

La contrarreforma del subsidio de prejubilación. Una necesaria lectura de género

M.^a de los Reyes Martínez Barroso

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de León*

Extracto

La aprobación con carácter de urgencia del Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, con el ánimo confesado de restablecer derechos sociales que fueron suprimidos en 2012 al socaire de la crisis económica y de las medidas de austeridad impuestas para la reducción del gasto público, sirve de pretexto para realizar un estudio en profundidad de la reforma del subsidio de prejubilación llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 20/2012, su evolución jurisprudencial en el último lustro y la contrarreforma referida (haciendo especial hincapié en la reducción de edad para ser beneficiario, en el requisito de carencias de rentas unipersonales o en la cotización durante la percepción de subsidio para mayores –de nuevo– de 52 años). Todo ello acompañado de una necesaria lectura de género, en tanto en cuanto la especial vulnerabilidad que acompaña a todo el colectivo de beneficiarios se acrecienta en el caso de tratarse de mujeres (principales beneficiarias del subsidio analizado).

Palabras clave: subsidio; desempleo; mayores de 55/52; género.

Fecha de entrada: 29-03-2019 / Fecha de revisión: 01-05-2019 / Fecha de aceptación: 01-05-2019

Cómo citar: Martínez Barroso, M.^a R. (2019). La contrarreforma del subsidio de prejubilación. Una necesaria lectura de género. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 435, 13-47.



The counter-reform of the pre-retirement benefit. A necessary perspective of gender

M.^a de los Reyes Martínez Barroso

Abstract

The approval as a matter of urgency of Royal Decree-Law 8/2019, of 8 March, with the avowed spirit of restoring social rights that were abolished in 2012 in the wake of the economic crisis and of the austerity measures imposed for the reduction of public spending, serves as a pretext for an in-depth study of the pre-retirement benefit reform carried out by Royal Decree-Law 20/2012, its jurisprudential evolution in the last five years and the counter-reform referred to (with special emphasis on the reduction of age to be a beneficiary, in the requirement of unipersonal income deficiencies or in the contribution during the receipt of benefit for elder people –new– of 52 years). All this accompanied by a limited perspective of gender, in as much as the special vulnerability that accompanies the whole group of beneficiaries increases in the case of women (main beneficiaries of the analyzed benefit).

Keywords: benefit; unemployment; over 55/52; gender.

Citation: Martínez Barroso, M.^a R. (2019). The counter-reform of the pre-retirement benefit. A necessary perspective of gender. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 435, 13-47.



Sumario

1. Consideraciones generales
2. Medidas de recorte aplicadas en el año 2012 en una coyuntura económica de crisis
 - 2.1. Medidas relativas a la edad de acceso al subsidio
 - 2.2. Restricciones relativas al requisito de insuficiencia de rentas. Su interpretación judicial
 - 2.3. Acreditación de la situación legal de desempleo y otras exigencias formales. La controvertida RAI como cauce de acceso al subsidio de prejubilación
 - 2.4. El cumplimiento del periodo de carencia
 - 2.5. La duración del subsidio y su conexión con la «obligatoria» jubilación anticipada o su «extinción preventiva»
3. La nueva interpretación del requisito de carencia de rentas ex STC 61/2018 y sus consecuencias en torno a la dinámica de la prestación
 - 3.1. Reinterpretación de la insuficiencia económica
 - 3.2. Reanudación de subsidios suspendidos o extinguidos
4. Propuestas sindicales en la mesa de diálogo social: «Plan de choque para el empleo, desempleados de larga duración y tarjeta social»
5. La recuperación del nivel de protección en el subsidio de prejubilación por la vía de urgencia ex RDL 8/2019 y otras cuestiones pendientes
6. La dimensión de género en la protección por desempleo

Referencias bibliográficas

Nota: estudio realizado en el marco de los proyectos de investigación DER2017-82192-C3-1-R: Nuevos lugares, distintos tiempos y modos diversos de trabajar: innovación tecnológica y cambios en el ordenamiento social, y LE004P17: Sostenibilidad económica, social y medioambiental e innovación tecnológica: nuevas coordenadas para las políticas públicas en Castilla y León.

1. Consideraciones generales

Regulado en el bloque del nivel asistencial de protección por desempleo, el subsidio de prejubilación constituye una figura esencial dentro del aparato protector del sistema ya que, junto con la adaptación de la regulación de la jubilación, viene a ser una prestación «puente» entre la actividad y el acceso al sistema de pensiones, a lo largo de cuyo recorrido el desempleado tiene derecho a una cobertura social mínima y al abono de cotizaciones por la contingencia de jubilación por parte de la entidad gestora, que redundan en una mejora de la cuantía de su futura pensión.

La finalidad de esta modalidad de subsidio consiste, por tanto, en proporcionar unos ingresos mínimos de subsistencia tras la pérdida del empleo de los trabajadores de edad avanzada hasta el acceso de los mismos a la jubilación.

Asimismo, el subsidio de prejubilación constituye un instrumento especialmente presente en la protección de los trabajadores de edad que han sido víctimas de prejubilaciones no programadas o no provistas de un plan de prejubilación o mecanismo asimilable que sustituya o, en su caso, complementa a la acción protectora pública (Vicente, 2014, pp. 53 y ss.).

Tal medida de cobertura, que actúa como colchón de protección frente al infortunio de perder el empleo alcanzada una edad avanzada próxima a la jubilación, resulta consecuente con un Estado social, si bien provoca un auténtico desencuentro entre las intenciones en materia de política de empleo establecidas por la Unión Europea y el refugio que la normativa interna ofrece a este colectivo. Técnicamente es incorrecto incluir a los trabajadores mayores de 60 años como colectivo que precisa ser mantenido en el empleo, con lo cual la tutela antidiscriminatoria «acaba perdida en los meandros cenagosos de una medida de política de empleo que apenas ofrece a los mayores de 45 años remedios específicos que tomen en cuenta su particular situación de desventaja» (Aparicio y Olmo, 2007, p. 123).

Su fundamento legal, como en el resto de supuestos de subsidios por desempleo, reside en proteger frente a situaciones de necesidad de los trabajadores, en este caso mayores –protección que no llega a los trabajadores fijos discontinuos ex art. 277.4 Ley general de la Seguridad Social (LGSS), pero sí a aquellas situaciones equivalentes a una

interinidad, por ser susceptibles de cobertura por procedimiento reglamentario incompatible con la cualidad de «fijo discontinuo»¹.

La concesión de tal modalidad asistencial se condiciona, desde su origen, a que sus beneficiarios carezcan de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y a que tengan responsabilidades familiares por las cuales hayan de ser ayudados, al menos temporalmente. La carencia de rentas ha de concurrir en el momento del hecho causante y mientras dure el subsidio. Sin embargo, la Ley 31/1984, de protección por desempleo, hizo una excepción para los trabajadores mayores de 55 años, aun cuando no tuvieran responsabilidades familiares, si se encontraban en alguno de los supuestos que daban derecho al subsidio asistencial, siempre que acreditaran que en el momento de la solicitud cumplieran todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación. Posteriormente, en época de bonanza económica, se rebajó a 52 años la edad para poder acceder a esa clase de subsidio y se mejoró el conjunto de la prestación que otorga, lo cual en no pocas ocasiones podía ocasionar una protección, en forma de subsidio, innecesaria, pues dado que tal situación otorgaba la posibilidad de aplicar el importe del subsidio a aumentar las bases de cotización de los beneficiarios mediante la suscripción de un convenio especial, podía darse la paradoja, en casos de trabajadores a tiempo parcial, de que cotizaran más siendo subsidiados que habiendo permanecido trabajando.

Ahora bien, con el propósito de reducir el gasto en prestaciones sociales, esta modalidad de subsidio ha sufrido diversas modificaciones en los requisitos de acceso (en particular, los relativos a la edad del beneficiario y al nivel de rentas), así como en las condiciones en las que una persona puede acogerse a la jubilación anticipada, que se han traducido en una reducción de su ámbito de protección personal y en el acortamiento de su duración (García, 2013), que con carácter de urgencia pretenden revertirse tras la aprobación del Real Decreto-Ley (RDL) 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, por incidir sobre un importante colectivo de trabajadores particularmente vulnerable a la situación de desempleo y, por tanto, prioritario para la política de empleo.

¹ La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Madrid de 9 de mayo de 2016 (rec. 208/2016) reconoce el subsidio en un supuesto en que la demandante no es trabajadora fija discontinua, sino interina por vacante, ocupando una plaza vacante de trabajo fijo discontinuo en el Ayuntamiento de Madrid en tanto aquella no sea cubierta mediante el correspondiente proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva. Una vez que se produzca tal cobertura, el trabajador que la ocupe será fijo discontinuo, pero la aquí demandante no lo es, al carecer de fijeza toda vez que su contrato es temporal y puede extinguirse válidamente una vez que la plaza sea cubierta por los procedimientos de selección que correspondan. En el mismo sentido había decidido la Sentencia de la misma sala de fecha 30 de septiembre de 2013 (rec. 6922/2012). A su vez, la STSJ de Galicia de 16 de octubre de 2015 (rec. 4418/2014) otorga el subsidio a un peón forestal (indefinido discontinuo de empresa pública), incidiendo en las diferencias entre la relación laboral fija-discontinua e indefinida-discontinua.

Dicha contrarreforma, que afecta a los artículos 274.4, 275.2, 276.3, 277.3 y 4, 278.1, 280 y 285 de la LGSS, se traduce en un significativo aumento de la protección de este grupo de personas trabajadoras, tanto mientras dura la situación de desempleo, cuanto en el futuro, al pasar a la situación de jubilación, puesto que no se obliga al trabajador a jubilarse, en su caso, anticipadamente, con la correspondiente aplicación de reducciones en el importe de la pensión, al tiempo que el incremento en la cotización durante la percepción del subsidio implicará una mayor cuantía de la pensión al cumplirse la edad ordinaria de jubilación. Son medidas que estaban recogidas en el proyecto de ley de presupuestos que no se llegó a tramitar y ahora se aprueban como real decreto-ley, convalidado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el día 3 de abril de 2019, rechazando su tramitación como proyecto de ley.

El tenor literal del artículo 274.4 de la LGSS en estos momentos obedece a lo siguiente:

4. Podrán acceder al subsidio los trabajadores mayores de 52 años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores, hayan cotizado por desempleo al menos durante 6 años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Si en la fecha en que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en los apartados anteriores, los trabajadores no hubieran cumplido la edad de 52 años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar el subsidio cuando cumplan esa edad. A estos efectos, se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a 90 días, 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.

2. Medidas de recorte aplicadas en el año 2012 en una coyuntura económica de crisis

Dentro de las medidas de empleo propuestas por el RDL 20/2012, de 13 de julio, figura la de generar los incentivos necesarios para asegurar la sostenibilidad del sistema público de prestaciones, contribuir al envejecimiento activo y facilitar la activación de los trabajadores de más edad. En concreto, por lo que a la prestación analizada se refiere, con las restricciones impuestas por la norma de urgencia para garantizar la estabilidad presupuestaria se volvió a lo que había sido este subsidio asistencial en su creación, en diferentes aspectos.

2.1. Medidas relativas a la edad de acceso al subsidio

Desde el 15 de julio de 2012, fecha de entrada en vigor del RDL 20/2012, la edad para ser beneficiario de este subsidio se incrementó de nuevo a los 55 años², con el objetivo claro de racionalizar su régimen jurídico, al objeto de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y de «incentivar el alargamiento de la vida activa».

