



La modificación del nivel asistencial de la protección por desempleo en el Real Decreto-Ley 2/2024

Juan Carlos Álvarez Cortés

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Málaga (España)

jcalvarez@uma.es | <https://orcid.org/0000-0002-8082-6114>

Extracto

En el presente trabajo se analiza las modificaciones producidas por el Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo, en el nivel asistencial de la protección por desempleo con el objeto de simplificar y mejorar su gestión, llegándose a la conclusión de que, si la simplificación suponía reducir el número de tipos de subsidios, lo cierto es que no ha habido mucho acierto en la nueva regulación. En cambio, sí se han producido algunas mejoras interesantes, tanto en el contenido de los derechos como en la gestión de las prestaciones. Nos centramos en el análisis de los subsidios «comunes» del artículo 274 de la Ley general de la Seguridad Social.

Palabras clave: desempleo; protección por desempleo; subsidio por desempleo; políticas de empleo; ingreso mínimo vital; prestaciones asistenciales; empleabilidad; carencia de rentas.

Recibido: 10-09-2024 / Aceptado: 11-12-2024 / Publicado: 14-01-2025

Cómo citar: Álvarez Cortés, J. C. (2025). La modificación del nivel asistencial de la protección por desempleo en el Real Decreto-Ley 2/2024. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 57-97. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24037>





The modification of the assistance level of unemployment protection in Royal Decree-Law 2/2024

Juan Carlos Álvarez Cortés

Professor of Labour and Social Security Law.

University of Jaén (Spain)

jcalvarez@uma.es | <https://orcid.org/0000-0002-8082-6114>

Abstract

This paper analyses the modifications produced by Royal Decree-Law 2/2024, of 21 May, in the welfare level of unemployment protection with the aim of simplifying and improving its management. The conclusion reached is that, if simplification meant reducing the number of types of benefits, the new regulation has not been very successful. On the other hand, there have been some interesting improvements both in the content of rights and in the management of benefits. We focus on the analysis of the "common" allowances of Article 274 of the General Social Security Law.

Keywords: unemployment; unemployment protection; unemployment allowance; employment policies; basic minimum income; non-contributory benefits; employability; lack of income.

Received: 10-09-2024 / Accepted: 11-12-2024 / Published: 14-01-2025

Citation: Álvarez Cortés, J. C. (2025). The modification of the assistance level of unemployment protection in Royal Decree-Law 2/2024. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 57-97. <https://doi.org/10.51302/rts.2025.24037>



Sumario

1. Introducción: ¿es realmente asistencial el «nivel asistencial» de la protección por desempleo?
2. La necesidad de racionalizar y simplificar el nivel asistencial por desempleo
3. La dudosa «simplificación» de colectivos beneficiarios de los subsidios por desempleo
 - 3.1. ¿Simplificación de tipos de subsidios?
 - 3.2. La «diáspora» de beneficiarios del subsidio por desempleo: más allá del artículo 274 de la LGSS
4. Modificaciones del régimen jurídico de los subsidios por desempleo: la «mejora»
 - 4.1. Eliminación del mes de espera
 - 4.2. Sobre la carencia de rentas
 - 4.3. Responsabilidades familiares
 - 4.4. Nacimiento, duración y extinción
 - 4.5. Compatibilidades e incompatibilidades: en especial, el complemento de apoyo al empleo
5. El subsidio por desempleo para mayores de 52 años
 - 5.1. La edad de 52 años
 - 5.2. Requisitos
 - 5.3. En especial, la carencia de rentas
 - 5.4. Acción protectora
 - 5.5. Nacimiento, duración y extinción
6. El reforzamiento de la condición de empleabilidad de los beneficiarios de los subsidios por desempleo
7. La nueva relación entre los subsidios por desempleo y el IMV

Referencias bibliográficas

1. Introducción: ¿es realmente asistencial el «nivel asistencial» de la protección por desempleo?

Con el intento «fallido» del Real Decreto-Ley (RDL) 7/2023, de 19 de diciembre, y tras la posterior negociación con los agentes sociales¹, el Gobierno adoptó el RDL 2/2024, de 21 de mayo, con el que, además de trasponer la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, se simplifica y mejora el nivel asistencial por desempleo.

Por lo que nos interesa, la «simplificación y mejora» del nivel asistencial por desempleo es el objeto específico de la Reforma 10 del Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que procura dar más claridad y seguridad jurídica, además de facilitar la gestión de la protección por desempleo, y se centra de forma especial en los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad. Como no podía ser de otro modo, la modificación del nivel asistencial se liga a otros objetivos previstos en la Reforma 10, entre otros, el de mejora en el acceso a la protección, eliminando cargas administrativas y automatizando la tramitación de los procedimientos administrativos. De forma más importante, el de la vinculación de esta protección con el acuerdo de actividad para incorporar a los beneficiarios de forma prioritaria en programas y acciones que permitan o posibiliten su reinserción en el mercado de trabajo o, en caso de que ello no se produjese y el beneficiario se encontrase en situación de vulnerabilidad, se pretende que el subsidio por desempleo se comporte como un mecanismo de transición hacia la protección social (léase ingreso mínimo vital –IMV– o pensión de jubilación).

El artículo 41 de la Constitución española (CE), de todos es conocido, introduce dentro de la protección del sistema de Seguridad Social al desempleo. Esta contingencia ha sido definida en la norma desde hace mucho tiempo, actualmente en el artículo 262 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), como aquella en la que se encuentran quienes «pudiendo y queriendo trabajar» pierdan su empleo o vean reducida o suspendida (involuntariamente) su jornada ordinaria de trabajo.

¹ Aunque esta reforma ha sido objeto de debate y trabajo conjunto en el marco del diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, finalmente, solo se ha llegado a un acuerdo con los sindicatos más representativos, pero no con la patronal; lo que se produjo con el Acuerdo para la simplificación y mejora del nivel asistencial de protección por desempleo de 8 de mayo de 2024 (<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2024/080524-acuerdo-proteccion-asistencial-desempleo.pdf>).

La protección por desempleo en nuestro sistema de Seguridad Social nació como una prestación netamente contributiva, y ello porque se insertaba en un sistema contributivo, más o menos puro, como era el predicado por la LGSS en dicho momento.

Como es sabido, en momentos de crisis, la protección se complica, ya que el crecimiento de «parados» y la prolongación en dicha situación suponen una fuerte presión financiera, lo que obliga a introducir medidas rigurosas de contención del gasto, limitando la extensión o la intensidad de la protección; consecuencia de ello ha sido como regla general la adopción de recortes en las prestaciones, no solo en la cuantía de estas sino también en la duración de la cobertura.

Ese podría decirse que es el origen histórico de la división o diferenciación entre dos niveles de protección, ambos de carácter público y obligatorio; el nivel asistencial del desempleo se creó como un complemento del nivel contributivo dirigido a personas que hayan agotado las prestaciones por desempleo, pudiendo distinguirse en su cobertura la especial vulnerabilidad por tener responsabilidades familiares, aunque no debería entenderse como una forma de sustituir a las prestaciones por desempleo, las llamadas o calificadas «contributivas» por la LGSS².

Tal distinción entre niveles se hizo, y que se mantiene hasta la actualidad en el artículo 263 de la LGSS, francamente, con poca fortuna desde el punto de vista jurídico-doctrinal, ya que ello no era una división que se adecuara exactamente a lo que debería entenderse por protección contributiva o protección asistencial.

Una división algo confusa, ya que en realidad ambos niveles de protección incorporan para sí elementos impropios de cada uno de ellos, produciéndose una confluencia de caracteres en ambas direcciones del asistencial al contributivo y de este al asistencial (Torruero Plaza, 2023, p. 149)³. Y es que, en realidad, no estamos ante un nivel de protección asistencial, sino ante un nuevo complemento, por vía de prórroga excepcional, de prestaciones contributivas, con determinadas ampliaciones de la cobertura para algunos grupos⁴.

En definitiva, la protección por desempleo en el sistema español de Seguridad Social es netamente contributiva, y se dirige al campo subjetivo de protección del nivel profesional. Lo que ha ocurrido es que, debido a las diversas crisis económicas y a las altas tasas de paro que se aparejaban como consecuencia de estas, el legislador se vio en la tesitura de crear un mecanismo complejo para controlar los gastos en la protección por desempleo.

² El nivel asistencial de protección por desempleo ha sido calificado por el propio artículo 263.3 de la LGSS como «complementario del anterior».

³ Al que seguimos en la elaboración de este texto por sus numerosas excelentes aportaciones.

⁴ La única diferencia entre ambos niveles se observa en que en el llamado nivel asistencial se exige en la mayoría de los casos la demostración de una verdadera situación de necesidad por carecer de rentas suficientes (art. 263 LGSS).

Dicho de otro modo, lo que se hizo fue, para evitar la desprotección, crear un segundo nivel de protección «ficticiamente» asistencial para cubrir los efectos perniciosos de la expulsión de la protección por desempleo producida por los recortes de gastos, compensando, de alguna manera, a los perjudicados por el paro de larga duración y a los trabajadores en situación de necesidad, atendiendo especialmente a los que tenían responsabilidades familiares.

Con el paso del tiempo, se ha podido cerrar la inacabada protección universal de la Seguridad Social que preveía el artículo 41 de la CE con la creación del IMV, hasta tal momento, y durante mucho tiempo, se ha dejado fuera de protección un sinfín de situaciones de necesidad, y por tanto a una parte importante de la ciudadanía, que no encontraba una fórmula de protección a pesar de que la situación personal o familiar la requería. Durante más de 30 años las políticas de protección asistencial por desempleo, desbordando su espacio natural, han servido para cubrir situaciones de vulnerabilidad y luchar contra la pobreza a modo de garantía mínima de subsistencia.

En resumen, la protección por desempleo en el sistema español de Seguridad Social funciona como un sistema de protección contributiva integrada como un todo, y la distinción entre dos niveles puede considerarse artificiosa y conduce a una regulación legal tortuosa y complicada. Sobre todo, porque, como se ha visto, con el paso del tiempo en el nivel asistencial han ido incluyéndose diversos colectivos como forma de cubrir distintas situaciones de vulnerabilidad que en cada momento se ha entendido necesario proteger, y que alcanzan ya no solo a quienes agotaron las prestaciones por desempleo, sino también a quienes ni siquiera llegaron a cumplir los requisitos básicos exigidos para el acceso a la protección contributiva. De hecho, este modelo de protección por desempleo ha sido calificado como «complejo, selectivo, supletorio, inarticulado, híbrido, multinivel, [de] inestabilidad permanente y reformado sucesivamente a semejanza de una prestación “Frankenstein”» (Álvarez Cuesta, 2021, p. 494).

2. La necesidad de racionalizar y simplificar el nivel asistencial por desempleo

Indudablemente, y así puede verse de la configuración actual (al menos, hasta primeros de noviembre de 2024, que es cuando entra en vigor el RDL 2/2024) del nivel asistencial por desempleo, la protección prevista inicialmente ha ido *in crescendo*, incrementándose con ocasiones de las diversas y cíclicas crisis económicas, con la intención de cubrir a cada vez más colectivos vulnerables castigados por la lacra del paro y con especiales dificultades de acceso al empleo⁵. Ello ha provocado un diseño aluvional (Goñi Sein, 1999, p.

⁵ Inicialmente la Ley 51/1980, básica de empleo, incluyó como nivel complementario únicamente a quienes hubieran agotado las prestaciones contributivas, tuvieran responsabilidades familiares y carecieran de recursos suficientes, además de los emigrantes retornados. Años más tarde, la Ley 31/1984, de protección por desempleo, introdujo cuatro nuevos colectivos (subsidio para los que no tuvieran periodo

1790; Garrido Pérez, 2003, p. 1364) poco coordinado, especialmente con otras medidas de protección asistencial, en el seno de los servicios sociales de ámbito competencial de las comunidades autónomas. Esta situación confusa, en la que se entremezclan diversas medidas de protección para colectivos vulnerables, ha tenido su punto de inflexión en orden a su reordenación con la adopción del RDL 20/2020 del IMV (sustituido actualmente por la Ley 19/2021). Protección no contributiva de la Seguridad Social en la que el colectivo protegido son personas o familias en situación de vulnerabilidad social con rentas escasas o sin rentas, que sufren también el problema del paro entre sus miembros y que ahora exige que se clarifiquen los ámbitos subjetivos y objetivos, además de la intensidad de la acción protectora, de estos subsidios por desempleo.

Ya vimos cómo el PRTR preveía la «simplificación y mejora del nivel asistencial por desempleo», conectándolo con el objetivo de la racionalización y modernización del sistema de prestaciones no contributivas (Reforma 5 del Componente 22). Por ello, como se dijo, resulta necesario repensar los requisitos generales y específicos de cada subsidio, así como la existencia de estos, determinando su pervivencia con el modo en que puedan convivir con el IMV y de cómo puedan ser utilizados para proporcionar protección frente a las lagunas de cobertura de la reciente prestación no contributiva (Álvarez Cuesta, 2022, p. 699).

