

## XORNADAS SOBRE A REFORMA DO DESEMPREGO

A Coruña, 24 e 25 de febreiro de 2003

Xosé Antón Barreiro Pereira

Avogado

«Más allá del trozo de pan que debe alimentar a él y a su familia, más allá de la botella de vino que por un momento debe privarle de la conciencia de sus pesares, el obrero no pretende nada, no espera nada. Si queréis saber cómo habita, id por ejemplo, a la calle de los Estiércoles, que está casi exclusivamente ocupada por esta clase; entrad agachando la cabeza, en una de esas cloacas abiertas a la calle y situadas por debajo de su nivel (...).

Los hijos de esta clase, hasta el día en que ellos pueden mediante un trabajo penoso y embrutecedor aumentar en unos ochavos la riqueza de sus familias, pasan su vida en el lodo de los arroyos. Da pena verlos, pálidos, entumecidos, marchitos, con sus ojos rojos y legañosos; como de otra naturaleza, al lado de esos niños hermosos, tan rosados, tan esbeltos, que jueguean por el Paseo de Enrique IV. Es que se ha hecho una depuración: los frutos más vivaces se han desarrollado; pero muchos han caído bajo el árbol. Al llegar a los veinte años, o es vigoroso o ha muerto. De hecho, a los miembros de esta clase no sobreviven de promedio más que la cuarta parte de sus hijos.»

(A. Guépin: *Nantes au XIX siècle* [Sébire 1825], páxs 484-488).

## 1. Introducción<sup>1</sup>

O artigo 41 da Constitución española establece que os poderes públicos deberán garantir un réxime público de prestacións sociais, especialmente no caso de desemprego. Pola súa estratexia europea do emprego, establecida no título sobre emprego do tratado da Comunidade Europea e nas directrices de emprego que anualmente aproba o cume de xefes do Estado e do Goberno, veñen xa dende o inicio do Proceso de Luxemburgo insistindo en que os países da Unión Europea deben organiza-la protección por desemprego de maneira que, xunto coas prestacións económicas necesarias para afrontar as situacións de paro, os poderes públicos dean oportunidades de formación e emprego que posibiliten que os desempregados poidan atopar un traballo no menor tempo posible. Aínda que este principio está implícito na normativa actual española, faltan mecanismos explícitos para poñelo en marcha. Este mesmo principio, que constitúe un eixe de referencia na protección fronte ó desemprego, foi referendado recentemente nas conclusións do Consello Europeo de Barcelona.

## 2. Apertura das xornadas

As xornadas desenvóléronse no salón de actos da Delegación provincial da Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública na Coruña, e a súa apertura correspondeulle ó catedrático de dereito civil e director da EGAP don **Domingo Bello Janeiro**, que despois de agradecerlle ós presentes o interese mostrado na realización destas xornadas e a gratitude a tódolos relatores que interviñeron, manifestou que os obxectivos destas xornadas eran os seguintes:

- i) O coñecemento e debate das principais orientacións de reforma da derradeira modificación da protección por desemprego.
- ii) A análise das súas incidencias no contrato de traballo: salarios de tramitación, pagamento das vacacións, encadeamento de contratos temporais, etc.
- iii) O estudio das orientacións das políticas de emprego en relación coa cobertura do desemprego.

---

<sup>1</sup> Esta crónica ofrece algunha reflexión de alcance xeral sobre a norma en cuestión, procurando que impere a brevidade e claridade por riba da exhaustividade, ó tempo que se examinan as principais consecuencias que achegan as innovacións por ela introducidas. Están escritas coa tranquilidade que proporciona saber que hai outros estudos monográficos sobre todas e cada unha das prescricións normativas, así como o ánimo de chegar elementos para a comprensión ou discusión sobre os diversos temas.

iv) A descrición dos colectivos máis afectados pola reforma: eventuais agrarios, fixos periódicos, traballadores migrantes e beneficiarios de subsidios asistenciais.

v) Interpretación do contido dos conceptos de oferta de emprego e de compromiso de actividade.

Así mesmo, comunicounos o óbito<sup>2</sup> de don Manuel Alonso Olea<sup>3</sup>.

### 3. Os relatores e o seu tema<sup>4</sup>

#### 1. Principais liñas de reforma da protección por desemprego.

##### D. Jaime Cabeza Pereiro<sup>5</sup>

Tal e como indica o título do relatorio dado por don Jaime Cabeza Pereiro, este tratou de amosar-nos as principais liñas da reforma laboral do 2002, que segundo o autor se produciron en dúas fases sucesivas, de modo que poden establecerse múltiples diferencias entre o texto do Real decreto-lei 5/1992 e o da Lei 45/2002. Deste xeito, o autor limitouse a enunciar xenericamente as grandes liñas da reforma<sup>6</sup>:

##### i) *Abandono do control no acceso á prestación contributiva*

Probablemente (segundo don Jaime) sexa este o risco da reforma con máis consecuencias a curto prazo, simbolizado no acceso á protección do desemprego sen que requira impugna-lo despido de que foi obxecto o traballador. Con toda seguridade, a intención de dotar dunha regulación moi diferente os salarios de tramitación foi o elemento desencadeante desta opción legislativa, pero non poden descartarse outros dous:

a) O primeiro, a xurisprudencia do TS, que abriu unha brecha importante, en pronunciamentos tales como un de 1995, que estableceu que

---

<sup>2</sup> Debido ó pasamento de don Manuel Alonso Olea, nin don José Luis Tortuero Plaza nin dona María José Feijóo Rey expuxeron o seu relatorio, esta última substituída por don Jaime Cabeza Pereiro. Aínda así, obra en poder da EGAP a documentación dos relatorios deste autores.

<sup>3</sup> Catedrático de dereito do traballo e da seguridade social da Universidade Complutense. Profesor emérito. Profesor de dereito do traballo e a seguridade social do Colexio Universitario San Pablo CEU. Autor de numerosas monografía e publicacións especializadas.

<sup>4</sup> Nesta alínea aparecen redactadas as notas que fun tomando, no curso destas xornadas e das intervencións de cada un dos conferenciantes, polo que para un estudo máis detallado e pormenorizado remítome á lectura dos distintos relatorios que foron entregados no desenvolvemento das xornadas e que obran en poder da EGAP.

<sup>5</sup> Catedrático de dereito do traballo da Universidade de Vigo.

<sup>6</sup> Vid. J. CABEZA PEREIRO: «Principais liñas de reforma da protección por desemprego», REGAP n.º 33, notas e comentarios, páx. 145.



en ningún caso o traballador tiña que impugna-lo cese dun contrato temporal, por groseira que fose a fraude de lei, para xerarse a situación legal de desemprego. Outro pronunciamento de 2000 que estableceu unha doutrina equiparable para o despido obxectivo ou os propios vaivéns da doutrina xudicial que sufriu a esixibilidade regulamentaria da indemnización de trinta e cinco días en fase preprocesual no caso de despido disciplinario improcedente.

b) O segundo, é a admisión dunha lóxica menos interesada na causa de desemprego e máis centrada no seu tratamento, manifestada en aspectos coma o compromiso de actividade ou a administrativización do concepto de oferta de emprego adecuada. Sexa como for, diferénciase entre despido procedente e improcedente, ó soterrarse a técnica do período de espera alí onde naceu e mostrárase como un elemento particularmente eficaz<sup>7</sup>.

