moreno*, Cavas Martínez, F. y Luján Alcaráz, J. (Dir.), Murcia, Universidad de Murcia, 2014.
- GARCÍA VIÑA, J.: “La coordinación de prestaciones de desempleo en el Reglamento 883/2004”, en SÁNCHEZ RODAS NAVARRO, C. (Dir.): *La coordinación de los sistemas de Seguridad Social. Los Reglamentos 883/2004 y 987/2009*, Murcia, Ed. Laborum, 2010.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La protección por desempleo”, en *RL*, 1993/II.
- “La funcionalidad de los instrumentos de protección social en los procesos de reestructuración empresarial”, en *Reestructuraciones de Empresas. XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas*, Sevilla, CARL, 2009.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Protección por desempleo en un escenario de crisis de empleo”, en *Temas Laborales*, núm. 112 (2011).
- ILLUECA BALLESTER, H.: “Reconocimiento internacional del trabajo garantizado”, *Público*, 28 de junio de 2015.
- KALECKI, M.: “Aspectos políticos del pleno empleo”, en HUNT, E.K. y SCHWARTZ, J.G.: *Crítica de la teoría económica*, México, FCE, 1977 (reeditado en *Revista de economía crítica*, núm. 12, 2011).

- TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El nivel asistencial de protección por desempleo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2004.
- “La exigencia de residencia en las prestaciones por desempleo y las consecuencias de desplazamientos al extranjero”, en *Revista de Derecho Social. Laborum*, núm. 3 (2015).
- LÓPEZ GANDÍA, J.: *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, 2003.
- “La dimensión de la activación en las prestaciones de desempleo”, en VV.AA.: *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Roqueta Buj, R. (Dir.), Rodríguez Pastor, G.E. (Coord.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2015.
- LÓPEZ GANDÍA, J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *La protección social de los trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuos*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2ª ed., 2014.
- “Prestaciones por desempleo y crisis económica. Algunas propuestas de reforma”, en VV.AA.: *Crisis y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2010.
- LÓPEZ INSUA, B. M.: “El fraude en las prestaciones por desempleo”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 3 (2015).
- “El empleo juvenil en la Ley de Emprendedores”, en VV.AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil*, Monereo Pérez, J.L. (Coord.), Sevilla, CARL, 2014.
- “Empleo irregular, fraude y crisis de financiación del sistema de protección por desempleo”, VV.AA.: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social. Libro Homenaje a Antonio Ojeda Avilés*, Murcia, Ed. Laborum, 2014.
- LUELMO MILLÁN, M.A.: “La prestación contributiva de desempleo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 89 (2010).
- LUJÁN ALCARÁZ, J.: “La noción de “colocación adecuada” ante la reforma de la protección por desempleo”, en *Aranzadi Social*, núm.5 (2002).
- “Políticas públicas frente al desempleo”, Ponencia en VV.AA.: *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica. La reforma laboral de 2012*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.
- McLUHAN, M.: *Understanding Media: The Extensions of Man* (1964), Corte Madera (Canadá), Gingko Press (Original word Published in 1964), 2003. Es el Título del Primer Capítulo (“El medio es el mensaje”).
- MALDONADO MOLINA, J.A.: “Pago anticipado del desempleo a los inmigrantes: ¿fomento de empleo o del retorno?”, en VV.AA.: *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, García Castaño, J. y Kressova, N. (Coords.), Granada, Instituto de Migraciones, 2011.
- MÁRQUEZ PRIETO, A.: *La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos*, Madrid, MTAS, 2001.