El carácter de «asistencial» o de ser «semicontributivos»⁶ de los subsidios por desempleo da lugar a que confluyan y concurren de forma inevitable con la prestación no contributiva de IMV, tanto porque se cubren situaciones de necesidad a personas que carecen de rentas como por ser medidas de protección social que están condicionadas a la participación en estrategias de inclusión social (especialmente, a través del empleo)⁷. Eso mismo ocurre también con la renta activa de inserción y con otras formas de protección asistenciales de

de cotización y al menos 3 meses cotizados y responsabilidades familiares, exreclusos, exinválidos y mayores de 55 años) y el RDL 3/1989, de medidas adicionales de carácter social, incluyó dos más (de 6 meses de duración para mayores de 45 años desempleados de larga duración con o sin responsabilidades familiares y con cuantía diversa y también de 6 meses para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares). Todo este conjunto heterogéneo de colectivos planteó un panorama bastante confuso de difícil clasificación que, aunque ha sido modificado a lo largo del tiempo, unificando algunos de esos subsidios o mejorando las condiciones de otros, exigía una nueva coordinación y por ello simplificación tras el IMV, teniendo en cuenta el profundo cambio en la protección de colectivos vulnerables que esta norma produce y también los cambios en la realidad social.

⁶ La primera denominación se encuentra claramente en el artículo 265 de la LGSS y la segunda se recoge en la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

⁷ Es cierto que al beneficiario de un subsidio por desempleo le van a exigir que suscriba un compromiso de actividad, denominación que ahora más modernamente la Ley 3/2023, de empleo, ha rebautizado con el nombre de «acuerdo de actividad»; por ahora a los beneficiarios del IMV solo los inscriben como demandantes de empleo. No obstante, no cabe duda de que el IMV cumple una función similar a la de los subsidios asistenciales por desempleo, pudiendo entenderse en cierto modo como un tipo de prestación más dentro de las contenidas en las políticas pasivas de desempleo.

las comunidades autónomas. En cualquier caso, la regulación del subsidio por desempleo tiene suficientes espacios de reordenación, racionalizando todos los parámetros (requisitos de acceso, cuantía, duración, etc.) y separándolos del enfoque de la lucha de la pobreza, poniendo el foco en la protección en espacios de pérdida de ingresos salariales.

Pero no parece que el Gobierno, en su papel de promotor legislativo, haya querido ni quiera subsumir dentro del IMV todos los tipos de subsidios por desempleo, a pesar de que los hitos 319 y 320 del PRTR prevean un plan para reformar, reorganizar y simplificar el sistema de prestaciones no contributivas, incluyendo dentro del IMV las principales prestaciones no contributivas proporcionadas por la Administración General del Estado. De hecho, al hacer mención en la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, a las prestaciones no contributivas y universales que conforman este plan ni incluía los distintos subsidios por desempleo, ni la protección por desempleo de los eventuales agrarios, ni el subsidio extraordinario por desempleo, ni el programa de la renta activa de inserción.

De otro lado, en el trámite de consultas públicas abierto por el Ministerio de Trabajo y Economía Social hasta octubre de 2021, referido a la elaboración del proyecto normativo para la simplificación y mejora del nivel asistencial por desempleo, se expuso como características básicas de la posible futura protección por desempleo en el nivel asistencial la provisión de cobertura a dos colectivos: de una lado, personas que no acreditan cotizaciones suficientes para el acceso a la prestación contributiva, y de otro, personas que han agotado la prestación contributiva y se mantienen en situación de desempleo⁸.

Y ese fue el camino seguido, más o menos, por el fallido (por su no convalidación en el Congreso de los Diputados) RDL 7/2023, de 19 de diciembre. Ahora, con el RDL 2/2024, de 21 de mayo, se lleva a cabo una regulación, casi idéntica a la establecida por el RDL 7/2023, para intentar simplificar y mejorar la protección asistencial por desempleo, también para dar cumplimiento al PRTR.

Esta nueva regulación se adopta con la idea de aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. El objetivo marcado, sin duda, es la simplificación del funcionamiento del sistema (de ahí la desaparición de algunos subsidios con esta reforma), pero también dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, con especial incidencia en los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad (por ello, el intento de trazar puentes entre los subsidios por desempleo y el IMV). Esta simplificación no solo se centraba en la reducción del número y tipología de subsidios por desempleo, sino también en una minoración de las cargas administrativas y de tramitación, al prever que el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) implementase una mayor automatización de los subsidios de forma similar al de las prestaciones contributivas. Y, como último de los objetivos importantes, instaurar o apostar la por reincorporación al mercado laboral de los desempleados de larga duración (de ello daremos cuenta posteriormente).

⁸ <https://www.iberley.es/noticias/tramite-consulta-publica-futura-regulacion-nivel-asistencial-desempleo-31242>

Desde luego, las pautas del trámite de consultas para la regulación del nivel asistencial por desempleo han servido de orientación para simplificar este amplio catálogo de subsidios por desempleo, ya que podría haberse encargado la protección a través del IMV de los beneficiarios de todos los subsidios por desempleo que no exigen una cotización previa e inmediata para su acceso (por ejemplo, los de los «ex»-emigrantes, reclusos e incapaces permanentes, el subsidio extraordinario por desempleo o la de la renta activa de inserción). Por lo que tales prestaciones (o, mejor dicho, la protección ofrecida a los colectivos que se benefician de tales prestaciones) serían gestionadas desde el Instituto Nacional de la Seguridad Social a través del IMV (lo que se hará para todos ellos, salvo para los retornados del extranjero, colectivo para el que se conserva un subsidio). Aunque, al final, el resultado no ha sido exactamente así, como después se verá, pues en disposiciones adicionales nuevas de la LGSS que se adoptan se han «colado» dos tipos de subsidios especiales (en el sentido de que están fuera de los comunes del art. 274 LGSS).

De ahí que la reducción a tres supuestos de los subsidios por desempleo parece algo lógico, dejando el subsidio por agotamiento de la prestación por desempleo (aunque mejorándolo al permitir el acceso a menores de 45 años sin responsabilidades familiares) y el llamado subsidio contributivo para trabajadores que no hayan alcanzado el periodo mínimo de cotización de 365 días en los 6 años inmediatamente anteriores (obtenido este subsidio, las cotizaciones no servirán para acceder a una prestación futura) y el subsidio para mayores de 52 años. Y se simplificaba, al unificar los requisitos de acceso, la renta agraria y el subsidio de trabajadores eventuales del campo, reconociéndose el derecho al subsidio asistencial a los trabajadores eventuales agrarios⁹.

3. La dudosa «simplificación» de colectivos beneficiarios de los subsidios por desempleo¹⁰

El artículo 274 de la LGSS es la clave del nivel asistencial, ya que identifica a los beneficiarios y determina las situaciones y colectivos objeto de protección, fijando las exigencias que, con algún matiz, son universalmente exigibles como puerta de entrada en el nivel asistencial de desempleo.

⁹ Eliminando las restricciones anteriores sobre la duración de la prestación contributiva y sobre cómputo recíproco de los periodos de ocupación cotizada como eventual agrario para el acceso al subsidio por desempleo por cotizaciones insuficientes.

¹⁰ La inmensa mayoría de las modificaciones que se prevén por el RDL 2/2024 entran en vigor a partir del 1 de noviembre de 2024. Pero los que fueran beneficiarios de subsidios con anterioridad se les aplicará la normativa anterior hasta su extinción, y los que acrediten que la fecha del hecho causante es anterior a 1 de noviembre podrán acceder a los subsidios por desempleo, de conformidad con la normativa anterior (disp. trans. tercera RDL 2/2024).

3.1. ¿Simplificación de tipos de subsidios?

Hasta esta reforma de 2024, el artículo 274 de la LGSS era una especie de «cajón de sastre» donde todo cabía. La reordenación ahora, como se verá, ha tenido en cuenta la interacción del subsidio con políticas o programas específicos de empleo y ha tendido a la situación natural de mantener el subsidio por desempleo como un complemento del nivel contributivo para quienes hayan agotado una prestación y para los desempleados que, tras extinguir un contrato de trabajo, no tienen periodo de cotización suficiente para obtener una prestación contributiva por desempleo; en ambos casos la intensidad de la protección dependerá de la existencia o no de responsabilidades familiares. Se mantiene en este precepto también el subsidio para mayores de 52 años, que pretende proteger a los expulsados prematuramente del mercado de trabajo y castigados por el edadismo que impera en el ámbito de la contratación laboral, que dificulta o mayormente impide la reincorporación al mercado de trabajo de este colectivo.

El RDL 2/2024, de 21 de mayo, siguiendo el objetivo de «simplificación» del nivel asistencial por desempleo, como indica el PRTR, viene aparentemente a reducir los colectivos de sujetos beneficiarios de tal protección en el artículo 274 de la LGSS. Pero es solo apariencia, pues a través de disposiciones adicionales viene a mantener a uno de los colectivos anteriores (emigrantes retornados, disp. adic. quincuagésima séptima) y añadir un colectivo que no se esperaba de «personas víctimas de violencia de género o sexual» en la disposición adicional quincuagésima octava. Además, claro está, se mantienen el subsidio agrario y la renta agraria, aunque unificando la protección asistencial por desempleo de las personas trabajadoras eventuales agrarias¹¹.

Evidentemente, el artículo 274 de la LGSS, como ya se apuntó, elimina tres tipos de subsidios por desempleo, aunque en realidad uno de ellos, el de emigrantes, lo reconfigura trasladándolo a una disposición adicional, por lo que finalmente solo son dos los afectados: el subsidio para los que han recuperado su capacidad laboral tras un expediente de revisión por mejoría y el subsidio para los liberados de prisión o los menores liberados de centros de internamiento.

Así pues, en este precepto solo se mantienen, con retoques, tres tipos de subsidio por desempleo:

¹¹ A estas se les reconocerá su derecho al subsidio por desempleo y se adoptarán medidas para eliminar las anteriores restricciones sobre duración de la prestación contributiva y sobre cómputo recíproco de los periodos de ocupación cotizada como eventual agrario para el acceso al subsidio por desempleo por cotizaciones insuficientes.

- El subsidio por agotamiento de una previa prestación por desempleo, que en el momento actual tiene dos modalidades: para beneficiarios con responsabilidades familiares y para beneficiarios mayores de 45 años sin responsabilidades familiares.
- El subsidio para los que, por insuficiencia de periodo cotizado, no pueden acceder a una prestación por desempleo.
- El subsidio para mayores de 52 años.

Por lo que, finalmente, el artículo 274, que se denomina «beneficiarios del subsidio por desempleo», solo recoge a algunos de ellos (los que hemos denominados comunes u ordinarios), porque otros están dispersos por la LGSS, una simplificación, a mi modo de ver, compleja de entender.

Pues bien, ahondando en los mismos, el precepto queda redactado de forma casi idéntica a la regulación que se previó en el RDL 7/2023.

- a) Con respecto al subsidio por agotamiento de una previa prestación por desempleo, hasta entonces tenía dos modalidades: para beneficiarios con responsabilidades familiares y para beneficiarios mayores de 45 años sin responsabilidades familiares. Ahora se produce una sustancial mejora, al extender la protección a los menores de 45 años sin responsabilidades familiares, eso sí, cuando hubieran agotado previamente una prestación por desempleo de 360 días de duración (lo que significa que han cotizado previamente al menos un periodo de 3 años); los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares deberán haber agotado una prestación por desempleo de 120 días de duración (lo que supone que han cotizado previamente al menos un periodo de 12 meses). En ambos casos, si no se tienen responsabilidades familiares, ya se sea mayor o menor de 45 años, la duración del subsidio siempre será de 6 meses.

Para el caso de que se tengan responsabilidades familiares, se simplifica algo, ya que no se tendría en cuenta a partir de la reforma la edad de 45 años, solo la duración de la prestación contributiva que se ha agotado¹².

- b) Con respecto al subsidio para los que, por insuficiencia de periodo cotizado, no pueden acceder a una prestación por desempleo se prevé una mejora importante, ya que en la regulación actual las personas solicitantes sin responsabilidades familiares debían acreditar al menos 180 días de cotización por desempleo a la

¹² Se prevé por la norma que: si se ha agotado una prestación mínima de 120 días, la duración de este subsidio por desempleo sea de 24 meses, y si se ha agotado una prestación de al menos 180 días, la duración de este subsidio sea de 30 meses. Algo similar a lo que actualmente se encuentra regulado, solo varía, como se ha dicho, en que ya no se hace referencia a la edad del solicitante.