Constituyó esta una modificación de carácter restrictivo que, sin embargo, pudiera llegar a justificarse en las reformas emprendidas en la pensión de jubilación y, en particular, en el alargamiento también de la edad de jubilación hasta los 67 años. Sin embargo, dados los plazos para alcanzar tal límite (año 2027), no parece que la reforma en el subsidio de desempleo ligado a esta tuviera que ser inminente, al menos desde el punto de vista de la coherencia jurídica (Pérez, 2014, p. 483). Esta reforma afectó de forma muy importante a la duración potencial del subsidio, reduciéndola de 13-12 años (los que distan de los 52 a los 65 o de los 55 a los 67) a tan solo 5 u 8 años (los que separan los 55 de los 60 o 61 años o los 55 años de los 63 o 65), lo cual acelera el tránsito de los trabajadores desempleados desde una situación de búsqueda activa de empleo a la de pensionista de jubilación, que en la mayoría de los casos se caracteriza por su irrevocabilidad, esto es, «por descartar el retorno a la vida activa, a lo que habría que añadir el efecto negativo de la aplicación de coeficientes reductores en relación con su cuantía» (Fernández, 2012, p. 105).

Es más, el hecho de que este colectivo pueda perder su empleo con más facilidad en los procesos de reestructuración empresarial y que tenga más dificultades para reincorporarse al mercado laboral resulta totalmente contradictorio con el fomento del envejecimiento activo, que promueve precisamente el alargamiento de la vida laboral más allá de la edad de jubilación y la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo. Como con acierto se ha dicho, si no pueden continuar en el empleo, ¿cómo envejecerán activamente? (Gala, 2015, p. 282).

2.2. Restricciones relativas al requisito de insuficiencia de rentas. Su interpretación judicial

En cuanto al requisito relativo a la insuficiencia de rentas, el cambio operado con la reforma de urgencia del año 2013 (ex RDL 5/2013, de 15 de marzo) resultó de gran cala-

² Ampliación que ha dado lugar a reclamaciones judiciales, precisamente por parte de personas que podían haber accedido al subsidio conforme a la edad anterior. En todos los casos se han desestimado. Entre otras, SSTSJ de Cataluña de 4 de septiembre y 7 de octubre de 2014 (recs. 2730 y 836/2014); Castilla y León/Burgos de 21 de junio de 2013 (rec. 301/2013); Cantabria de 2 de junio de 2014 (rec. 289/2014) o Andalucía/Granada de 3 de septiembre de 2014 (rec. 1115/2014), «teniendo en cuenta la reforma operada en el artículo 215 LGSS94 por el RDL 20/2012, aplicable a las solicitudes de nacimiento del derecho que se presentaron a partir de su entrada en vigor». Esto es, a partir del 15 de julio de 2012, se deniega la solicitud de subsidio para mayores de 52 años «pues cuando se presenta no se habían alcanzado los 55 años y ya estaba en vigor la reforma».

do, pues, tradicionalmente, para determinar el derecho a esta modalidad de subsidio por desempleo solo se tenían en cuenta las rentas personales del solicitante³ y no las de su unidad familiar (Álvarez, 2009, o García, 2011), lo que permitía acceder al mismo a desempleados cuyas unidades familiares de convivencia gozaran de un nivel de ingresos medio o elevado. De hecho, antes de la reforma comentada, cierta corriente de opinión consideraba que «no tiene mucho sentido que en momentos de crisis se siga manteniendo un subsidio asistencial discriminatorio con otros en cuanto al cómputo de recursos del beneficiario», pues en el subsidio comentado solo se tienen en cuenta los de quien lo percibe, mientras que en el resto computan los de todos los miembros de la unidad familiar.

Sin embargo, tras la reforma realizada por el RDL 5/2013 (Rodríguez-Piñero, Valdés y Casas, 2013, pp. 20-23), se estableció un nuevo requisito, idéntico al existente en el ámbito de la renta activa de inserción (RAI), recientemente declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/2018, de 7 de junio, si bien no afecta a las «situaciones jurídicas consolidadas», teniendo en cuenta que entre las situaciones que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad declarada figuran no solo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 Ley orgánica del Tribunal Constitucional), sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución española –CE–), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes⁴.

El artículo 275.3 de la LGSS, ahora declarado inconstitucional, establecía que aunque el parado mayor de 55 años careciese de rentas, si tenía cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entendería cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no superase el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias⁵. Esto es, tras dicha modificación legislativa, todos los integrantes del núcleo

³ Habiendo sido interpretado dicho requisito de capacidad económica individual de una forma muy restrictiva por parte de los tribunales. Entre otras, SSTSJ de Cataluña de 31 de marzo de 2014 (rec. 5266/2013) y País Vasco de 17 de junio de 2014 (rec. 975/2013), estimando que no procede descontar del total de ingresos del solicitante las cuotas abonadas al convenio especial suscrito con la Administración de la Seguridad Social.

⁴ Según las «Instrucciones provisionales sobre la incidencia de la STC 61/2018, de 7 de junio, en los subsidios para trabajadores mayores de 55 años», dictadas por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social el 25 de julio de 2018, en los supuestos de solicitudes presentadas a partir del día 7 de julio de 2018, es posible reconocer el derecho al subsidio con efectos del día siguiente a la fecha de la petición con independencia de que, por incumplirse el requisito ahora expulsado del ordenamiento jurídico, anteriormente se hubiese denegado o extinguido dicho subsidio mediante resolución firme en vía judicial o administrativa.

⁵ La necesidad de falta de capacidad económica a nivel familiar ha suscitado ya cierto debate judicial, aunque los tribunales la han avalado. Entre otras, SSTSJ del País Vasco de 9 de diciembre de 2014 (rec. 2311/2014), en un supuesto de venta de parte de la herencia sin que generase beneficio patrimonial alguno, y Cataluña de 22 de septiembre de 2014 (rec. 3768/2014) y 9 de enero de 2015 (rec. 5900/2014), pues el día en que nacería el derecho al subsidio ya estaba en vigor la reforma del RDL 5/2013.

familiar influían en la «fijación del umbral de pobreza», que pasaba así de ser individualizado a genérico, y a centrarse en la «acumulación de las rentas e ingresos de la unidad familiar, cuya pobreza y capacidad económica global es finalmente el referente» (González, 2018, p. 51; Álvarez, 2015, pp. 793 y ss.).

En su momento, algún pronunciamiento judicial descartó plantear cuestión de inconstitucionalidad contra dicha reforma, por concurrir el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad y no vulnerarse el principio de igualdad, «pues el matrimonio impone a los cónyuges unos deberes, entre otros, el de prestarse alimentos, que no existen en relación con otras situaciones como parejas de hecho, divorciados, etc.»⁶, considerando que, según previene el artículo 68 del Código Civil:

Son deberes de los cónyuges, constante matrimonio, el socorro mutuo, compartir las responsabilidades domésticas y la atención de las personas dependientes a su cargo, deberes que no se aplican a otras relaciones de convivencia o a personas que hubiesen mantenido matrimonio ya no constante por razón de fallecimiento del cónyuge o por separación o divorcio. Y lo mismo ha de predicarse de la que [...] constituye sustancial y troncal obligación de los cónyuges, cual la de prestarse alimentos, tal como previene el artículo 143.1 del propio Código Civil.

Sin embargo, no han de tomarse en consideración los ingresos de la pareja de hecho, pues tal y como ha determinado el Alto Tribunal⁷, el mero hecho de la convivencia *more uxorio* no determina la existencia de la relación familiar, ya que a esta conclusión se llega al interpretar de forma literal el artículo 275.3 de la LGSS, cuando establece que «se entenderá por responsabilidades familiares [solo] tener a cargo al cónyuge [...]», apartado que ha permanecido invariable desde 1994, a pesar de las numerosas modificaciones que se han introducido en la redacción del precepto y que no han incluido ningún apartado referente a las uniones estables de hecho.

No obstante, la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar constituye una medida que guardaba poca coherencia con la configuración jurídica del subsidio, pues si su función es dotar a un determinado grupo de trabajadores de edad avanzada (caracterizados por sus especiales dificultades de acceso a un nuevo puesto de trabajo) de una mínima protección social hasta alcanzar la edad de jubilación, para el caso de que en tal periodo no encuentren un nuevo empleo, su construcción sobre la base de atributos individuales y privativos se manifiesta como un elemento esencial (Pérez, 2014, pp. 485-486). No se olvide que es un subsidio especial, no solamente por su duración, sino también

⁶ STSJ del País Vasco de 9 de diciembre de 2014 (rec. 2279/2014).

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 17 de octubre de 2018 (rec. 3600/2016), si bien en un supuesto de subsidio por desempleo por cargas familiares.

por los sujetos a quienes va dirigido y, por ello, no encaja del todo bien que, por una parte, se impongan especiales requisitos de carácter individual, y, en particular, los relativos a la búsqueda activa de empleo o la suscripción del compromiso de actividad, con el hecho de que se tomen en consideración circunstancias que superan tales límites, como la situación económica en que se encuentra el núcleo familiar.

Es más, no resultaba respetuoso con el régimen jurídico del subsidio que se acudiera a las circunstancias familiares para modular (restringiendo) los requisitos de acceso, mientras se dejaba intacta su cuantía. Sin olvidar, por supuesto, que esta nueva exigencia tenía un claro componente de género, ya que es más habitual que afecte a mujeres⁸, en tanto es más frecuente que sus parejas sigan en activo o bien sean ya pensionistas, lo que impedía a aquellas acceder a este subsidio (Gala, 2015, p. 279). En definitiva, todo un conjunto de indicios de que las modificaciones introducidas no buscaban una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema de protección por desempleo, sino el recorte del gasto público y de que se ha pretendido fomentar el retorno al trabajo sin tener en cuenta las dificultades del colectivo a que se ha hecho mención, lo que en última instancia redundaba en un retroceso en el grado de protección social.

Como ocurre en la generalidad de las prestaciones de carácter asistencial, la concreción de dicho requisito de insuficiencia económica ha generado una gran litigiosidad⁹, digna de estudio en las páginas que siguen. Tal y como viene considerando la doctrina judicial, las rentas se computan por su rendimiento íntegro o bruto, sin descuento de impuestos, ni otros gravámenes que pudieran pesar sobre ellas. El rendimiento que procede de las actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, se computa por la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para su obtención. De hecho, a efectos de determinar los requisitos de carencia de rentas, se consideran como 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. También se consideran rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor

⁸ El 54 % de los beneficiarios del mes de marzo de 2019 son mujeres y el 46 % son hombres. Esta mayoría de mujeres es más significativa en el nivel asistencial, llegando a superar el 67 % en el subsidio agrario y 60 % en la RAI. En el concreto supuesto del subsidio para mayores de 55, las beneficiarias son 127.142, frente a 166.744 varones, lo que demuestra que para ellas es más difícil acreditar el requisito de carencia de rentas, si se computan las rentas de toda la unidad familiar (<http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/prestaciones/datos/2019/Informe_201903.pdf>).

⁹ Si bien, en los escasos asuntos que han llegado al Tribunal Supremo, es difícil que prosperen los recursos de casación para la unificación de doctrina por falta de contradicción. Así, SSTS de 28 de mayo de 2015 (rec. 1229/2014) o 21 de febrero de 2018 (rec. 2206/2016).

el 100 % del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas¹⁰.

