

LA PROTECCIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA “REFORMA” DE LOS SUBSIDIOS DE DESEMPLEO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA CLIMÁTICA*

SOCIAL PROTECTION THROUGH THE “REFORM” OF UNEMPLOYMENT BENEFITS
FOR A JUST CLIMATE TRANSITION

Henar Álvarez Cuesta

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de León

halvc@unileon.es ORCID [0000-0003-0957-1515](https://orcid.org/0000-0003-0957-1515)

Recepción de trabajo: 08-01-2024 - Aceptación: 16-02-2024 - Publicado: 22-03-2024

Páginas: 43-72

- 1. INTRODUCCIÓN: LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MUNDO LABORAL.
- 2. LA TRADICIONAL CARACTERIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO ASISTENCIAL.
- 3. ACCIÓN PROTECTORA DE LOS SUBSIDIOS DE DESEMPLEO.
- 4. LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO “COMUNES”: EL SUBSIDIO POR AGOTAMIENTO Y EL “CONTRIBUTIVO”.
- 5. REQUISITOS COMUNES PARA ACCEDER A LOS SUBSIDIOS.
- 6. EL RENOVADO SUBSIDIO DE “PREJUBILACIÓN”.
- 7. LOS SUBSIDIOS QUE HUBIERAN DESAPARECIDO.
- 8. NACIMIENTO Y PRÓRROGA DE LOS SUBSIDIOS: LA ORIENTACIÓN HACIA EL TRABAJO.
- 9. LA DISTINTA DURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO.
- 10. LA MENGUANTE CUANTÍA DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO.
- 11. COMPATIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD: LA APUESTA POR LA ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO.
- 12. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

* Investigación realizada en el marco del Proyecto de investigación “Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación” (TED 2021-129526B-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR”.

RESUMEN

La reforma llevada a cabo por el no convalidado RD-Ley 7/2023 en los subsidios por desempleo tiene como objetivos los siguientes: simplificar su percepción, extender su ámbito subjetivo de personas beneficiarias y, al tiempo, pretende impulsar una activación para el empleo más intensa de las personas subsidiadas a través de la compatibilidad entre trabajo y prestación. A la luz de los cambios mencionados, se trata de comprobar si la reducción del puzle del subsidio por desempleo sirve para proteger realmente a quien más necesita una red de supervivencia frente a las consecuencias de las medidas de adaptación o mitigación frente al cambio climático y si se cumplen los requisitos que una transición justa frente al cambio climático precisa, esto es, la formación y recualificación de las personas trabajadoras dentro de la economía verde o circular y la protección de las personas que han perdido su puesto de trabajo o ven impedida su actividad productiva.

PALABRAS CLAVE: desempleo, subsidio, reforma legal, cambio climático.

ABSTRACT

The recent reform carried out by repealed RD-Law 7/2023 on unemployment benefits has the following objectives: to simplify its perception, to extend its subjective scope of beneficiaries and, at the same time, to promote a more intense activation for employment of beneficiaries through the compatibility between work and benefit. In the light of the above-mentioned changes, the aim is to check whether the reduction of the unemployment benefit puzzle really serves to protect those who most need a safety net against the consequences of climate change adaptation or mitigation measures and whether it fulfils the requirements of a just transition to climate change, i.e. the training and retraining of workers in the green or circular economy and the protection of people who have lost their jobs or whose productive activity is prevented.

KEYWORDS: unemployment, benefit, legal reform, climate change.

1. INTRODUCCIÓN: LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MUNDO LABORAL

Parece ya un lugar común señalar como uno de los retos a afrontar (cada vez más necesitado de atención y más postergado): el cambio climático. Esta crisis va a provocar (está provocando) también una crisis social¹ en todo el mundo y a todos los niveles, incluido el laboral. Sin embargo, como suele suceder, su repercusión es mayor en los países más pobres y en los colectivos más vulnerables como consecuencia directa de la propia pobreza². Al mismo tiempo, los empleos más afectados (como en casi todas las crisis) van a ser aquellos con salarios más bajos y condiciones laborales más precarias³. En concreto en España, "la región mediterránea como una de las áreas del planeta más vulnerables frente al cambio climático", por su situación geográfica y sus características socioeconómicas, "se enfrenta a importantes riesgos derivados del cambio climático que inciden directa o indirectamente sobre un amplísimo conjunto de sectores económicos y sobre todos los sistemas ecológicos españoles, acelerando el deterioro de recursos esenciales para nuestro bienestar como el agua, el suelo fértil o la biodiversidad y amenazando la calidad de vida y la salud de las personas" (Preámbulo de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética).

Pero no solo es preciso afrontar las consecuencias de los cambios climáticos en los distintos sectores productivos, también resulta necesario tener en cuenta el impacto de las distintas normas aprobadas a nivel europeo y español destinadas a frenar esta crisis ecosocial (el Reglamento 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos 401/2009 y 2018/1999 y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030), la cual forzará a todos los sectores de actividad a adaptar sus modos de producción; y estos cambios tendrán su reflejo en el mercado laboral.

Cierto es que las estimaciones son halagüeñas en volumen de empleo neto: se destruirán puestos, pero se compensará con la creación de otros nuevos⁴ (de nuevo surge la comparación con el impacto de la robotización⁵). No obstante, las cifras no pueden ocultar que un número alto de personas trabajadoras perderán su empleo y tendrán serias dificultades para conseguir otra ocupación; y dicha situación se verá exacerbada dependiendo de la edad, formación, género y territorio en el que

1 Monereo Pérez, J.L. y Rivas Vallejo, P., *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada, 2008, pág. 34.

2 Rosemberg, A., "Llevar a cabo una transición justa. Las conexiones entre el cambio climático y el empleo, y propuestas para futuras investigaciones", *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, núm. 2, vol. 2, 2010, pág. 147.

3 Álvarez Cuesta, H., *La protección frente a la pobreza*, Bomarzo, Albacete, 2023, págs. 15 y ss.

4 OIT, *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*, OIT, Ginebra, 2019, pág. 9.

5 Al respecto, Rodríguez Fernández, M^a L., *Humanos y robots: empleo y condiciones de trabajo en la era tecnológica*, Bomarzo, Albacete, 2020.

residan⁶. Dentro de los distintos colectivos afectados, conviene fijar la atención en los más vulnerables, que comprenden, en una lista abierta, a los hogares encabezados por mujeres, los grupos más jóvenes hasta los 29 años, los desempleados de larga duración, las personas analfabetas o con un nivel bajo de estudios o los emigrantes, a los cuales se suman los trabajadores precarios, "que entran y salen periódicamente del mercado de trabajo, accediendo o no según las circunstancias a la correspondiente protección dispensada por la Seguridad Social" y quienes participan de forma marginal en el mercado de trabajo y no han accedido tampoco a la protección dispensada por el Sistema⁷.

Ante los potenciales y reales efectos apuntados es insoslayable apostar por una transición equitativa hacia economías verdes, la cual "exige integrar los objetivos climáticos con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos"⁸. Estas medidas a diseñar han de perseguir la "cohesión económica, social y territorial de las transiciones, prestando especial atención a las regiones más desfavorecidas, a las zonas afectadas por la transición industrial (principalmente las regiones mineras y las zonas dependientes de industrias con altas emisiones de carbono, como la producción de acero), a las zonas escasamente pobladas y a los territorios vulnerables desde el punto de vista medioambiental"⁹.

En concreto, han de procurar, de un lado, crear políticas de reactivación diseñadas atendiendo a las características propias de cada sector, grupo y territorio¹⁰ y anticiparse a las nuevas necesidades productivas de una economía baja en consumo de energías fósiles, desarrollando competencias adaptadas a las nuevas necesidades productivas (según estima la OIT "hará falta una inversión masiva en formación para que los trabajadores adquieran las competencias profesionales que se exigirán a quienes ocupen alrededor de 20 millones de nuevos empleos"¹¹) y, de otro, proporcionar oportuna protección social a quienes han perdido su puesto y/o no han podido acceder a los nuevos creados¹², en particular a los colectivos antes enumerados.

La siguiente pregunta sería, entonces, si el Sistema de Seguridad Social está ofreciendo una adecuada red de protección a las personas más afectadas por el cambio climático, esto es, las más invisibles y precarizadas en el mundo laboral. Si la respuesta se busca en la prestación por desempleo, la misma dista de ser "razonable y justa"; a pesar de todos los esfuerzos, se aprecia una insatisfactoria

6 Álvarez Cuesta, H., *La protección frente a la pobreza*, cit., págs. 15 y ss.

7 Moreno Gené, J., "Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación", *Iuslabor*, núm. 2, 2020, pág. 107.

8 ONU, *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*, 2021, págs. 88 y ss.

9 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956(RSP)).

10 Stephenson, S., "Jobs, Justice, Climate: Conflicting State Obligations in the International Human Rights and Climate Change Regimes", *Ottawa Law Review*, Vol. 42, núm. 1, 2010, pág. 11.