Seguridad Social, pero con la reforma podrán acceder a las mismas a partir de 90 días cotizados, con la misma escala que existía anteriormente para las personas solicitantes con responsabilidades familiares (por cada mes de trabajo, 1 mes de prestación). La diferencia está en que, a partir de 180 días cotizados, si se tienen responsabilidades familiares, la duración no serán de 6 meses sino de 21 meses. Es el llamado subsidio por desempleo «contributivo», que se ha calificado como simple o cualificado, según se tuvieran o no responsabilidades familiares (Luján Alcaraz, 2003, p. 1142).

Pueden acceder a estos subsidios quienes mantengan uno o varios contratos a tiempo parcial, «siempre que la suma de las jornadas en dichos contratos sea inferior a una jornada completa» y, por supuesto, cumplan con el resto de los requisitos.

En el caso de que en los 6 meses anteriores a la solicitud se acrediten varias situaciones legales de desempleo, a efectos de la determinación del periodo de ocupación cotizada para reconocer este subsidio, se tendrán únicamente en cuenta las cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior (pero no se considera como derecho anterior el subsidio que se reconozca en virtud de la suspensión de la relación laboral de las trabajadoras víctimas de violencia de género ex art. 45.1 n) Estatuto de los Trabajadores –ET–).

- c) Con respecto al subsidio para mayores de 52 años, se prevén retoques en su régimen jurídico. Por su extensión y por haberse regulado en un precepto específico, el artículo 280 de la LGSS, lo analizaremos más abajo, ya que comporta una cierta «autonomía» respecto de los subsidios previstos en el artículo 274 de la LGSS. Y ello porque el estado de necesidad a proteger, más que la pobreza producida por la carencia de rentas, sería la situación de necesidad producida por la pérdida de ingresos por no tener un trabajo, por lo que el subsidio por desempleo para mayores «ni es ni debe de ser un espacio de protección de ciudadanos en estado de pobreza y exclusión» (Tortuero Plaza, 2023), ya que son trabajadores con largas carreras de cotización que, por motivo de su edad, encuentran importantes dificultades para reintegrarse en el mercado de trabajo, y para los que se crea un mecanismo especial del trabajador, más que del ciudadano, que lo atrae hacia el nivel contributivo aunque con importantes rasgos del asistencial.

3.2. La «diáspora» de beneficiarios del subsidio por desempleo: más allá del artículo 274 de la LGSS

Es cierto que se pretende eliminar situaciones protegidas actualmente que no guardan relación directa con la pérdida de un empleo anterior, al reconducirlas hacia otros mecanismos de protección social (probablemente, el IMV o la protección brindada en el marco de la asistencia social y los servicios sociales), pero se mantienen dos situaciones por el RDL

2/2024 que anteriormente en el RDL 7/2023 se habían descartado: el acceso al subsidio de los españoles emigrantes retornados sin derecho a prestación contributiva y las víctimas de violencia de género. La técnica legislativa no es la mejor, sin duda. Se mandan estos subsidios a disposiciones adicionales que en gran parte de la regulación de su régimen jurídico remiten a las disposiciones comunes del nivel asistencial en el capítulo II del título III de la LGSS. La «apariencia» de simplificación en la «nueva» regulación del nivel asistencial ofrecida a la Unión Europea en el marco del PRTR ha podido servir para justificar el cumplimiento de los requisitos, para que nos liberen los fondos por el cumplimiento de objetivos.

- a) Con la regulación hasta el momento de la reforma, el subsidio por desempleo para emigrantes retornados (solo nacionales españoles) estaba previsto para los que hubieran ido a trabajar a países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo o con los que no existiera convenio bilateral que tuviera en cuenta la protección por desempleo, que son la mayoría (Álvarez Cortés, 2020, p. 198), y a su regreso no tuvieran derecho a la prestación contributiva por desempleo, y siempre que acrediten haber trabajado como mínimo 12 meses en los últimos 6 años en tales países desde su última salida de España.

La «nueva» regulación de este subsidio no es nada nueva, pues es en su esencia lo mismo que había regulado anteriormente. Lo que se ha hecho es sacar un subsidio para un colectivo determinado del precepto que regula a los beneficiarios «comunes» de este tipo de prestación en el artículo 274 de la LGSS y llevarlo a otro sitio más escondido, como es el oscuro y variopinto ecosistema normativo de las disposiciones adicionales de la LGSS.

Así, la nueva disposición adicional quincuagésima séptima de la LGSS establece que serán beneficiarios del subsidio por desempleo para los emigrantes retornados los trabajadores españoles que acrediten su condición de emigrantes retornados¹³ y cumplan los requisitos exigidos¹⁴.

En definitiva, las mismas características que la regulación anterior, ya que se exige encontrarse en situación de necesidad por carecer de rentas, conforme a lo que se entiende por ello en las reglas generales; la misma remisión se pro-

¹³ Lo que se acreditará mediante el certificado de emigrante retornado expedido por el área o dependencia de Trabajo e Inmigración de la Delegación o subdelegación del Gobierno de la provincia correspondiente al domicilio en el que ha fijado su residencia en España.

¹⁴ Que se encuentren desempleados y no tengan derecho a la prestación por desempleo contributiva, hayan retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, países en los que hayan trabajado como mínimo 12 meses en los últimos 6 años desde su última salida de España, sin que hayan tenido derecho a prestaciones por desempleo en el país de emigración. Siendo la fecha del hecho causante la que supone el retorno a España para fijar su residencia de forma permanente. Evidentemente, a su regreso han de inscribirse como demandantes de empleo y suscribir el correspondiente acuerdo de actividad.

duce respecto de solicitudes, nacimiento, prórroga, suspensión, reanudación y extinción o compatibilidades e incompatibilidades¹⁵ y para cualquier otra cuestión no prevista en la disposición adicional quincuagésima séptima de la LGSS. También para la cuantía, pero no para la duración, ya que esta es la misma que se preveía en la regulación anterior (con una duración máxima de 18 meses)¹⁶, y ello porque la regulación de los subsidios por desempleo «comunes» se separa de dicho lapso temporal.

Como diferenciación de la regulación anterior, algo quizás anecdótico, se establece que los hijos o nietos de emigrantes españoles que por primera vez vayan a fijar su residencia permanente en España han de haber ejercido la nacionalidad española durante la realización de los 12 meses de trabajo.

Creo que en vez de mantener a este colectivo con un subsidio por desempleo *ad hoc* quizás lo oportuno hubiera sido reconfigurarlos dentro del subsidio para trabajadores sin cotizaciones suficientes para acceder a una prestación, asimilando el año de salida al extranjero como los seis meses necesarios para obtener un subsidio de este tipo, sin necesidad de alegar responsabilidades familiares. Ello lo digo porque los trabajadores migrantes que hayan recalado en un país sin cultura de protección social, a pesar de haber estado trabajando en el mismo durante un año, les puede ser muy complicado o imposible obtener algún certificado oficial o documento probatorio que sea admitido por el SEPE para poder acceder a este tipo de subsidio.

- b) Con respecto a la creación de un subsidio por desempleo para las víctimas de violencia de género, quizás puede tener su explicación u origen en la posibilidad actual de acceso a la renta activa de inserción, que a partir del primero de noviembre de 2024 se elimina, y afecta directamente al colectivo de víctimas de violencia de género, sexual o doméstica¹⁷.

¹⁵ Este subsidio es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social o en alguna mutualidad de previsión social alternativa.

¹⁶ Ahora no se indica lo de la concesión por periodos de 6 meses prorrogables hasta una total de 18 meses, por lo que habrá de aplicarse la regla común de concesión por periodos trimestrales prorrogables.

¹⁷ El artículo 2.2 c) del Real Decreto (RD) 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, incluía a este colectivo.

Para la consideración de víctimas de violencia de género¹⁸ y sexual¹⁹ y de las situaciones de violencia de género o sexual²⁰ que dan lugar al reconocimiento de este tipo de subsidio por desempleo se produce una remisión a Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, y a la Ley orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Pero este precepto no se queda solo en los colectivos de violencia de género o sexual, puesto que se amplía a las víctimas de violencia ejercida por sus padres o por sus hijos²¹.

La cobertura de este colectivo se produce con la creada disposición adicional quincuagésima octava de la LGSS, que regula el acceso al subsidio por desempleo por las personas víctimas de violencia de género o sexual. Estas personas han de reunir algunos requisitos, que son comunes a los beneficiarios de los subsidios por desempleo: estar inscritas como demandantes de empleo y haber suscrito el acuerdo de actividad, carecer de rentas propias y, en caso de tener responsabilidades familiares, no superar el umbral de pobreza para tal unidad familiar²². Las personas solicitantes de tales subsidios no deberán tener derecho a prestación por desempleo contributiva e, incluso, pueden haber sido beneficiarias de tres

¹⁸ Son víctimas de violencia de género las mujeres que sufran violencia como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres; se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Pero no solo la violencia que se sufra contra las mujeres sino también contra sus familiares o allegados menores de edad por tales hombres con el objetivo de causar un perjuicio o daño.

¹⁹ Se entiende como violencia sexual cualquier acto de naturaleza sexual no consentido o que condicione el libre desarrollo de la vida sexual en cualquier ámbito público o privado, incluyendo el ámbito digital (difusión de actos de violencia sexual, la pornografía no consentida y la infantil en todo caso, y la extorsión sexual a través de medios tecnológicos). Se considera incluido el homicidio o asesinato de mujeres y niñas vinculado a conductas tales como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso con connotación sexual y la trata con fines de explotación sexual.

²⁰ Estas situaciones de violencia de género o de violencia sexual se acreditarán mediante una sentencia condenatoria al respecto, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia. También podrán acreditarse las situaciones de violencia contra las mujeres mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida de la Administración pública competente. Además, la violencia sexual admite acreditación por la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) o por sentencia del orden social que la reconozca.

²¹ En este supuesto, la situación de violencia se acreditará mediante sentencia o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal.

²² No es necesario tener responsabilidades familiares en este tipo de subsidios, pero si se tuvieran (cónyuge, pareja de hecho o hijos menores de 26 años, o mayores con discapacidad, o menores acogidos y acogidas o en guarda con fines de adopción o acogimiento) se deberá cumplir con el requisito de carencia de rentas para la unidad familiar (art. 275.1 a 3 LGSS).

derechos al programa de renta activa de inserción, que se computarían, aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta activa de inserción²³. Ha de recordarse que la disposición derogatoria única.4 del RDL 2/2024 deroga el programa de renta activa de inserción, por lo que, en el futuro, dentro de tres años, si no se modifica esta norma, esta regla no tendrá sentido.

La regulación jurídica de este subsidio especial, como el anterior, se remite a las reglas comunes del subsidio por desempleo, por ejemplo, respecto de: solicitudes, nacimiento y prórroga del derecho; suspensión, reanudación y extinción; compatibilidades e incompatibilidades²⁴; y, finalmente, también respecto de la cuantía. En lo no previsto en esta disposición adicional quincuagésima octava, se aplicará la regulación general de los subsidios por desempleo.

Donde quizás haya un poco de «especialidad» o «particularidad» sea en lo que se refiere a su duración, pues será de 30 meses²⁵. Aunque las personas que hayan agotado la duración máxima de este subsidio podrán acceder de nuevo al mismo si lo solicitan, acreditando cumplir los requisitos exigidos y siempre que hayan pasado tres años o más desde el nacimiento del derecho anterior²⁶.

En cualquier caso, la fecha del hecho causante para acceder a este subsidio por desempleo puede ser diversa: bien aquella en que se emita por la Administración competente el correspondiente informe que acredite ser víctima de violencia de género o sexual, bien aquella en que se emita el informe del Ministerio Fiscal, o, finalmente, bien la de la notificación a la persona interesada de la correspondiente sentencia o resolución judicial.

Este colectivo ya encuentra cubierta su protección por desempleo contributiva cuando vea extinguido o suspendido su contrato por voluntad de la persona víctima de violencia, ya que se contemplan expresamente como situaciones legales de desempleo en el artículo 267.1 a) 5.º y b) 2.º de la LGSS; quizás más que la creación de un subsidio por desempleo específico mejor hubiese sido establecer alguna particularidad en los subsidios que se mantienen.

²³ Salvo que, desde la fecha del nacimiento del primero de los derechos hasta la de la solicitud del subsidio regulado en esta disposición, hubieran transcurrido tres o más años.

²⁴ Este subsidio es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social o en alguna mutualidad de previsión social alternativa.

²⁵ Salvo que la persona hubiera sido beneficiaria con anterioridad de 1 o 2 derechos al programa de renta activa de inserción regulada en el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, en cuyo caso, la duración máxima será de 20 y de 10 meses, respectivamente.

²⁶ En caso de que se haya percibido renta activa de inserción los tres años contarán desde el nacimiento del primer derecho a la misma por ser víctima de violencia de género o sexual.