Además, en el caso de que algún pariente del beneficiario ostente la condición de trabajador autónomo, a la hora de computar su renta se debe valorar «la realmente obtenida, y no aquella que figura en la base de cotización del RETA», debiendo dar prioridad a la cuantía que resulta de las declaraciones a efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)¹¹, pues dicha base de cotización no viene necesariamente determinada por las rentas reales de la actividad ejercitada, sino por la elección que realiza el propio interesado, dentro de las bases mínimas y máximas de cotización previstas para dicho régimen en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado. En las sucesivas órdenes anuales de cotización se indica expresamente que la base de cotización será la elegida por estos, dentro de los límites que representan las bases mínima y máxima, en atención a los distintos supuestos que recoge, en ninguno de los cuales se contemplan los ingresos del autónomo como elemento determinante de la base de cotización, siendo elección del mismo, dentro de los límites fijados legalmente, determinar la cuantía de su base en un momento previo a la obtención de los rendimientos. Así las cosas, no cabe entender que la base de cotización elegida por el autónomo represente su nivel de ingresos, máxime cuando se aportan medios de prueba, como la declaración de rentas obtenidas, que determina las rentas devengadas¹². Es obvio que si la ley quiere que la cotización no esté vinculada a los ingresos, tal parámetro tampoco puede ser usado por el SEPE para determinar un nivel de renta, máxime cuando es contrario a la literalidad del precepto, debiendo acudir, por tanto, a las previsiones de la LGSS para el cómputo de rentas¹³. Las directrices utilizadas por el SEPE no dejan de ser un mero criterio interpretativo interno de la LGSS, al que no cabe otorgar el valor de presunción *iuris tantum*, no pudiendo exigir al trabajador autónomo que desvirtúe la misma, aportando prueba de que sus ingresos son inferiores a la base de cotización elegida; máxime cuando dicha prueba está ya aportada, con las declaraciones de IRPF.

¹⁰ STSJ de Cataluña de 12 de marzo de 2018 (rec. 1493/2017), entendiéndose que para el cómputo de los ingresos no cabe recurrir a una valoración sobre la base de «circulares» o «normas internas» de carácter interpretativo que no pueden soslayar los parámetros establecidos en una norma de derecho sustantivo. Y en el supuesto concreto enjuiciado, se entiende que de los datos aportados resulta que la actora, mayor de 55 años, carecía de rentas y de responsabilidades familiares, no quedando desnaturalizada tal afirmación por el hecho de que su esposo, trabajador autónomo, hubiera mejorado su base de cotización en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (RETA), no siendo este un indicio de fraude. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), por su parte, se había opuesto a la estimación del recurso, señalando que se han tomado como rentas de trabajo del cónyuge la base de cotización mensual de autónomo, considerando que dicha cuantía tiene una correlación con los ingresos percibidos, no teniendo mucho sentido cotizar por encima de la base mínima de cotización.

¹¹ STSJ de Andalucía/Sevilla de 26 de abril de 2018 (rec. 1493/2017).

¹² SSTSJ de Andalucía/Granada de 29 de junio de 2017 (rec. 3292/2016) y 22 de septiembre de 2017 (rec. 452/2017).

¹³ Criterio seguido por las SSTSJ de La Rioja de 9 de febrero de 2017 (rec. 10/2017); Cataluña de 27 de marzo de 2017 (rec. 300/2017) y Andalucía/Sevilla de 26 de abril de 2018 (rec. 1493/2017), entre otras.

Sin embargo, plantea algunos problemas la consideración de las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo. Como tales, y dada su naturaleza, deberían excluirse del cómputo, tanto si su abono se hace en un pago único, como si se realiza en pagos aplazados. Del mismo modo, en vía judicial, también se ha planteado el alcance que, sobre las rentas anuales de un trabajador despedido, y a los efectos de la obtención del subsidio de prejubilación, pueda tener el abono que haga la empresa, directamente o a través de una aseguradora, de la suma destinada al pago del convenio especial que el trabajador suscriba con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) una vez finaliza la percepción de la prestación contributiva de desempleo.

Actualmente, el artículo 275.4 de la LGSS establece con claridad que «el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo no tendrá la consideración de renta», añadiendo, para mayor precisión, que ello sucederá «con independencia de que el pago de la misma se efectúe de una sola vez o de forma periódica». Cabe, pues, que la indemnización legal se abone a tanto alzado o mediante alguna fórmula que, como su satisfacción periódica por una entidad aseguradora, garantice su percepción por el trabajador afectado por un despido. Se utilice uno u otro método, el importe legal de la indemnización (no así el que lo supere) no computa a los efectos del límite obstativo del subsidio por desempleo. Existe, pues, una nítida diferencia sustantiva entre salarios, que son rentas computables, y no salarios, como es la indemnización por despido, que no es computable como renta a los efectos previstos, tal y como se desprende no solo de la literalidad del precepto legal mencionado, sino de la distinta naturaleza existente entre indemnización y renta. La primera es una compensación por un daño recibido con la que se pretende que el patrimonio del damnificado no se vea reducido o minorado por una conducta ajena al mismo. Trata de compensar ese daño económico restituyéndolo a la misma situación en que se hallaba antes de haber acaecido, lo cual no supone ninguna renta en el sentido de beneficio o ganancia. Con la indemnización no incrementa su patrimonio, sino que lo repone¹⁴. No es un ingreso a añadir a su situación económica, sino una cantidad para equilibrar, compensándola, una situación irregularmente alterada en su perjuicio económico. Si no es renta, ya se pague en tanto alzado o de forma diferida, no puede ser computada a efectos de determinar el derecho a percibir el subsidio por desempleo. En cambio, sí deben incluirse las rentas o intereses derivados de la inversión financiera o bancaria de la indemnización.

El propio apartado 4 de ese mismo precepto, en el primer párrafo, también excluye de la consideración de rentas, con idéntica claridad, además de las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo, el «importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social». Son esos dos conceptos, indemnización legal e importe de las cuotas del convenio, los que, en principio, han de excluirse

¹⁴ STSJ de Madrid de 9 de mayo de 2016 (rec. 208/2016).

del cómputo, pero no de una forma que permita su acumulación o su confusión, sino de manera separada e independiente: por un lado, la indemnización legal y, por otro, la cuota.

En otro orden de cosas, si las rentas mensuales percibidas por el trabajador afectado, descontada la suma de los importes de la indemnización legal abonada mensualmente y de las cuotas destinadas al pago del convenio especial (cuyo efectivo abono a la TGSS está fuera de discusión), solamente superan el 75 % del SMI a partir de una determinada fecha, es obvio que hasta entonces el beneficiario ha ostentado el derecho a percibir el subsidio, porque, con anterioridad, su nivel de rentas no superaba el umbral legalmente establecido¹⁵.

A su vez, la obtención de rentas superiores al 75 % del SMI, por incremento de patrimonio adquirido por herencia, durante un periodo inferior a 12 meses, conlleva la suspensión del subsidio y no la extinción, alcanzando el reintegro de las prestaciones indebidas únicamente al mes en que se obtuvo el incremento patrimonial¹⁶. En efecto, tras la reforma operada por la Ley 45/2002, el artículo 219.2 de la LGSS de 1994, primero, y, actualmente, el artículo 279 establecen cuáles han de ser las consecuencias de la falta de concurrencia

¹⁵ STSJ de Madrid de 9 de mayo de 2016 (rec. 208/2016), siguiendo lo establecido en las SSTs de 9 de junio de 2009 (rec. 3527/2008) o 26 de marzo de 2013 (rec. 922/2012).

¹⁶ STSJ de Asturias de 7 de septiembre de 2017 (rec. 1736/2017), pues de conformidad con el artículo 279.2 de la LGSS en relación con el artículo 271 y con la interpretación jurisprudencial de los mismos, la suspensión no puede afectar más que al tiempo en que se incumplió el requisito de carencia de rentas. En el mismo sentido, STSJ de Asturias de 7 de marzo de 2014 (rec. 311/2014) o STS de 28 de mayo de 2013 (rec. 2752/2012), en la que, recogiendo a su vez la doctrina contenida en la STS de 28 de octubre de 2010 (rec. 706/2010) –reiterada en las SSTs de 25 de marzo de 2014 (rec. 1740/2013) y 3 de febrero de 2015 (rec. 288/2014)–, se manifiesta expresamente que el artículo 1.8 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, dio nueva redacción al apartado 2 del artículo 219 de la LGSS de 1994. Hasta la entrada en vigor de la misma, la obtención de rentas superiores a las establecidas en el artículo 215.1.1 y 1.3 daba lugar a la extinción del subsidio (según la modificación que, a su vez, había operado el art. 88 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que fue declarada conforme a los mandatos constitucionales por la STC 128/2009, de 1 de junio, rechazando las cuestiones previas formuladas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco). La nueva redacción, que se mantiene vigente, establece que serán de aplicación al subsidio por desempleo las normas sobre suspensión y extinción previstas en los artículos 212 y 213 de la LGSS de 1994. Asimismo, el subsidio se suspende por la obtención, por tiempo inferior a 12 meses, de rentas superiores a las establecidas legalmente y por dejar de reunir por tiempo inferior a 12 meses el requisito de responsabilidades familiares cuando hubiese sido necesario para el reconocimiento del derecho. Tras dicha suspensión, el trabajador podrá reanudar la percepción del subsidio siempre que acredite el requisito de carencia de rentas y, en su caso, el de responsabilidades familiares, en los términos establecidos en el artículo 215.3.1 de la LGSS de 1994. En el caso de que la obtención de rentas o la inexistencia de responsabilidades familiares se mantenga por tiempo igual o superior a 12 meses, se extinguirá el subsidio. Tras dicha extinción, el trabajador solo podrá obtener el reconocimiento de un derecho al subsidio si vuelve a encontrarse de nuevo en alguna de las situaciones previstas legalmente y reúne los requisitos exigidos. En el mismo sentido, SSTSJ de Andalucía/Granada de 2 de marzo de 2017 (rec. 1970/2016); País Vasco de 3 de septiembre de 2013 (rec. 1359/2013) o Cataluña de 31 de octubre de 2016 (rec. 5092/2016) y 27 de septiembre de 2018 (rec. 3327/2018).

de aquella situación económica determinante del derecho mismo, distinguiendo dos efectos distintos, según se deje de reunir el requisito de carencia de rentas por tiempo inferior o igual o superior a 12 meses. De este modo, la obtención de rentas superiores al mínimo legal, por un tiempo que no alcance los 12 meses, provocará la mera suspensión del subsidio, que podrá reanudarse en el momento en que se acredite de nuevo la carencia. Por el contrario, el mantenimiento de esa situación por tiempo superior extingue el subsidio, con la consecuencia de que el cambio incide en el sistema de cómputo¹⁷. Puede afirmarse así que la finalidad de la reforma legal en este aspecto es ajustar o acompasar de la manera más exacta posible la dinámica de la situación de desempleo a la dinámica del derecho a prestaciones. Siendo ello así, lo lógico es proceder al cómputo mensual o en unidades temporales reducidas de las rentas familiares, en lugar de al cómputo anual. Tal cómputo mensual o en unidades temporales reducidas resulta más adecuado para alcanzar dicho propósito de ajuste entre situación de necesidad y acción protectora, no comportando ya, para los supuestos de obtención de rentas o ingresos esporádicos (por tiempo inferior a 12 meses), la consecuencia inaceptable de pérdida del derecho que llevaba consigo la extinción de la prestación asistencial en la legislación anterior.