11 OIT, *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*, cit., pág. 9.

12 OIT, *Work in a changing climate, The Green Initiative*, OIT, Ginebra, 2017, pág. 13 y *Sostenibilidad medioambiental con empleo, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, OIT, Ginebra, 2018, págs. 41 y ss.

protección (insuficiente e ineficaz)¹³; que "reproduce las propias desigualdades y exclusiones del mercado de trabajo" y no sirve para "evitar la pobreza sino para discriminar a determinados colectivos en situación de necesidad o incorporarlos al mercado de trabajo de manera irregular"¹⁴.

Por tal razón, al final, se acaba recurriendo a la protección asistencial de desempleo ("la única solución radica en refugiarse en el ámbito asistencial que le sitúa automáticamente en zonas límites de pobreza objetiva"¹⁵), como destino secundario ante grandes períodos prolongados de desempleo (o con trabajos sumergidos) o intermitencias en la prestación laboral, cada vez más causados por las consecuencias del cambio climático o las medidas destinadas para luchar contra él.

Precisamente en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹⁶, que tiene como objetivo declarado lograr una recuperación que mitigue el impacto social de la crisis y sienta las bases de un modelo de crecimiento más inclusivo en España, dentro de la Palanca VIII "Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo", destaca el Componente 23 Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo. Este Plan se sustenta en cuatro pilares que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía española. Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 10, "Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo", que tiene como propósito simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad.

Las siguientes líneas están destinadas a analizar si las últimas (y derogadas por ahora) reformas acaecidas en este nivel de protección sirven para reducir el puzzle de las prestaciones asistenciales de desempleo y para proteger realmente a quien más necesita una red de supervivencia frente a las consecuencias de las medidas de adaptación o mitigación frente al cambio climático.

2. LA TRADICIONAL CARACTERIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO ASISTENCIAL

La LGSS ha articulado dos niveles de protección por desempleo, un nivel contributivo y un nivel asistencial, prolongación del primero¹⁷, ambos de carácter público y obligatorio (art. 263.1 LGSS), este

13 Monereo Pérez, J.L., "El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", en AA.VV.: *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015, pág. 190.

14 López Insua, B.M., *La protección social de las personas inmigrantes: un modelo garantista*, Atelier, Barcelona, 2020, pág. 75.

15 Monereo Pérez, J.L., "El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", cit., pág. 194.

16 16 de junio de 2021, https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf.

17 Cavas Martínez, F., "Capítulo IX.- Desempleo", en AA.VV., *Contingencias y prestaciones de Seguridad Social en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Reus, Madrid, 2021, pág. 391.

último, complementario del anterior, garantiza la protección a las personas desempleadas que se encuentren en alguno de los supuestos regulados en el art. 274 LGSS (art. 263.3 LGSS).

La sencillez de la explicación anterior no debe suponer una simplificación de un modelo legal que ha sido calificado como complejo, selectivo, supletorio, inarticulado, híbrido, multinivel, inestabilidad permanente y reformado sucesivamente a semejanza de una prestación "frankenstein"¹⁸, la última de ellas en diciembre de 2023 por el RD-Ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, que, como su propio título indica, trata de simplificar, actualizar y extender la protección dispensada, y que entrará en vigor, al menos en su mayor parte, el 1 de junio de 2024. Sin embargo, la pretendida reforma no ha visto la luz al no verse convalidado el mencionado RD-Ley 7/2023 de conformidad con la Resolución de 10 de enero de 2024, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.

Esta derogación no empecé, sin embargo, el examen detallado de las medidas que pretendía introducir por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque se ha seguido trabajando en la modificación del RD-Ley en aquellos aspectos que a continuación se describen como más conflictivos en aras a su formulación como ley en un futuro próximo; y en segundo término, porque el estudio en profundidad de las medidas que contenía ofrecen una muestra de lo que pudo ser y, por ahora, no fue y cuáles podrían ser los beneficios o perjuicios de dichas previsiones.

En primer lugar, ciertamente resulta "complejo", dado que existe en efecto una articulación formal entre un sistema contributivo y un ámbito asistencial imperfecto que, en "algunos casos aparece como una prolongación y extensión del nivel contributivo y en otros, los menos, adquiere los rasgos típicos de un nivel asistencial puro o estricto"¹⁹, y precisamente la reforma de 2023 contribuye a la desaparición de estas últimas.

También cabe calificarlo como "selectivo de las situaciones de necesidad"²⁰ y "supletorio" de las carencias del contributivo, "para alargar o ampliar la cobertura de la Seguridad Social de quienes,

18 Álvarez Cuesta, H., "Los subsidios y rentas asistenciales no contributivas de desempleo", en AA.VV., *Seguridad Social para todas las personas*, Laborum, Murcia, 2021, págs. 492 y ss.

19 Monereo Pérez, J.L., "El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", cit., pág. 196.

20 Goñi Sein, J.L., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", en AA.VV., *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999, pág. 1790.

bien han agotado la prestación contributiva, bien no reúnen el periodo mínimo de carencia para obtenerla"²¹. Precisamente ante las incertidumbres generadas por las transiciones (digital y, por cuanto aquí importa, climática), parece preciso apuntalar este nivel de protección para que atienda a quienes se han visto expulsados durante un dilatado período del mercado laboral sin hacerles pasar por un filtro de prestaciones particularizadas o bien han visto cómo su carrera laboral es demasiado intermitente.

Su naturaleza es "híbrida"²², según jurisprudencia consolidada: "entre asistencial y contributiva que rebasa ampliamente los límites de una mera asistencia social. El carácter contributivo del mismo aparece sobre todo en la exigencia de que el interesado ha de tener cubierto un número de años de cotización previa, entre otros requisitos. Por otro lado, la particular prestación de que tratamos tiene también un significado de prejubilación, puesto que permite a quien pierde su trabajo a una edad avanzada y no encuentra un nuevo empleo, recibir una protección básica y de niveles reducidos pero que le garantiza la cobertura de período de tiempo que le falte hasta alcanzar la edad en que le pueda ser reconocida la pertinente pensión de jubilación"²³.

Como corolario, el sistema en su conjunto y especialmente los niveles segundo y tercero ha sido objeto de "múltiples y sucesivas reformas" a modo de aluvión (por señalar las más relevantes, RD-Ley 3/1989; Ley 22/1992; Ley 66/1997; Ley 22/1998; RD-Ley 16/2001; Ley 45/2002; Ley 22/2003; RD-Ley 3/2004; RD-Ley 5/2006; Ley 42/2006; Ley 43/2006; LO 3/2007; Ley 35/2010; Ley 28/2011; RD-Ley 3/2012; Ley 3/2012; RD-Ley 20/2012; Ley 11/2013; RD-Ley 5/2013; RD-Ley 11/2013; Ley 1/2014; RD-Legislativo 8/2015; RD-Ley 8/2019, hasta la última realizada por el RD-Ley 7/2023).

La única constante perdurable ha sido el cambio y la inestabilidad como seña de identidad, a la espera de poder imprimir un rumbo uniforme y adaptado a las diferentes circunstancias²⁴, en el caso presente, las transiciones climática y tecnológica, hasta el punto que ha llegado a apreciarse "una extrema desigualdad en la cobertura, atendiendo a diversos factores, en especial la edad, el sexo y el territorio, criterios sobre los que se articula unos profundos desequilibrios en esta rama de protección, a su vez reflejo de las desigualdades y brechas de diferente tipo en el mercado de trabajo español"²⁵.

Precisamente la última reforma "operada" en los subsidios trata de cumplir los objetivos de la mencionada Reforma 10 que se concretan en: "la simplificación de la regulación para permitir una

21 Vida Soria, J. et al., *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 487.

22 Blázquez Agudo, E., *Protección por desempleo. Los distintos niveles complementarios y sucesivos*, Juruá, Lisboa, 2016, pág. 97.

23 SSTs 29 diciembre 1992 (Rec. 1567/1991), 23 junio 1993 (Rec. 1711/1992), 23 diciembre 1994 (Rec. 1732/1994), 12 diciembre 2000 (Rec. 991/1999), 13 mayo 2008 (Rec. 901/2007), 28 octubre 2009 (Rec. 3354/2008).

24 Mercader Uguina, J.R., "Reformas" y "contrarreformas" en el sistema de protección por desempleo. La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, como telón de fondo", *Temas Laborales*, núm. 66, 2002, pág. 155.

25 Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", *Diario LA LEY*, núm. 10413, 26 de diciembre de 2023.

mayor flexibilidad en el acceso y una minoración de las cargas administrativas de manera que se facilite al ciudadano y a las empresas el conocimiento del mismo y la tramitación de las prestaciones, y se permita que el Servicio Público de Empleo Estatal implemente una mayor automatización de los subsidios de forma similar al de las prestaciones contributivas; la vinculación de esta protección con el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son personas en situación de desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones que posibiliten su reinserción; el acceso garantizado a los servicios de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a las personas beneficiarias del nivel asistencial de la protección por desempleo; la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad; la prevención de los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, ya que, al regularse dentro de la LGSS, se trataría de una prestación de Seguridad Social vinculada a la existencia de unas cotizaciones previas... Estas reformas, en suma, vienen a favorecer de manera transversal el objetivo de un mercado de trabajo inclusivo y resiliente y responden con coherencia a las políticas públicas para hacer el mercado más dinámico y con capacidad de respuesta para hacer frente a desafíos como el reto demográfico y las transiciones verde y digital" (Preámbulo del RD-Ley 7/2023, de 19 de diciembre).