Todo ello supone que la simplificación, al final, no lo es tanto porque, si bien es cierto que se prevé la desaparición del subsidio por desempleo para los liberados de prisión, el subsidio por desempleo para los recuperados de una incapacidad permanente que hubiesen sido beneficiarios de una pensión, el subsidio extraordinario por desempleo y la renta activa de inserción, se siguen manteniendo cinco tipos de subsidios por desempleo (incluyendo los agrarios) y se añade el de víctimas de violencia de género. Y ello sin contar que no hace mucho tiempo el RDL 1/2023 adoptó, en la disposición quincuagésima primera de la LGSS, una prestación especial por desempleo para los artistas con insuficiencia de período cotizado, que se asemeja mucho a un subsidio por desempleo; el RDL podría haber aprovechado la ocasión para unificarlo con los subsidios por desempleo «comunes» del artículo 274 de la LGSS.

Creo que, sin dejar de proteger a los colectivos anteriormente señalados, víctimas de violencia, españoles retornados, artistas, personas que han agotado una prestación por desempleo, etc., podría pensarse en solo tres tipos de subsidios por desempleo para simplificar: para trabajadores que no hubieren cotizado lo suficiente para obtener una prestación²⁷, para mayores de 52 años y para trabajadores del campo. El subsidio por agotamiento de una prestación contributiva podría pensarse en una forma especial de prórroga de la prestación por desempleo (ya que se elimina el mes de espera para su acceso), porque en cualquier caso exige de la existencia previa de un derecho concedido a una prestación por desempleo, por lo que una vez cumplida la duración de la prestación contemplada en el artículo 269 de la LGSS, y desde tal momento, dependiendo la duración del mismo, de la edad del trabajador, de las responsabilidades familiares, de la carencia de recursos, etc., se complementaría la prestación por desempleo sin solución de continuidad con otra que no supone ya una renta de sustitución, sino de compensación, con una cuantía ajustada al porcentaje correspondiente del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) y sin cotización a la Seguridad Social. Es decir, terminada la duración de la «prestación contributiva» continuar con una prestación «complementaria» con diferente régimen jurídico que la anterior, lo cual, con los datos que maneja el SEPE y los medios tecnológicos existentes, seguro descongestionaría la gestión de esta entidad.

No obstante, como en otras reformas del sistema de protección social, se prevé una evaluación de la producida por el RDL 2/2024 en el sistema asistencial por desempleo, una vez transcurran dos años desde la entrada en vigor de la reforma, aprovechándose tal oportunidad para estudiar la armonización de las prestaciones económicas de naturaleza asistencial de la Seguridad Social, como indica la disposición adicional segunda del RDL 2/2024.

²⁷ Aquí podrían incluirse como especialidades a los artistas, a los emigrantes retornados y a las víctimas de violencia de género.

4. Modificaciones del régimen jurídico de los subsidios por desempleo: la «mejora»

Con la regulación establecida se mantiene la conexión del subsidio por desempleo con la empleabilidad del beneficiario, ya que se exige la inscripción como demandante de empleo, así como la suscripción del acuerdo de actividad al que se refiere el artículo 3 de la Ley 3/2023, de empleo²⁸. Aunque se refuerza, por ejemplo, al establecer una garantía prevalente en el acceso al itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil (ex art. 56.1 c) Ley 3/2023, de empleo) como resultado del acuerdo de actividad suscrito (disp. adic. quincuagésima cuarta LGSS). Ello se conecta con la evaluación específica e impacto del nivel asistencial de la protección por desempleo en la mejora de la empleabilidad de las personas que son beneficiarias de tal protección, recogida en la disposición adicional quincuagésima quinta de la LGSS. En ello nos centraremos más abajo.

Son muchas las modificaciones que se recogen en el RDL 2/2024 que traen su origen en la aportación previa realizada por el RDL 7/2023 (Molina Navarrete, 2023). Los requisitos son las obligaciones que han de acreditarse y mantenerse durante todo el periodo de percepción del subsidio por desempleo.

4.1. Eliminación del mes de espera

Ya hemos indicado que, como anteriormente, pero ahora establecido en el artículo 274 de la LGSS como requisito de acceso al subsidio por desempleo, se exige la inscripción como demandante de empleo, así como la suscripción del acuerdo de actividad para el reconocimiento y el mantenimiento durante todo su periodo de disfrute del derecho al subsidio por desempleo.

Con la reforma, para acceder a subsidio por desempleo ya no será necesario figurar inscrito, el beneficiario, como demandante de empleo durante el plazo de un mes antes de la solicitud. Como se recuerda, hasta la entrada en vigor de esta norma, para poder solicitar un subsidio por desempleo se tenía que cumplir un plazo de espera de un mes sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

²⁸ Artículo 3 f). Acuerdo de actividad:

Acuerdo documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios públicos de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo para incrementar la empleabilidad de aquella, atendiendo, en su caso, a las necesidades de los colectivos prioritarios.

Compromiso que ampliamente se desarrolla en el artículo 58 de la citada ley.

El periodo de espera modulaba el nacimiento del subsidio, pero ¿qué sentido tenía? Ninguno. Era un periodo muerto en la transición de la protección contributiva a la protección asistencial, que apremiaba al trabajador a la búsqueda y obtención de empleo, como si no obtener ingresos de ningún tipo durante ese periodo garantizase la obtención de un empleo. Un sinsentido que ahondaba en la pobreza de las personas y familias y que, con excelente criterio, se destierra de los requisitos exigidos (Tortuero Plaza, 2023).

4.2. Sobre la carencia de rentas

La selección de los sujetos protegidos ha sido efectuada con base en elementos que permitieran la identidad de la situación de necesidad a cubrir. En tal espacio aparecen dos elementos tradicionales de las estructuras asistenciales: la carencia de rentas y las responsabilidades familiares (Ruano Albertos, 2003, p. 22).

La carencia de rentas es el rasgo común de identidad de todos los subsidios por desempleo. El problema de nuestro sistema de Seguridad Social es la disparidad del entendimiento de la situación de pobreza o carencia de rentas según el estado de necesidad a cubrir en el nivel asistencial de protección. Son distintos los umbrales de pobreza para las pensiones no contributivas, el IMV y el subsidio por desempleo (Álvarez del Cuavillo, 2009). Evidentemente, si se entiende que el subsidio por desempleo es, más que un nivel «asistencial», un sistema complementario de las prestaciones contributivas por desempleo, el estado de necesidad a proteger, más que la pobreza producida por la carencia de rentas, sería la situación de necesidad producida por la pérdida de ingresos por no tener un trabajo.

Respecto de la carencia de rentas en el subsidio por desempleo, en lo esencial se sigue la regulación anterior de no poder superar el 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. No obstante, se hace hincapié en que la carencia de rentas sean las «propias», tanto en la fecha de la solicitud del alta inicial como en las de las prórrogas o reanudaciones del subsidio. Como se verá más adelante, también se computarían las rentas de la unidad familiar, por lo que en cierto modo se tienen en cuenta las rentas doblemente del solicitante o beneficiario, primero para alcanzar la condición de titular y luego en el conjunto de la unidad familiar, para que no se supere per cápita el umbral de pobreza indicado anteriormente. Ello puede producir situaciones injustas, ya que ante unidades familiares con la misma composición por el hecho de que el beneficiario superara el tope, aunque el resto de los miembros no tuvieran ingreso alguno, no podría accederse al subsidio, aunque no se superase el límite o umbral de pobreza en cómputo per cápita.

Resulta clarificadora la nueva estructura del artículo 275 de la LGSS, en el que en sus apartados 4 y 5 viene a discernir entre lo que han de considerarse o no rentas o ingresos computables.

a) Rentas computables

Así, respecto de lo que ha de entenderse como rentas computables se sigue la misma pauta que anteriormente, entendiéndose como tal cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional contributiva o no contributiva, públicas o privadas; además de las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio²⁹. Tales rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto³⁰. Como novedad se añade que se entienden como rentas computables, de un lado, las pensiones alimenticias y las compensatorias, acordadas en caso de separación, divorcio, nulidad matrimonial o en procesos de adopción de medidas paternofiliales cuando no exista convivencia entre los progenitores. Y, de otro lado, los incrementos patrimoniales derivados de actos *inter vivos* o *mortis causa*. Lo que se completa tanto con el artículo 7 del RD 625/1985 y diversas instrucciones del SEPE, cuyos criterios han sido corregidos en más de una ocasión por los tribunales, ya que no son ni siquiera normas reglamentarias. Ello demuestra que la extensión del cómputo de rentas del trabajador desempleado es completa y casi exhaustiva u omnicompreensiva (Álvarez Cuesta, 2021, p. 497).

b) Rentas no computables

Por su parte, se produce una importante modificación respecto de lo que no se consideran rentas o ingresos computables, además de las ya previstas anteriormente, como eran los rendimientos de la vivienda habitual, el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial de la Seguridad Social percibidas por la persona solicitante o beneficiaria o el importe de la indemnización prevista en el ET por despido, ya se pague de una sola vez o de forma periódica³¹, se añaden otras nuevas excepciones a la consideración de rentas computables³²:

- El importe de las percepciones económicas obtenidas por asistencia a acciones de formación profesional o en el trabajo o para realizar prácticas académicas

²⁹ En este caso, se aplicará a su valor el 100 % del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitual del beneficiario y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en la forma que reglamentariamente se establezca.

³⁰ Salvo el rendimiento que procede de las actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, que se computará por la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para su obtención.

³¹ En este supuesto, se hace una pequeña aclaración indicándose que se computará como renta el exceso que se produzca sobre la cantidad de la indemnización legal cuando se haya pactado una superior.

³² Se eliminan como no computables, de forma lógica, las asignaciones familiares por hijos a cargo, ya que las mismas han sido sustituidas por el IMV.

externas que forman parte del plan de estudios que hayan podido ser obtenidas por la persona solicitante o beneficiaria o por cualquier otro miembro de la unidad familiar.

- Las rentas derivadas del trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o a tiempo parcial devengadas por la persona beneficiaria durante el periodo de percepción del complemento de apoyo al empleo, solo para el caso de reanudaciones y prórrogas del subsidio (en lo que nos centraremos *infra*).
- Y tampoco las rentas del trabajo y las prestaciones públicas percibidas por la persona solicitante que no se mantengan en la fecha de la solicitud.

A los efectos de determinar si se cumplen los requisitos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares, en las solicitudes de alta inicial, reanudación y de prórrogas del subsidio, el interesado suscribirá una declaración responsable en la que hará constar todas las rentas e ingresos obtenidos durante el mes natural anterior a dicha solicitud, tanto las suyas como, en su caso, las del resto de los miembros de su unidad familiar. Esta declaración se cotejará o contrastará posteriormente con los datos que consten en sus declaraciones tributarias.

Se declarará indebidamente percibido el subsidio obtenido cuando los solicitantes oculten rentas que, de haberlas tenido en cuenta, hubieran supuesto la denegación de la solicitud inicial, reanudación o prórroga. Ello implicará que el importe percibido será reclamado por la entidad gestora; además, dicho periodo, indebidamente percibido, se entenderá consumido a todos los efectos. Esto es, no se trata solo de devolver lo indebidamente percibido, sino también de recibir una sanción de consumo de tiempo de subsidio.

4.3. Responsabilidades familiares

En el mismo sentido que para el requisito de carencia de rentas, el requisito de tener responsabilidades familiares (cuando sea preciso tenerlo en cuenta) ha de producirse también en la fecha de la solicitud del alta inicial o en el momento de las prórrogas o de las reanudaciones del subsidio tras una suspensión.

Además, se aclara que la suma de rentas obtenidas por la unidad familiar tiene como referencia el mes natural anterior a las fechas de solicitud de alta inicial o de las prórrogas o reanudaciones, tomando en consideración el conjunto de las rentas obtenidas por la unidad familiar, incluidas la de la persona solicitante o beneficiario. En la determinación de la renta per cápita de la unidad familiar se dividirá entre el número de miembros que la componen, y no deberá superar el 75 % del SMI, excluyendo la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Ya no se excluye expresamente, como sí se hacía anteriormente, a los miembros de la unidad familiar con rentas superiores al 75 % del SMI, excluida la parte

proporcional de las pagas extraordinarias, ya que lo importante es el cómputo del conjunto de la unidad familiar, eso sí, sin que el beneficiario pueda superar de forma personal con sus rentas propias el límite del 75 % del SMI anteriormente indicado.

Creemos que es importante reformar en el ámbito de las responsabilidades familiares la nueva definición extensa de lo que se entiende por unidad familiar. Tan es así que en esa unidad de personas que conviven o dependen económicamente de la persona solicitante o beneficiaria, además del cónyuge e hijos menores de 26 años o mayores con discapacidad o menores acogidos, se incluyen en la nueva regulación también la pareja de hecho y los menores en situación de guarda con fines de adopción o acogimiento³³.