En el cómputo de rentas de la unidad familiar se incluye la parte proporcional de las pagas extraordinarias¹⁸, en tanto su naturaleza es la propia de un salario diferido devengado día a día, cuyo vencimiento tiene lugar, salvo pacto en contrario, en festividades o épocas señaladas. Tal cualidad se pone de manifiesto en la posibilidad de que sean prorrateadas y abonadas con periodicidad ordinaria en cada una de las nóminas que se abonen al trabajador, lo cual contribuye a reafirmar la convicción de que han de ser tenidas en cuenta para el cálculo del límite referido, por formar parte del concepto de «rentas de cualquier naturaleza»¹⁹.

¹⁷ Como entendió la STS de 8 de febrero de 2006 (rec. 51/2005), se han alterado de manera sustancial los presupuestos legales que sustentaban la doctrina jurisprudencial del cómputo anual de las rentas familiares. En la nueva regulación, el legislador establece a cargo de la entidad gestora un control o seguimiento constante de las situaciones de necesidad que dan lugar a la percepción del subsidio, permitiendo a cambio que los asegurados recuperen inmediatamente el derecho al mismo cuando se reproduce la situación de necesidad tras la desaparición de la percepción de rentas esporádicas.

¹⁸ STSJ de Madrid de 12 de mayo de 2017 (rec. 215/2017).

¹⁹ SSTS de 23 de julio de 2002 (rec. 3255/2001) y 3 de febrero de 2016 (rec. 2835/2014), citando una doctrina ya muy consolidada, pues en estos supuestos de nivel asistencial en prestaciones por desempleo se está en presencia de normas que establecen niveles de suficiencia de los ingresos de un individuo o de un grupo que contienen una referencia teórica establecida por el legislador a la capacidad económica de aquellos, con objeto de hacer frente a las necesidades vitales y, por tanto, para establecer si se supera o no el umbral real de necesidad que la norma considera para otorgar la protección. Y cuando el límite se refiere a «rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 % del SMI», hace referencia a un valor vinculado a las percepciones normales del trabajador, entre las que han de incluirse las pagas extraordinarias, cuya naturaleza es la propia de un salario diferido devengado día a día.

2.3. Acreditación de la situación legal de desempleo y otras exigencias formales. La controvertida RAI como cauce de acceso al subsidio de prejubilación

Desde otro punto de vista, uno de los requisitos básicos que permiten el acceso al subsidio es la acreditación de una situación legal de desempleo, de las previstas en el artículo 267 de la LGSS²⁰, sin perjuicio de que, en la mayoría de supuestos, el acceso al subsidio venga precedido de un disfrute previo del nivel contributivo de la protección por desempleo. Sin embargo, de un modo recurrente, el SEPE ha venido denegando la prestación si lo que se ha disfrutado ha sido la RAI, al considerar que esta no se enmarca dentro del concepto de prestación por desempleo, sino que, de conformidad con el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, tiene la condición de acción específica de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional establecida en favor de determinados trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que se complementa con una ayuda económica ex artículo 206.2 de la LGSS²¹. La propia doctrina judicial ha considerado que la RAI no es una prestación que pueda equipararse técnicamente al requisito de haber agotado una prestación de desempleo contributivo o asistencial, en los términos exigidos actualmente por el artículo 275 de la LGSS, y ello pese a que su naturaleza jurídica pueda equipararse a la del subsidio por desempleo habida cuenta del fin asistencial de ambas instituciones²².

De un modo confuso, consideran los tribunales que la RAI forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, «si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial»²³, siendo objeto de un manido

²⁰ Sin perjuicio de que en el contexto de despidos colectivos se admitan, como situación legal de desempleo, las extinciones que en realidad tienen su origen en un pacto extintivo bilateral. A título de ejemplo, STSJ de Cataluña de 2 de julio de 2007 (rec. 8015/2006), en la que se acepta, como situación legal de desempleo, la resolución contractual llevada a cabo en el marco de un expediente de regulación de empleo (ERE) a partir de la previa adscripción voluntaria del trabajador al plan diseñado por la empresa. No obstante, en el caso en cuestión, se deniega el subsidio por percibir rentas superiores al 75 % del SMI, al percibir una indemnización derivada de ERE superior a la legalmente establecida y no considerar aplicables los regímenes excepcionales previstos en la disposición transitoria tercera de la Ley 45/2002.

²¹ Criterio seguido por SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de febrero de 2013 (rec. 1969/2012), 27 de enero de 2015 (rec. 1535/2014) o 30 de noviembre de 2017 (rec. 3693/2016); Andalucía/Granada de 5 de noviembre de 2015 (rec. 1401/2015) o Islas Baleares de 8 de septiembre de 2017 (rec. 201/2017).

²² SSTSJ de Galicia de 27 de junio de 2017 (rec. 62/2017) y, anteriormente, de 1 de marzo de 2011 (rec. 6319/2007), así como, en relación con el subsidio para mayores de 52 años, por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencias de 21 de octubre de 2010 (rec. 893/2010), y las que en ella se citan, de 28 de enero de 2010 (rec. 558/2009) y cuyo criterio se reitera en la posterior de 8 de abril de 2010 (rec. 1310/2009).

²³ El carácter diferenciado de la RAI fue puesto de manifiesto por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de marzo de 2010 (rec. 1948/2009), al declarar que la prestación objeto de la litis tiene un contenido doble, pues no se agota con la ayuda económica, sino que incluye la incorporación del bene-

debate determinar si, conforme al artículo 215.1.3 de la LGSS de 1994 (actual art. 275), en la redacción dada por el artículo 17.7 del RDL 20/2012²⁴, el requisito de la edad de 55 años, exigible entonces para el acceso al subsidio de desempleo, *debía* reunirse en el momento de la solicitud del subsidio o bien en el momento de haber agotado la prestación contributiva de desempleo o cualquier otra modalidad de subsidio.

El SEPE ha venido sosteniendo que la nueva redacción, vigente desde el 15 de julio de 2012, establece el momento en que debe cumplirse con el requisito de la edad, que no sería otro que aquel en que se produjo el agotamiento de la prestación contributiva o de cualquier otra modalidad de subsidio, o en el momento de reunir los requisitos para acceder a los subsidios de agotamiento de la prestación contributiva (emigrante retornado, revisión por mejoría de una incapacidad permanente, liberado de prisión o cotización insuficiente para la prestación contributiva), o cumplirla durante la percepción de estos. En otros términos, se trata de determinar si la RAI se configura como una modalidad de la acción protectora por desempleo. De responder afirmativamente, cabría considerar que se tienen por ampliados los cauces de acceso al subsidio previstos y que el legislador habilita la percepción del subsidio de prejubilación también para supuestos antecedentes de percibo de RAI, si durante este periodo se cumple la citada edad.

ficiario en acciones de inserción laboral, para lo cual se le exige una suerte de contraprestación, formal y expresamente plasmada en el compromiso de actividad. En el mismo sentido se pronuncia también la STSJ de Andalucía/Málaga de 14 de mayo de 2015 (rec. 353/2015), indicando que ser perceptor de RAI no es equivalente ni puede considerarse a estos efectos igual a la prestación por desempleo en su modalidad contributiva o asistencial como subsidio de desempleo, pues si bien forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, responde a finalidades diferentes y exige requisitos y condiciones distintas, teniendo una naturaleza diversa, y por ende:

[...] no habilita para lucrar el subsidio de desempleo para mayores de 55 años solicitado, siendo la redacción vigente en la fecha de la solicitud del precepto invocado como infringido exigente en cuanto a que deberá tener cumplida la edad de 55 años en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo, o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción, sin alusión ni referencia alguna a la renta activa.

²⁴ El RDL 20/2012 justificó la modificación operada en el artículo 215 de la LGSS de 1994, que se enmarca dentro de las medidas en materia de empleo, en cinco parámetros fundamentales:

- 1) Concentrar la protección en las situaciones de pérdida de empleo y situación personal que requieren especial atención;
- 2) Impulsar la activación de los desempleados incentivando el pronto retorno a la ocupación;
- 3) Generar los incentivos necesarios para asegurar la sostenibilidad del sistema público de prestaciones;
- 4) Contribuir al envejecimiento activo, y facilitar la activación de los trabajadores de más edad, reforzando el sistema de políticas activas sobre la base del principio de eficiencia, permitiendo que los limitados recursos disponibles se destinen a aquellas iniciativas más útiles para desarrollar la empleabilidad de los trabajadores;
- 5) Racionalizar el sistema de prestaciones en su totalidad dotándolo de una mayor coherencia interna que asegure su equidad.

La cuestión controvertida no ha resultado pacífica en la doctrina de suplicación²⁵, pues si bien la RAI tiene un marcado carácter asistencial, al igual que el subsidio por desempleo, formando parte de la acción protectora de la Seguridad Social, ostenta un perfil específico y diferenciado de ambos niveles. Ahora bien, tal como se desprende de la doctrina de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo²⁶, la renta activa añade un plano más en la cobertura de las necesidades generadas por la falta de empleo, cual es la inserción profesional (medio íntimamente ligado al de la inserción social) de quienes se hallan fuera del mercado de trabajo por razón de determinadas características personales, si bien ello no obsta a que quienes resultan incluidos en aquel programa se encuentren en situación de «inactividad no voluntaria»²⁷, lo que integra el fundamento del requisito de ser «demandante de empleo» para causar derecho a la prestación analizada.

A estas características personales se ha atendido coyunturalmente a lo largo del desarrollo de este tipo de políticas, incluyendo, básicamente, a los sujetos necesitados por razones de edad, alejamiento sostenido de la actividad laboral, carencia de acceso a prestaciones económicas (contributivas o asistenciales) por razón de la falta de empleo, bajo nivel de recursos, discapacidad, emigración retornada o violencia de género, combinadamente. Todos estos individuos comparten una característica común, consistente en una inactividad no voluntaria *stricto sensu*, sino motivada por especiales dificultades en ellos concurrentes, como circunstancia que los coloca en peligro de exclusión social. Lo anterior provoca que estemos ante una modalidad de la acción protectora por desempleo que presenta autonomía propia y que ha de abordarse en atención a los fines que le son propios.

En aplicación de esta doctrina, cabe entender que el previo acceso al programa de RAI (altamente feminizado)²⁸ no constituye un impedimento para integrar los requisitos contemplados legalmente para lucrar el subsidio de prejubilación²⁹. Una interpretación teleológica, que no está reñida con la literal, permite considerar tal situación como vía de acceso al

²⁵ SSTSJ de Andalucía/Sevilla de 8 de abril y 21 de octubre de 2010 (recs. 1431/2009 y 893/2010) y 10 de enero de 2013 (rec. 16/2013), así como SSTSJ de Extremadura de 25 de septiembre de 2008 (rec. 259/2008) o Galicia de 18 de julio de 2012 (rec. 2308/2009).

²⁶ STS de 3 de marzo de 2010 (rec. 1948/2009).

²⁷ A partir del Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, dictado en desarrollo de la habilitación legal ofrecida por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se introduce la compatibilidad de la RAI, regulada en los sucesivos programas, con el trabajo a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la renta la parte proporcional al tiempo trabajado (art. 8.4).

²⁸ En febrero de 2019, los perceptores varones con una franja de edad comprendida entre 50 y 54 años han sido 20.125 frente a 22.956 mujeres; de 55 a 59 años, 11.439 frente a 14.241 mujeres, y de 60 o más años, 5.160 frente a 7.483 mujeres (<https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/prestaciones/datos/2019/Informe_201902.pdf>).

²⁹ STSJ de Galicia de 20 de mayo de 2016 (rec. 2691/2015).

subsidio comentado³⁰, con una cuantía igual al 80 % del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo, pues también incluye la cotización de la Seguridad Social durante su percepción³¹.