Na linguaxe legislativa, esta renuncia ó exercicio do control caracterizouse como «adiantamento na percepción da prestación por desemprego», no caso de que a percíbise xa a partir da data de efectos do despido, sen prexuízo de que tiveran que arbitrar complexos mecanismos de devolución e compensación das cantidades indebidamente recibidas (regulados, sobre todo, no artigo 209.5 da Lei xeral da Seguridade Social –a partir de agora LXSS–) nos casos nos que, *a posteriori*, o traballador perciba durante os mesmos períodos salarios de tramitación.

Dende a perspectiva da nova regulación dos salarios de tramitación, como estes poden non existir nos casos nos que o empresario recoñeza inmediatamente despois do despido a súa improcedencia, ou cando o despido mereza a cualificación de procedente, sen o sometemento do desempregado ó anterior período de espera, o tratamento entre percepcións salariais e prestacións por desemprego mantense, pero anticipando esta ó debilitarse aquelas.

Por suposto, esta anticipación da prestación esixiu, á vez, modificar outras regras, como é o acceso ó desemprego por denuncia do período de proba, que posúe unha regulación anterior, como xa se descubriu anteriormente, que atopaba a súa explicación precisamente no control da fraude.

Non faltaron autores que, con grande lóxica, preconizaron que o máis axeitado sería derrogar toda a armazón normativa relativa á situación legal de desemprego para admitir que tamén a denuncia voluntaria do contrato por parte do traballador pode servir de canle de acceso á prestación.

<sup>7</sup> Así o puxera de manifesto TORTUERO PLAZA, J. L., «Supuestos legales de desempleo protegidos en el ordenamiento español: una valoración crítica», RL, 1994-II, pp. 104 ss.

En contraste con esta flexibilización no acceso, artículase unha modalidade procesual nova, a do artigo 145 bis, para controlar, por parte da entidade xestora das prestacións por desemprego, o encadeamento de contratos, nos casos en que se poida estimar fraudulento, coas seguintes consecuencias en materia de prestacións por desemprego. Chama a atención, polo contraste que supón coa regra xeral anteriormente exposta e por toda a vocación xeral que ten a reforma de non prestar demasiada atención ó control no acceso á prestación. Acaso haxa que encontra-la explicación, sen dúbida insuficiente, no gasto comparativamente moi alto que leva consigo o fenómeno da excesiva rotación na man de obra. Á marxe das numerosas preguntas de índole procesual e substantiva que suscita este novo precepto procesual.

E outro tanto pode dicirse da cuestión relativa ás vacacións non aproveitadas no momento de extinción do contrato. Detectase unha intención de demora no acceso á prestación que non garda excesiva correspondencia con medidas tales como a supresión do período de espera nos despedimentos procedentes.

Polo demais, e dado que os salarios de tramitación, con tódalas peculiaridades que se queira, foron parcialmente restituídos coa Lei 45/2002, do 12 de decembro, resulta enormemente perturbador o réxime de acceso á prestación contributiva no caso de despido. Máis fácil sería aplicar sen máis a doutrina relativa á diferencia temporal entre a configuración da situación legal e a súa acreditación, que con tanto acerto se configurou en situacións tales coma a impugnación infrutuosa no cese dun contrato temporal.

E debe recordar, unha vez máis, os moi arduos problemas que presentara en momentos tales como a execución provisional de sentencias de despido ó abeiro do novo réxime legal. As modificacións que, directa ou indirectamente, lle afectan ó artigo 295 de la LPL son moitas máis das que a primeira vista poidan imaxinarse.

*ii) Distinción de réximes xurídicos na atención ó tempo en que se configura a situación legal e o incremento da inseguridade xurídica*

A reforma en varias fases da regulación de desemprego conseguiu xerar un grao de inseguridade xurídica practicamente sen precedentes no noso ordenamento. Pénsese, por exemplo, na regulación dos salarios de tramitación ou tamén na dos eventuais do campo de Extremadura e Andalucía. Pero, por destacar agora un tema especialmente complexo, podería facerse referencia ó desemprego dos traballadores fixos-periódicos, tendencia que veu detectándose en non poucos convenios colectivos, coma nos relativos ós transportes por estrada.

### iii) *Certos trocos na protección asistencial sen un rumbo determinado*

Non pretendo facer agora referencia (palabras do autor) ás manobras de cambio e marcha atrás producidas nalgúns aspectos do subsidio por desemprego. Entre outras, podería aludirse ó moi polémico tema do cómputo, entre as rendas do solicitante, as indemnizacións derivadas do despido, que tan en perigo puxeran a certos desempregados perceptores de subsidios, como eran os procedentes de acordos en fases de consultas de expedientes de regulación de emprego que percibían a indemnización diferida en pagamentos mensuais. Sen prexuízo de todo isto, si que poden destacarse algúns cambios interesantes que melloran ou empeoran a acción protectora no nivel asistencial. En particular, os dous seguintes:

1. A posibilidade de que dentro do prazo dun ano, dende a data do feito causante, se acredite que se cumpren os requisitos de carencia de rendas ou, no seu caso, de existencia de responsabilidades familiares. Con isto, evítase a perda definitiva do subsidio para o beneficiario que deixe de reunir todos e cada un dos requisitos para ser beneficiario da acción protectora, ó menos que volva atoparse nalgunha das situacións previstas no artigo 215 LXSS.

2. Nun sentido inverso, estreitouse considerablemente o ámbito de beneficiarios do subsidio do emigrante retornado, ó excluí-los países do espacio económico europeo e a todos aqueles nos que exista convenio bilateral que inclúa a cobertura de desemprego, feito que dificulta –máis ben imposibilita– o acceso ó subsidio para maiores de cincuenta e dous anos dos emigrantes retornados destes Estados, ó menos que realicen un traballo efectivo con cotizacións efectivas en España despois do dito retorno.

Pero ademais destas reformas de orientacións encontradas, o certo é que tampouco se abordaron temas cruciais, como é o dobre cómputo das rendas, primeiro a nivel individual e logo a nivel da unidade familiar, o cal veu producir, coa aquiescencia do Tribunal Supremo, situacións xurídicas inxustas ata o discriminatorio; xunto a beneficiarios que obtiñan o subsidio porque as súas rendas individuais non superaban o límite protexible e tampouco o superaban as rendas familiares, a outros desempregados denegábaselle-la protección, aínda que as rendas familiares eran moi inferiores, pola sinxela razón de que, a nivel individual, os seus ingresos si superaban o setenta e cinco por cento do salario mínimo interprofesional, excluída a parte proporcional de dúas pagas extras.