Además, también pretende una activación para el empleo más intensa de las personas subsidiadas mediante la inclusión de reglas de compatibilidad del subsidio con un salario o de un llamado "complemento de apoyo" y el reforzamiento del control disciplinario de las personas beneficiarias, para lo cual reforma el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones²⁶. Al tiempo, ha tratado de simplificar y ampliar el ámbito subjetivo de las personas perceptoras de los subsidios de desempleo tal y como se analizará a continuación.

3. ACCIÓN PROTECTORA DE LOS SUBSIDIOS DE DESEMPLEO

La acción protectora de los subsidios asistenciales comprende, de seguir el art. 265 LGSS (que no ha sido reformado), las siguientes prestaciones:

- Subsidio por desempleo, es decir, el pago de una cantidad económica que, por la cuantía, está destinada a sufragar las necesidades más esenciales. Esta cuantía ha sido modificada tanto en su concreta cantidad como en los tramos de su percepción, tal y como se analizará en el apartado correspondiente.
- La entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de cincuenta y dos años. Estas cotizaciones tendrán

26 Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", cit.

efecto para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella en cualquiera de sus modalidades, así como para completar el tiempo necesario para el acceso a la jubilación anticipada. En ningún caso dichas cotizaciones tendrán validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización exigido para lucrar la pensión de jubilación, el cual ha debido quedar acreditado en la fecha de solicitud del subsidio para mayores de 52 años.

El RD-Ley 7/2023 ha disminuido el porcentaje; así, a efectos de determinar la cotización se tomará como base de cotización el 100 por cien de la base mínima de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social, vigente en cada momento y, en caso de percibir el complemento de apoyo al empleo, la base por la que deberá cotizarse se reducirá en proporción a la jornada trabajada. Esta cotización destinada a la jubilación podrá extenderse a otros colectivos de trabajadores (art. 280.9 LGSS). La disposición transitoria 3ª del RD-Ley 7/2023 establece dos regímenes transitorios de cotización en este caso: de un lado, subsidios nacidos antes del 1 de junio de 2024, que cotizarán siempre por el 125% de la base de cotización mínima; y de otro, los lucrados a partir de tal fecha, que cotizarán por el 100% de la base de cotización mínima a partir del año 2028, con un periodo transitorio decreciente desde el 125% hasta el 105% en 2027²⁷. La cuestión está en determinar si el ahorro en cotizaciones hubiera redundado en un elevado gasto en complementos por mínimos de las futuras pensiones²⁸.

- El “reformado” art. 282.3 diseñaba un complemento de apoyo al empleo destinado a quienes accedan al subsidio por desempleo manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial, así como quienes siendo beneficiarios del subsidio por desempleo o del subsidio de mayores de 52 años se reincorporen al mercado laboral, ya sea porque pasen a estar contratados a tiempo completo o a tiempo parcial. En tales casos, el subsidio se convertirá en este complemento de apoyo al empleo de conformidad con la cuantía indicada en el precepto.
- Derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria y, en su caso, a las prestaciones familiares, en las mismas condiciones que los trabajadores incluidos en algún régimen de Seguridad Social.
- Acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable (art. 265.2 LGSS). Estos mecanismos unen las dos medidas que favorecen el concepto de transición justa ambiental: la recualificación hacia un empleo medioambientalmente sostenible y la protección social y se unen al impulso que se ha tratado de dar a la activación para el empleo, merced a la mencionada compatibilidad y con el fin de evitar la falsa disyuntiva entre trabajo o subsidio.

27 Arenas, M.: “Comentario de urgencia a la reforma en materia de desempleo del RDLey 7/2023”, en <https://miguelonarenas.blogspot.com/2023/12/comentario-de-urgencia-la-reforma-en.html> (26 de diciembre de 2023).

28 Tortuero Plaza, J.L.: “La reforma del desempleo asistencial y las conclusiones del XXXIII Congreso de la AEDTSS”, *Brief AEDTSS*, núm. 77, 2024.

4. LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO “COMUNES”: EL SUBSIDIO POR AGOTAMIENTO Y EL “CONTRIBUTIVO”

El art. 264 LGSS, no modificado por el RD-Ley 7/2023, enumera las personas protegidas sin distinción entre prestación contributiva o asistencial, debido a que, en la mayor parte de los casos, aquella es el pórtico de entrada para acceder a la analizada, sin olvidar la puerta abierta a la incorporación de otros colectivos dejada en manos del Gobierno (art. 264.3 LGSS).

Sin embargo, el art. 274 LGSS, que enumera con mayor detalle los requisitos de acceso, sí había sido reformado en orden a facilitar el acceso a la protección dispensada. De este modo, se ampliaba el ámbito de cobertura de los subsidios hasta tal punto que se estima un incremento en torno al 40%, proporcionando un decidido impulso al carácter asistencial del desempleo²⁹.

Así, este precepto configuraba dos tipos de subsidios por desempleo, cuyos requisitos comunes son la carencia de rentas y no tener derecho a una prestación contributiva por desempleo.

Estos dos tipos “generales” de subsidio eran los siguientes:

a. Subsidio por agotamiento de una prestación por desempleo

La genérica referencia al agotamiento de una previa prestación requiere de dos reflexiones, de un lado, y siguiendo la doctrina anterior a la reforma de 2023, parece exigir que haya finalizado única y exclusivamente por el transcurso del tiempo máximo a que tuviera derecho y no por sanción, por ejemplo; ni tampoco cuando su abono se hace en la modalidad de pago único³⁰. Esta última objeción acaba lastrando las iniciativas emprendedoras, al sumar un obstáculo más y una red de protección menos.

De otro, la prestación agotada puede ser contributiva, pero también los Tribunales han venido considerando cómo “el acceso... puede venir dado desde el agotamiento de cualquiera de las prestaciones que configuran el sistema de Seguridad Social, en materia de protección por desempleo, como es la renta activa de inserción (si bien su desaparición hará superflua tal posibilidad) y no solo de las prestaciones contributivas o asistenciales reguladas en la LGSS”³¹.

Desaparecían así los límites de edad, ampliándose a las personas más jóvenes y uno de los grupos considerados más vulnerables a las medidas derivadas del cambio climático, aun cuando subsiste

²⁹ Molina Navarrete, C., “La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)”, cit.

³⁰ Luján Alcaraz, J., “Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo”, en AA.VV.: *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2003, pág. 1137.

³¹ STS 16 diciembre 2020 (Rec. 3061/2018).

una submodalidad: en caso de ser menor de cuarenta y cinco años sin responsabilidades familiares se exigirá, además, que la prestación por desempleo agotada haya tenido una duración igual o superior a 360 días. Las estimaciones del Ministerio de Trabajo es que en esta situación se encuentren en torno a 150.000 personas³².

Por responsabilidades familiares, el art. 275.3 LGSS definía el concepto de unidad familiar como aquella la compuesta por la persona solicitante o beneficiaria, su cónyuge y los hijos e hijas menores de veintiséis años, o mayores con discapacidad, o menores acogidos y acogidas o en guarda con fines de adopción o acogimiento, que convivan o dependan económicamente de la persona solicitante o beneficiaria. Asimismo, y como novedad incluye dentro de la misma a las personas en guarda con fines de adopción y a la pareja de hecho³³ que conviva con la persona solicitante o beneficiaria con independencia de la acreditación de hijos o hijas en común. De este modo, la LGSS acogía tímidamente "nuevos" modelos de familia, pero seguían sin entrar en el cómputo otros familiares³⁴, lo cual conlleva tanto un excesivo efecto expulsivo³⁵, como cierra los ojos a la realidad en sus múltiples conformaciones del término "familia" a diferencia del ingreso mínimo vital³⁶.

La exigencia de la "carga" se interpreta en términos de asistencia y no de convivencia³⁷, así, aun cuando no se conviva con ellos (en el caso, el beneficiario está en prisión) sí se considera que los tiene a su cargo³⁸ si precisan su ayuda (art. 18.3 RD 625/1985).

Es posible admitir la existencia de una misma unidad familiar de más de un subsidio por responsabilidades familiares, pero no alegar las mismas cargas familiares por más de un miembro de la unidad para la obtención del subsidio (art. 18.4 RD 625/1985)³⁹.

En cuanto a la dependencia económica de la unidad familiar, ha de ser acreditarse en la fecha de la solicitud del alta inicial o de las prórrogas o reanudaciones del subsidio que la suma de las rentas obtenidas durante el mes natural anterior a dichas fechas por el conjunto de la unidad familiar, incluida la persona solicitante o beneficiaria, dividida entre el número de miembros que la componen, no supere

32 Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", cit.

33 Se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos de un año de antelación, no requiriéndose este requisito en el caso de que existan hijos o hijas en común (art. 275.3 LGSS).

34 STS 17 octubre 2018 (Rec. 3600/2016).

35 Monereo Pérez, J.L., *El sistema de protección por desempleo en España*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997, pág. 132.

36 Al respecto, Álvarez Cuesta, H., "El ingreso mínimo vital en la encrucijada", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, núm. 2, 2021, págs. 243 y ss.