- MARTÍNEZ BARROSO, M^a. DE LOS R.: “Mejora de la empleabilidad a través de la sustitución de medidas pasivas por políticas activas de empleo. Fortalezas y debilidades”, en VV.AA.: *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica. La reforma laboral de 2012*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.
- MELLA MÉNDEZ, L.: “La prestación por desempleo en el Derecho social comunitario”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 77 (2008).
- MERCADER UGUINA, J.R. y DÍAZ DE ATAURI, P.G.: “La capitalización de la prestación por desempleo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 89 (2010).
- MIRANDA BOTO, J. M.: “El sistema español de protección por desempleo en la jurisprudencia comunitaria”, *AL*, núm. 19, 2005.
- “Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes (II). Prestaciones”, en VV.AA.: *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición, 2005.
- MOLINA NAVARRETE, C.: “Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la “marginalidad” a la “centralidad” del sistema”, en *RL*, núm.4/2003.
- MOLINA, C., CUEVAS, J., DE LA CASA, S. y MOLINA, O.: “La “contrarreforma” del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, 12.12”, en *RTSS*, núm.2-3 (2003).
- MONEREO ATIENZA, C.: *Desigualdades de género y capacidades humanas*, Granada, Ed. Comares, 2013.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: “Derecho a la protección por desempleo”, en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coord.), Granada, Ed. Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996.
- El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997.
- “El derecho a la Seguridad Social. Comentario al art.41 de la Constitución”, en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Ed. Comares, 2002.
- Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch, 2003.
- “El modelo español de protección contra el desempleo”, en VVAA.: *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, López, J. (Coord.), Madrid, Ed. Marcial Pons, 1996.
- “El Derecho de los españoles a la Seguridad Social (Artículo 1º de la LGSS)”, y “Fines de la Seguridad Social (Artículo 2º de la LGSS)”, ambos en VV.AA.: *Comentario a la*

Ley General de la Seguridad Social, Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M^a.N. (dirs.), Granada, Ed. Comares, 1999.

-“La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social”, en *Relaciones Laborales*, núm.24 (2001).

-*Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007

-“El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma”, VV.AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Libro Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su Jubilación*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y MorenoVida, M^a.N. (Coords.), Granada, Ed. Comares, 2008.

-“El trabajo precario”, en VV.AA.: *Juan Rivero Lamas, “In memoriam”*, Murcia, Ed. Laborum, 2009.

-“Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº Extra 74 (2008).

-“Estrategias de ajuste, reestructuración y flexibilidad laboral: modelos normativos”, en *Tribuna Social*, núm.227 (2009).

-“Eres, prolongación de la vida activa y edad de jubilación”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº. Extra 1 Seguridad Social (2009).

-*La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2009.

-“Crisis empresariales, despidos y prejubilaciones”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y SÁNCHEZ MONTROYA, R. (Dirs.): *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Granada, Ed. Comares, 2010.

-*La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2011.

-“Los derechos a la Seguridad Social y a la Ayuda Social (Artículo 34)”, en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012.

-“El Derecho del Trabajo y el Legislador de la crisis económica. Técnica legislativa y Política del Derecho Social”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 38 (2014).

-“El derecho al trabajo”, en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.

-“La renta de «subsistencia». En especial, la Renta de Inserción como derecho social”, en VV.AA.: *Jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período*

1999-2010. *Libro Homenaje a María Emilia Casas*, Baylos Grau, A., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J. y Valdés-Dal-ré, F. (Coords.), Madrid, Ed. La Ley, 2015.

-“Desempleo de larga duración y medidas activas de “empleabilidad” e inserción laboral: a propósito del Acuerdo Político-Social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre Programa Extraordinario de Activación para el empleo”, en *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 3 (2015).

-“William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 4 (2015).

-“*El Sistema Español de Protección por Desempleo: eficiencia, equidad y nuevos enfoques*”, Ponencia General en XII Congreso Nacional de la AESSS, Madrid, octubre 2015, VV.AA.: *La protección por desempleo en España*, Murcia. Ed. Laborum, 2015.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El desempleo de los trabajadores autónomos”, Ponencia General en VV.AA.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos. Congreso de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Ediciones Laborum, 2007.

-*Los derechos de protección social de los trabajadores autónomos*, Granada, Ed. Comares, 2009.

-“El sistema de protección por cese de actividad: Régimen de financiación y gestión”, en *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, Vol. 5, Nº 2 (2012).

MONEREO, J.L., MONEREO, M. y OCHANDO, C.: “Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo”, en *Revista Sistema*, núms.155-156 (2000).

MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Ed. Comares, 1999.