Se entretiene la norma reformada también en definir qué se entiende por pareja de hecho, indicando que es la que se encuentra constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, ni tengan constituida pareja de hecho con otra persona, se hayan inscrito como tales con una antelación mínima de dos años a la fecha de la solicitud del subsidio³⁴. En caso de hijos en común, no se exigirá la inscripción en un registro o constitución como pareja de hecho. Hubiera sido oportuno una unificación de las diversas definiciones de parejas de hecho en la LGSS, ya que la ahora ofrecida difiere un poco del concepto de parejas de hecho en el ámbito de las prestaciones por muerte y supervivencia.

Por su parte, como novedad, el último inciso del artículo 277.1 y del artículo 277.2 de la LGSS, respecto del subsidio por desempleo para aquellos que hubieran agotado una prestación por desempleo o del subsidio por desempleo para aquellos que no tuvieran periodo de cotización suficiente para obtener una prestación por desempleo, indican que quienes hubieran accedido a subsidio sin acreditar responsabilidades familiares podrán hacerlo posteriormente, siempre que dicha acreditación y la solicitud de ampliación del subsidio tenga lugar dentro del plazo de los 12 meses siguientes a la fecha del hecho causante del subsidio. Ello llevará consigo la ampliación de la duración máxima del subsidio inicialmente reconocido para el caso de los subsidios del artículo 274.1 a) de la LGSS a todo el tiempo que corresponda en función de la duración de la prestación contributiva agotada; para el caso de los subsidios del artículo 274.1 b) hasta los 21 meses máximo. Creemos que, con esta redacción, los que hubieran agotado cualquiera de estos subsidios sin haber acreditado inicialmente la tenencia de responsabilidades familiares podrán incluso reabrirlo, en el caso de haberse agotado por expiración del tiempo inicial, con una nueva duración, en los 12 meses siguientes al momento en el que se les agotó la prestación por desempleo.

³³ No será necesaria la convivencia cuando exista obligación de alimentos en virtud de convenio o resolución judicial, ex artículo 18 del RD 625/1985.

³⁴ La inscripción habrá de producirse en alguno de los registros específicos de las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o podrá hacerse a través de documento público de constitución de pareja de hecho.

4.4. Nacimiento, duración y extinción

a) Nacimiento

- Además de los «retoques» en la duración de los subsidios a los que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior, y que ya no pivotan sobre la base de 18 meses o 3 semestres como anteriormente se hacía, con el nuevo régimen de los subsidios por desempleo, en vigor a primeros de noviembre de 2024, también se produce una modificación en la cuantía de los subsidios, siendo decreciente a medida que pasa el tiempo, como si ello fuera, quizás, una forma de apremiar al desempleado para que se anime a buscar trabajo. Así, se abonará el subsidio en una cuantía del 95 % del IPREM durante los primeros 180 días, del 90 % desde el día 181 al 360, y del 80% a partir del día 361.
- Se producen también importantes cambios respecto de las solicitudes, nacimiento y prórroga del derecho al subsidio. Al desaparecer el «mes de espera», el derecho al subsidio por desempleo nace a partir del día siguiente al del hecho causante, siempre que, como ocurría anteriormente con las prestaciones y subsidios por desempleo, se solicite en los 15 días hábiles siguientes a tal momento. Se entiende como fecha del hecho causante de subsidio la del agotamiento de la prestación contributiva por desempleo si se accede a subsidio por tal circunstancia o bien la de la última situación legal de desempleo si se accede por acreditar cotizaciones insuficientes para el acceso a la prestación contributiva.

En caso de presentarse fuera de dicho plazo, pero dentro de los 6 meses siguientes a la fecha del hecho causante, los efectos o nacimiento serán desde el día de la presentación de la solicitud. Ello es una forma más sencilla de redactar la norma para obtener los mismos efectos y resultado por presentación extemporánea prevista anteriormente, cuando se indicaba que se produciría una reducción de «su duración en tantos días como medien entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho, de haberse solicitado en tiempo y forma, y aquella en que efectivamente se hubiera formulado la solicitud». En el caso de que se presente la solicitud una vez transcurridos seis meses desde la fecha del hecho causante, la misma será denegada, salvo que el solicitante se encontrara realizando trabajos por cuenta propia o ajena, o percibiendo la prestación por incapacidad temporal o por nacimiento y cuidado de menor, en cuyo caso se ampliará el plazo de solicitud hasta los 15 días hábiles siguientes a la finalización del trabajo (siempre que el cese hubiese sido involuntario o se hubiese producido una situación legal de desempleo) o extinción de la prestación citada.

b) Duración

- La duración dependerá del tipo de subsidio. En el caso del subsidio por agotamiento de prestación contributiva, será de 6 meses en caso de que no se tengan

responsabilidades familiares y se haya agotado una prestación previa de una determinada duración, o de 24 o 30 meses en caso de tener responsabilidades familiares, según la duración de la prestación por desempleo agotada.

En el caso del subsidio por falta de periodo de cotización para acceder a una prestación por desempleo, no es necesario acreditar responsabilidades familiares, y la escala será desde 3 meses de trabajo para 3 meses de subsidio, elevándose por cada mes de trabajo adicional 1 mes de subsidio adicional hasta 6 o más meses de trabajo (y menos de 360 días cotizados), por los que corresponderá 6 meses de subsidio. En el caso de que se tengan más de 6 meses cotizados (y menos de 360 días) y se acrediten responsabilidades familiares, la duración del subsidio será de 21 meses.

- También es novedoso que, frente a los periodos de reconocimiento semestral anteriores, con la reforma los subsidios se reconocen por periodos trimestrales (salvo el de mayores de 52 años), prorrogables hasta agotar su duración máxima.

Así pues, la solicitud de prórroga ha de presentarse cada vez que se hayan devengado 3 meses desde su percepción.

De la misma manera que anteriormente, pero redactado de forma más simple, se indica que tal solicitud de prórroga ha de presentarse en el plazo de los 15 días hábiles siguientes a la finalización del periodo trimestral, y haciéndolo así se prorrogará hasta el final del nuevo periodo trimestral. En el mismo sentido que respecto de las solicitudes, si se presenta fuera de dicho plazo habrá de verse si se produce antes o después de los 6 meses siguientes a la fecha del agotamiento del trimestre. Si es dentro de los 6 meses, aunque la norma no lo dice expresamente, la prórroga tendrá efectos desde la fecha de presentación de la solicitud, el problema es que al no decirse nada nos podemos plantear qué ocurriría si cuando se solicita la prórroga ya hubiera terminado el periodo de duración del subsidio, porque podría argumentarse que no podría reanudarse porque el subsidio por desempleo ya habría expirado. Aunque creo que ha de interpretarse de otra forma ya que, si no, no tendría sentido la distinción en la extemporaneidad entre antes y después de 6 meses. De hecho, si se presenta más allá de los 6 meses del agotamiento del periodo trimestral, no se denegaría cuando en el último día de este plazo el solicitante se encontrase realizando trabajos por cuenta propia o ajena, en cuyo caso se ampliará el plazo de solicitud hasta los 15 días hábiles siguientes a la finalización del trabajo (y siempre y cuando el último cese previo a la renovación sea involuntario o constituya situación legal de desempleo).

c) Suspensión, reanudación y extinción

Se producen también modificaciones en el régimen jurídico de la suspensión, reanudación y extinción del derecho al subsidio (para el subsidio para mayores de 52 años habrá de aplicarse su regulación específica en el art. 280 LGSS).

- Los subsidios por agotamiento de prestación contributiva y por falta de cotización suficiente para acceso a una prestación por desempleo que se reconocen por periodos trimestrales, como se ha dicho anteriormente, se suspenderán (como anteriormente) por las mismas causas que las prestaciones por desempleo.
- Por lo que se refiere a la suspensión, el artículo 271 de la LGSS recibe algunos ajustes de mejora de redacción en varios de sus apartados³⁵, pero también incluye modificaciones importantes añadiendo algunas nuevas suspensiones que tienen relación, bien con las obligaciones de los solicitantes³⁶ o beneficiarios de la protección por desempleo, bien con su empleabilidad³⁷.

Pues bien, se recalca que para la reanudación tras la suspensión el beneficiario debe acreditar que continúa cumpliendo los requisitos de acceso. No obstante, llegada la fecha de finalización de la suspensión del subsidio, si el interesado no cumple con los requisitos básicos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares, podrá solicitar su reanudación cuando los cumpla, siempre que dicha solicitud se presente dentro del plazo de los 6 meses siguientes a la fecha de la finalización de la causa de suspensión; en tal caso, la reanudación tendrá efectos desde el momento de la solicitud sin que se consuma día alguno. Fuera de ese plazo de 6 meses desde que finalizó la situación de suspensión³⁸, no procederá la reanudación del subsidio, salvo que el trabajador se hubiera encontrado realizando trabajos por cuenta propia o ajena, en cuyo caso se ampliará el plazo de solicitud de reanudación hasta los 15 días hábiles a la finalización del trabajo (y siempre que el cese en este sea involuntario o constituya situación legal de desempleo).

- Finalmente, respecto de la extinción, se crea una nueva causa de extinción de subsidio por desempleo, que tiene relación con algunas de las modificaciones introducidas en materia de suspensión del subsidio: evidentemente, el subsidio por desempleo se extinguirá cuando transcurran 6 meses desde el agotamien-

³⁵ Se aumenta de 15 a 30 días naturales por año la salida al extranjero, previa comunicación a la entidad gestora.

³⁶ La nueva suspensión que tiene relación con las obligaciones de los beneficiarios se produce cuando los mismos, como personas que tienen la condición de obligados tributarios, incumplan la obligación de presentar la declaración anual sobre la renta de las personas físicas durante un ejercicio tributario.

³⁷ Las nuevas suspensiones que tienen relación con la empleabilidad se refieren, de un lado, a los periodos que se haya incumplido o suspendido el acuerdo de actividad, de acuerdo con la comunicación recibida por el SEPE de los servicios públicos de empleo competentes. Y, de otro lado, con las excepciones que se establecen a la suspensión cuando se realice una actividad a tiempo completo o a tiempo parcial en los supuestos y en el período máximo que la norma permite compatibilizar el subsidio por desempleo como complemento de apoyo al empleo en la nueva regulación del artículo 282.3 de la LGSS.

³⁸ Teniendo en cuenta que no pueden acumularse a la primera suspensión otras suspensiones con el efecto pretendido de alargar el periodo de seis meses previsto inicialmente.

to de la prórroga trimestral o cuando transcurran 6 meses desde la situación de suspensión sin haber solicitado en ambos casos la continuación con el mismo.

La excepción a tales plazos de 6 meses se produce cuando, llegada tal fecha, el beneficiario se encontrase trabajando por cuenta propia o por cuenta ajena, en cuyo caso la extinción se producirá en el caso de que no se solicite la prórroga o reanudación en el plazo de 15 días hábiles siguientes a la finalización del trabajo, evidentemente acreditando cumplir todos los requisitos para su reconocimiento.

4.5. Compatibilidades e incompatibilidades: en especial, el complemento de apoyo al empleo

a) Con prestaciones de protección social

Los subsidios por desempleo son incompatibles, como se conoce, con la obtención de prestaciones económicas de la Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó el subsidio, aunque el subsidio puede ser compatible con la percepción de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración pública, incluidas, y esto es novedoso, las prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, excepto la jubilación. Lo que significa que el subsidio por desempleo podrá ser compatible tanto con la pensión no contributiva de invalidez como con el IMV (Álvarez Cuesta, 2024, p. 68).

b) Con el trabajo por cuenta propia

La regla general es que el subsidio por desempleo será incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión en alguno de los regímenes de la Seguridad Social o, lo que se añade con la reforma, en alguna mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos.

c) Con el trabajo por cuenta ajena: el complemento de apoyo al empleo

Por lo que se refiere a la compatibilidad de subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena (Alzaga Ruiz, 2012), encontramos una importante modificación incluida por el RDL 2/2024 a este respecto.

Se dan dos situaciones:

- Se permite el acceso al subsidio por desempleo a los beneficiarios de uno o varios contratos a tiempo parcial. No cabe en este caso, por el obvio motivo de superación de la carencia de rentas personales, la compatibilización con un trabajo

a tiempo completo, ni tampoco, sin duda, cuando la suma de los ingresos obtenidos por los distintos contratos a tiempo parcial supere la cuantía establecida como límite determinante de la carencia de rentas.

- Del mismo modo, podrán mantener el subsidio de desempleo aquellos beneficiarios que inicien una relación laboral, en este caso, si se indica expresamente a tiempo completo o a tiempo parcial.

En ambos supuestos, el subsidio se compatibilizará como un «complemento de apoyo al empleo». Se entiende que esta compatibilidad se proyecta para los subsidios por desempleo por agotamiento de una prestación contributiva, para los subsidios para trabajadores sin periodo de cotización suficiente para acceder a una prestación por desempleo y para el subsidio para los mayores de 52 años, pero no para los subsidios extraordinarios para retornados y para víctimas de violencia de género o sexual (o al menos aún no)³⁹.