37 STS 11 abril 2000 (Rec. 2770/1999).

38 STS 10 diciembre 2012 (Rec. 4389/2011).

39 Garrido Pérez, E., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", en AA.VV., *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2003, pág. 1384.

el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 275.2 LGSS). A la vista del precepto, cabe valorar positivamente la forma de computar la dependencia económica y la carencia de rentas, ahora directamente realizado el cálculo en cómputo de unidad familiar, incluida la persona beneficiaria (ingresos/número de personas), y abandonado el doble umbral de carencia (primero persona solicitante y luego el resto de la unidad familiar)⁴⁰.

Al final, en el nivel asistencial las responsabilidades familiares actúan de dos maneras, bien para mejorar la cobertura del subsidio, bien para tener derecho al mismo en caso de los menores de 45 años.

De conformidad con lo indicado, los menores de 45 años con responsabilidades familiares hubieran accedido al subsidio (al igual que sucedía con la regulación anterior) y los que no alcancen tal edad y tampoco tengan responsabilidades familiares hubieran accedido al subsidio si han trabajado por cuenta ajena al menos 1080 días (al menos 3 años), generado la prestación contributiva correspondiente de al menos un año y la han agotado por no haber podido incorporarse de nuevo al mercado laboral. A través de esta vía se hubiera ampliado el ámbito subjetivo de los subsidios, protegiendo a quienes han trabajado, han perdido su empleo y no han podido encontrar otro empleo, situación habitual en ciertos territorios y en ciertos sectores a resultas de las estrategias de adaptación o mitigación frente al cambio climático.

b. Subsidio “contributivo”

Este tipo exige encontrarse en situación legal de desempleo (por tanto, procedería incorporar en este subsidio toda la elaboración judicial y doctrinal sobre esta condición de acceso a la prestación contributiva), sin tener cubierto el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la prestación contributiva, siempre que hayan cotizado al menos tres meses. A continuación, establecía una regla de compatibilidad “podrán acceder a estos subsidios quienes mantengan uno o varios contratos a tiempo parcial, siempre que la suma de las jornadas trabajadas en dichos contratos sea inferior a una jornada completa y cumplan el resto de los requisitos”.

La percepción del mismo, como sucedía con la regulación anterior, impedía utilizar las cotizaciones para lucrar una prestación contributiva, forzando a la persona beneficiaria a un cálculo de posibilidades (encontrar un nuevo empleo para optar a una prestación contributiva a la que se sumaría, en su caso, una posterior asistencial) o bien solicitar esta y “perder” el tiempo trabajado para una futura prestación. En el fondo, este subsidio es uno de los directamente vinculados con la configuración actual del mercado laboral (hipertemporal y parcial) y hubiera sido (es) muy utilizado en ese círculo vicioso de trabajo precario y desempleo; al que se incorpora como red de seguridad la posibilidad de su compatibilidad con un trabajo, para evitar la falsa disyuntiva —ya advertida— entre trabajo y subsidio.

40 Arenas, M., “Comentario de urgencia a la reforma en materia de desempleo del RDLey 7/2023”, en <https://miguelonarenas.blogspot.com/2023/12/comentario-de-urgencia-la-reforma-en.html> (26 de diciembre de 2023).

De nuevo el RD-Ley 7/2023 ampliaba el ámbito subjetivo de quienes pueden acceder a estos subsidios, al fijar como requisito para acceder al denominado "subsidio contributivo" los tres meses cotizados en lugar de los seis meses anteriores y eliminar el requisito de responsabilidades familiares, que se utilizará para ampliar la cobertura del mismo.

5. REQUISITOS COMUNES PARA ACCEDER A LOS SUBSIDIOS

Por cuanto hace a los requisitos comunes a ambas modalidades, la LGSS exige:

- En la fecha de la solicitud del subsidio se exigirá no tener derecho a la prestación contributiva por desempleo, no encontrarse en supuesto de incompatibilidad y carecer de rentas propias, o bien, alternativamente, acreditar responsabilidades familiares para el reconocimiento de los subsidios por su duración máxima en los términos ya examinados.
- El reconocimiento del derecho al subsidio (y no la solicitud) exigirá la inscripción como demandante de empleo, así como la suscripción del acuerdo de actividad regulado en el artículo 3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero. Este requisito cumple una doble función: por un lado, da respuesta a la "política de empleo tendente a mantener promover y o desarrollar la formación profesional de los empleados como instrumento para favorecer el retorno del desempleado a la vida activa laboral y, por otra, constituye un medio de control de la veracidad de la situación de desempleo"⁴¹.

Se eliminaba el requisito de figurar inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, requisito calificado como "caprichoso"⁴², y que tenía como fin "constatar la persistencia en la imposibilidad de encontrar un empleo"⁴³ y situaba a las personas solicitantes en el limbo de la expectativa de su cobertura.

Sigue en la misma línea la previsión contenida en la "nueva" disposición adicional 54^a LGSS: "las personas beneficiarias del subsidio por desempleo tendrán garantizado, en todo caso, el acceso al itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil" regulado en el art. 56.1.c) Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y dentro del marco del acuerdo de actividad. Dicho plan personalizado prestará especial atención a la eliminación de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad, origen nacional y origen étnico; y detallará las principales actividades propuestas con objeto de mejorar la empleabilidad del usuario, teniendo en cuenta las necesidades del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o es-

⁴¹ Goñi Sein, J.L., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", cit., pág. 1800.

⁴² Goñi Sein, J.L., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", cit., pág. 1798.

⁴³ Ruano Albertos, S., "Requisitos comunes de acceso a las distintas modalidades de subsidio por desempleo", *Tribuna Social*, núm. 150, 2003, pág. 22.

tratégicos (de especial interés los vinculados con la transición ecológica) o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social, así como sus necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral. De nuevo, forzoso resulta subrayar la importancia de la prospección respecto de las competencias que demanda la economía verde y circular en el nuevo modelo productivo.

- Acreditar carencia de rentas. Más complejo (como en todas las prestaciones no contributivas) resulta perfilar la carencia de rentas propias en la fecha de la solicitud del alta inicial o de las prórrogas o reanudaciones del subsidio. En este caso, se fija un umbral en la percepción de rentas de cualquier naturaleza de la persona solicitante o beneficiaria durante el mes natural anterior, a dichas fechas no superen el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 275.1 LGSS).

Este concepto ha generado múltiples conflictos interpretativos en cuanto hace a su definición misma y al momento temporal de su cómputo. Respecto al primero, el concepto de rentas y el umbral es "totalizador y omnicompreensivo", pero utilizando una noción propia distinta al de las prestaciones no contributivas⁴⁴.

Para los subsidios por desempleo, se consideraban como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social (art. 275.4 LGSS).

El "nuevo" apartado 5 del art. 275 LGSS se ocupaba de determinar cuáles no se consideran rentas o ingresos computables:

- a. El importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social percibidas por la persona solicitante o beneficiaria.
- b. El importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo, con independencia de que su pago se efectúe de una sola vez o de forma periódica, tal y como ya había determinado la jurisprudencia.
- c. El importe de las percepciones económicas obtenidas por asistencia a acciones de formación profesional o en el trabajo o para realizar prácticas académicas externas que formen parte del plan de estudios, obtenidas por la persona solicitante o beneficiaria o por cualquier otro miembro de la unidad familiar. Esta modificación, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2024, responde a la necesidad de apostar por la formación y por la recualificación frente a las nuevas competencias demandadas por los empleos respetuosos con el medioambiente.

⁴⁴ Blázquez Agudo, E., *Protección por desempleo. Los distintos niveles complementarios y sucesivos*, cit., pág. 100.

- d. A efectos de reanudaciones y prórrogas del subsidio, las rentas derivadas del trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o a tiempo parcial devengadas por la persona beneficiaria, durante el periodo de percepción del complemento de apoyo al empleo. Esta previsión guarda relación con la nueva compatibilidad regulada en el RD-Ley 7/2023.
- e. Las rentas del trabajo y las prestaciones públicas percibidas por la persona solicitante que no se mantengan en la fecha de la solicitud.

Los Tribunales habían venido incorporando otras exclusiones: no se considera como renta computable a efectos de constatar el requisito el importe total del plan de pensiones rescatado, pero sí habrá de considerarse como tal la plusvalía que hubiera generado dicho plan desde su constitución hasta el rescate⁴⁵. También "deben excluirse para determinar las rentas computables para tener derecho al subsidio por desempleo la cuantía de la revalorización de la pensión correspondiente a las dos pagas extraordinarias". Tampoco computan las becas de estudios⁴⁶. Por el contrario, "deben incluirse las cantidades recibidas en concepto de recargo de prestaciones"⁴⁷.

Las rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto. El rendimiento que procede de las actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, se computará por ingresos y los gastos necesarios para su obtención (art. 275.4 LGSS)⁴⁸. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100 por ciento del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda⁴⁹ habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas.