En estrecha vinculación con la situación legal de desempleo, el legislador impone la exigencia de inscripción como desempleado, así como la puesta a disposición del trabajador ante el servicio público de empleo, lo que vendría a comportar la obligación general de aceptar ofertas adecuadas de empleo y todas las acciones exigibles a un beneficiario del sistema, de acuerdo con lo previsto en el artículo 299 de la LGSS. De hecho, la irrupción y consolidación del compromiso de actividad en el sistema de protección por desempleo mediante la Ley 35/2002 rompe definitivamente la posibilidad de argumentar que los beneficiarios del subsidio de prejubilación no están obligados a aceptar ofertas de empleo adecuadas (Sagardoy y Gil, 2007, p. 1.134). No se olvide que el compromiso implica la asunción expresa por parte del trabajador de su obligación de «buscar activamente empleo y participar en acciones de mejora de la ocupabilidad» (art. 299 e) LGSS), que en general irán destinadas a mejorar su empleabilidad.

2.4. El cumplimiento del periodo de carencia

Al requisito de la situación legal de desempleo y de haber alcanzado la edad de 55 años, el legislador añade la necesidad de que el trabajador acredite, en el momento de formular la solicitud, «todos los requisitos salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de Seguridad Social». Esto es, se exige un requisito no asequible para todos los potenciales beneficiarios, teniendo en cuenta que ello comporta la necesidad de acreditar un mínimo de 15 años de cotización a los 55 años de edad (circunstancia que se agrava a causa de la supresión de los días cuota en el cómputo de la carencia para acceder a la pensión de jubilación, aplicable, cabe entender, también a las situaciones comparables), a lo que deberá añadirse el requisito de la carencia específica; es decir, que 2 de los 15 años de cotización deberán estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al hecho causante. No obstante, se ha venido a aceptar la validez de convenios especiales dirigidos a cubrir el requisito de carencia genérica cuando falten periodos de cotización que encajen en los límites de constitución del convenio especial (Toscani, 2004, p. 78; Alzaga, 2010, pp. 88 y ss.).

El acceso al subsidio de prejubilación implica la superación de un sólido y, en ocasiones, infranqueable requisito de carencia, que comporta que el sacrificio asumido por el sistema de

³⁰ Así se ha considerado, entre otras, en las SSTSJ de Asturias de 21 de febrero de 2017 (rec. 2957/2016) o Canarias de 12 de marzo de 2015 (rec. 1047/2014).

³¹ STS de 23 de abril de 2015 (rec. 1293/2014), seguida por la STSJ de Cataluña de 2 de junio de 2017 (rec. 1232/2017).

Seguridad Social en aras de que la persona sea protegida mediante un subsidio asistencial y acceda finalmente a la pensión de jubilación no genera costes de relevancia a cargo de la empresa, pero sí sobre el trabajador de edad, con una manifiesta falta de equilibrio entre los sacrificios asumidos por el trabajador y por la Administración pública –a la sazón representada por el SEPE– y la escasa incidencia que tienen sobre el empresario los despidos sobre trabajadores de edad (Esteban, 2012, pp. 215 y 227; Martínez, 2019a, pp. 24 y ss.).

2.5. La duración del subsidio y su conexión con la «obligatoria» jubilación anticipada o su «extinción preventiva»

Antes de la reforma llevada a cabo por el RDL 20/2012, una vez obtenido, la duración del subsidio se podía extender, como máximo, hasta que el trabajador alcanzaba «la edad ordinaria» exigida para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación (art. 216.3 LGSS de 1994), de modo que, aun cuando el trabajador pudiese anticipar la edad de jubilación desde los 60 o 61 años, el régimen jurídico del subsidio no le obligaba a solicitar tal prestación³², sin perjuicio de que, evidentemente, pudiera adelantar voluntariamente la misma antes de alcanzar la edad pensionable ordinaria. Tal medida no dejaba de suponer un refuerzo de la condición de activo del beneficiario del subsidio de prejubilación (Del Rey y Gala, 2004, p. 84).

Tras la entrada en vigor de la reforma comentada, y hasta la contrarreforma operada por el RDL 8/2019, de 8 de marzo, la duración del subsidio obedecía al siguiente tenor literal: «hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades» (ordinaria o anticipada), ya que, según se infiere del precepto mencionado, si el beneficiario cumple los requisitos para acceder a la jubilación anticipada, el subsidio se extinguirá cuando alcance la edad que le permita acceder a la misma. Esto es, se vuelve al régimen jurídico anterior. No obstante, y con un ánimo quizás excesivamente garantista, el SEPE había dictado unas instrucciones dirigidas a las direcciones provinciales competentes para el reconocimiento de prestaciones por desempleo, en las que se establecía que el límite máximo de edad para la percepción del subsidio debía ser los 61 años de edad «cuando el certificado del INSS no pueda concretar la fecha en que el trabajador pueda acceder a pensión contributiva de jubilación». Se trataría, como con acierto ha precisado la doctrina, de una «extinción preventiva» (García, 2014, p. 79), para evitar, en su caso, el inicio de expedientes o procedimientos de solicitud de devolución del subsidio por cobro de prestaciones indebidas.

³² A partir de la reforma operada mediante el artículo 5 de la Ley 35/2002, de 12 de julio, pues con anterioridad la ley obligaba a jubilarse y a extinguir el subsidio de prejubilación a los perceptores que pudiesen acceder por la vía tradicional de la disposición transitoria tercera de la LGSS de 1994, por acreditar cotizaciones anteriores al 1 de enero de 1967.

En otros términos, la duda acerca del cumplimiento de los requisitos previstos por el legislador para el acceso a la jubilación anticipada, debido a la falta de información fehaciente por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) sobre la fecha en la que el trabajador puede acceder a la pensión de jubilación, ha llevado al SEPE a limitar la percepción del subsidio a los 61 años de edad, por ser esta la primera edad a la que una persona puede jubilarse anticipadamente. Tal medida, además de arbitraria, parece a todas luces innecesaria, a la vista de las obligaciones establecidas en la LGSS en materia de comprobación efectiva y periódica del mantenimiento del derecho, de la documentación preceptiva que debe aportar el receptor y de las consecuencias de su incumplimiento³³.

A partir de lo expuesto, tras la entrada en vigor del RDL 20/2012, no se reconocía el subsidio cuando se cumplían los requisitos, incluida la edad, para acceder a una pensión de jubilación anticipada, con independencia de cuál fuera la voluntad del desempleado³⁴ y con independencia de que ello supusiera, como es sabido, la aplicación de un coeficiente reductor que, en función de la carrera de cotización del desempleado, podía ser de hasta un 7,5 % anual (si bien el cálculo del coeficiente reductor es trimestral).

Dicha solución limitaba incluso el acceso a un nuevo empleo de los desempleados cercanos a los 61 años, ya que si eran contratados y el vínculo contractual no finalizaba por una de las causas previstas para acceder a la jubilación anticipada involuntaria (muy restrictivas), no podrían luego acceder a esta vía y deberían esperar a la jubilación anticipada voluntaria, en condiciones más desfavorables (Gala, 2015, pp. 280-281). Todo lo anterior pugna con la consideración de la jubilación como un derecho y no como una obligación, por lo que resulta cuestionable que, conforme a la regulación comentada, se extinguiera obligatoriamente el subsidio para mayores de 55 años cuando el beneficiario pudiera acceder a la jubilación anticipada.

Una tercera medida de reforma ha incidido en la cotización durante la situación de desempleo. Como es sabido, la protección asistencial por desempleo comprende no solo el abono de la prestación económica, sino también la cotización a la Seguridad Social (a cargo de la entidad gestora) por asistencia sanitaria, protección familiar y, en el caso de esta modalidad de subsidio, por jubilación (art. 230 LGSS de 1994). Tras la aprobación de la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, se incrementó la cotización por contingencia de jubilación durante la percepción de esta modalidad de subsidio a cargo exclusivo de la entidad gestora, variando la base de cotización durante dicha situación, que del tope mínimo de

³³ En tanto el artículo 271 de la LGSS permite la suspensión cautelar del derecho en caso de incumplimiento de la obligación de presentar en los plazos establecidos los documentos que les sean requeridos, sí pueden afectar a la conservación del derecho a las prestaciones, hasta que los beneficiarios comparezcan y acrediten que cumplen los requisitos legales para el mantenimiento del derecho, que se reanuda a partir de la fecha de la comparecencia.

³⁴ Rotunda en tales términos la STSJ de Asturias de 23 de enero de 2015 (rec. 2743/2014).

cotización pasó al 125 % del SMI. Sin embargo, el RDL 20/2012 puso fin a esta mejora de la protección asistencial del subsidio de prejubilación al bajar y unificar al tope mínimo de cotización vigente en cada momento³⁵. Sin lugar a dudas, las consecuencias negativas de esta reforma en la cuantía de la futura pensión de jubilación resultan evidentes, ya que las bases de cotización por las que se cotiza durante la percepción del subsidio, reducidas en una coyuntura económica de crisis, formarán parte de la base reguladora de la pensión de jubilación.

Es fácil comprobar que si un desempleado de mayor edad se mantiene parado durante un largo periodo de tiempo, una vez agotada la protección por desempleo (parado de larga duración) y salvo que automáticamente o en un relativo periodo de tiempo acceda al subsidio para mayores de 55 años, su futura pensión de jubilación se verá perjudicada de un modo notable, al considerarse dichos periodos como lagunas de cotización, cuyo tratamiento legal ha empeorado considerablemente tras la reforma llevada a cabo por la Ley 3/2012, por cuanto actualmente solo los primeros 48 meses de lagunas de cotización se integran con el importe de la base mínima de cotización y, a partir de ese momento, el resto se cubre con solo el 50 % de la citada base.

3. La nueva interpretación del requisito de carencia de rentas ex STC 61/2018 y sus consecuencias en torno a la dinámica de la prestación

Desde el día 7 de julio de 2018, y a los efectos de lucrar el subsidio para trabajadores mayores de 55 años, se entiende que los solicitantes cumplen el requisito de carencia de rentas cuando «ellos mismos» carezcan de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y ello con independencia de que tengan o carezcan de cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, cuyas rentas resultarán indiferentes a dichos efectos.

3.1. Reinterpretación de la insuficiencia económica

La STC 61/2018, de 7 de junio, declara inconstitucionales y nulas las disposiciones del RDL 5/2013, de 15 de marzo, por las que se modificaron en su momento los requisitos de acceso al subsidio en relación con la carencia de rentas tanto del beneficiario como de su unidad familiar.

³⁵ Por tanto, los que tuvieran fijado durante la percepción del subsidio el 125 % del tope mínimo de cotización vigente en cada momento pasan a tener, desde el día 1 de agosto de 2012, el 100 % del citado tope mínimo.

En el fundamento undécimo de la sentencia, el Tribunal Constitucional limita los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad de parte de los preceptos del RDL 5/2013, en el sentido de que no deben afectar a las situaciones jurídicas consolidadas, entre las que figuran no solo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada³⁶, sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

No obstante lo anterior, el artículo 275.5 de la LGSS establece que los requisitos de carencia de rentas y, en su caso, de existencia de responsabilidades familiares deberán concurrir en el momento del hecho causante y, además, en el de la solicitud del subsidio, y el artículo 276 del mismo texto legal dispone que si la solicitud del subsidio se presenta una vez transcurrido el plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha del hecho causante, el derecho nacerá a partir del día siguiente al de la solicitud.