La cuantía del «complemento de apoyo al empleo» se determina trimestralmente conforme a dos variables, que se entrecruzan dando lugar a diferentes porcentajes del IPREM, que se abonarán al beneficiario del subsidio por desempleo que se mantiene o incorpora al mercado de trabajo:

- La jornada pactada al inicio de la compatibilización podrá ser: a tiempo completo; mayor o igual al 75 % de la jornada; entre el 74 y el 50 %; y menor del 50 %. Ha de tenerse en cuenta que las modificaciones de jornada o situaciones de pluriempleo que se produzcan tras la determinación del «complemento de apoyo al empleo» no tendrá efecto alguno sobre dicha cuantía.
- El trimestre de disfrute del subsidio en el que se encuentre la persona trabajadora se tabula en cinco escalones: del primero al quinto (y siguientes⁴⁰), con la idea de que cuanto menos tiempo se lleve disfrutando el subsidio por desempleo y antes se encuentre trabajo compatible, mayor será el porcentaje del IPREM que se obtenga para completar o mejorar los salarios percibidos.

El «complemento de apoyo al empleo» se percibirá mientras se mantenga la relación laboral que lo originó y agota o consume la duración del subsidio por desempleo en la que tiene su origen.

³⁹ De hecho, la disposición transitoria cuadragésima cuarta de la LGSS introducida por el RDL 2/2024, establece su aplicación a partir de 1 de junio de 2025, para ambos colectivos. Desde noviembre de 2024 a junio de 2025 estos subsidios serán compatibles únicamente con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá de su importe la parte proporcional al tiempo trabajado, con el régimen jurídico que se indica en esa disposición transitoria.

⁴⁰ No sabemos muy bien por qué el legislador pone «y siguientes» cuando la duración máxima es 180 días, por lo que lo mejor hubiese sido en tal tramo poner 5.º y 6.º trimestre.

Aunque su duración máxima son 180 días, que pueden percibirse en uno o sucesivos periodos de compatibilidad, siempre va a encontrar el límite del número de días que restasen por percibir la duración máxima del subsidio. Llegado tal límite o agotada la duración máxima del subsidio, el «complemento de apoyo al empleo» quedará suspendido⁴¹ o extinguido por agotamiento.

El «complemento de apoyo al empleo» se obtiene cuando se trabaja por parte del beneficiario del subsidio por desempleo, que ve novar su situación en la condición en la que obtiene sus ingresos por tal motivo. Por ello, si la relación laboral se extingue o suspende⁴², habrá de comunicarse a la entidad gestora por el beneficiario en el plazo de 15 días hábiles siguientes al momento en que se produzca la suspensión o extinción⁴³. Ello permitirá la reanudación del subsidio por desempleo suspendido durante la percepción del complemento de apoyo al empleo (pero descontando el tiempo consumido mientras se percibía esta ayuda); la reanudación se hará previa solicitud de interesado, siempre que acredite una situación legal de desempleo, se inscriba como demandante de empleo y demuestre que cumple los requisitos de carencia de rentas y, en su caso, de responsabilidades familiares. Aunque si el trabajador se encontrase en situación de pluriempleo en la fecha de la extinción o suspensión de la relación laboral, podría mantenerse el complemento de apoyo al empleo cuando mantuviera otra relación laboral, aunque ajustando su cuantía considerando la jornada ordinaria de trabajo pactada y el trimestre en que se encuentre el subsidio en el momento de la suspensión o extinción de una de sus relaciones laborales.

No cabe la obtención del «complemento de apoyo al empleo» por entenderse que no puede compatibilizarse el subsidio con un empleo por cuenta ajena en cuatro supuestos:

- Cuando el beneficiario del subsidio entre a trabajar en empresas que tengan «autorizado» un expediente de regulación de empleo en el momento de la contratación (si es autorizado, se supone que será por fuerza mayor, ya que son los únicos supuestos que exigen de autorización).
- Cuando el beneficiario del subsidio sea contratado por una empresa en la que haya trabajado en los últimos 12 meses.

⁴¹ Por la realización de un trabajo por cuenta ajena y sujeto a las condiciones generales de la reanudación.

⁴² O la actividad fija discontinua que origina el «complemento de apoyo al empleo» se interrumpe pasando a inactividad.

⁴³ De hecho, se añade en el artículo 299 de la LGSS la nueva letra j), en la que se establece como obligación de los beneficiarios comunicar la situación de interrupción de actividades fijas discontinuas, suspensión o extinción de la relación laboral que originó el complemento de apoyo al empleo.

- Cuando el beneficiario sea contratado en una empresa cuyo titular o persona que la «controle»⁴⁴ sea un familiar suyo⁴⁵ o el beneficiario sea miembro de un órgano de administración de la empresa que le contrata.
- Cuando el beneficiario de uno de los subsidios por desempleo comunes del artículo 274 de la LGSS (o de los subsidios especiales para emigrantes retornados y víctimas de violencia de género)⁴⁶ sea también beneficiario de las medidas de protección social previstas en el mecanismo RED (disp. adic. cuadragésima primera LGSS) y para los expedientes de regulación temporal de empleo por fuerza mayor (disp. adic. cuadragésima sexta LGSS), ya que la norma las considera situaciones incompatibles.

La disposición adicional tercera del RDL 2/2024 prevé un control de la aplicación de este régimen de compatibilidad a través del SEPE y de la ITSS. Aunque la norma se refiere a las «prestaciones por desempleo», creemos que no hay problema alguno para extenderla también a los subsidios.

5. El subsidio por desempleo para mayores de 52 años

Aunque se trata de un subsidio por desempleo que fue adoptado por nuestro sistema de protección por desempleo desde 1984, a partir del 1 de noviembre de 2024 tiene una nueva configuración jurídica (salvo para los perceptores que anteriormente vinieran percibiéndolo, que mantendrán su régimen jurídico anterior).

Lo que se ha realizado es establecer el régimen jurídico en un precepto *ad hoc*, el artículo 280 de la LGSS, aunque con constantes remisiones al «régimen común» de los subsidios por desempleo por agotamiento de una prestación o por cotizaciones insuficientes para acceder a una prestación.

5.1. La edad de 52 años

Para acceder al mismo ha de tenerse cumplida la edad de 52 años. Recuérdese que este subsidio ha sufrido importantes modificaciones durante la época más dura de la crisis de

⁴⁴ Empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad.

⁴⁵ Contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, o en su caso por adopción, hasta el segundo grado inclusive.

⁴⁶ Se supone que, a partir de 1 de junio de 2025, ex disposición transitoria cuadragésima cuarta de la LGSS.

2009, por la que el gobierno conservador vino, en un «ataque frontal e irracional al colectivo de mayores» (Tortuero Plaza, 2023), a endurecer las condiciones de acceso y establecer reducciones en los derechos que llevaba aparejado tal subsidio⁴⁷.

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, consiguió no solo volver a la situación anterior, sino también mejorarla, adoptando la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio) al respecto (Pérez del Prado, 2019). Por ello, el artículo 1 de este RDL contempló la modificación de la regulación del subsidio por desempleo para mayores de 55 años en 6 aspectos: reducción de la edad de acceso de 55 a 52 años; 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 edad y recogiendo en la regulación la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión; 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, se percibirá hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación; eliminación de la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio; 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; y la eliminación de los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando se proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial (Panizo Robles, 2019). Es en tal regulación en la que nos movemos ahora con la nueva reforma del RDL 2/2024.

5.2. Requisitos

Pues bien, podrán acceder al subsidio para mayores de 52 años los trabajadores que hayan agotado una prestación por desempleo o se encuentren en situación legal de desempleo y no tengan periodo de cotización suficiente para tener derecho a una prestación por desempleo, habiendo cotizado al menos tres meses, o cuando, como indica la norma, durante la percepción de un subsidio por desempleo por agotamiento de una prestación contributiva o por falta de periodo de cotización suficiente para acceder a una prestación contributiva cumplan la edad de 52 años y el resto de los requisitos previstos, y los mayo-

⁴⁷ Respecto de este colectivo, las tres modificaciones más importantes que se produjeron por el RDL 20/2012 se han referido: a la elevación de la edad, puesto que anteriormente era a partir de los 52 años; respecto de la exigencia de carencia de rentas, en el mismo modo que el resto de los subsidios por desempleo, cuestión que antes no se exigía; y, finalmente, respecto de la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de este subsidio, ya que anteriormente el SEPE cotizaba por el 125 % del SMI y, desde tal momento, se comenzó a cotizar solo por el 100 % de dicha cuantía. Además, se previó que la duración de este subsidio lo fuera como máximo hasta que el trabajador alcanzase la edad que le permitiera acceder a la pensión de jubilación, en cualquiera de sus modalidades (incluida la anticipada).

res de 52 años que tengan derecho a reanudar cualquier subsidio y también cumplan los requisitos previstos, pero no los que provengan de la renta activa de inserción, el subsidio extraordinario por desempleo o el cese de actividad (modificando la doctrina anterior del Tribunal Supremo que sí lo permitía, al menos desde la renta activa de inserción⁴⁸ –Moreno Gené, 2022, p. 101–)⁴⁹. Esto es, los mayores de 52 años que cumplirían las condiciones para acceder a uno de los dos subsidios comunes del artículo 274 de la LGSS.

En el momento del hecho causante han de haberse inscrito como demandantes de empleo y suscrito el acuerdo de actividad, han de tener cumplida dicha edad⁵⁰ y acreditar todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier pensión de jubilación contributiva de nuestro sistema de Seguridad Social, y siempre y cuando se haya cotizado al menos 6 años por desempleo a lo largo de su vida laboral (Gala Durán, 2015, p. 273). En este último requisito ha de hacerse un inciso, ya que la reforma exige que esa cotización por desempleo lo haya sido efectivamente en España –lo cual no parece que case muy bien con el derecho de la Unión Europea– (sin tener en cuenta los periodos de cotización asimilados por parto a los que se refiere el art. 235 LGSS).

5.3. En especial, la carencia de rentas

A diferencia de los subsidios comunes, no exige en ningún caso la demostración de responsabilidades familiares y la carencia de rentas es exclusivamente las «propias» del solicitante o beneficiario durante el mes natural anterior inferiores al 75 % del SMI, excluidas las pagas extra; remarcamos: sin tener en cuenta las de la unidad familiar. Evidentemente, la carencia de rentas propias deberá mantenerse durante todo el tiempo de percepción del subsidio. Sería necesario que la determinación de las rentas computables también se actualizara o ajustara en el RD 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley de protección por desempleo, ya que hay algún supuesto que podría entenderse *ultra vires*⁵¹.

⁴⁸ Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo (rec. 2966/2017) y 23 de octubre de 2019 (rec. 2380/2017) y de 7 de mayo de 2020 (rec. 279/2018).

⁴⁹ Aunque va a ser una norma con poco recorrido, ya que tanto la renta activa de inserción como el subsidio extraordinario por desempleo se derogan por el RDL 2/2024, y se hace, creemos, para evitar posibles interpretaciones no deseadas durante fases transitorias a partir del 1 de noviembre de 2024.

⁵⁰ O si no desde el momento en el que la cumpla siempre que reúnan los requisitos y hayan permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo desde la fecha de agotamiento de la prestación contributiva o desde la situación legal de desempleo hasta la fecha de la solicitud. No se entenderá interrumpida la inscripción cuando la interrupción haya tenido una duración inferior a 90 días naturales; por supuesto, no se tendrán en cuenta los periodos que correspondan a la realización de una actividad por cuenta propia o ajena.

⁵¹ Me refiero al artículo 7.1 b) y especialmente para los subsidios para mayores de 52 años, ya que si en estos solo se tienen en cuenta las rentas del beneficiario y no de la unidad familiar, no parece muy lógico que este precepto indique que las rentas se imputarán a su titular cualquiera que sea el régimen

Como en la regulación anterior, los beneficiarios de este subsidio vendrán obligados a comunicar a la entidad gestora cualquier incremento en sus rentas que pudiera afectar al mantenimiento de su derecho, en el momento en que dicha circunstancia se produzca. Pero también tendrán la obligación de presentar anualmente⁵² una declaración de rentas (declaración IRPF), con la documentación acreditativa que corresponda.

Cuando, con ocasión de la tramitación de la declaración anual de rentas, el beneficiario comunique o la entidad gestora detecte que, durante algún periodo dentro de los 12 meses anteriores, se han dejado de cumplir los requisitos de carencia de rentas, se procederá a la suspensión del subsidio por el periodo durante el que se hayan dejado de reunir dichos requisitos, regularizando los periodos e importes percibidos. Y como novedad, en relación con esto, si durante algún periodo dentro de los 12 meses a que corresponde la declaración anual de rentas se produce una superación del umbral de pobreza, no comunicado o no constatado por la entidad gestora, se procederá a la regularización del derecho por el periodo que corresponda y al inicio del procedimiento sancionador por falta de comunicación de causa de suspensión.