Los ingresos procedentes del capital inmobiliario o mobiliario han de imputarse por mitades cuando la persona beneficiaria esté casada en régimen de gananciales y no procede de un bien privativo⁵⁰. En cuanto a los premios obtenidos en concursos, son considerados ganancia patrimonial, pues "se acomodan mejor a un ingreso irregular ya que permite, dada su falta de periodicidad y a partir del momento en el que se produce el ingreso en el patrimonio comenzar el cómputo aplicando a su valor el 50% del tipo de interés legal del dinero vigente"⁵¹. Y el "bien adquirido por vía

45 STS 3 febrero 2016 (Rec. 2576/2014).

46 STS 16 noviembre 2010 (Rec. 1125/2010).

47 García Piñero, N., "El subsidio por desempleo: conceptos computables para determinar las rentas del beneficiario. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (Burgos) de 13 de julio de 2010", *Aranzadi Social*, núm. 59, 2011.

48 Un exhaustivo análisis de los criterios jurisprudenciales al respecto en Cavas Martínez, F., "Capítulo IX.- Desempleo", cit., págs. 392 y ss.

49 STS 13 octubre 2009 (Rec. 4174/2008).

50 STS 2 diciembre 2012 (Rec. 909/2011).

51 STS 16 julio 2014 (Rec. 2387/2013).

hereditaria, se computa cuando se otorga la escritura pública de partición de la herencia, momento en que se dicho bien se incorpora al patrimonio, y no cuando posteriormente se enajena el mismo”⁵².

Los requisitos de carencia de rentas y, en su caso, de existencia de responsabilidades familiares deberán concurrir en el momento de la solicitud del subsidio, así como en el momento de la solicitud de sus prórrogas o reanudaciones (art. 275.7). Como novedad, y a los efectos de determinar si se cumplen los requisitos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares, en la solicitud de alta inicial, reanudación y de las prórrogas del subsidio, el apartado 6 del art. 275 LGSS prevé que la persona interesada suscriba una declaración responsable en la que haga constar todas las rentas e ingresos obtenidos durante el mes natural anterior tanto por ella, como, en su caso, por el resto de los miembros de su unidad familiar. Dicha declaración será posteriormente contrastada con los datos que consten en sus declaraciones tributarias.

A continuación, advierte cómo la ocultación de rentas a la entidad gestora por parte de los solicitantes que, de haberlas tenido en cuenta, hubieran supuesto la denegación de la solicitud inicial, reanudación o de prórroga implicará que el importe correspondiente al derecho reconocido en base a la misma sea declarado indebidamente percibido por la persona trabajadora, por lo que se le reclamará y el período indebidamente percibido, además, se entenderá como consumido a todos los efectos (art. 275.6 LGSS).

6. EL RENOVADO SUBSIDIO DE “PREJUBILACIÓN”

El RD-Ley 7/2023 dedicaba un renovado art. 280 al denominado “subsidio de prejubilación”⁵³, destinado a los mayores de 52 años desempleados que cumplan los siguientes requisitos:

- Hayan agotado una prestación contributiva por desempleo o hayan trabajado al menos tres meses y estén en situación legal de desempleo. Específicamente deja fuera a quienes hayan percibido o agotado el programa de Renta Activa de Inserción, o hayan agotado la prestación por cese de actividad de las personas trabajadoras autónomas.
- Hayan cumplido 52 años y en la fecha del hecho causante del subsidio acrediten todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

En cuanto hace a la edad necesaria, el art. 280.1 (a semejanza del anterior art. 274.4 LGSS) admitía cierta flexibilización para quienes acreditaban los requisitos para acceder a los subsidios comunes por desempleo y a la jubilación, pero no la edad de 52 años. En tal caso, permitía solicitar el

⁵² STS 5 octubre 2012 (Rec. 270/2012).

⁵³ Alarcón Caracuel, M.R. y González Ortega, S., *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 134 y ss.

acceso a este subsidio a partir de la fecha en que cumplan dicha edad, siempre que cumplan el resto de requisitos establecidos y que hayan permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo desde la fecha del agotamiento de la prestación contributiva o de la situación legal de desempleo, hasta la fecha de la solicitud⁵⁴. En este supuesto se consideraba como fecha del hecho causante la del cumplimiento de la edad de cincuenta y dos años.

También preveía que pudieran solicitar el subsidio para trabajadores mayores de cincuenta y dos años quienes cumplan todos los requisitos necesarios para acceder al mismo en la fecha en la que tengan derecho a reanudar cualquier subsidio, así como quienes, reuniendo dichos requisitos, cumplan la edad de cincuenta y dos años durante la percepción de cualquiera de los subsidios comunes. En este supuesto se considerará como fecha del hecho causante la de la reanudación del subsidio.

- Hayan cotizado efectivamente en España por desempleo durante al menos seis años⁵⁵. Se insiste en la marginación de las personas autónomas que pueden verse en la imposibilidad de acceder a este subsidio y sin oportunidad real de volver al mundo laboral por su edad.
- Carezcan de rentas propias y mantengan dicha carencia durante toda la percepción del subsidio. A tales efectos, vendrán obligados a comunicar a la entidad gestora cualquier incremento en sus rentas que pudieran afectar al mantenimiento de su derecho, en el momento en que dicha circunstancia se produzca.

Para mantener la percepción de este subsidio los beneficiarios deberán presentar ante la entidad gestora una declaración anual de sus rentas, como sucedía en la regulación anterior, acompañada de la documentación acreditativa que corresponda. Dicha declaración se deberá presentar cada vez que transcurran doce meses desde la fecha del nacimiento del derecho o desde la fecha de su última reanudación, en el plazo de los quince días hábiles siguientes a aquel en el que se cumpla el período señalado.

Cuando, con ocasión de la tramitación de la declaración anual de rentas, el beneficiario comunique o la entidad gestora detecte que, durante algún periodo dentro de los doce meses anteriores, se han dejado de cumplir los requisitos de carencia de rentas, se procederá a la suspensión del subsidio por el periodo durante el que se hayan dejado de reunir dichos requisitos, regularizando los periodos e importes percibidos.

⁵⁴ Aclara la norma que se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días naturales, no computándose los periodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario (art. 280.1 LGSS).

⁵⁵ Incluidos los cotizados en cualquier país de la Unión Europea o en Estado con Convenio bilateral que reconozca la totalización de periodos cotizados, STS 7 marzo 2005 (Rec. 894/2004).

Si el incumplimiento de los requisitos durante algún periodo dentro de los doce meses anteriores a la fecha en la que se ha de presentar la declaración anual de rentas no fuera comunicado por el beneficiario en el momento de producirse ni con ocasión de la primera declaración anual de rentas tras producirse dicha circunstancia, ni hubiera podido ser detectado durante la tramitación de esta primera declaración anual de rentas por la entidad gestora, una vez constatado por ésta, procederá a la regularización del derecho por el periodo que corresponda por incumplimiento de los requisitos, así como al inicio del correspondiente procedimiento sancionador por no comunicar la concurrencia de una causa de suspensión del derecho en el momento de producirse (art. 280.8 LGSS).

Este "subsidio ha sido prácticamente la única vía de protección para quienes perdían su empleo a una edad en la que es ilusorio pensar que existe posibilidad real de reincorporarse al mercado de trabajo"⁵⁶. De hecho, "una de las finalidades de este subsidio es la de servir como 'puente' o 'enlace' hacia la jubilación, asumiendo la cruda realidad de que, en los casos más graves, no hay esperanza" de volver a obtener un trabajo o al menos uno indefinido". Si desapareciera este subsidio o se endurecieran (como ya sucedió) sus requisitos de acceso, significaría "simple y llanamente arrojarlos a la desprotección" y poner un lastre inamovible a su calidad de vida durante la jubilación⁵⁷, y más en un contexto de transición climática que demanda y fuerza a la recualificación y a la búsqueda de otras ocupaciones laborales, cada vez con mayor dificultad cuanto mayor sea la edad.

El derecho a este subsidio por desempleo nace a partir del día siguiente al del hecho causante, siempre que se solicite en plazo de quince días siguientes a la fecha del mismo. Solicitado fuera de dicho plazo, el derecho al subsidio nacerá el día de presentación de la solicitud (art. 280.3 LGSS), en este caso sin minorar su duración, pero sin posibilidad de retrotraer la percepción.

Su cuantía coincide con la tradicional de los subsidios por desempleo: era igual al 80 por ciento del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento, quedando lejos de la cuantía fijada para los subsidios comunes. Esta diferencia parece intentar justificarse por un doble dato: la mayor duración de este subsidio (se mantiene hasta la edad de jubilación) y el beneficio de la cotización por jubilación⁵⁸.

En cuanto a sus causas de suspensión, el art. 280.5 remitía a las comunes para el resto de subsidios, a las que añade las dos siguientes:

- a. Cuando se cumplan doce meses desde la fecha de nacimiento del derecho o de su última reanudación, cuando no se haya presentado la declaración anual de rentas. El derecho se reanudará a partir de la fecha en que se solicite la misma aportando la declaración anual de rentas.

56 Vicente Palacio, A., "Tránsitos y Conexiones entre el Empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años", *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 30, 2014, pág. 56.

57 Pérez del Prado, D., "Las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo", *Temas laborales*, núm. 147, 2019, pág. 195.

58 Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", cit.

b. En la fecha en que se deje de cumplir el requisito de carencia de rentas propias por tiempo inferior a doce meses. De igual forma, el derecho se reanudará a partir de la fecha en que de nuevo se cumpla el requisito de carencia de rentas, siempre que, en este caso, la solicitud de reanudación se presente dentro del plazo de los quince días siguientes al de dicho cumplimiento. En caso contrario, el subsidio se reanudará a partir de la fecha de su solicitud.