-“El derecho al trabajo y la política de pleno empleo. Comentarios a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución”, en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Ed. Comares, 2002.

MONEREO PÉREZ, J.L. y ROMERO CORONADO, J.: “La nueva configuración jurídica de la protección asistencial por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y ROMERO CORONADO, J.: *La Seguridad Social Agraria. La reforma de su régimen jurídico en una sociedad en transformación*, Granada, Ed. Comares, 2013.

MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, A. L.: “Derecho al trabajo y a la seguridad social (Artículo 10)”, en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á. (dirs. y coords.), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social (LO 4/2000 y RD 557/2011)*, Granada, Ed. Comares, 2012.

-“Derecho a la seguridad social y a los servicios sociales (Artículo 14)”, en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A. y TRIGUERO MARTÍNEZ,

- L. Á. (dirs. y coords.), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social (LO 4/2000 y RD 557/2011)*, Granada, Ed. Comares, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y VIÑAS ARMADA, J.M^a.: “Comentario al artículo 205 LGSS”, en VV.AA.: *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M^a.N. (dirs.), Granada, Ed. Comares, 1999.
- MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.: *El Nuevo Régimen Jurídico de la Renta de Inserción*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007.
- OIT.: *El trabajo decente y la economía informal, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª sesión*, Oficina Internacional del trabajo, Ginebra, 2002.
- NUSSBAUM, M.C.: *Crear capacidades: propuestas para el desarrollo humano*, Barcelona, Ed. Paidós, 2012.
- OJEDA AVILES, A.: “Los modelos europeos de Seguridad Social en la perspectiva comparada”, en VV.AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Libro Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su Jubilación*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y MorenoVida, M^a.N. (Coords.), Granada, Ed. Comares, 2008.
- “El final de un principio (El de estabilidad en el empleo)”, en VV.AA.: *Estudios de Derecho del Trabajo en Memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón*, Madrid, Ed. Tecnos, 1980.
- OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La “Subjetivización” de las políticas activas de empleo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2008.
- PANIZO ROBLES, J.A.: “Medidas laborales contenidas en el RDL 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas”, en *Tribuna Social*, núm. 220 (2010).
- PAREDES RODRÍGUEZ, J.M.: “La reforma del delito contra la Seguridad Social operada por la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre”, en *A.S.*, núm. 4 (2013) (BIB 2013/1516).
- PÉREZ DEL PRADO, D.: *Prestación por desempleo: intensidad, duración y control. Los efectos económicos de la protección frente al paro*, Valladolid, Lex Nova/Tromson Reuters, 2014.
- La compatibilidad del trabajo con la protección por desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- PERSIANI, M.: “El sistema jurídico de la previsión social”, trad. y Est.preliminar José Vida Soria, Madrid, 1965.
- PIETERS, D.: *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, 2ª ed., Kluwer Law International (Alphen aan den Rijn), 2006.
- QUESADA SEGURA, R.: *Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo*, CARL-Mergablum, Sevilla, 2004.