Xa para rematar esta alínea, tampouco se solucionou na medida do necesario a colación de certas rendas non materializadas que contaron cunha toma en consideración que foi abondo polémica; por exemplo, o problema das pensións compensatorias a favor dos fillos, que integran as rendas da unidade familiar sen que en moitas ocasións sexan aboadas realmente por parte do excónxuxe separado.



iv) *Unha maior preocupación pola recolocación do desempregado*

Pode que esta sexa a orientación máis nítida na reforma<sup>8</sup>. Neste senso, a modificación tan ampla e tan discutida de que foi obxecto o concepto de colocación adecuada pode ser moi ilustrativa. Non polos seus efectos concretos senón pola propia atención que se lle prestou.

O precepto, tal e como quedou despois da Lei 45/2002, resulta moi discutible, non tanto pola súa excesiva dimensión e casuísmo, que pretende cubrir unha pléiade de situacións que probablemente fora mellor confiar na súa apreciación á doutrina xudicial, como pola administrativización do concepto de emprego adecuado, que queda confiado ó servizo público de emprego. Parece que se lles presta demasiada atención ás circunstancias que rodean o traballo que se lle ofreceu ó desempregado e demasiada pouca a outras cuestións máis substantivas, como poden se-la propia profesionalidade do desempregado. Díxose en diversas ocasións que resulta restrictivo o propio tratamento que a cuestión recibe no ordenamento xurídico español, máis a partir do concepto de emprego adecuado que do dereito do traballador a rexeitar un emprego inconveniente, que foi a perspectiva seguida pola normativa internacional e moi en especial polo Convenio nº 44 da OIT<sup>9</sup>.

Á marxe de todo isto, o que subxace á reforma do concepto, por certo agora mellor emprazado no artigo 231 LXSS, é un interese por aquilata-lo ámbito das ofertas que necesariamente ten que atender un receptor dunha prestación ou dun subsidio por desemprego. O novo concepto está aberto a un bo número de críticas. Entre outras (nesta cuestión tampouco o concepto precedente merecía valoración), pode sinalarse que non se distingue entre beneficiario dunha prestación contributiva e dun subsidio asistencial, como debería facerse con toda probabilidade para concibi-lo concepto «oferta de emprego adecuada» en termos máis flexibles cando se trata da cobertura do nivel asistencial coa finalidade de que o desempregado estivese obrigado a aceptar ofertas dun espectro máis amplo.

Polo contrario, no nivel contributivo, o concepto de profesionalidade debe desempeñar un papel máis protagonista, de modo que o dereito de rexeitamento debería proxectarse alí onde se produce un prexuízo evidente da formación e da traxectoria profesional do parado. Non en van unha das finalidades da prestación da Seguridade Social por paro for-

<sup>8</sup> Como afirmou RODRÍGUEZ-PIÑEIRO E BRAVO-FERRER, M., «La nueva dimensión de la protección por desempleo», RL, nº 13, 2002, p. 7, «la búsqueda y aceptación de ese empleo lo eleva a elemento de la propia contingencia».

<sup>9</sup> Neste senso, vg., LUJÁN ALCARAZ, J., «La noción de “colocación adecuada” ante la reforma de la protección por desempleo» AS, nº 5, 2002.

zoso consiste en mante-lo traballador nos seus dereitos profesionais. Finalidade á que, dito sexa de paso, a reforma non parece ser demasiado sensible.

A reforma está interesada máis na inserción do desempregado que na calidade do emprego que vaia encontrar. Só así pode entenderse a deslegalización ou incluso a desnormativización que se produce nos casos nos que o desempregado leva máis dun ano percibindo prestacións. Ou que o artigo 231.2 se preocupe máis das circunstancias do concepto de emprego adecuado (distancia, parcialidade, temporalidade, conciliación de vida familiar e laboral) que da súa propia definición, sobre a que non se achega practicamente ningún trazo novidoso que non estivera contemplado na anterior versión do artigo 213 LXSS<sup>10</sup>.

Tamén na liña de contribuír á pronta recolocación do desempregado, debe tomarse en consideración a reiterada referencia legal a este instrumento novidoso que é o compromiso de actividade, unha especie de contrato entre o servizo público e o demandante de emprego beneficiario dunha prestación ou dun subsidio. Da súa definición no artigo 231.2 («o que adquira o solicitante ou beneficiario das prestacións de buscar activamente emprego, aceptar unha colocación adecuada e participar en accións específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión ou inserción profesional para incrementa-la súa ocupabilidade, así como de cumprir-las restantes obrigacións previstas neste artigo») non se extraen demasiadas consecuencias concretas, máis alá da esixibilidade da súa sinatura.

Non parece que o lexislador español quixera chegar ata límites moito máis ambiciosos dos que teñen documentos homólogos a este noutros ordenamentos de Estado do noso contorno, nos que, *verbi gratia*, o compromiso é individualizado e verificado cunha periodicidade intensa e o desempregado ten unha conducta de emprego activa cada semana. Quizais a estes obxectivos máis modestos conducira a escasa dotación material e humana dos servizos públicos de emprego, ou acaso tamén o desexo de non producir subitamente un cambio de modelo demasiado radical. Calquera que sexa a explicación, o certo é que a introducción do compromiso de actividade supón un paso máis na tendencia que alguén denominou como de «política de contractualización das prestacións sociais».

Isto non foi óbice para flexibilizar certas esixencias. De acordo co inciso segundo do artigo 231.1 i), «sen prexuízo da obrigación de acreditar a busca activa de emprego, a participación nas accións de mellora da

---

<sup>10</sup> Poden destacarse, como mínimas achegas, as de considerar adecuada a profesión demandada polo traballador e a de vincula-lo concepto de profesión habitual ó seu desenvolvemento durante ó menos tres meses.



ocupabilidade será voluntaria para os perceptores das prestacións contributivas durante os cen primeiros días de percepción, e a non participación nestas non implicará efectos sancionadores». Do cal, ademais de destacar que limitase a protección no nivel contributivo, cabe comentar que correspondese con outros ordenamentos que tamén prevén homologables períodos «de espera» durante os cales as esixencias cara ós desempregados beneficiarios da acción protectora da Seguridade Social son menos rigorosas.

Finalmente, pode citarse certa normativa relativa á suspensión e extinción das prestacións en relación co desenvolvemento dun traballo como autónomo, nunha corrente máis favorable á iniciación deste tipo de actividades que xa foi postulada polo Tribunal Supremo en sentencias de hai algúns anos<sup>11</sup>. A idea consiste en tratar con maior consideración ó desempregado que inicia unha actividade por conta propia, por definición incompatible coa prestación ou co subsidio aínda que por conta allea, que só xera suspensión da prestación durante doce meses, o traballo como autónomo estende a situación suspensiva ata vinte e catro meses exclusivos.