Este plazo de doce meses se ampliará por el periodo que se realicen trabajos por cuenta propia o ajena. En este caso se exigirá que el último cese previo a la reanudación sea involuntario o constituya situación legal de desempleo.

En fin, procederá la denegación de la reanudación solicitada una vez transcurridos doce meses desde la fecha de efectos de la suspensión del subsidio.

Por cuanto hace a la extinción, de nuevo el apartado 6 del art. 280 remitía a las causas comunes para el resto de subsidios, exceptuando el transcurso del plazo de seis años desde la fecha de baja de la prestación sin haber reanudado el derecho. Asimismo, introducía dos nuevas: de un lado, por el incumplimiento de los requisitos de carencia de rentas durante un periodo igual o superior a doce meses; de otro, por el transcurso de doce meses desde la fecha de efectos de su suspensión sin haberse reanudado, salvo la ampliación de la suspensión prevista en caso de realización de trabajos por cuenta propia o ajena.

La cotización por parte de la entidad gestora por la contingencia de jubilación durante la percepción de este subsidio también había sido modificada. Dichas cotizaciones hubieran tenido efecto para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella en cualquiera de sus modalidades, así como para completar el tiempo necesario para el acceso a la jubilación anticipada, pero no para acreditar el período mínimo para el acceso a la pensión, que ha debido quedar acreditado en la fecha de la solicitud.

Así, a efectos de determinar la cotización, se hubiera tomado como base de cotización el 100 por cien de la base mínima de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social, vigente en cada momento y en caso de percibir el complemento de apoyo al empleo, la base por la que deberá cotizarse se reducirá en proporción a la jornada trabajada (art. 280.9 LGSS). Si bien se incluye un período transitorio analizado *supra*.

7. LOS SUBSIDIOS QUE HUBIERAN DESAPARECIDO

La remodelación y aparente simplificación efectuada por el RD-Ley 7/2023 hubiera eliminado del farragoso elenco de subsidios algunos de ellos, bien para integrarlos en los dos comunes (como el previsto por responsabilidades familiares, el denominado contributivo y el previsto para mayores de 45 años), bien para hacerlos desaparecer de su ámbito de protección. Asimismo, hubiera desaparecido la renta activa de inserción y el subsidio por desempleo extraordinario.

De atender al número de personas beneficiarias en la actualidad, cabe comprobar que son los más minoritarios en número de beneficiarios: en noviembre de 2023, 736.074 personas estaban percibiendo uno de los subsidios existentes en ese momento⁵⁹; 133.916 el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva; 440.484, el destinado a mayores de 52 años; 139.385, el denominado subsidio contributivo; 2.981 emigrantes retornados; 6.994 liberados de prisión; 1.062 inválidos recuperados y el resto percibe subsidios extraordinarios o la renta activa.

Específicamente respecto a los subsidios, hubiera desaparecido, en primer lugar, el destinado a los emigrantes retornados, previsto para las personas trabajadoras españolas que hayan emigrado y hayan retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, acrediten haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos Estados desde su última salida de España, carecieran de rentas y no tengan derecho a la prestación por desempleo. Por tanto, se exige volver de un país donde no se reconozca la exportación de la prestación, y no el agotamiento de la misma⁶⁰.

Quienes han estado protegidos por este subsidio no hubieran obtenido idéntica (o parecida) prestación por parte del ingreso mínimo vital, habida cuenta este último requiere un año de residencia legal y efectiva en territorio español⁶¹, y entre sus excepciones no contempla a los emigrantes retornados. No obstante, y sin perjuicio de la normativa que hubiera desarrollado la transitoriedad entre subsidios e ingreso mínimo, este colectivo habría encontrado respuesta a su situación en las rentas mínimas autonómicas, pues como regla general prevén excepciones al tiempo de residencia vinculadas al proceso de retorno del extranjero de sus conciudadanos.

En segundo término, el subsidio destinado a quien haya sido declarado plenamente capaz o incapacitado en el grado de incapacidad permanente parcial como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de incapacidad en los grados de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez. La razón de ser radica en que no pueden acceder a prestaciones contributivas por desempleo con cargo a las cotizaciones acumuladas antes de la declaración de invalidez⁶² y encuentran severos obstáculos a su retorno al mercado laboral.

Dado que con este subsidio no importa la edad, la unidad de convivencia, ni se exige ningún requisito de vida independiente, podría haber dejado fuera (a la espera de su regulación) a varias de las personas (apartadas del mundo laboral sin haber seguido ningún proceso de recualificación o reciclaje) que hubieran tenido derecho a percibir este subsidio, pero no el ingreso mínimo vital.

59 Datos SEPE noviembre de 2023: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/estadisticas-prestaciones/informe-prestaciones.html>

60 Garrido Pérez, E., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", cit., pág. 1392 y Luján Alcaraz, J., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", cit., pág. 1139.

61 Analizando el requisito, Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020, pág. 69 y Gómez Gordillo R., "El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones", *Revista de Derecho Social*, núm. 91, 2020, págs. 37 y ss.

62 Luján Alcaraz, J., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", cit., pág. 1141.

En tercer lugar, se eliminaba el previsto para las personas liberadas de prisión, los menores liberados de un centro de internamiento en el que hubieran sido ingresados como consecuencia de la comisión de hechos tipificados como delito, siempre que, además de haber permanecido privados de libertad por más de seis meses, en el momento de la liberación sean mayores de dieciséis años; y para las personas que hubiesen concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia, siempre que el mismo hubiera durado un período superior a seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal.

Este supuesto (y los variados beneficiarios) son los únicos donde la prestación se convierte en una verdadera prestación no contributiva⁶³, habida cuenta no requiere ningún tipo de requisito vinculado con una previa cotización, solo la situación de necesidad y el hecho causante, en este caso configurado como sigue: no tener derecho a la prestación por desempleo contributiva y siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses.

Ese período de seis meses de estancia en prisión efectiva, independientemente de la duración de la condena, hace presumir la dificultad de reinserción en el mercado laboral (art. 25.2 CE)⁶⁴, en tanto la finalidad del subsidio "se relaciona de manera directa con las especiales dificultades personales y laborales en las que se encuentran al ser excarcelados, pues es presumible que su vínculo contractual previo hubiese quedado extinguido, precisamente por la entrada en prisión [o que carecieran de él a la entrada en prisión] y que se encuentren con especiales dificultades para encontrar empleo, dando el tiempo que han permanecido fuera del mercado laboral"⁶⁵.

Como último requisito, se ha limitado el acceso al mismo en función del tipo de delito por el que hubieran sido condenados, por tal motivo, solo han podido obtener el subsidio cuando acrediten, mediante la oportuna certificación de la Administración penitenciaria, los siguientes extremos:

- En el caso de los liberados de prisión condenados por los delitos contemplados en las letras a) (Delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo o b) (Delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal) del artículo 36.2 del Código Penal, que han cumplido los requisitos exigidos en el artículo 72.6 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria⁶⁶.

63 Blázquez Agudo, E., *Protección por desempleo. Los distintos niveles complementarios y sucesivos*, cit., pág. 109.

64 STCo 153/1994, de 23 de mayo,

65 Arias Domínguez, A., "El tratamiento legal del subsidio de desempleo para los liberados de prisión. Comentario a la STSJ Cataluña, de 13 de septiembre de 2005", *Aranzadi Social*, núm. 21, 2006.

66 "Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo

– En el caso de los liberados de prisión condenados por los delitos contemplados en las letras c) (abuso o agresión sexual) o d) (delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores) del artículo 36.2 del Código Penal, que han satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales, y que han formulado una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito.

De nuevo, el contraste entre la facilidad en el acceso a este tipo de subsidio (sin requerir el cumplimiento de ulteriores condiciones por parte de una hipotética unidad familiar) y la automaticidad en su concesión, frente a las trabas del ingreso mínimo vital hubiera podido sin protección a quien saliera de prisión después de un largo tiempo e incumplir con ello la finalidad de reinserción prevista en la normativa penitenciaria.

Ante la supresión de los subsidios enumerados, la disposición adicional 1ª RD-Ley 7/2023 contemplaba, con el fin de garantizar la transición adecuada hacia la prestación de ingreso mínimo vital y de conformidad con un futuro desarrollo reglamentario, "en las situaciones de extinción del subsidio por agotamiento, renuncia o por superar el límite de ingresos previsto, sin haberse reinsertado en el mercado laboral; la entidad gestora del subsidio por desempleo remitirá a la entidad gestora del ingreso mínimo vital el consentimiento de los interesados así como los datos que a tal efecto se determinen con la finalidad de que dicha entidad gestora tramite, en su caso, la prestación de ingreso mínimo vital".