- “De nuevo sobre el Sistema Especial de Seguridad Social de personas empleadas de hogar: puntos críticos”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 3 (2015).
- ROBINSON, J.: “Ensayos sobre la teoría de la ocupación”, en *Ensayos de economía postkeynesiana*, Buenos Aires, 1959.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: “La normalización de la renta activa de inserción”, en *RL*, núm.3 (2007).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M, VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAAMONDE, M^a.E.: “La huida del derecho del trabajo hacia el “emprendimiento”. La reforma laboral de 2012 y otras reformas: la Ley 11/2013 y el RD Ley 11/2013”, en *Relaciones Laborales*, núm. 15 (2013).
- ROMERO CORONADO, J.:”Subsidio por desempleo, subsidio agrario y renta agraria”, en *Sistema Especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios*, en Hierro Hierro, F. J. (Coord.), Murcia, Ed.Laborum 2012.
- ROMERO BURILLO, A.M^a. y MORENO GENÉ, J.: *El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Cizur Menor (Navarra), Ed.Aranzadi, 2007.
- ROSANVALLON, P.: *La Nouvelle Question Sociale*, París, Éditions Seuil, 1995 (trad., *La Nueva Cuestión Social*, Buenos Aires, Eds. Manantial, 1995).
- SALAS PORRAS, M.: *El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación*, Sevilla, CARL, 2010.
- SÁNCHEZ RODAS NAVARRO, C.: “Modernización y simplificación de la coordinación de los regímenes de protección social en la Unión Europea”, en VV.AA.: *El futuro europeo de la protección social*, Murcia, Ed. Laborum, 2010.
- “La Exportación de la Renta Activa de Inserción, ¿Buena Práctica Jurídica?”, en VV.AA.: *Buenas prácticas Jurídico procesales para reducir el gasto social*, Murcia, Ed. Laborum, 2015.
- SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, J.V.: “Las reformas de la Ley de Empleo”, en VV.AA.: *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Roqueta Buj, R. (Dir.), Rodríguez Pastor, G.E. (Coord.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2015.
- “Comentarios a la Renta Activa de Inserción”, en VV.AA.: *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Roqueta Buj, R. (Dir.), Tatay Puchades, C. (Coord.), Cizur Menor (Navarra), Lex Nova/Ed. Aranzadi, 2015.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Coordenadas de la Seguridad Social Comunitaria: el Reglamento (CE) 883/2004”, en *Aranzadi Social*, núm. 9 (2004).
- SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M.(Coords.): *La reforma del despido y del desempleo. Análisis del RD Ley 5/2002*, Murcia, Ed. Laborum, 2002.
- SENNETT, R.: *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo* (1998), trad. Daniel Najmías, Barcelona, Ed. Anagrama, 2000.

- SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo e intermediación laboral en las Comunidades Autónomas*, Valencia, tirant lo blanch, 2004.
- SOBRINO GONZÁLEZ, G.M.: *La política de colocación*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2006.
- SUÁREZ CORUJO, B.: “Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional”, en *Revista Información Laboral*, núm. 10 (2014).
- TATAY PUCHADES, C.: “Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica”, en VV.AA.: *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Roqueta Buj, R. (Dir.), Rodríguez Pastor, G.E. (Coord.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2015.
- “Salidas al extranjero y realización de trabajos: ¿Suspensión, extinción, delito o compatibilidad con la protección por desempleo?”, en VV.AA.: *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Roqueta Buj, R. (Dir.), Tatay Puchades, C. (Coord.), Cizur Menor (Navarra), Lex Nova/Ed. Aranzadi, 2015.
- TORTUERO PLAZA, J.L.: “Supuestos legales de desempleo protegidos en el ordenamiento español: una valoración crítica”, en *RL*, 1994/II.
- Aspectos jurídicos de las prestaciones: el desempleo y las pensiones*, Madrid, Fundación BBV, 1996.
- El marco conceptual de la inactividad laboral: aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996.
- “La inseguridad en el empleo: causas, instrumentos y políticas legislativas”, en *Aranzadi Social*, 1999-V.
- TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El subsidio de prejubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- El nivel asistencial de protección por desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- “La exigencia de residencia en las prestaciones por desempleo y las consecuencias de desplazamientos al extranjero”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2 (2015).
- TRIGUERO MARTÍNEZ, L.: “La regulación jurídica del nuevo modo de capitalización de la prestación por desempleo: análisis jurídico-político del RDL 4/2008, de 19 de septiembre. La mercantilización de los trabajadores extranjeros inmigrantes”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y SÁNCHEZ MONTOYA, R. (Dirs.): *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Granada, Ed. Comares, 2010.
- Los derechos sociales fundamentales de los trabajadores inmigrantes*, Granada, Ed. Comares, 2012.
- “Crisis de empleo y nueva política jurídica de protección por desempleo para extranjeros”, en
- VV.AA.: *Reestructuraciones de empresas, XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, CARL, 2010.