Ante las dudas planteadas en relación con las solicitudes de subsidios presentadas a partir del día 7 de julio de 2018, referidas a hechos causantes producidos a partir de la fecha de entrada en vigor del RDL 5/2013, desde la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo se elevó consulta a la Abogacía del Estado, que, mediante Dictamen de 19 de julio de 2018, ha informado lo siguiente:

En los supuestos de solicitudes presentadas a partir del día 7 de julio de 2018, es posible reconocer el derecho al subsidio con efectos del día siguiente a la fecha de la petición con independencia de que, por incumplirse el requisito ahora expulsado del ordenamiento jurídico, anteriormente se hubiese denegado o extinguido dicho subsidio mediante resolución firme en vía judicial o administrativa.

Añade en su informe que:

[...] planteados estos casos, el solicitante deberá además cumplir las exigencias siguientes: 1.^a Habrá de acreditarse que el requisito de carencia de rentas propias (sin considerar las de los restantes miembros de la unidad familiar) se cumple en el momento de la solicitud y se ha cumplido desde el momento del hecho causante o, en su caso, se ha incumplido durante menos de 12 meses ya que, en otro caso, [...] se encontraría extinguido por esta causa. 2.^a Deberán cumplirse los demás requisitos exigidos por la ley.

Con el fin de lograr una aplicación homogénea de dicha doctrina constitucional por parte de todas las direcciones provinciales del SEPE, se han publicado unas «Instrucciones pro-

³⁶ Ex artículo 40.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

visionales» sobre la incidencia de la misma³⁷ en las solicitudes de alta inicial del subsidio, bien dentro del plazo de los 15 días hábiles siguientes a la fecha del hecho causante, bien dentro del plazo de los 12 meses siguientes a dicha fecha.

Una vez transcurridos 12 o más meses desde la fecha del hecho causante, el solicitante deberá acreditar que ha cumplido el requisito de carencia de rentas propias (sin considerar las de los miembros de la unidad familiar) desde la fecha del hecho causante hasta la de la solicitud, o que, en su caso, lo ha incumplido durante menos de 12 meses, pues, en caso contrario, el subsidio se encontraría extinguido. A estos efectos, habrá que tener en cuenta la posibilidad de que se hayan sucedido varias causas de suspensión del subsidio. En este caso, el derecho también se reconocerá a partir del día siguiente al de la solicitud, siempre que el interesado cumpla todos los requisitos exigidos y que no haya concurrido ninguna causa de extinción del mismo³⁸.

3.2. Reanudación de subsidios suspendidos o extinguidos

Respecto a las solicitudes de reanudación de subsidios que se encontraran suspendidos como consecuencia de cualquiera de las causas de suspensión establecidas en los artículos 271, 272 y 279 de la LGSS³⁹, distintas de la de dejar de cumplir los requisitos de carencia de rentas propias o familiares (por ejemplo, por trabajo por cuenta propia o ajena, salida al extranjero, etc.), si la solicitud de reanudación se presenta dentro de plazo, el derecho se reconocerá a partir del día siguiente al de la finalización de la causa de suspensión. Si la suspensión se hubiese producido como consecuencia de haber dejado de cumplir el interesado el requisito de carencia de rentas por las provenientes de los miembros de la unidad familiar, si desde la fecha de la suspensión hasta la de la solicitud de reanudación no hubieran transcurrido 12 o más meses, el derecho se reconocerá a partir del día siguiente al de la solicitud de reanudación.

³⁷ Instrucciones provisionales sobre la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio, en los subsidios para trabajadores mayores de 55 años (25/07/2018) (<<http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/pdf/F06003.pdf>>).

³⁸ Aplicable con independencia de que, previamente, el interesado hubiera o no solicitado el reconocimiento del derecho al subsidio para trabajadores mayores de 55 años con base en el mismo hecho causante y se hubiera o no dictado resolución firme en vía administrativa o judicial denegando dicho derecho previamente solicitado.

³⁹ Recuérdese que a estos efectos, desde la entrada en vigor de la Ley 45/2002, el criterio de imputación de las rentas para su comparación con el SMI y para la determinación del periodo de suspensión del derecho no puede ser en ningún caso anual, sino mensual. STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de febrero de 2014 (rec. 1994/2013).

En fin, respecto de las solicitudes de reanudación de subsidios que fueron extinguidos por dejar de cumplir su beneficiario el requisito de carencia de rentas como consecuencia de las devengadas por los miembros de la unidad familiar, con independencia de que se hubiera dictado resolución de extinción y de que, en su caso, esta fuera firme en vía administrativa o judicial, el derecho se reconocerá a partir del día siguiente a la solicitud de reanudación, siempre que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos y no haya concurrido ninguna causa de extinción del mismo distinta a la de no cumplir el requisito de carencia de rentas propias debido a las provenientes de los parientes del beneficiario.

Respecto a las situaciones consolidadas, en ningún caso cabe revisar y reconocer con efecto retroactivo derechos, en caso de existir resolución administrativa o judicial firme anterior mediante la cual se denegase o se extinguiese el subsidio para mayores. No obstante, el SEPE anuncia unas pautas de actuación a partir del 7 de julio de 2018, comprometiéndose a revisar de oficio todas las resoluciones firmes en vía administrativa que, habiendo sido impugnadas ante el orden jurisdiccional, se encontraran en dicha fecha pendientes de resolución en esta vía, reconociendo el derecho al subsidio a partir de la fecha que en cada caso corresponda, si los interesados cumplen el requisito de carencia de rentas propias, así como el resto de los exigidos, con independencia de las rentas de su unidad familiar.

A su vez, renuncia a iniciar procedimiento sancionador contra los beneficiarios de los subsidios para trabajadores mayores de 55 años que no hubieran comunicado la pérdida del requisito de carencia de rentas como consecuencia de las rentas de los miembros de su unidad familiar, salvo que también hubieran dejado de cumplir otros, incluido el de sus propias rentas, archivándose los iniciados con anterioridad, si en dicha fecha no hubiese recaído resolución firme.

Del mismo modo, renuncia a iniciar ningún procedimiento de revisión del derecho al subsidio por la detección o comunicación del interesado de la previa pérdida del requisito de carencia de rentas por parte del beneficiario, como consecuencia de las obtenidas por los miembros de la unidad familiar, archivándose los expedientes de revisión iniciados con anterioridad y pendientes de resolver en dicha fecha, si el motivo de dicha revisión fuera exclusivamente la pérdida del citado requisito por el motivo expuesto.

4. Propuestas sindicales en la mesa de diálogo social: «Plan de choque para el empleo, desempleados de larga duración y tarjeta social»

Desde la Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT⁴⁰, se planteó, ya en junio de 2017, en la mesa de diálogo social, el denominado «Plan de choque para

⁴⁰ <<http://www.ugt.es/ugt-propone-un-plan-de-choque-por-el-empleo-para-mejorar-la-empleabilidad>>.

el empleo, desempleados de larga duración y tarjeta social», para mejorar la situación de los desempleados mayores de 55 años desde un doble ámbito: facilitar su reinserción en el mercado de trabajo y mejorar la protección por desempleo y sus derechos a una pensión digna.

Dicha propuesta se realiza a partir del diagnóstico de la situación real de dicho colectivo: el desempleo entre los mayores de 55 años ha crecido en un 322 % y a raíz de la flexibilización de los despidos colectivos, provocada por la reforma laboral, se han sustituido empleados estables y con derechos por empleados precarios y baratos. Además, de los 803.000 desempleados mayores de 55 años, casi 300.000 no reciben ya ningún tipo de prestación, ni cotizan a la Seguridad Social, lo que recorta su pensión hasta en un 60 %. De ahí la urgente necesidad de actuar sobre este colectivo, «para paliar la bolsa de pobreza que va a crearse cuando accedan a la jubilación».

Dichas propuestas sindicales (que sin lugar a dudas han influido notablemente en la reforma de urgencia comentada) pueden quedar sintetizadas como sigue:

- Derogar la reforma del RDL 20/2012, de 13 de julio, para que vuelva a situarse la edad de percepción del subsidio de mayores en 52 años y no en 55.
- Eliminar la consideración de rentas familiares en la percepción del subsidio, para que ningún desempleado mayor de 55 años quede sin ingresos (medida que ya resulta operativa tras la STC 61/2018).
- Elevar al 125 % la cotización a la Seguridad Social, tal y como ocurría antes de la reforma, al objeto de que la pensión no se rebaje por el periodo en desempleo previo a la jubilación.
- Eliminar la jubilación forzosa a los 61 años para los desempleados que cobran este subsidio, en tanto dicha medida recorta aún más su pensión.
- Recuperar para el mercado laboral a la mayor parte de estos desempleados, para lo cual resulta necesario hacer frente al efecto desánimo de este colectivo, implantando planes de sensibilización que incluyan una oferta de servicios públicos de orientación, formación, recualificación e inserción *ad hoc*, estableciendo itinerarios personalizados, y adoptar medidas complementarias en las comunidades autónomas, además de implantar una «ayuda suplementaria» que podría financiarse con cargo al remanente no utilizado del Programa de activación para el empleo.
- Suprimir de los programas y ayudas existentes la condición de estar inscrito al menos 12 meses durante los últimos 18, para que todos los desempleados puedan acceder a programas y ayudas.
- Establecer una línea de contratos públicos socialmente responsables, donde, vía acuerdos o cláusulas incorporados, se priorice la contratación de desempleados mayores.

5. La recuperación del nivel de protección en el subsidio de prejubilación por la vía de urgencia ex RDL 8/2019 y otras cuestiones pendientes

Algunas de las propuestas sindicales mencionadas en el epígrafe anterior han sido recogidas, con carácter de urgencia, en el RDL 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, con el ánimo confesado de restablecer derechos sociales que fueron suprimidos en 2012 con el pretexto de la crisis económica y las medidas de austeridad y reducción del gasto público, al objeto de volver a situar el Estado de bienestar como eje central del modelo de crecimiento económico.

En concreto, con un impacto presupuestario aproximado de unos 1.263 millones de euros⁴¹, el artículo 1 del RDL 8/2019 contempla la modificación de la regulación del subsidio por desempleo para mayores de 55 años en seis aspectos:

- a) Reducción de la edad de acceso de 55 a 52 años, cuando nazca o se reanude desde el 13 de marzo de 2019;
- b) Supresión del requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, permitiendo el acceso cuando se cumpla esa

⁴¹ Según se desprende de la memoria económica de la norma. Del total cuantificado (1.611,44 millones de euros), al subsidio por desempleo le corresponden 1.263 millones de euros, pues con él se prevén 114.000 nuevos beneficiarios y los 265.465 que ya se benefician de este subsidio ven mejorada su base de cotización (12.000 de ellos por la parcialidad). En un «año tipo», las medidas aprobadas para todos estos beneficiarios supondrían 1.340 millones de gasto, si bien al entrar en vigor la medida en marzo este coste se reduce en 77 millones. El Gobierno distribuye el impacto presupuestario en 1.010 millones de euros para el abono del subsidio durante 12 meses a 114.000 personas beneficiarias –600 millones por cuantía y 410 millones por cuotas de Seguridad Social– y 330 millones de la cotización de los actuales beneficiarios durante 12 meses, hasta un coste total de 1.340 millones. Sin embargo, no todos los 114.000 nuevos beneficiarios previstos se incorporarán en el primer año de la vigencia de la medida, sino que lo harán principalmente entre 2019 y 2020, años que concentrarán el 80 % del coste previsto. Así, el coste previsto para pagar a los beneficiarios que se incorporan el primer año de vigencia será de 465 millones, de 605 millones para los que se incorporan en 2020, de 203 millones para los de 2021 y de 67 millones para los de 2022. En todo caso, rebaja a 388 millones el coste imputable a 2019, ya que la medida entra en vigor el mes de marzo. Durante la presentación de la norma, la ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social señaló que el aumento de los ingresos por cotizaciones de 3.300 millones de euros permite «margen de maniobra» para cuadrar estas medidas con los presupuestos de 2018 prorrogados. Pese a ello, en la memoria económica comentada ya se prevé, en caso de ser necesario, el recurso al remanente de tesorería no afectado de la Seguridad Social (de 11.395 millones de euros a 31 de diciembre de 2017), con el fin de garantizar que es posible hacer frente al aumento del gasto. A este remanente de tesorería se refiere el Ejecutivo a la hora de cubrir otras de las medidas contempladas, como las bonificaciones a la contratación a desempleados de larga duración (25,6 millones) (<<http://diariolaley.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAMtMSbH1czUwMDC0MDc2MzVUK0stKs7Mz7M1MjCONDA2tAQJZKZVuuQnh1QWpNqmJeYUpwlAuL-rkJUAAAA=WKE>>).