8. NACIMIENTO Y PRÓRROGA DE LOS SUBSIDIOS: LA ORIENTACIÓN HACIA EL TRABAJO

El derecho al subsidio por desempleo hubiera nacido a partir del día siguiente al del hecho causante siempre que se solicite en los quince días hábiles siguientes a la fecha del mismo, habida cuenta se había eliminado el plazo de espera del mes. Solicitado fuera de dicho plazo, pero dentro de los seis meses siguientes a la fecha del hecho causante, hubiera nacido el día de presentación de la solicitud, sin que la norma estableciera sanción o consumición del mismo. Asimismo, se regulaban los efectos de la realización de trabajos durante el plazo con la idea de dar prioridad a la búsqueda de empleo frente a la imperiosa exigencia de solicitar la prestación y desaparece el concepto penalización de días consumidos por solicitud extemporánea⁶⁷.

de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades".

⁶⁷ Tortuero Plaza, J.L.: "La reforma del desempleo asistencial y las conclusiones del XXXIII Congreso de la AEDTSS", cit.

Hecho causante del subsidio era aquella en la que se produce el agotamiento de la prestación contributiva por desempleo si se accede al subsidio por esta circunstancia, y la de la última situación legal de desempleo si se accedía por acreditar cotizaciones insuficientes para el acceso a la prestación contributiva. En caso de que con posterioridad a la fecha del hecho causante se hubiera trabajado por cuenta propia o ajena, para acceder al subsidio hubiera sido necesario que el cese en el último trabajo sea, respectivamente, involuntario o con situación legal de desempleo. De nuevo conviene destacar las previsiones destinadas a favorecer el trabajo durante su percepción.

Si el subsidio por desempleo se solicitara una vez transcurridos los seis meses desde la fecha del hecho causante, la solicitud hubiera sido denegada⁶⁸, salvo que el solicitante se encontrara realizando trabajos por cuenta propia o ajena, o percibiendo la prestación por incapacidad temporal o por nacimiento y cuidado de menor, en cuyo caso se ampliaría el plazo de solicitud hasta los quince días hábiles siguientes a la finalización del trabajo o extinción de la prestación (art. 276.1 LGSS).

Por cuanto hace a las prórrogas hasta su duración máxima, el RD-Ley 7/2023 modificaba los plazos de las mismas, pasando de prórrogas cada seis meses a cada tres con la finalidad de controlar su percepción y las medidas de activación para el empleo. Por tal razón, cada vez que se hayan devengado tres meses de su percepción, los beneficiarios habrían debido presentar una solicitud de prórroga, acompañada de la documentación acreditativa del mantenimiento de los requisitos de acceso.

Dicha solicitud de prórroga debía presentarse en el plazo de los quince días hábiles siguientes a la finalización del periodo trimestral. Presentada en dicho plazo, el subsidio se prorrogaría desde el día siguiente a la fecha de agotamiento del período de derecho trimestral. En otro caso, el derecho a la prórroga hubiera tenido efectividad a partir del día de su solicitud, siempre que esta se presente dentro de los seis meses siguientes a la fecha del agotamiento del periodo trimestral. Si la prórroga se solicitara fuera de este plazo de los seis meses, la solicitud sería denegada, salvo que el último día de este plazo, el solicitante se encontrara realizando trabajos por cuenta propia o ajena, en cuyo caso se ampliaría el plazo de solicitud hasta los 15 días siguientes a la finalización del trabajo. En este caso se exigía que el último cese previo a la reanudación sea involuntario o constituya situación legal de desempleo (art. 276.2 LGSS).

9. LA DISTINTA DURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

El art. 277 LGSS contemplaba duraciones diferentes tanto entre los dos subsidios por desempleo, como dentro de cada uno, en función de distintas variables (edad, duración de la prestación contributiva o responsabilidades familiares).

⁶⁸ Considerando excesiva la privación del subsidio por dicha falta de diligencia, Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", cit.

En el caso del subsidio por agotamiento, la duración máxima se determinaba según la edad de la persona en la fecha de agotamiento, las responsabilidades familiares con que cuente y la duración de la prestación finalizada. Así, preveía una duración mínima de 6 meses para menores de 45 años sin responsabilidades familiares y de 30 meses para quien hubiera disfrutado de una prestación igual o mayor a 180 días con arreglo a la siguiente tabla:

Acreditación responsabilidades familiares	Edad en la fecha de agotamiento de la prestación	Duración de la prestación por desempleo agotada	Duración máxima del subsidio
NO	<45	>= 360 días	6 meses
	>45	>= 120 días	
Sí	Indiferente	>= 120 días	24 meses
		>=180 días	30 meses

La norma permitía ampliar la duración (de acuerdo con la tabla) del subsidio inicialmente concedido de seis meses cuando puedan acreditar responsabilidades familiares, siempre que lo hagan dentro de los doce meses siguientes a la fecha del hecho causante del subsidio.

De comparar la duración prevista con la anterior a la reforma del RD-Ley 7/2023, cabe constatar la desaparición de la regla general de los 18 meses, que, al cabo, quedaba postergada por las numerosas excepciones⁶⁹.

Respecto al subsidio contributivo, las variables a considerar eran el período de ocupación cotizada y la acreditación de responsabilidades familiares, estableciéndose una horquilla entre un mínimo de 3 meses para quien haya cotizado 3 meses sin responsabilidades familiares y un máximo de 21 meses a quien sí las tenga con arreglo a la siguiente tabla:

Periodo mínimo de ocupación cotizada	Acreditación de responsabilidades familiares	Duración máxima del subsidio
3 meses	No	3 meses
4 meses	No	4 meses
5 meses	No	5 meses
6 meses	No	6 meses
	Sí	21 meses

⁶⁹ Monereo Pérez, J.L., *El sistema de protección por desempleo en España*, cit., pág. 166.

En este subsidio cabe constatar una ampliación de la duración para quienes no tienen responsabilidades familiares; y, de nuevo, se permite, pero solo para quienes hubieran accedido al subsidio contributivo habiendo cotizado seis meses sin responsabilidades familiares, acrediten estas últimas posteriormente dentro del plazo de doce meses siguiente a la fecha del hecho causante del subsidio. En este caso, se ampliará la duración máxima del subsidio inicialmente reconocido hasta los veintiún meses.

Como regla final, y dado que comparte características con la prestación contributiva, las cotizaciones que sirvieron para el nacimiento del subsidio no podrán ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de un futuro derecho a la prestación o al subsidio por desempleo.

Por último, la duración fijada es un máximo, en tanto el subsidio se reconoce por periodos trimestrales, prorrogables hasta agotar la duración máxima (art. 277.3 LGSS). En todo caso, la disposición adicional primera del RD-Ley 7/2023 trataba de facilitar la transición del subsidio al ingreso mínimo vital, si bien a la espera de su desarrollo reglamentario: en las situaciones de extinción del subsidio por agotamiento, renuncia o por superar el límite de ingresos previsto, sin haberse reinsertado en el mercado laboral, "la entidad gestora del subsidio por desempleo remitirá a la entidad gestora del ingreso mínimo vital el consentimiento de los interesados así como los datos que a tal efecto se determinen con la finalidad de que dicha entidad gestora tramite, en su caso, la prestación de ingreso mínimo vital".

10. LA MENGUANTE CUANTÍA DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

Como novedad, y siguiendo lo previsto para la prestación contributiva por desempleo, el art. 278.1 LGSS establecía una cuantía decreciente por el transcurso del tiempo: el 95% del IPREM durante los ciento ochenta primeros días (570 euros en 2024), el 90% desde el día ciento ochenta y uno al día trescientos sesenta (540 euros), y el 80% a partir del día trescientos sesenta y uno (480 euros).

No obstante, la cuantía anterior se modulaba para el subsidio por agotamiento: las cuantías se minoraban en función del promedio de las horas trabajadas durante los últimos 180 días del periodo de ocupación cotizada acreditado para el acceso a la prestación contributiva de la que trae causa el subsidio, ponderándose tal promedio en relación con los días en cada empleo a tiempo parcial o completo durante dicho período. Y cuando en el periodo de referencia existieran días a tiempo completo y a tiempo parcial debía hallarse la proporción de ambos a fin de aplicarla como índice ponderado al importe del subsidio⁷⁰.

70 STS 20 diciembre 2002 (Rec. 2859/2001).

Si para la percepción del subsidio "contributivo" se hubieran realizado trabajos a tiempo parcial, las cuantías se minoraban de forma proporcional al promedio de las horas trabajadas durante el período de los últimos 180 días cotizados antes de la situación legal de desempleo o, en su caso, el periodo inferior acreditado, ponderándose tal promedio en función de los días trabajados en cada empleo a tiempo parcial o completo durante dicho período.

La cuantía así predeterminada (salvo en el caso del trabajo a tiempo parcial) podría distorsionar el carácter asistencial vinculado a las rentas, de tal modo que quien tenga unos ingresos en un arco inferior al límite de rentas percibirá la cuantía íntegra especificada, con independencia de la diferencia con el umbral y sin atender a la existencia o ausencia de responsabilidades familiares⁷¹ (como sucedía en regulaciones precedentes), las cuales solo sirven para fijar un doble filtro de ingresos, no para incrementar la cantidad.

Además, la cuantía menguante del subsidio perjudica y estigmatiza más, al tiempo, a quienes más dificultades tienen de encontrar trabajo y más necesidad por tanto de mantener el subsidio en una cantidad "digna". Sin olvidar tampoco cómo esta reforma ha prescindido por completo del compromiso internacional que tiene España con la Carta Social Europea en virtud del principio de progresividad y de la cuantía que otorga, por debajo del 50% del ingreso mediano⁷².