#### v) *Outros tópicos*

Non poden esquecerse outras cuestións centrais da reforma do desemprego. Polo que ó ámbito das prestacións se refire, podería facerse referencia ó subsidio dos traballadores eventuais do campo, que se estende, nun novo réxime moito máis esixente, a todo o territorio do Estado. Isto en prexuízo do vello réxime previsto para os eventuais de Andalucía e Estremadura, que agora queren reconducirse a través da renda activa de reinserción, aínda que nunha normativa que ten visos de reformarse proximamente a pouco que cristalicen as declaracións de intencións e acordos entre o Goberno e os sindicatos. Ademais, habería que facer referencia ó tema da renda activa de reinserción, especialmente perfeccionada na Lei 45/2002, do 12 de decembro.

Xa para rematar, dicir que se se analiza a cobertura do desemprego con certa perspectiva, a tendencia do recorte é moi evidente. A calidade e a intensidade da protección era moito maior hai once anos, cando por última vez o lexislador se cuestionou a tarefa de enfocar unha reforma de amplo calado. E o máis lamentable, segundo o relator, Jaime Cabeza Peireiro, é que os sucesivos recortes cos que os desempregados se foron encontrando cada un de xaneiro foron silenciados dentro dunha batería de modificacións de gran complexidade técnica. Estes si, supuxeron un retroceso que ninguén ou case ninguén dos seus precursores se dignaron

<sup>11</sup> Vg., STS do 24 de marzo de 1998 (rec. N° 2975/1997).

en explicar, por máis que explicables, ou incluso loables, puideran se-las súas intencións.

## 2. As novidades no ámbito da prestación contributiva.

### D. José Luis Tortuero Plaza<sup>12</sup>

A Lei 45/2002, do 12 de decembro, de medidas urxentes para a reforma do sistema de protección por desemprego e mellora da ocupabilidade, procedente do Real decreto lei 5/2002, do 24 de maio, incorporou as seguintes reformas no nivel contributivo da protección por desemprego:

- Requisitos para o nacemento do dereito ás prestacións (artigo 207.c).
- Situación legal de desemprego (artigo 208.1.c e g, 208.1.4, 208.2.2 e 208.4).
- Solicitude e nacemento do dereito (artigo 209.1 e 3, engádense as alíneas 4, 5 e 6).
- Duración da prestación (engádense unha alínea 4 ó artigo 210).
- Suspensión do dereito (artigo 212.1<sup>a</sup>, d e e, 221.2.3.b).
- Extinción do dereito (artigo 213.1.b e c, 213.2).
- Acreditación das situacións legais de desemprego (L. 45/2002, Disp. trans. 2).

As reformas iniciadas deben poñerse en relación coas incorporadas, pola propia Lei 45/2002, ó Estatuto dos traballadores, á Lei de procedemento laboral e á Lei de infraccións e sancións da orde social<sup>13</sup>. Todas elas teñen unha conexión directa ou indirecta, de forma que o alcance da reforma tan só é comprensible dende unha óptica global.

No conxunto das reformas operadas sobre o artigo 208, situacións legais de desemprego, sen ningunha dúbida a de maior calado é a referida ó despido. O despido como causa legal de desemprego, tivo unha evolución con connotacións conceptuais. En efecto, con anterioridade á Lei de

<sup>12</sup> Profesor titular de dereito do traballo da Universidade Complutense de Madrid.

<sup>13</sup> Unha análise completa da reforma pode verse no número 67, 2003 (monográfico) da *Revista Documentación Laboral*. A valoración xeral da reforma efectuada por A. SEMPERE NAVARRO, na presentación do referido núm. monográfico. Unha análise do RDL precedente pode verse nos seguintes traballos: A. SEMPERE NAVARRO, *La reforma del despido y el desempleo mediante RDL 5/2002, de 24 de mayo*, en *Actualidad Jurídica*, núm. 536/2002: AAVV (Dir. E COOF. A. SEMPERE NAVARRO e M. CARDENAL CARRO). *La reforma del despido y del desempleo (Análisis del Real Decreto Ley 5/2002)*, Murcia, edit. Laborum, 2002; tamén en, AAVV, *Comentarios de urgencia del sistema por desempleo*. Valladolid, edit. Lex Nova, 2002.

prestacións por desemprego (Lei 31/1984, do 2 de agosto, LPD) os conceptos de imputabilidade e involuntariedade na perda do emprego entremesturábanse provocando a expulsión da protección de quen eran despedidos procedentemente.

A partir da LPD, os conceptos referidos disócianse relativamente, permitindo co despido procedentemente acceder á protección de espera de tres meses. Finalmente, a tendencia conceptual finaliza coa Lei 45/2002, que permite o acceso á protección<sup>14</sup> e, polo tanto, a configuración do despido sen cualificativos nin restricións como situación legal de desemprego<sup>15</sup>.

As valoracións anteriores referidas ó impacto conceptual da Lei 45/2002, son de carácter doutrinal. Dito doutra forma. Lamentablemente non estamos en presenza dun novo enfoque lexislativo. Polo contrario, a reforma da protección por desemprego nos supostos de despido é unha consecuencia derivada da reforma do Estatuto dos traballadores e da Lei de procedemento laboral en materia de salarios de tramitación.

En efecto, non se podían suprimir ou minora-los chamados salarios de tramitación sen reforma-lo desemprego. A este respecto, a solución foi trasladada-lo nacemento do dereito á protección ó momento en que se produce a decisión do empresario de extingui-la relación laboral, isto é, a decisión extintiva entenderase por si e sen necesidade de impugnación, como situación legal de desemprego.

Búscase, polo tanto, unha inmediatez entre o despido e o nacemento da protección, de forma que a prestación por desemprego asuma o espazo sobre o que tradicionalmente actuaron os salarios de tramitación. Consecuencia obrigada da referida inmediatez, é a supresión das distintas consecuencias que en materia de protección por desemprego, provocaba a cualificación do despido.

Certo é que a reforma provocou, como efecto non buscado directamente, o fin dos efectos colaterais da imputabilidade, con todo, tamén o é, co criterio da involuntariedade, e na perda do emprego quedou indemne, aínda que a aparencia poida ser outra. En efecto, suprimiuse a esixencia de impugnación do acto extintivo do empresario (o vello artigo 208.2.2), pero esta cuestión non debe equivocarnos<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Estas observacións destacámolas en M. ALONSO OLEA e J. L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 18ª edic. Civitas, páx. 225, nota 110.

<sup>15</sup> J. LUJÁN ALCARAZ, en AA.VV., *La reforma del despido y del desempleo (Análisis del Real Decreto Ley 5/2002)*,... op. cit. páx. 129.