- “La Seguridad Social y la protección por desempleo de los trabajadores extranjeros irregulares. A propósito de la STSJ del País Vasco de 13 de febrero de 2007 (AS 2007, 900)”, en *La construcción del nuevo paradigma del derecho a la protección por desempleo de los trabajadores extranjeros irregulares: las SSTS de 18 de marzo, de 12 de noviembre de 2008 y el anteproyecto de Ley de Reforma de la LO 4/2000, de 19 de diciembre de 2008*”, *Revista Aranzadi Social*, núm. 21 (2009).
- VAL ARNAL, A.L.: “El Derecho de la Seguridad Social en la Unión Europea como instrumento al servicio de la libre circulación de los trabajadores comunitarios”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 147/1997.
- VENTURI, A.: *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, trad. G.Tudela Cambroner, Madrid, MTSS, 1995.
- VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Las tendencias de contractualización en el sistema español de protección social”, en *Revista de Derecho Social*, núm.20 (2002).
- VALLECILLO GÁMEZ, M.y R, C.: “El régimen de estabilidad de la renta activa de inserción como subsidio no contributivo de la Seguridad Social: ¿realidad o pretensión? (Impacto jurídico y social del RD 1369/2006, de 24 de noviembre)”, en *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº. 286 (2007).
- VIDA SORIA, J.: “Régimen jurídico del subsidio por desempleo en los casos de agotamiento de la prestación contributiva: el subsidio por responsabilidades familiares”, en *Prestación por desempleo*, Madrid, 1993.
- “Artículo 41. Seguridad Social”, en ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.): *Comentario a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 1984, 2ª edición 1996.
- “Asistencia en el ordenamiento de la Seguridad Social española”, en “RT”, núm.21 (1968).
- “Régimen del subsidio por desempleo en los casos de agotamiento de la prestación contributiva: el subsidio por responsabilidades familiares”, en VV.AA.: *Prestación por desempleo*, Madrid, CGPJ, 1993.
- VIZCAÍNO RAMOS, I.: “La regulación de la protección por desempleo en Europa y en Estados Unidos. Un estudio de Derecho comparado”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 4 (2015).
- VIQUEIRA PÉREZ, C.: *La prestación por desempleo*, Valencia, Tirant lo blach, 1990.
- La protección por desempleo derivada del despido*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- VV.AA.: *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, MTAS, 2004 (con cuatro Ponencias a cargo de J. García Murcia, V.A.Martínez Abascal, J.Cabeza Pereiro y R.Roqueta Buj, y numerosas Comunicaciones).
- VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed.Comares, 2002.
- Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, 2 vols., Monereo/Moreno (Dirs.), Granada, Ed.Comares, 1999.

- VV.AA.: *Lecciones de Derecho del Empleo*, 2ª ed., Rodríguez-Piñero Royo (Dir.), Madrid, Ed. Tecnos, 2006.
- VV.AA.: *Trabajar por tiempos mejores. Repensar el trabajo en el siglo XXI*, Madrid, MTAS-Informes OIT, 2007.
- VV.AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Libro Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su Jubilación*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, Mª.N. (Coords.), Granada, Ed. Comares, 2008.
- VV.AA.: *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo*, Monereo Pérez, J.L., MorenoVida, Mª.N. y Fernández Aviles, J.A. (Dir.), Granada, Ed. Comares, 2011.
- VV.AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo*, Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C. (Dir.), Madrid, Ed. Tecnos, 2011.
- VV.AA.: *Comentarios a la Ley de Empleo*, Valdés Dal-ré, F. (Dir.), Lahera Forteza, J. (Coord.), Madrid, Ed. La Ley, 2012.
- VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012.
- VV.AA.: *El sistema de negociación colectiva en España*, Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, Mª.N. (Dir.), Tomás Jiménez, N. (Coord.), Ed. Aranzadi/Thomson Reuters, 2013.
- VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.
- VV.AA.: *100 Sentencias seleccionadas de distintos Tribunales Superiores de Justicia. Monográfico sobre prestaciones por desempleo*, en *Revista de Derecho Social*, núm. 70 (2015). CD-ROM nº 52/2015.
- VV.AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Monereo Pérez, J.L. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL), 2014.
- VV.AA.: *La protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la AESSS*, Madrid, octubre 2015, Murcia. Ed. Laborum, 2015.