- edad y recogiendo en la regulación la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión;
- c) Incremento de su duración máxima, de modo que si antes se percibía hasta que la persona beneficiaria pudiera acceder a cualquiera de las modalidades de pensión contributiva de jubilación, ahora se percibirá hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación;
 - d) Eliminación de la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio, recogiendo la doctrina emanada de la STC 61/2018, anteriormente analizada;
 - e) Incremento de la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 100 al 125 % del tope mínimo de cotización vigente en cada momento (aplicable a los beneficiarios que a 1 de abril de 2019 estén percibiendo el subsidio de desempleo y a los que a partir de dicha fecha lo obtengan o reanuden); dichas cotizaciones tendrán 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»; y
 - f) Eliminación de los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial; medida esta con un claro componente de género, debido a la mayoritaria presencia femenina en dicha modalidad contractual.

Según declara el preámbulo de la norma, el efecto de las mejoras introducidas se traduce, sobre todo, en un importante aumento de la protección de este colectivo durante la situación de desempleo, al facilitar el acceso a edad más temprana y no considerar las rentas de la unidad familiar, y al prolongarse la protección hasta la edad ordinaria de jubilación. Como es fácilmente deducible del análisis previo, tales mejoras no se circunscriben a la situación de desempleo, sino que tienen una enorme proyección de futuro, puesto que afectan a todo el periodo de disfrute de la pensión de jubilación, que verá incrementado su importe tanto por la eliminación de los posibles coeficientes reductores sobre la cuantía en los casos de jubilación anticipada, como por la mejora de la cotización durante todo el periodo de devengo del subsidio.

La especial vulnerabilidad del colectivo de personas trabajadoras a que va dirigido, pero sobre todo el ánimo de garantizar su protección tanto actual como futura, dado que este subsidio incide directamente en la cuantía de la futura pensión de jubilación, sirven al Gobierno de base para su aprobación, justificando la concurrencia de los presupuestos habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad, a partir de la doctrina constitucional resumida en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 61/2018. De acuerdo con ella, se requieren, por un lado, «la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación», es decir, lo que ha venido en denominarse la si-

tuación de urgencia; y, por otro, «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella».

Como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, generalmente se ha venido admitiendo el uso de este modelo de norma de urgencia en situaciones que han sido calificadas de «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a:

[...] situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes⁴².

A juicio del Gobierno, el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí solo, la utilización de la figura del decreto-ley, pues:

[...] el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso⁴³.

La urgencia pretende justificarse por el Ejecutivo en que las personas afectadas apenas perciben rentas de ninguna naturaleza y están en elevado riesgo de exclusión social, privándose del acceso al subsidio a las personas que ya tienen cumplidos los 52 años y que, cumpliendo el resto de requisitos, carecen de protección y para los que cada día de retraso en acceder a esta protección es un día menos cotizado, sin olvidar que para los actuales beneficiarios del subsidio cada día transcurrido antes de esta reforma es un día con menor cotización a efectos de jubilación. En definitiva, «demorar la aprobación de las medidas se traduce en una pérdida de derechos actuales y futuros de personas que, en muchos casos, carecen de recursos actuales mínimos y de expectativas de una futura pensión digna»⁴⁴.

Además, se justifican las modificaciones del subsidio por desempleo para mayores (de nuevo) de 52 años en la situación de necesidad que viven más de 114.000 personas que no tienen derecho al acceso a la protección contributiva ni asistencial y que, con esta

⁴² SSTC 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; y 100/2012, de 8 de mayo.

⁴³ SSTC 137/2011, de 14 de septiembre; 183/2014, de 6 de noviembre; 47/2015, de 5 de marzo; y 139/2016, de 21 de julio.

⁴⁴ Preámbulo del RDL 8/2019.

contrarreforma, pasan a estar cubiertas por el sistema de protección por desempleo. Sin olvidar que esta modificación afectará a otros 265.465 actuales beneficiarios del subsidio, que verán mejoradas sus cotizaciones, y a unas 12.000 personas que actualmente cobran el subsidio de forma parcial y pasarán a percibirlo a tiempo completo. En consecuencia, la medida afecta a un total de 379.465 personas, ampliando el ámbito de cobertura del subsidio asistencial para subvertir una situación de urgente y extraordinaria necesidad.

Cronológicamente, las modificaciones relativas al subsidio para mayores de 52 años se aplican a los derechos al subsidio que nazcan o se reanuden a partir de su entrada en vigor (13 de marzo de 2019), así como a los que en dicha fecha se estén percibiendo por sus beneficiarios y, en particular, la reforma de la cotización durante la percepción del subsidio⁴⁵ se aplicará desde el 1 de abril de 2019, tanto a los beneficiarios que en dicha fecha estén percibiendo el subsidio por desempleo, como a los que, a partir de la misma, lo obtengan o lo reanuden.

En el mes de abril se suscitó cierto revuelo en la prensa a propósito de la reforma del subsidio para mayores de 52 años, pues, según el [análisis periodístico](#), la tramitación del subsidio se encuentra paralizada debido a las «lagunas» y la «redacción apresurada» del real decreto-ley, aunque también reconoce que ha habido una avalancha de peticiones desde su entrada en vigor, 56.000 solicitudes, según dichas fuentes. Tal ha sido la situación que el propio Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social se ha visto obligado a publicar una [nota de prensa aclaratoria](#). No obstante, como bien señalan los primeros analistas, si hay «caos» en la tramitación del subsidio, este puede deberse al lógico incremento del número de solicitudes y a la escasez de personal en el SEPE, ambas como reacción a los recortes sufridos, que ahora se revierten, porque auténticas novedades hay más bien pocas (Pérez, 2019).

6. La dimensión de género en la protección por desempleo

El diseño legal de la protección por desempleo está presidido por una lógica contributiva que dificulta el disfrute de la prestación a aquellas personas con más dificultades para acceder al mercado de trabajo con estabilidad y niveles salariales aceptables. Es más, al margen de esta dependencia de la cotización, llama la atención que el peso de la contributividad condicione también la acción protectora del nivel asistencial, de la RAI o incluso

⁴⁵ Cotizaciones que tendrán 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 periodo mínimo de cotización exigido en el artículo 205.1 b) para acceder a la jubilación ordinaria, el cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274.4 de la LGSS, ha debido quedar acreditado en el momento de la solicitud del subsidio por desempleo para mayores de 52.

de los programas «Prepara» y «Activación para el empleo», generando el desamparo de un número importante de desempleados, mayoritariamente mujeres.

Además, desde esta lógica fuertemente contributiva, el sistema de protección por desempleo prima las carreras de cotización más «típicas», que corresponden habitualmente a los hombres, pues la observancia de los requisitos derivados de dicho patrón contributivo se da con mayor facilidad en las carreras masculinizadas. Los condicionantes negativos para el acceso efectivo por parte de las mujeres a este tipo de prestaciones derivan de sus trayectorias más irregulares en el mercado de trabajo y pueden quedar sintetizados como sigue (Suárez y Hurtado, 2018, pp. 134-135):

- a) Efecto desánimo provocado por la menor tasa de actividad femenina (CES, 2016, pp. 40-41).
- b) A pesar de un nivel más bajo de actividad, el número absoluto de desempleadas es más alto que el de trabajadores parados. Como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria, en los años de la crisis hubo más varones desempleados en términos absolutos, al contrario de lo que había sido la regla general hasta ese momento. Sin embargo, a partir del cuarto trimestre de 2015, vuelven a ser más numerosas las desempleadas⁴⁶.
- c) Mayor presencia femenina en actividades económicas sumergidas, bien sea en actividades ilícitas vinculadas a la prostitución y al comercio del sexo o debido al desempeño de trabajos familiares en el seno de una explotación familiar (en el sector agrícola, pesquero o comercio) de la que habitualmente no son titulares y en la cual aportan trabajo sin el correspondiente reconocimiento de derechos (Quesada, 2016, pp. 170 y 181 y ss.).
- d) Invisibilidad de tareas que resultan imprescindibles para el desarrollo de la economía productiva, pero que, sin embargo, padecen una falta de reconocimiento, tales como la atención a las labores del hogar, los cuidados de personas dependientes (hijos y mayores) u otras responsabilidades familiares o personales. Dichas tareas de cuidado, además de provocar su expulsión⁴⁷ o limitar su participación en el mercado laboral, al estar fuertemente feminizadas, refuerzan roles de género y estereotipos sociales difíciles de vencer. El porcentaje de mujeres que dis-

⁴⁶ En febrero de 2019, el número de paradas asciende a 1.928.815 mujeres frente a 1.360.225 hombres (<https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/pdf/empleo/parosexedsect.pdf>).

⁴⁷ El porcentaje de mujeres que disfrutaban de excedencias para el cuidado de hijos y familiares es abrumadoramente superior al de hombres. De hecho, según fuentes del Instituto para la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, en el año 2017 han sido 40.536 madres (92,34 %), frente a 3.363 padres, las que han disfrutado de excedencia por cuidado de hijos (<https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/pdf/empleo/parosexedsect.pdf>).

frutan de excedencias para el cuidado de hijos y familiares es abrumadoramente superior al de hombres, por lo que quizás no debiera promocionarse toda la excedencia de larga duración (3 años) por medio de la cotización ficticia cuando la principal prioridad del sistema debería ser el fomento de la corresponsabilidad (Prieto, 2018, pp. 54, 168, 170 y 593). En tal sentido, algunos proponen, como mejor medida, la eliminación del derecho a la excedencia o a la reducción de jornada para el cuidado de dependientes por afinidad, pues no es frecuente que los hombres se encarguen del cuidado de familiares por afinidad, pero sí resulta muy frecuente que lo hagan las mujeres (Ballester, 2017, p. 544).

- e) Mayor precariedad laboral y superior parcialidad, con lo que ello implica en cuanto a remuneración e infracotización. De hecho, un 75 % de los beneficiarios con prestación contributiva por desempleo parcial (ya sea porque provengan de una relación laboral a tiempo parcial, ya porque compatibilicen la prestación con un empleo a tiempo parcial) son mujeres. Y aunque cabe pensar que el acceso a los contratos a tiempo parcial constituye una decisión personal de las mujeres (salvando la situación de crisis que condiciona las posibilidades de encontrar empleo), también es cierto que el motivo de la mayor utilización de este tipo de contratos es poder combinar las responsabilidades laborales con las familiares.
- f) Diseño normativo de la cobertura por desempleo que deliberadamente excluye la actividad desempeñada a través de la relación laboral especial al servicio del hogar familiar, ampliamente feminizada⁴⁸ (el 90 % son mujeres, que representan además cerca del 7 % de la población femenina ocupada).