<sup>16</sup> Con criterios dubitativos refírense a esta materia, M. RODRÍGUEZ PIÑEIRO ROYO e S. BARCELÓN COBEDO, *Análisis del capítulo I de la Ley 45/2002*, en Documentación Laboral núm. 67, 2003.



A supresión referida, tampouco ten connotacións, máis ben constitúe un instrumento necesario para harmoniza-los salarios de tramitación e o desemprego. A inmediatez no nacemento de protección, levaba implícita necesariamente a supresión da impugnación. Noutro caso, o nacemento da protección quedaría necesariamente desprazada. Nesta orde e con aquela finalidade, o reformado artigo 209.4 precisa «a decisión de empresario de extinguir, entenderase por si e sen necesidade de impugnación, como causa de situación legal de desemprego, etc.» e engade, para que non exista equívoco, que: «o exercicio da acción contra o despido ou extinción non impedirá que se produza o nacemento do dereito á prestación».

Certamente, sería desexable suprimir con carácter xeral a involuntariedade na perda do emprego, ó non constituír, como dende antigo, un trazo constitutivo. Con todo, non era este o obxectivo da reforma. Aínda que conceptualmente non caben as comparacións e as críticas deben actuar sobre a análise dos elementos que teñen ou non carácter constitutivo, o certo é que a situación producida pola reforma é, cando menos, sorprendente.

En efecto, antes e agora, o traballador non pode extinguir voluntariamente o contrato nin sequera durante o período de proba (por exemplo para realizar cursos de formación ou para buscar un traballo máis acorde coa súa titulación, ou baseándose en que o traballo prometido non se corresponda co efectuado durante o período de proba...), ó quedar expulsado da protección por desemprego. Polo contrario, se coa mesma finalidade apuntada, o traballador opta por incumplir coas súas obrigacións contractuais e é o despido procedente, o acceso ó desemprego esta garantido. Non parece que a estrutura interna achegue unha ordenación baseada en criterios de racionalidade, aínda que indirectamente queden salvados os elementos conceptuais.

### 3. As novidades no nivel asistencial da protección por desemprego<sup>17</sup>. D. Pedro Rabanal Carbajo<sup>18</sup>

#### 1. *Requisitos xerais:*

- i) O compromiso de actividade.
- ii) O requisito de non superación do límite de rendas do 75% do SMI.

<sup>17</sup> Como xa expuxen anteriormente, o conferenciante non se presentou debido ó óbito de don Manuel Alonso Olea; a pesar diso, presentou o seu relatorio, do que recollo, nesta crónica, o índice por estar moi ben estruturado. Para unha maior comprensión recomendo te-la lei a man.

<sup>18</sup> Profesor titular do dereito de traballo e da seguridade social da Universidade de Vigo.

2. *Tipos de subsidios:*

- i) Subsidio por responsabilidades familiares.
- ii) Subsidio para maiores de 45 anos.
- iii) Subsidio para emigrantes retornados.
- iv) Subsidio para liberados da prisión.
- v) Subsidio para inválidos que recuperen a súa capacidade.
- vi) Subsidio para aqueles que non cotizaran o suficiente para acceder á prestación («contributivo-asistencial»).
- vii) Subsidio para maiores de 52 anos (ou de prexubilación).
- viii) Subsidio especial para maiores de 45 anos.
- ix) Subsidio para traballadores fixos descontínuos.
- x) Renda activa de inserción.
- xi) Subsidio por desemprego agrario.

3. *Contía e duración.*

4. *Cotización.*

5. *Xestión e pagamento do subsidio.*

6. *Suspensión e extinción do subsidio.*

7. *Renda activa de inserción.*

i) Concepto.

ii) Requisitos.

iii) Beneficiarios:

- a) Minusválidos cun grao igual ou superior ó 33%, con independencia da súa idade.
- b) Emigrantes retornados, maiores de 45 anos.
- c) Víctima de violencia doméstica.
- d) Traballadores eventuais agrarios de Andalucía e Estremadura que non teñan dereito ó subsidio de desemprego agrario.
- e) Empresarios que contraten a beneficiarios da renda activa de inserción (subvención salarial).
- f) Réxime xurídico.
- g) Contía.

4. **O concepto de colocación adecuada e o compromiso de actividade.** D<sup>a</sup>. Lourdes Mella Méndez<sup>19</sup>

Aínda que o artigo 207, c) LXSS remite ó artigo 231 do mesmo texto legal para atopalo concepto do compromiso de actividade, parte do seu

<sup>19</sup> Profesora titular de dereito do traballo e da seguridade social da Universidade de Santiago de Compostela.

contido xa se pon de relevo naquel cando alude á busca activa de emprego e á aceptación de colocación adecuada. Agora ben, para os efectos de aclarar posibles dúbidas sobre o contido de tan importante concepto, o lexislador opta por definilo expresamente no número dous do artigo referenciado, e cun contido máis amplo do que inicialmente puidera parecer.

En efecto, considérase compromiso de actividade o que adquire o «solicitante ou beneficiario das prestacións de buscar activamente emprego, aceptar unha colocación adecuada e participar en accións específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión ou inserción profesional para incrementa-la súa ocupabilidade, así como cumpri-las restantes obrigas previstas neste artigo».

Como se aprecia, a amplitude do contido do compromiso de actividade ponse de relevo ó incluí-la necesidade de cumprir, non só coas accións específicas de motivación, información, orientación, formación ou reconversión profesional, senón tamén co resto das obrigas que prevé o citado artigo 231 que, precisamente, no seu número un, por lista son as correspondentes «ós traballadores» e «solicitantes e beneficiarios de prestacións de desemprego».

A Lei 45/2002 vén sumar ás xa previstas no mencionado precepto (cotizar pola achega da continxencia por desemprego; proporciona-la información necesaria para os efectos de recoñecemento, suspensión, extinción ou proseguimento do dereito ás prestacións; participar en programas de colaboración social ou en accións de promoción, formación ou reconversión profesional que determine o INEM ou as entidades asociadas dos servicios integrados para o emprego e a acepta-la colocación adecuada que lle sexa ofrecida por aquel ou a axencia de colocación; renova-la demanda de emprego en data e forma; solicita-la baixa das prestacións por desemprego cando proceda; reintegra-las prestacións indebidamente percibidas e devolverlle ó INEM, ou axencia de colocación, o xustificante de ter comparecido á oferta de emprego ofrecida por aqueles) dúas máis: as de «subscribir e cumpri-las esixencias do compromiso de actividade» (letra h) e «buscar activamente emprego e participar en accións de mellora da ocupabilidade, que se determinen polos servicios públicos de emprego competentes, no seu caso, dentro dun itinerario de inserción» (letra i).