5.4. Acción protectora

La cuantía sí es diferente a las de los subsidios «comunes» del artículo 274 de la LGSS, pues no se escala por semestres, sino que desde el principio es la misma cuantía (en ello no varía de la regulación anterior): el 80 % del IPREM.

Siguiendo la regulación anterior, a modo de prestación económica indirecta, la entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción de este tipo de subsidio por desempleo. Cotización que tendrá efecto, cosa que recalca ahora la norma, 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 anticipada⁵³.

económico matrimonial aplicable, «pero las rentas derivadas de la explotación de un bien de uno de los cónyuges, si el régimen económico matrimonial es el de gananciales, se imputarán por mitad a cada cónyuge»; creemos que si el bien es privativo, no tiene sentido dicha atribución.

⁵² En los 15 días hábiles siguientes a contar desde la fecha del nacimiento del derecho o de su última reanudación.

⁵³ De forma aclaradora, pero innecesaria, se indica que tales cotizaciones no valdrían en ningún caso para acreditar el periodo mínimo de cotización exigido para el acceso a la pensión de jubilación, pero ello no podría ser así nunca, ya que para acceder a este subsidio ha de acreditarse que el requisito de carencia para acceder a la pensión de jubilación se cumple antes de que se obtenga el derecho al subsidio para mayores de 52, por lo que parece algo reiterativo, además de imposible que ocurra, si se han comprobado por la entidad gestora los requisitos de forma correcta.

A efectos de determinar la cotización se tomará como base de cotización el 125 % de la base mínima de cotización en el régimen general de la Seguridad Social, vigente en cada momento. Este porcentaje, que inicialmente en el RDL 7/2023 se redujo al 100 %, fue una de las causas por las que el partido político Podemos votó en contra de la convalidación del mismo, dando lugar al inicio de un proceso negociador con los agentes sociales, cuyo fruto ha sido el RDL 2/2024, centro de este trabajo.

En caso de percibir el complemento de apoyo al empleo, la base por la que deberá cotizarse se reducirá en proporción a la jornada trabajada. Ha de recordarse que a partir de la adopción del RDL 2/2024, desde el 23 de mayo, queda derogada la disposición transitoria quinta 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, que permitía la compatibilidad del subsidio por desempleo de mayores de 52 años con el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo y con un contrato de duración de al menos 3 meses. Ello daba lugar al abono de ayudas económicas al trabajador y bonificaciones a las empresas que los contrataran. Ahora, la única forma es a través del complemento de apoyo al empleo⁵⁴.

5.5. Nacimiento, duración y extinción

- a) Ha de solicitarse en los 15 días hábiles siguientes al hecho causante, en caso contrario el derecho nacerá el día de presentación de la solicitud.
- b) La duración de este no viene recogida expresamente en el artículo 280 de la LGSS, por lo que hemos de recurrir a la remisión que este hace en su apartado 6 a las causas de extinción del artículo 272 de la LGSS, siendo pues hasta que se pase «a ser pensionista de jubilación».
- c) Lo que sí se produce es un nuevo desarrollo del régimen de la suspensión y reanudación, pues a pesar de remitirse al artículo 271 de la LGSS⁵⁵, añade un par de causas no previstas anteriormente con sus correspondientes reglas de reanudación. Así, el subsidio para mayores de 52 años se suspenderá:
 - Cuando el interesado no haya presentado la declaración anual de rentas dentro del plazo establecido, una vez hayan pasado 12 meses desde la fecha del nacimiento del derecho o de su última reanudación. En este caso,

⁵⁴ La disposición transitoria cuarta del RDL 2/2024 indica que los mayores de 52 años que estuvieran compatibilizando un trabajo con el subsidio por desempleo a la fecha de la entrada en vigor de esta norma continuarán rigiéndose por la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002 hasta que se produzca la finalización de la relación laboral o, en su caso, la extinción del subsidio.

⁵⁵ Nos remitimos a lo que más arriba dijimos respecto de los subsidios por agotamiento de prestación contributiva y por falta de periodo de cotización para acceder a una prestación por desempleo.

la reanudación se producirá desde el momento en el que se solicite y se aporte la declaración anual de rentas que acredite el mantenimiento de los requisitos económicos.

- Cuando se deje de cumplir el requisito de carencia de rentas propias, siempre y cuando el incumplimiento tenga una duración inferior a 12 meses. Para esta situación, la reanudación se producirá a partir de la fecha en que de nuevo se cumpla el requisito de carencia de rentas, siempre que, en este caso, la solicitud de reanudación se presente dentro del plazo de los 15 días hábiles siguientes al de dicho cumplimiento. En caso contrario, el subsidio se reanudará a partir de la fecha de su solicitud.

En ambos casos se denegará la reanudación si se solicita una vez transcurridos 12 meses desde el momento en el que se produjo la suspensión del subsidio. Aunque este plazo de 12 meses se ampliará por el periodo equivalente a aquel durante el cual se hubieran realizado trabajos por cuenta propia o ajena y siempre y cuando el último cese previo a la reanudación hubiese sido involuntario o hubiera constituido una situación legal de desempleo.

- d) Por lo que se refiere a la extinción, se remite al artículo 272 de la LGSS (salvo su última letra, que se dirige exclusivamente a la prestación por desempleo). Pero añada dos causas más coherentes con el régimen jurídico que anteriormente se ha expuesto: de un lado, se entiende como extinción el incumplimiento del requisito de carencia de rentas propias durante un periodo igual o superior a 12 meses; de otro lado, se producirá la extinción por el transcurso de 12 meses desde que comenzó la suspensión sin que se hubiera reanudado, plazo que, como se dijo, puede ampliarse en caso de que el beneficiario trabajara por cuenta propia o ajena.

6. El reforzamiento de la condición de empleabilidad de los beneficiarios de los subsidios por desempleo

Con la reforma 10 del componente 23 del PRTR, además de instaurar o apostar por la reincorporación al mercado laboral de los desempleados de larga duración, se permite, de forma limitada, ciertamente, la compatibilización de la protección por desempleo con el trabajo por cuenta ajena (Álvarez Cortés, 2024, p. 73). En cualquier caso, ha de garantizarse a los beneficiarios de los subsidios el acceso a los itinerarios personalizados de empleo, con el fin de mejorar su empleabilidad y fomentar su inserción laboral. Y es que es fundamental, al menos así nos parece, que se vincule la protección asistencial con el acuerdo de actividad al que se refiere el artículo 3 de la Ley 3/2023, de empleo (y también la LGSS), especialmente para los desempleados de larga duración, incluyéndolos de forma preferente o prioritaria en los programas y acciones que faciliten su reinserción profesional.

Son numerosas las modificaciones y adendas a la LGSS realizadas por el RDL 2/2024 que implican un desarrollo de ese «querer trabajar» de aquellos que «pudiendo y queriendo trabajar» perdieron su empleo (al que se refiere el art. 262 LGSS). La falta de trabajo y la pérdida de un empleo en épocas de constantes crisis económicas se convierten en un problema estructural, que lleva consigo un incremento de la desigualdad, la exclusión social y la pobreza (Monereo Pérez, 2015, p. 190).

Ya vimos como regla general que el reconocimiento del derecho al subsidio por desempleo exigirá la inscripción como demandante de empleo, así como la suscripción del compromiso de actividad al que se refiere el artículo 3 de la Ley 3/2023, de empleo. O también vimos cómo se alargaban los plazos para solicitar el subsidio o las prórrogas o reanudaciones en el caso de que se hubiera trabajado por cuenta ajena o propia (y siempre que el cese en el último trabajo hubiera sido involuntario o hubiera dado lugar a una situación legal de desempleo).

Sin contar cómo se mantienen las obligaciones de los beneficiarios (que la reforma de 2024 no ha modificado, en el art. 299 LGSS) de:

- Comparecer ante los servicios públicos de empleo o de las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos o ante las entidades que oferten un empleo y a las que ha sido emplazado el trabajador desempleado para atender a dicha oferta.
- Buscar activamente empleo y participar en acciones de mejora de la ocupabilidad que se determinen por los servicios públicos competentes dentro de su itinerario de inserción, de lo cual podrá pedirse una acreditación por parte de las entidades gestoras.
- Participar en los programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional y de aceptar colocación adecuada que les sean ofrecidas por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación que colaboren con ellos.

Son todos ellos elementos que refuerzan la conexión del subsidio por desempleo con el nivel contributivo.

Sin duda, la medida más importante es la mutación del «subsidio por desempleo» en el «complemento de apoyo al empleo», que anteriormente hemos analizado como una forma de compatibilizar o impulsar al mercado de trabajo al beneficiario de los subsidios, al mantener una prestación económica junto con el trabajo desarrollado.

Junto a todo ello, esta norma prevé itinerarios personalizados para parados de larga duración (García Romero, 2016, p. 42). Indica la disposición adicional primera.³ del RDL

2/2024 que a las personas mayores de 45 años beneficiarias del subsidio por desempleo se les garantizará, a lo largo de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de esta norma, la elaboración de un «perfil individualizado» que les permita acceder a oportunidades de empleo, emprendimiento o formación. Ya veremos si el servicio público de empleo tiene capacidad para ello.

Con esto se pretende incrementar la empleabilidad estableciendo mecanismos de coordinación de los subsidios con los itinerarios personalizados de activación para el empleo, consecuencia de la suscripción y aplicación de los acuerdos de actividad, de los cuales tendrán que hacer un seguimiento los servicios públicos de empleo (aunque, repetimos, mucho nos tememos que no tienen personal suficiente ni especialmente preparado para ello). En los programas de reinserción profesional tendrán preferencia los parados de larga duración y, como se recuerda, uno de los aspectos a evaluar de la reforma del sistema asistencial por desempleo cuando se implante será la efectividad de las cantidades invertidas en políticas activas de empleo en favor de personas mayores de 52 años (Vicente Palacio, 2014). Sabemos que el mercado de trabajo en la actualidad tiene unas tasas de empleo que podrían calificarse, tras los complejos avatares que han afectado a la sociedad y a la economía recientemente, de moderadamente optimista, pero aún no se pueden evaluar los efectos que la Ley 3/2023, de empleo, ha tenido en el empuje para la creación de empleo. Lo cierto es que dicha norma puso el acento en la elaboración del perfil de la persona usuaria o desempleada y de la confección de su itinerario personalizado, adoptando una cartera de servicios que sin duda sirve para ayudar a los demandantes de empleo, así como a cualquier otra persona a buscar y encontrar un empleo mejor o, como mínimo, decente (Rojo Torrecilla, 2023).

Ha de recordarse que el artículo 50 de la Ley de empleo establece un amplio y generoso catálogo de colectivos de atención prioritaria para las políticas de empleo, entre ellos las personas mayores de 45 años⁵⁶ y las personas en desempleo de larga duración, que son colectivos que tradicionalmente se consideran como de difícil reinserción en el mercado de trabajo y respecto de los cuales aún no se ha encontrado una fórmula definitiva, y cierta, para mejorar su empleabilidad. Se sigue apostando por las bonificaciones en las cotizaciones para elevar su contratación, algo que no se ha demostrado que sea una medida eficaz, aunque sí interesante en la reducción de costes salariales para los empresarios, y parece ahora que las líneas por las que ha de transitar la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo para este colectivo apuntan a la readaptación profesional en sus

⁵⁶ De forma específica, se refiere a los mayores de 45 años el artículo 52 de la Ley de empleo, que indica que:

Se considerarán colectivos prioritarios de las políticas de empleo las personas demandantes de los servicios de empleo que hayan alcanzado la edad de cuarenta y cinco años, cuando hayan perdido su empleo o estén en riesgo de perderlo, intensificándose la atención que reciban cuando tengan a cargo menores de dieciséis años o mayores dependientes.

competencias educativas y formativas, así como en el acompañamiento en los procesos de transformación y adaptación digital y ecológica. Como sonar, suena muy bien, pero el grado de eficacia que pueda tener en la reinserción de las personas maduras que no tienen o han tenido o que perdieron el hábito de estudio puede ser escaso.

De conformidad con el artículo 56.1 c) de la Ley de empleo, el itinerario o plan personalizado adecuado al perfil de estos demandantes, consecuencia del acuerdo de actividad suscrito entre el servicio público de empleo y la persona usuaria, se elaborará por el servicio de empleo, con la colaboración de la persona usuaria, eliminando sesgos y estereotipos de cualquier índole, y detallará las principales actividades propuestas con objeto de mejorar la empleabilidad del usuario, teniendo en cuenta diversas variables⁵⁷. Dicho itinerario deberá incorporar al menos tres elementos clave: un itinerario formativo⁵⁸, la identificación de alternativas laborales o de emprendimiento a las que puede acceder la persona demandante de servicios⁵⁹ y, finalmente, la identificación de las actuaciones de búsqueda activa de empleo que estará obligada a realizar.