Como regla de cierre, en los supuestos de reducción de jornada por conciliación de la vida laboral, personal y familiar (art. 37.5, 6 y 8 ET), se entendería que durante dichos periodos se realizó la jornada de trabajo anterior de la reducción (art. 278.2 LGSS).

11. COMPATIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD: LA APUESTA POR LA ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

La regulación contenida en el RD-Ley 7/2023 no afectaba a las reglas generales contenidas en el art. 282.1 LGSS: el subsidio por desempleo es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social o, como novedad, en alguna mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Y con carácter general el subsidio es también incompatible con la obtención de prestaciones de carácter económico de Seguridad Social, salvo que éstas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación o el subsidio.

Continuaba la compatibilidad con la percepción de prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, y de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de

⁷¹ Blázquez Agudo, E., *Protección por desempleo. Los distintos niveles complementarios y sucesivos*, cit., pág. 114.

⁷² Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", cit.

asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública (art. 182.5 LGSS) y la posibilidad de que establezca la compatibilidad algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con dificultad de inserción en el mercado de trabajo, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar a la persona trabajadora el importe mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social (art. 182.7 LGSS).

Como novedad, el RD-Ley 7/2023 contemplaba la compatibilidad del subsidio con la realización de prácticas formativas, prácticas académicas externas incluidas en programas de formación o programas de formación para el empleo (art. 182.6 LGSS), cuya entrada en vigor se había producido el 1 de enero de 2024 a diferencia del resto de los cambios operados. No cabe sino aplaudir esta medida, pues hubiera permitido a quienes estén cobrando el subsidio seguir formándose y recualificándose en las competencias más demandadas, muchas veces vinculadas a los cambios tecnológicos, pero también a las transiciones ecológicas.

En fin, quizá el mayor de los cambios propuestos en el subsidio por desempleo era la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena con la clara finalidad de impulsar la vuelta al mercado laboral y evitar el rechazo de una oferta de trabajo de corta duración y/o cuantía retributiva, máxime para quienes están en un proceso de recualificación o tienen su primera oportunidad en un sector perteneciente a la economía verde o circular. Por tales razones (entre otras), el apartado 3 del art. 282 permitía (e incentivaba) la compatibilidad de quienes accedieran al subsidio manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial, así como de quienes siendo beneficiarios del subsidio por desempleo (en sus dos modalidades) o del subsidio de mayores de 52 años se reincorporaran al mercado laboral, ya sea porque pasen a estar contratados a tiempo completo o a tiempo parcial. En todos los supuestos enumerados, el subsidio se convertía en un complemento de apoyo al empleo cuya cuantía se determina en función del trimestre de subsidio que se esté percibiendo y la jornada que se estuviera realizando según la tabla siguiente:

Trimestre de subsidio	CAE. Empleo a tiempo completo (% IPREM)	CAE. Empleo a tiempo parcial ≥ 75 % de la jornada (% IPREM)	CAE. Empleo a tiempo parcial <75 % y $=50$ % de la jornada (% IPREM)	CAE. Empleo a tiempo parcial <50 % de la jornada (% IPREM)
1	80	75	70	60
2	60	50	45	40
3	40	35	30	25
4	30	25	20	15
5 y siguientes	20	15	10	5

Este complemento se podía percibir un máximo de 180 días, en una o varias relaciones laborales, y su cuantía se ajustaba al periodo trimestral durante el cual se realiza el trabajo, así como a la jornada

trabajada en cada momento. Y, como contrapunto, se consumían tantos días de subsidio como los percibidos de complemento de apoyo al empleo.

El único límite a la compatibilidad del subsidio con el trabajo por cuenta ajena (junto con su duración temporal máxima de 180 días) se producía cuando la contratación sea efectuada por:

- a. Empresas que tengan autorizado expediente de regulación de empleo en el momento de la contratación. Esta prohibición parece remitirse a los ERTES por fuerza mayor y al ERTE-RED y no al resto o a los despidos colectivos, que no precisan de autorización⁷³.
- b. Empresas en las que el desempleado beneficiario del subsidio haya trabajado en los últimos doce meses anteriores. Esta prohibición parece establecerse con la finalidad de evitar comportamientos fraudulentos donde la persona sea despedida para ser contratada de nuevo más tarde para recibir este complemento.
- c. Cuando se trate de contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, o en su caso por adopción, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos. Conviene señalar que en este caso no se incluye en la prohibición, quizá por olvido, la prohibición de contratar con la pareja de hecho.

De acuerdo con la compatibilidad indicada *supra*, los arts. 271 y 272 LGSS, que abordan las causas de suspensión y extinción de la prestación y el subsidio por desempleo, excepcionaban como causas la realización de un trabajo por cuenta ajena en los términos regulados en el art. 282, apartados 2 y 3 LGSS.

12. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alarcón Caracuel, M.R. y González Ortega, S., *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1992.

Álvarez Cuesta, H., "El ingreso mínimo vital en la encrucijada", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, núm. 2, 2021.

Álvarez Cuesta, H., "Los subsidios y rentas asistenciales no contributivas de desempleo", en AA.VV., *Seguridad Social para todas las personas*, Murcia, Laborum, 2021.

Álvarez Cuesta, H., *La protección frente a la pobreza*, Bomarzo, Albacete, 2023.

⁷³ Arenas, M., "Comentario de urgencia a la reforma en materia de desempleo del RD Ley 7/2023", en <https://miguelonarenas.blogspot.com/2023/12/comentario-de-urgencia-la-reforma-en.html> (26 de diciembre de 2023) y Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", cit.

- Arenas, M., "Comentario de urgencia a la reforma en materia de desempleo del RD Ley 7/2023", en <https://miguelonarenas.blogspot.com/2023/12/comentario-de-urgencia-la-reforma-en.html> (26 de diciembre de 2023).
- Arias Domínguez, A., "El tratamiento legal del subsidio de desempleo para los liberados de prisión. Comentario a la STSJ Cataluña, de 13 de septiembre de 2005", *Aranzadi Social*, núm. 21, 2006.
- Blázquez Agudo, E., *Protección por desempleo. Los distintos niveles complementarios y sucesivos*, Juruá, Lisboa, 2016.
- Cavas Martínez, F., "Capítulo IX.- Desempleo", en AA.VV., *Contingencias y prestaciones de Seguridad Social en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Reus, Madrid, 2021.
- García Piñeiro, N., "El subsidio por desempleo: conceptos computables para determinar las rentas del beneficiario. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (Burgos) de 13 de julio de 2010", *Aranzadi Social*, núm. 59, 2011.
- Garrido Pérez, E., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", en AA.VV., *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2003.
- Gómez Gordillo R., "El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones", *Revista de Derecho Social*, núm. 91, 2020.
- Goñi Sein, J.L., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", en AA.VV., *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.
- López Insua, B.M., *La protección social de las personas inmigrantes: un modelo garantista*, Atelier, Barcelona, 2020.
- Luján Alcaraz, J., "Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo", en AA.VV.: *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2003.
- Mercader Uguina, J.R., "Reformas" y "contrarreformas" en el sistema de protección por desempleo. La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, como telón de fondo", *Temas Laborales*, núm. 66, 2002.
- Molina Navarrete, C., "La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: Cal (mejoras sociales) y Arena (lógica económica del riesgo moral)", *Diario LA LEY*, núm. 10413, 26 de diciembre de 2023.
- Monereo Pérez, J.L., *El sistema de protección por desempleo en España*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997.
- Monereo Pérez, J.L., "El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", en AA.VV.: *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015.
- Monereo Pérez, J.L. y Rivas Vallejo, P., *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada, 2008.
- Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.
- Moreno Gené, J., "Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación". *Iuslabor*, núm. 2, 2020.
- OIT, *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*, OIT, Ginebra, 2019.
- OIT, *Work in a changing climate, The Green Initiative*, OIT, Ginebra, 2017.

OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, OIT, Ginebra, 2018.

ONU, *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*, 2021.

Pérez del Prado, D., "Las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo", *Temas laborales*, núm. 147, 2019.

Rodríguez Fernández, M^a L., *Humanos y robots: empleo y condiciones de trabajo en la era tecnológica*, Bomarzo, Albacete, 2020.

Rosemberg, A., "Llevar a cabo una transición justa. Las conexiones entre el cambio climático y el empleo, y propuestas para futuras investigaciones", *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, núm. 2, vol. 2, 2010.

Ruano Albertos, S., "Requisitos comunes de acceso a las distintas modalidades de subsidio por desempleo", *Tribuna Social*, núm. 150, 2003.

Stephenson, S., "Jobs, Justice, Climate: Conflicting State Obligations in the International Human Rights and Climate Change Regimes", *Ottawa Law Review*, Vol. 42, núm. 1, 2010.

Tortuero Plaza, J.L.: "La reforma del desempleo asistencial y las conclusiones del XXXIII Congreso de la AEDTSS", *Brief AEDTSS*, núm. 77, 2024.

Vicente Palacio, A., "Tránsitos y Conexiones entre el Empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años", *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 30, 2014.

Vida Soria, J. et al., *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2012.