Mentres que esta última obriga se configura de forma específica e concreta, a primeira reitera a obriga xenérica do desempregado de atende-lo compromiso de actividade con todo o que isto implica. Así as cousas, a estrutura e organización interna do analizado artigo 231 resulta confusa e complexa, pois sorprende que, por un lado, no seu número un, dedicado a enumerar unha longa serie de obrigacións específicas (algunhas das cales reitera despois na definición do compromiso de actividade), inclúa a xenérica de subscribir e cumpri-las esixencias de compromiso en cuestión e, por outro, no seu número dous, a definición estudiada espe-



cifique expresamente algunhas obrigacións e a outras aluda xenericamente por conterse no seu número un.

En opinión da autora, de cara a unha mellor organización da estrutura e maior claridade do precepto sería máis correcto que, por exemplo, o número un se limitase a prever como obrigación xenérica dos interesados a de «subscribir e cumprir-las esixencias do compromiso de actividade» e que o dous entrase a definir o precepto con precisión, enumerando unha por unha tódalas obrigacións que formasen parte do seu contido, co que se evitarían repeticións inútiles.

Respecto da obrigación introducida polo RD-lei no artigo 231.1, i), LXSS, cabe sinalar que a Lei 45/2002 engade un inciso ó texto inicial deste, no sentido de precisar que, «sen prexuízo da obrigación de acredita-la busca activa do emprego, a participación nas accións de mellora da ocupabilidade será voluntaria para os beneficiarios de prestacións contributivas durante os cen primeiros días de percepción, e a non participación nestas non implicará efectos sancionadores». Deste modo, non cabe dúbida de que, durante ese primeiro e curto período, os perceptores da prestación contributiva por desemprego gozan dunha maior liberdade ou capacidade de actuación persoal e profesional, pois non están obrigados a participar en accións «oficiais» de mellora da ocupabilidade, e é suficiente con que acrediten que están buscando activamente emprego, o que se producirá a través da subscripción do correspondente compromiso de actividade.

Segundo a exposición de motivos da citada lei, a non obrigatoriedade na participación das accións en cuestión parece relacionarse co pouco tempo transcorrido dende a perda do emprego e, polo tanto, coa presunción de que a capacidade daqueles «para atopar un emprego» permanece «íntacta», e que poderán poñer «en práctica por si, sen axuda, se así o desexan, doutro tipo de accións do Servicio público de emprego». En efecto, dado que se presume que a brevidade do período transcorrido en situación de desemprego aínda non minguou de ningún xeito as aptitudes profesionais do afectado, o que se quere é estimular a súa capacidade de iniciativa e a súa liberdade na busca dun novo emprego. Agora ben, se aquel o desexa, tamén pode facer uso das referidas accións do Servicio público de emprego, o que en ningún caso parece que o poida prexudicar.

Aínda que, nun principio, as accións específicas de mellora da ocupabilidade parecen de diferente contido e natureza, basicamente, divídense en dous grupos:

- i) As de información (motivación, información, orientación).
- ii) E as de formación (formación, reconversión ou inserción) profesional.

Dous tipos de accións complementarias que perseguen un único fin: a mellora da ocupabilidade do desempregado, isto é, facer todo o posi-

ble para que este poida atopar un novo emprego canto antes. Noutras palabras, inténtase saca-la maior rendibilidade profesional ó tempo que o afectado está sen traballar, que xa non debe equivaler ó tempo de inactividade, senón todo o contrario. Non se traballa, pero «trabállase» para traballar.

Unha precisión importante é a de que, aínda cando antes da reforma o desempregado xa tiña obrigación de participar en accións similares de «promoción, formación ou reconversión profesionais» que determinase o INEM ou as entidades asociadas dos servicios integrados para o emprego (artigo 231.1, c), LXSS), a Lei 45/2002 reforza a importancia daquelas e a obriga do afectado de participar nelas, como o acredita o que pasen a formar parte expresa do contido do compromiso de actividade e, no seu caso, dun itinerario de inserción que se estableza para aquel.

Pola súa parte, a busca activa de emprego debe entenderse como a realización de motu propio, por parte do desempregado, de tódalas xestións e accións que estean na súa man para atopar un novo posto de traballo. Das tres obrigas fundamentais que integran o compromiso de actividade, é a máis novidosa, dado que –a diferenza das outras dúas– non estaba prevista expresamente.

Como moito, a busca do traballo podería entenderse implícita na inscrición do desempregado nas oficinas do INEM, pois se consta nestas é porque está buscando traballo e en disposición de traballar<sup>20</sup>. Agora ben, parece claro que se o lexislador crea a obrigación de «buscar activamente emprego» quere ir máis lonxe: xa non abonda con inscribirse nas oficinas de emprego (o que pode levar á pasividade dos traballadores), senón que hai que manter unha actitude «activa» de busca de emprego que force a aquel a poñer en marcha iniciativas co fin da procura do emprego desexado<sup>21</sup>. Puntualización importante é a de que a busca activa de emprego debe referirse ó que resulte «adecuado» por analoxía coa obrigación de aceptar só ofertas de traballo que tamén o sexan. Só o traballo adecuado xera a obrigación de aceptalo, xa o ofrezca o INEM, xa o busque e atope o interesado.

---

<sup>20</sup> Así, STS do 12 de marzo de 1998 (Ar. 2565): «a nota da involuntariedade no desemprego comporta a súa exteriorización mediante unha manifestación de vontade acreditativa do desexo de volver traballar, e revélase a inscrición como demandante de emprego na oficina correspondente do INEM, como instrumento xustificativo desta involuntariedade no paro.»

<sup>21</sup> Non se comparte, pois, a opinión de que a obriga de acredita-la dispoñibilidade para buscar emprego resulta innecesaria, ó derivar da inscrición nas oficinas de emprego (así CAVAS MARTÍNEZ, F. e FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., no volume «La reforma del despido y del desempleo. Análisis del Real decreto-lei 5/2002», dirixido por Sempere Navarro e Cardenal Carro (Murcia 2002), p. 124).

Cuestión directamente relacionada co contido do compromiso de actividade é a do seu alcance, en tanto en canto, *a priori*, podería dubidarse se este é xenérico ou específico. Agora ben, á vista da exposición do seu contido, parece claro que o compromiso de actividade configúrase xenericamente, pois límitase a reitera-las obrigacións legais que este xa ten por lei.

Rexéitase, así, que o compromiso en cuestión debe entenderse como un «compromiso específico», que concreta as obrigas xenéricas de buscar emprego, aceptar colocación adecuada e realizar accións formativas. Noutras palabras, non se está ante un compromiso de, por exemplo, buscar emprego nun determinado ámbito, aceptar un posto de traballo que reúna unhas determinadas características ou participar nunhas concretas accións formativas, pois a precisión do que se entenda «adecuado» resulta, á parte de cambiante, difícil de establecer nun primeiro momento.

A configuración xenérica do compromiso de actividade permite salvar tales inconvenientes ó obrigar ó desempregado a buscar ou aceptalo emprego ou realiza-las accións formativas que, en cada momento, se consideren adecuadas, adaptándose ás cambiantes circunstancias persoais e do mercado de traballo.