Este itinerario supone una obligación para la persona demandante de empleo, y beneficiaria del subsidio por desempleo, que es su compromiso de participación activa en los servicios y actividades previstas en el acuerdo de actividad, incluyendo la aceptación de una colocación adecuada. Pero también supone una obligación para los servicios públicos de empleo, y ello es un problema en la posibilidad real de su cumplimiento, ya que la entidad ha de prestar o proporcionar los servicios y actividades concretos comprometidos en el plan de actuación individualizada y el acompañamiento y seguimiento por la persona tutora, y mucho nos tenemos que no tiene personal suficiente para ello.

Ya veremos si se propone alguna solución. Por lo pronto, la disposición adicional primera del RDL 2/2024 prevé, en el marco del diálogo social, una estrategia global para el empleo de las personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad y garantía de servicios para las personas beneficiarias mayores de 45 años. Estrategia que debería ser elaborada por el Gobierno en el plazo 6 meses desde la entrada en vigor de la norma.

⁵⁷ Que serán: las necesidades del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o estratégicos o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social, así como sus necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral.

⁵⁸ Que contendrá las acciones de formación que resulten adecuadas para la mejora de competencias y cualificación profesional de la persona usuaria o, en su caso, para su formación continuada y actualización permanente para adaptarse a las necesidades de transformación productiva o a los cambios paulatinos en la forma de trabajo y a las exigencias de nuevas competencias.

⁵⁹ De acuerdo con su perfil profesional, las necesidades específicas de las distintas etapas vitales y las necesidades del sistema productivo.

7. La nueva relación entre los subsidios por desempleo y el IMV

Aunque inicialmente el RDL 7/2023 incluyó un artículo 280 bis en la LGSS sobre coordinación con la entidad gestora del IMV con la idea de que a los beneficiarios del subsidio por desempleo que hubieran visto extinguido su derecho pudiera garantizárseles la transición adecuada hacia otros mecanismos de protección social u otras prestaciones de carácter asistencial, dicha norma ha desaparecido con el RDL 2/2024.

No obstante, se incluye en el RDL 2/2024 una disposición adicional duodécima a la Ley 19/2021, de IMV, que trata de la transición del subsidio por desempleo a la prestación del IMV. Así, en caso de que las políticas activas de empleo no hayan funcionado para la re-inserción en el mercado laboral de los beneficiarios de subsidios por desempleo a los que se les agote dicha protección, el SEPE remitirá, previo consentimiento del afectado, a la entidad gestora del IMV los datos necesarios para que pueda reconocerse la prestación a tales personas⁶⁰.

Para ello habrá de darse tres condiciones:

- Que la persona beneficiaria sea mayor de 23 años.
- Que no conviva con ninguna otra persona cuando fuese beneficiaria del subsidio sin responsabilidades familiares o, en su caso, que conviva en el mismo domicilio con aquellas personas que integran su unidad familiar.
- Que no exista ninguna otra persona, distinta de las anteriores, empadronada en dicho domicilio.

Cumplíendose tales requisitos, en el trimestre previo al agotamiento del subsidio por desempleo, la entidad gestora informará a la persona beneficiaria sobre la posibilidad de remitir sus datos y los de los miembros de su unidad familiar a la entidad gestora del IMV, a fin de que por esta se tramite dicha prestación, para lo que deberá otorgar su consentimiento y, en su caso, suscribir una declaración responsable⁶¹.

⁶⁰ Se prevé un sistema de intercambio de información entre ambas entidades, pudiendo la entidad gestora del IMV acceder a los datos y documentos suscritos por las personas interesadas, así como los que obren en poder de la entidad gestora del subsidio por desempleo, que sean necesarios para la verificación de la acreditación de los requisitos para la obtención del IMV.

⁶¹ En dicha declaración habrá de hacerse constancia de que dispone del consentimiento de los integrantes de su unidad familiar mayores de edad que se tuvieron en cuenta a los efectos del reconocimiento y mantenimiento del subsidio por desempleo, sobre la inexistencia de terceras personas residentes en el mismo domicilio, así como de que no está unida a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en caso de que sea beneficiaria individual, y otras cuestiones que la entidad gestora del ingreso mínimo vital exija en su «modelo normalizado».

Comprobándose por el SEPE la existencia de consentimiento y la correcta cumplimentación de la declaración responsable⁶², dentro de los 10 días siguientes a la fecha del agotamiento del subsidio, remitirá toda la información necesaria para la tramitación a la entidad gestora del IMV, siendo interesante como datos específicos indicados en la norma: la fecha en que se agota el subsidio por desempleo y el número de cuenta corriente del beneficiario, ya que ello indica el interés del legislador por que no haya una descubertura en estos casos de personas vulnerables⁶³. Aunque, de otro lado, no se entiende bien el que se conceda a la entidad gestora del IMV un plazo de 6 meses para dictar y notificar resolución desde el agotamiento del derecho al subsidio por desempleo⁶⁴. ¿Cómo va a subsistir la persona vulnerable y, en su caso, su familia durante todo ese tiempo? Evidentemente, todo un despropósito y falta de empatía con los más necesitados.

Recibida tal información, y tras las comprobaciones oportunas por parte de la entidad gestora del IMV⁶⁵, si queda acreditado el cumplimiento de los requisitos, la entidad gestora procederá a dictar resolución concediéndola. En caso de que no se cumplan los requisitos condicionantes para la tramitación por esta vía, se le comunicará al solicitante que, en su caso, podrá solicitar dicha prestación de conformidad al procedimiento ordinario previsto en la Ley 19/2021, de IMV, pudiendo en cualquier caso el solicitante, ante la resolución de inadmisión, interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, cuyo único objeto será limitado a conocer sobre la causa de inadmisión (lo que puede suponer, como están las citaciones para celebrar juicios en España, esperar a un pleito que se celebrará como media 12,6 meses más tarde de la interposición de la demanda⁶⁶), y en el caso de que se obtenga la razón en el pleito, comenzará a contarse nuevamente los 6 meses para resolver. Si antes calificó de despropósito la duración de la transición a causa del tiempo que se concede a la gestora del IMV para responder, con estas cifras me faltan calificativos.

⁶² Si la declaración responsable no está correctamente cumplimentada, pondrá en conocimiento del interesado que por dicho motivo no podrá ser remitido a la entidad gestora del IMV, indicando que puede solicitar tal prestación ante la entidad gestora competente.

⁶³ Tan es así, que la fecha del hecho causante del reconocimiento del derecho al IMV se hace coincidir con la fecha del agotamiento del subsidio, produciéndose los efectos económicos el día primero del mes siguiente al de la fecha del hecho causante (y abonándose en la misma cuenta bancaria en la que se ingresaba el subsidio por desempleo).

⁶⁴ El silencio administrativo se entiende negativo o desestimatorio.

⁶⁵ De un lado, a través del padrón municipal se comprobará la inexistencia de terceras personas empadronadas en el mismo domicilio que la persona beneficiaria del subsidio por desempleo o, en su caso, que la unidad familiar. De otro lado, se comprobará el requisito de vulnerabilidad económica exigido para el acceso a esta prestación, de conformidad con la información proporcionada de forma telemática por los distintos organismos tributarios. A través de la declaración responsable se acreditará el requisito de vida independiente, así como el requisito relativo a la válida constitución de la unidad de convivencia durante al menos 6 meses.

⁶⁶ Datos para 2023 del Consejo General del Poder Judicial mostrados en su portal de transparencia <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/ch.Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos-judiciales.formato1/?idOrg=25&anio=2023&territorio=Espa%C3%B1a&proc=ASUNTOS%20SOCIALES>

Referencias bibliográficas

- Álvarez Cortés, J. C. (2020). La perspectiva internacional en la protección por desempleo de los trabajadores migrantes: el derecho coordinador de las legislaciones de Seguridad Social. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 23, 193-222.
- Álvarez Cortés, J. C. (2024). La rama de desempleo de los sistemas de Seguridad Social y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales: otro reto pendiente. En I. M. Villar Cañada y C. Molina Navarrete (Coords.), *Pilar Europeo de los Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y España: logros y asignaturas pendientes* (pp. 65-90). Bomarzo.
- Álvarez Cuesta, H. (2021). Los subsidios y rentas asistenciales no contributivas de desempleo. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social (Coord.), *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (Vol. 1, pp. 492-521). Laborum.
- Álvarez Cuesta, H. (2022). Los subsidios por desempleo: ¿condenados a desaparecer? En S. Barcelón Cobedo, C. Carrero Domínguez y S. de Soto Rioja (Coords.), *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social: homenaje al profesor Santiago González Ortega* (pp. 689-699). CARL-Junta de Andalucía.
- Álvarez Cuesta, H. (2024). La protección por desempleo a través de la «reforma» de los subsidios por desempleo para una transición justa climática. *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 8, 43-72. <https://doi.org/10.24310/rejls8202418405>
- Álvarez del Cuvillo, A. (2009). Las contradicciones en la determinación de la situación de necesidad a los efectos del subsidio por desempleo. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal* 2(14), 41-50.
- Alzaga Ruiz, I. (2012). Compatibilidades e incompatibilidades de la prestación y el subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 99, 89-109.
- 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). Laborum.
- García Romero, B. (2016). Desempleados de larga duración: medidas de incentivación del emprendimiento y del empleo. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, Extra 2*, 41-64.
- Garrido Pérez, E. (2003). Artículo 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo. En M. R. Alarcón Caracuel (Dir.), *Comentario a la Ley General de Seguridad Social* (pp. 1360-1408). Aranzadi.
- Goñi Sein, J. L. (1999). Artículo 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo. En J. L. Monereo Pérez (Dir.), *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social* (pp. 1790-1806). Comares.
- Luján Alcaraz, J. (2003). Art. 215. Beneficiarios del subsidio por desempleo. En A. V. Sempere Navarro (Dir.), *Comentario a la Ley General de Seguridad Social* (pp. 1129-1157). Laborum.
- Molina Navarrete, C. (22 de diciembre de 2023). La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: «Cal» (mejo-

- ras sociales) y «Arena» (lógica económica del riesgo moral). Diario La Ley. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2023/12/26/la-reforma-de-los-subsidios-asistenciales-de-desempleo-cal-mejoras-sociales-y-arena-logica-economica-del-riesgo-moral>
- Monereo Pérez, J. L. (2015). El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 125-238). Laborum.
- Moreno Gené, J. (2020). Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación. *IUSLabor*, 2, 101-130. <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2020.i02.05>
- Panizo Robles, J. A. (2019). ¿Las últimas modificaciones en materia de seguridad social en la legislatura? (Real Decreto Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección social). CEF-Laboral Social. https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/JAPANIZOROBLESRDLPOTECCIONSOCIAL_0.pdf
- Pérez del Prado, D. (2019). Las medidas en materia de protección social del Real Decreto-ley 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo. *Temas Laborales*, 147, 175-200.
- Rojo Torrecilla, E. (2 de marzo de 2023). La nueva Ley de Empleo. Una apuesta por la empleabilidad y la atención a la persona. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/la-nueva-ley-de-empleo-una-apuesta-por-la-empleabilidad-y-la-atencion-a-la-persona/>
- Ruano Albertos, S. (2003). Requisitos comunes de acceso a las distintas modalidades de subsidios por desempleo. *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral*, 150, 20-26.
- Tortuero Plaza, J. L. (2023). La protección por desempleo asistencial y otras políticas de protección por desempleo. En *Empleo y Protección Social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 149-185). Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Vicente Palacio, A. (2014). Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio por desempleo para mayores de 55 años. *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, 30, 53-77.

Juan Carlos Álvarez Cortés. Catedrático de Universidad, con más de 150 publicaciones, gran parte de ellas en materia de Seguridad Social y Derecho del Trabajo, tiene 5 sexenios, 4 de investigación y 1 de transferencia; es docente e investigador de la Universidad de Málaga (siendo IP de diversos proyectos); ha sido investigador invitado en el Instituto Europeo de Florencia, Universidad Católica de Milán, Instituto Hugo Sinzheimer de la Universidad de Ámsterdam, Universidad de Bérgamo, Universidad de Lovaina, Universidad de Chestocova, Universidad de Montreal y Universidad de Costa Rica; ha sido árbitro de elecciones sindicales, y actualmente es árbitro del SERCLA; pertenece desde su creación al Observatorio de la Negociación Colectiva de CC.OO. y coordina el grupo de estudio de libertad sindical de UGT; además de haber sido hace tiempo asesor jurídico de sindicatos y, en la actualidad, de la Fundación General de la Universidad de Málaga. <https://orcid.org/0000-0002-8082-6114>