Lo más importante, sin embargo, es que más allá de la desprotección económica ante el desempleo resulta evidente que esta situación dificulta de modo extraordinario la reincorporación al mercado laboral ante la posible obsolescencia de las competencias y capacitaciones profesionales, poniendo de manifiesto el fracaso o la escasa eficiencia de las políticas activas de empleo específicamente dirigidas a mujeres (Perán, 2016, pp. 779 y ss.).

De hecho, el bienio 2012-2013 se caracterizó, como ya ha sido analizado, por la puesta en práctica de una suma de pequeños recortes⁴⁹ que afectan a los niveles contributivo

⁴⁸ Pese a que la disposición adicional segunda del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, instaba al Gobierno a elaborar un estudio acerca de la viabilidad de establecer un sistema de protección por desempleo «adaptado a las peculiaridades de la actividad del servicio del hogar familiar, que garantice los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera», tal compromiso no ha llegado a cumplirse.

⁴⁹ Llevados a cabo por una tríada de normas de urgencia: RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (arts. 17 y ss.); RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (disp. final primera); y RDL 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (arts. 6 y ss.).

y asistencial, configurando una especie de reforma «invisible» (Suárez, 2016, p. 663) que responde a tres principios inspiradores básicos: reducción de la partida de gasto dedicada a la protección económica del desempleo, la apuesta por una salida del paro a cualquier precio y el reforzamiento del control y de las sanciones.

Y pese a que a primera vista pudiera pensarse que los recortes tienen un diseño neutro en términos de género, lo cierto es que, en la práctica, han afectado en mayor medida a las mujeres, aumentando con ello las desigualdades de partida.

En el nivel contributivo, los más relevantes han sido los recortes que afectan a la protección por desempleo de quienes trabajan a tiempo parcial, que son mayoritariamente mujeres, a través del reforzamiento de la contributividad de la acción protectora en búsqueda de una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones satisfechas y la cuantía de la prestación (Pérez, 2015, pp. 47 y ss.), sin olvidar otros problemas que no se corrigen, como la infraprotección de los trabajadores a tiempo parcial «vertical» (esto es, quienes concentran en un número reducido de días las horas de trabajo). Sin olvidar que el imparable descenso de la cuantía media de las prestaciones contributivas desde 2012 afecta de forma más intensa a las desempleadas (un 20 % inferior).

Por último, los ajustes restrictivos también afectan a la cuantía del subsidio asistencial en caso de pérdida de trabajo a tiempo parcial (mayoritariamente femenino). En particular, frente al reconocimiento de la cuantía ordinaria (80 % del IPREM), desde 2012 se percibía un monto calculado de forma proporcional a las horas previamente trabajadas (art. 278.1 LGSS) y que ahora se elimina con la contrarreforma operada ex RDL 8/2019.

No obstante, se echa de menos la implementación de una reforma general y sosegada de las prestaciones por desempleo (cuando la estructura parlamentaria lo permita), que tenga en cuenta la perspectiva de género y el desarrollo de políticas activas de empleo efectivas, dirigidas al desempleo de larga duración (Cabero, 2018), para las cuales los interlocutores sociales demandan también cierta inmediatez y urgencia, así como su carácter integral⁵⁰. De hecho, el propio RDL 8/2019, en materia de incentivos al empleo, establece bonificaciones a la contratación de personas en desempleo de larga duración, que no es posible analizar en este momento con la profundidad necesaria.

⁵⁰ <<http://diariolaley.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbH1czUwMDC0MDOxNDRQK0stKs7Mz7M1MjC0NDA2sAAJZKZVuuQnh1QWpNqmJeYUwIAA4IGGjUAAAA=WKE>>, recuperado el 11 de marzo de 2019 de un documento en el que los principales sindicatos del país, CC.OO. y UGT, han tildado de «insuficiente» el real decreto-ley sobre el control de horarios en las empresas, ya que, en la práctica, no obliga a las compañías a llevarlo a cabo (en tanto no se modifica la regulación sancionadora dirigida al incumplimiento de la normativa sobre horas extraordinarias, tiempo parcial o periodos de descanso, introduciendo la infracción por trabajador, que es lo que desincentivaría el incumplimiento, pues hasta ahora, en muchas ocasiones, el empresario prefiere el pago de la multa al cumplimiento de la norma), a la vez que consideran «parciales y limitadas» las medidas sociales del Gobierno y reclaman derogar la reforma laboral.

Sin olvidar que en el marco de la protección por desempleo (tanto en el nivel contributivo como en el asistencial) debería prestarse una mayor atención al factor edad (Martínez, 2018, pp. 593 y ss.) y, más particularmente, al elemento mayor edad (Gala, 2015, p. 282), diversificando la protección por edad, promocionando la reincorporación al mercado de trabajo de las personas mayores, especialmente de las mujeres, afectadas por un elevado índice de exclusión social y de pobreza (Rodríguez, 2013).

Quizá la mayor virtud del paquete de medidas adoptado resida en la posibilidad de evitar que, a partir de una determinada edad, el hecho de encontrarse desempleado perjudique las posibilidades y condiciones de acceso a la pensión de jubilación. Perjuicios que, como acaba de analizarse, se habían ampliado extraordinariamente como consecuencia de las reformas en materia de jubilación y de protección por desempleo llevadas a cabo en una coyuntura de crisis y terminan por traducirse en una extraordinaria brecha en el sistema de pensiones (Martínez, 2019b, pp. 199 y ss.).

Referencias bibliográficas

- Álvarez Cuesta, H. (2015). Interconexiones entre la prestación por cese de actividad, la prestación por desempleo contributiva y los subsidios por desempleo. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 793-803). Murcia: Laborum.
- Álvarez del Cubillo, A. (2009). Las contradicciones en la determinación de la situación de necesidad a efectos del subsidio por desempleo. *Aranzadi Social*, 14.
- Alzaga Ruiz, I. (2010). La prestación asistencial por desempleo. Un estudio de los requisitos de acceso. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 89, 77-96.
- Aparicio Tovar, J. y Olmo Gascón, A. M. (2007). *La edad como factor de tratamiento desiguales en el trabajo*. Albacete: Bomarzo.
- Ballester Pastor, M.^a A. (2017). El complemento de pensiones por maternidad: contradicciones, inadecuaciones y paradojas de la pretendida compensación a la contribución demográfica. En I. Alzaga Ruiz (Coord.), *Estudios sobre Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet* (pp. 533-550). Barcelona: Atelier.
- Cabero Morán, E. (2018). El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección a los parados de larga duración. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 47, 112-116.
- CES. (2016). *Informe 05/2016. La participación laboral de las mujeres en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.

- Esteban Legarreta, R. (2012). El papel del subsidio de mayor de 52 años y de la pensión de jubilación en los procesos de reestructuración de empresa. En F. Pérez Amorós y E. Rojo Torrecilla (Dir.s.) y X. Solà Monells (Coord.), *La intervención pública en los procesos de modificación y reestructuración empresarial* (pp. 205-273). Albacete: Bomarzo.
- Fernández Orrico, F. J. (2012). [Reformas en materia de Seguridad Social y empleo derivadas de la crisis económica \(Ley 3/2012, de 6 de julio, y Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio\)](#). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 353, 49-114.
- Gala Durán, C. (2015). Análisis crítico de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad como vía de transición hacia la jubilación. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 271-283). Murcia: Laborum.
- García Piñeiro, N. P. (2011). El subsidio por desempleo: conceptos computables para determinar las rentas del beneficiario. *Aranzadi Social*, 16.
- García Romero, B. (2013). Dificultades en el tránsito del empleo a la jubilación a través del reformado subsidio por desempleo. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social (Coord.), *Público y privado en el sistema de Seguridad Social* (pp. 291-299). Murcia: Laborum.
- García Romero, M.^a B. (2014). Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo. *Revista de Derecho Social*, 68, 67-98.
- González Ortega, S. (2018). Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia: concepto, rasgos esenciales y sistematización. En S. González Ortega (Dir. y Coord.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social* (pp. 23-54). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martínez Barroso, M.^a R. (2018). *La influencia de la edad en las relaciones laborales. Acceso al empleo y protección social*. Cizur Menor: Aranzadi/Thomson Reuters.
- Martínez Barroso, M.^a R. (2019a). [Despidos colectivos de trabajadores de edad avanzada y protección social: entre la discriminación y la eficiencia](#). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 430, 15-51.
- Martínez Barroso, M.^a R. (2019b). La protección social de las trabajadoras: la brecha de género en las prestaciones de jubilación y desempleo. En S. Rodríguez Escanciano y M.^a R. Martínez Barroso (Dir.s.) y H. Álvarez Cuesta (Coord.), *La empleabilidad y la calidad en el empleo: apostando por la igualdad efectiva* (pp. 199-224). Madrid: Sepin.
- Perán Quesada, S. (2016). Género y políticas de empleo. En J. L. Monereo Pérez, J. A. Fernández Bernat y B. M. López Insua (Dir.s.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional* (pp. 779-772). Cizur Menor: Aranzadi/Thomson Reuters.
- Pérez del Prado, D. (2014). La reforma de la protección por desempleo. En I. García-Perrote Escartín y J. R. Mercader Uguina (Dir.s.), *Las reformas laborales y de Seguridad Social. De la Ley 11/2013, de 26 de julio, al Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero* (pp. 473-521). Valladolid: Lex Nova/Thomson Reuters.
- Pérez del Prado, D. (2015). *La compatibilidad del trabajo con la protección por desempleo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez del Prado, D. (4 de abril de 2019). La polémica con el subsidio + 52 y las reformas «Delorean» [Entrada de un blog]. Recuperado de <<https://forodelabos.blog>

- spot.com/2019/04/la-polemica-con-el-subsidio-52-y-las.html> (consultado el 1 de mayo de 2019).
- Prieto Padín, P. (2018). *Nuevas manifestaciones del deber de buena fe en la relación laboral: excedencia por cuidado de hijos y/o familiares y competencia desleal* (Tesis doctoral inédita). León: Universidad de León.
- Quesada Segura, R. (2016). Género y trabajo informal. En J. L. Monereo Pérez y S. Perán Quesada (Dir.), *Derecho social y trabajo informal: implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del fenómeno del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica* (pp. 167-193). Granada: Comares.
- Rey Guanter, S. del y Gala Durán, C. (2004). *La jubilación gradual y flexible*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Sanz de Galdeano, B. (2013). *El derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*. Albacete: Bomarzo.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, M.^a E. (2013). La nueva regulación de la jubilación en el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores y promover el envejecimiento activo. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 5, 1-31.
- Sagardoy Bengoechea, J. A. y Gil y Gil, J. L. (2007). La jubilación como medida de reestructuración empresarial. En L. López Cumbre (Dir.), *Tratado de jubilación. Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación* (pp. 1.099-1.136). Madrid: Iustel.
- Suárez Corujo, B. (2016). El colapso de la protección por desempleo en tiempos de crisis. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 7, 655-673.
- Suárez Corujo, B. y Hurtado Jarandilla, A. (2018). La dimensión de género de la (des)protección por desempleo. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 14, 131-140.
- Toscani Giménez, D. (2004). *El nivel asistencial de protección por desempleo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vicente Palacio, M.^a A. (2014). 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*, 30, 53-77.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0