**5. Os programas de emprego dos perceptores de prestacións.  
 Pagamento único. Mobilidade xeográfica. Formación profesional. Compatibilidade co traballo por conta allea.  
 D<sup>a</sup>. María Xosé Feijóo Rey<sup>22</sup>**

No capítulo primeiro da «Lei 45/2002, do 12 de decembro, de medidas urxentes para a reforma do sistema de protección por desemprego e mellora da ocupabilidade»<sup>23</sup> (LPDMO) texto legal no que devén o «Real decreto-lei 5/2002, do 24 de maio, de medidas urxentes para a reforma do sistema de protección por desemprego e mellora da ocupabilidade»<sup>24</sup> (RDLPDMO) trala súa tramitación parlamentaria, acométense diversas modificacións no sistema de protección por desemprego. En concreto, o artigo primeiro, establece a «modificación da Lei xeral da Seguridade Social, texto refundido aprobado polo Real decreto legislativo 1/1994, do 20 de xuño».

Xustamente, o contido asignado ó presente relatorio trasládanos, este capítulo primeiro, en concreto ó artigo primeiro punto nove da LPDMO

---

<sup>22</sup> Profesora titular de dereito do traballo e da seguridade social da Universidade Autónoma de Barcelona.

<sup>23</sup> BOE de 13 de decembro de 2002.

<sup>24</sup> BOE do 25 de maio de 2002.



(punto oito RDLPDMO). No punto nove alúdese ó artigo 228 do texto refundido da LXSS<sup>25</sup>.

En relación a este artigo 228 da LXSS, a reforma implica, en primeiro lugar, a modificación da alínea terceira e, en segundo lugar, a adición de dúas novas alíneas, a saber, a cuarta e a quinta. Nas referenciadas modificacións e adicións, a redacción que contén a LPDMO é idéntica á que se continúa no RDLPDMO, coa única excepción que na modificación operada na alínea 3, a redacción legal, hoxe en vigor, concrétese en «(...) a entidade xestora poderá aboar dunha soa vez (...)». Constátase que se produce un cambio da preposición «por» (a entidade xestora poderá aboar «por» unha soa vez).

O artigo 228 da LXSS é o precepto que atende ó pagamento das prestacións por desemprego. A redacción actual deste artigo, modificando –a alínea terceira–, ou adicionando diversas alíneas –cuarta e quinta–, ten un denominador común, en tanto que require que previamente exista un «programa de fomento do emprego que o estableza» (en relación a aqueles extremos que agora contempla na súa nova redacción).

Trátase de medidas que pretenden ser harmónicas co propio título da reforma, non só dirixida a incidir sobre «a protección por desemprego», senón tamén, en directa relación coa «mellora da ocupabilidade».

## 6. A nova normativa sobre salarios de tramitación.

### D. Javier Gárate Castro<sup>26</sup>

Don Javier Gárate Castro repetiu unha vez máis<sup>27</sup> que un dos aspectos máis preocupantes, quizais o máis preocupante segundo as súas verbas, da bazofia que constituíu, ó menos dende un punto de vista da técnica xurídica seguida ou aplicada, o polémico Real decreto-lei 5/2002, do 24 de maio, foi o da profunda modificación do sistema de protección fronte ó despido que, aínda que aparecía realizada no marco da reforma das prestacións por desemprego, posuía substantividade propia<sup>28</sup>.

Tratándose dunha cuestión principal dentro das que eran obxecto de regulación polo citado texto legal, chamaba profundamente a atención que a súa exposición de motivos evitara proporcionar calquera explica-

<sup>25</sup> Real decreto legislativo 1/1994, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social (BOE 29 do xuño de 1994).

<sup>26</sup> Catedrático de dereito do traballo e da seguridade social da Universidade de Santiago de Compostela.

<sup>27</sup> Vid. J. GÁRATE CASTRO: «La reforma del régimen jurídico del despido; en particular, de los salarios de tramitación», *Aranzadi Social*, 2002, 12, páx. 56.

<sup>28</sup> Vid. J. GÁRATE CASTRO: «A reforma do réxime xurídico do despedimento pola Lei 45/2002. En particular, sobre a regulación dos salarios de tramitación», *REGAP* 33, Estudio; páx. 15.

ción directa e clara das medidas adoptadas ó respecto. Neste senso, non se podería considerar seriamente que semellante explicación emerxese ó relaciona-las aludidas medidas coas que se indicaba que tiñan como obxectivo «mellora-lo funcionamento do mercado de traballo», e para os seus efectos manifestaba aquela exposición de motivos que se establecía «o comezo da percepción da prestación de desemprego dende o cese por despido, con independencia da súa impugnación, e posibilitaba a existencia de ingresos no período que media entre o despido e a conciliación ou a sentenza».

Cabe pensar que o Goberno optou deliberadamente por eludir ou da-lo tipo de explicación considerado porque era consciente de que a modificación comentada excedía con moito da do sistema de protección por desemprego ou, se se prefire, pouco tiña que ver con ela e para nada se relacionaba cos obxectivos formulados na exposición de motivos á que se viña facendo referencia. O resultado é que as razóns de oportunidade da reforma –as xurídicas non existían– debía de extraelas o intérprete do contido dos propios preceptos modificados; polo demais, non se descubría en ningún momento que concorrese na regulación da materia unha necesidade extraordinaria e urxente xustificativa, en termos do artigo 86.1 da Constitución española, da súa realización acudindo á figura do decreto-lei.

Neste senso, a tramitación como lei da reforma, con importantes modificacións que alcanzan, polo que aquí interesa, ó réxime do despido, que volve, nos seus aspectos laborais, a unha situación que implica un notorio achegamento ó anterior o Real decreto-lei 5/2002, contribúe a privar de razón ós que afirmaron, principalmente dende instancias políticas, a existencia da expresada necesidade e mostra de que, en realidade, se actuou con precipitación e moi pouca responsabilidade.

Tal é unha das conclusións que cabe extraer da lectura dos preceptos do Estatuto dos traballadores que se ocupan do despido, modificados novamente pola Lei 45/2002, do 12 de decembro, que supón, tanto nesta materia como en moitos aspectos da protección por desemprego, unha reforma con medidas claramente opostas ás introducidas pola anterior.

Remata o autor dicindo que é laudable ter regresado, en materia de despido, a unha situación máis próxima á anterior á entrada en vigor do Real decreto-lei 5/2002; con todo, á parte de que a redacción dada a algúns dos preceptos modificados, principalmente ós que repercuten sobre os efectos do despido en materia de protección por desemprego, é excesivamente prolixa e deixa moito que desexar en canto á súa claridade e técnica xurídica, segue chamando a atención que a Lei 45/2002 non proporcione, na súa exposición de motivos, ningunha explicación relacionada directamente coa nova regulación do despido, que segue excedendo, de forma clara, da reforma da protección por desemprego.

Bótase en falta, especialmente, que non se bote ningunha luz sobre a razón pola cal se considera regular o despido como se fai agora, cando poucos meses atrás o que se estimaba bo era a suxeición deste a un réxime distinto ó significativamente afastado do recentemente establecido.

#### 4. Cláusura das xornadas

As xornadas foron clausuradas polo director da Escola Galega de Administración pública reiterando a súa gratitude a tódolos relatores que nos acompañaron, esperando que a xornada espertara a atención e mailo interese de tódolos asistentes e que servira para resolver cantas dúbidas xurdiran tralas sucesivas exposicións.

#### 5. A modo de conclusión

A reforma laboral, obxecto destas xornadas, pretende non só dar continuidade ás medidas adoptadas con ocasión da reforma laboral do 1997, basicamente incentivación da contratación estable mediante o establecemento de numerosas bonificacións nas cotas empresariais á Seguridade Social e unha redución dos custos de extinción do contrato para determinados colectivos, senón que ademais «intenta afondar na adecuación e na adaptación das estruturas laborais a momentos e necesidades que están experimentando importantes cambios», actuando sobre tres aspectos relevantes da armazón xurídica laboral como son: a temporalidade, a incentivación da estabilidade e a regulación dun contrato de traballo a tempo parcial «que garanta unha presenza en cantidade e calidade comparable ó resto da Unión Europea».

A reforma das prestacións por desemprego que se acomete con esta lei ten como obxectivos os seguintes:

**a) Falicitar oportunidades de emprego para tódalas persoas que desexen incorporarse ó mercado de traballo**

Para isto, dende o inicio da prestación existirá un compromiso de actividade en virtude do cal o desempregado terá dereito a que os servizos públicos de emprego determinen o mellor itinerario de inserción, de acordo coas súas capacidades profesionais e aptitudes para o traballo.

Igualmente, favorécese que aqueles desempregados maiores de cincuenta e dous anos beneficiarios de calquera subsidio por desemprego poidan compatibilizar voluntariamente unha parte deste co traballo por conta allea, e permitirlle así acumular períodos de cotización e recuperar carreiras de seguro tendo nun futuro unha mellor pensión de xubilación.



Así mesmo, para os desempregados que desexen formar parte dunha sociedade laboral ou constituírse como socios traballadores ou socios de traballo de cooperativas e opten por utilizar para isto a prestación pendente de percibir, establécese que a capitalización poida percibirse como pagamento único, destinado integramente á achega necesaria para constituírse en socio, ou como pagamento periódico para aboar as cotizacións á Seguridade Social. Quen queira constituírse como traballador autónomo poderá capitalizar ata o 20% da súa prestación para afrontar os gastos de inicio de actividade; o resto da prestación aboarase para o pagamento das cotizacións á Seguridade Social. As persoas discapacitadas poderán acollerse á modalidade que máis lles conveña e gozarán ademais dunha bonificación nas súas cotizacións ó Réxime especial de autónomos do 50%.

#### **b) Mellora-lo funcionamento do mercado de traballo**

Para isto establécese o comezo da percepción da prestación de desemprego dende o cese por despedido, con independencia da súa impugnación, posibilitando a existencia de ingresos no período que medie entre o despedido e a conciliación ou a sentenza. Establécese tamén a posibilidade de compatibilizar as prestacións por desemprego e o traballo, para que traballadores desempregados perceptores de prestacións substitúan a traballadores de pequenas empresas mentres estes asisten a cursos de formación. Así mesmo, aumentanse as posibilidades de acollerse a bonificacións cando se contrata a mulleres paradas que deron luz nos últimos vintecatro meses.

#### **c) Corrixir disfuncións observadas na protección do desemprego**

Para isto reordénase a protección de emigrantes retornados, reservando o subsidio específico ós que traballaron ó menos un ano en países cos que España non ten convenio nesta materia, e establecendo para os demais a posibilidade de incorporarse ó programa de renda activa de inserción. Todo isto, sen prexuízo dos dereitos á protección por desemprego das persoas que proceden dun país do espazo económico europeo ou de países cos que teñen suscrito convenio de prestacións por desemprego, que poderán percibir a súa prestación de acordo coa lexislación vixente e en aplicación dos regulamentos comunitarios de Seguridade Social ou os convenios correspondentes. Precísase o concepto de renda incompatible coa percepción do subsidio asistencial, e exclúense expresamente as indemnizacións legais derivadas da extinción do contrato así coma as cantidades destinadas para o pagamento do convenio á Seguridade Social que, no seu caso, poida facerse para manter as carreiras de seguro cara a unha mellor pensión da Seguridade Social.

Especificase igualmente que o nacemento das prestacións se produza tralo período que corresponde ás vacacións, non gozadas e que deben ser retribuídas, establecendo a situación de asimilada ou alta e cotización do período que transcorre entre a extinción do contrato e o inicio da prestación, e queda con isto o traballador totalmente protexido ante a actualización de calquera situación de necesidade que supoña o nacemento dunha prestación da Seguridade Social.

#### d) Amplia-la protección a colectivos que actualmente carecen dela

Para eles establécese unha prestación contributiva por desemprego para os traballadores eventuais agrarios do conxunto do territorio español e determínase que as futuras incorporacións á protección por desemprego dos traballadores eventuais agrarios rexeranse pola nova normativa que se establece con carácter xeral. Á vez, mantense a regulación actualmente vixente para os que xa son perceptores do subsidio agrario en Andalucía e Estremadura. Quen non poida incorporarse ó subsidio agrario como consecuencia da aplicación desta nova lei, terá dereito á renda activa de inserción, por unha duración igual á que lle correspondese de ser desempregado agrario subsidiario.

A pronta reinserción dos desempregados é necesaria, non só para o benestar destes, senón tamén para o correcto funcionamento do mercado de traballo. España mostrou nos últimos anos unha capacidade de creación de emprego, pero non sempre foron as persoas desempregadas as que ocuparon estes postos de traballo; incluso os empregos non chegaron a crearse por non atoparse a persoa adecuada para ocupalos, lesionando as posibilidades de crecemento económico de determinados territorios.

Por isto, para potenciar que, ademais de que persoas inactivas que se veñen incorporando ó mercado de traballo, os desempregados atopen antes emprego, e seguros de que ámbolos dous fenómenos contribuirán a mellorar esencialmente o funcionamento do noso mercado e o progresivo achegamento de España ós niveis medios de emprego da Unión Europea, é esencial facilitarlles ós servizos públicos de emprego recursos humanos e materiais suficientes. Con este fin impulsouse a necesaria dotación orzamentaria nos orzamentos xerais do estado do 2003, e abordáronse no ámbito da conferencia sectorial para asuntos laborais tanto a distribución de novos efectivos para os servizos de emprego estatal e autonómicos, como cantas cuestións permitan que a integración laboral de quen carece de emprego –especialmente os colectivos con maiores dificultades– se estenda de maneira eficaz e xeral. 