



La encrucijada del derecho a una protección social adecuada por desempleo más allá de las emergencias: entre suficiencia prestacional y eficiencia para el retorno al mercado de trabajo

Cristóbal Molina Navarrete

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén (España)*

*Coordinador del Grupo Interuniversitario de Estudios sobre Pensiones
Públicas, Seguridad Social Universal y Democracia Sustantiva
cmolina@ujaen.es | <https://orcid.org/0000-0001-8830-6941>*

Extracto

El Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo, introdujo notables reformas en el nivel asistencial de protección por desempleo, buena parte de las cuales han entrado en vigor a principios del mes de noviembre de 2024. Aunque bastantes cambios deben valorarse positivamente, la reforma, muy atormentada en su elaboración, es claramente insuficiente y mantiene notables disfunciones. Además, aunque el nivel contributivo de protección por desempleo también presenta deficiencias muy notables, la ley dejó fuera de su intervención este ámbito. El estudio expone, de forma crítica, los puntos más relevantes de la reforma asistencial, de un lado, e identifica varias deficiencias del nivel contributivo, proponiendo algunas correcciones, de otro. Finalmente, el autor postula adecuar la cuantía y la duración de las prestaciones por desempleo a los incumplidos imperativos de la Carta Social Europea.

Palabras clave: desempleo; subsidios; políticas activas de empleo; juicio de convencionalidad; Carta Social Europea; derecho de la emergencia; cambio climático.

Recibido: 09-12-2024 / Aceptado: 22-12-2024 / Publicado: 14-01-2025

Cómo citar: Molina Navarrete, C. (2025). La encrucijada del derecho a una protección social adecuada por desempleo más allá de las emergencias: entre suficiencia prestacional y eficiencia para el retorno al mercado de trabajo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 20-56. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24229>



The crossroads of the right to adequate social protection for unemployment beyond emergencies: between sufficient benefits and efficiency for returning to the labor market

Cristóbal Molina Navarrete

Professor of Labour and Social Security Law.

University of Jaén (Spain)

Coordinator of the Interuniversity Group of Studies o Public

Pensions, Universal Social Security, and Substantive Democracy

cmolina@ujaen.es | <https://orcid.org/0000-0001-8830-6941>

Abstract

Unlike Civil Law, Labor Law is characterized by the regulation of legally limited compensation. Royal Decree-Law 2/2024, of 21 May, introduced significant reforms to unemployment assistance, a large part of which came into force at the beginning of November this year. Many of its changes must be valued positively. But the legal reform, which was very torturous in its preparation, is clearly insufficient and presents significant contradictions. Furthermore, although the contributory level of unemployment protection also contains significant deficiencies, reform has left this area outside its intervention. The study critically exposes the most relevant points of the reform, on the one hand, and identifies deficiencies in the contributory level and proposes some solutions, on the other. Finally, the author proposes adapting the amount and duration of unemployment benefits to the imperatives of the European Social Charter.

Keywords: unemployment; subsidies; active employment policies; conventionality trial; European Social Charter; emergency law; climate change.

Received: 09-12-2024 / Accepted: 22-12-2024 / Published: 14-01-2025

Citation: Molina Navarrete, C. (2025). The crossroads of the right to adequate social protection for unemployment beyond emergencies: between sufficient benefits and efficiency for returning to the labor market. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 20-56. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24229>

Sumario

1. Introito: una prestación tan necesaria como insuficiente en los escenarios presentes y futuros de crisis (emergencias) y cambios
2. Un giro histórico (legalmente) programado: del originario predominio de lo contributivo al marcado carácter asistencial hoy
 - 2.1. Valoración de la reforma asistencial: ¿más deudas pendientes que logros?
 - 2.2. Análisis de algunos de los aspectos más relevantes de la reforma del nivel asistencial de desempleo
 - 2.2.1. Persistente duración temporal del subsidio: regulación alambicada y arbitraria
 - 2.2.2. Nuevo complemento de apoyo (activación) para el empleo: de la compensación de falta de renta a complementar la renta del trabajo
 - 2.2.3. El «falaz» refuerzo de los servicios de empleabilidad (más que de empleo) para las personas «subsidiadas» de larga duración: ¿no estaban ya priorizadas?
 - 2.2.4. Dilema (hamletiano) de «ser o no ser» el plus de cotización social para el subsidio de prejubilación: la prudencia política de mantenerlo y otro olvido de género
 - 2.2.5. Son todos los que están, pero no están todos los que deberían (normativamente) ser: el «olvido» de un nivel asistencial para el «desempleo autónomo»
3. ¿Deuda histórica pagada o todavía pendiente? Mención especial al nuevo intento de mejora de la protección por desempleo asalariado en el sector agrario
4. ¿Y de la rama contributiva de protección por desempleo qué?: una visión general de graves deficiencias y esbozo de propuestas de reforma
5. Nueva clave para la garantía de suficiencia sería de las prestaciones por desempleo: entre juicio difuso de convencionalidad y reclamaciones colectivas a auspiciar
6. Conclusiones: lo que pudo haber sido y no fue, pero debería (normativamente) ser, más pronto que tarde

Referencias bibliográficas

El arte de escribir consiste en decir mucho con pocas palabras.

A. Chéjov

1. Introito: una prestación tan necesaria como insuficiente en los escenarios presentes y futuros de crisis (emergencias) y cambios

No hay una sola situación de auténtica emergencia, sea pandémica sea climática, por limitarnos a las dos últimas vividas convulsamente por España (y por otros países), cuya respuesta político-jurídica, en clave de «escudo sociolaboral», no se asocie directamente y de forma intensa a la operatividad de ambas (aunque confusas e invertebradas) ramas de la protección por desempleo (contributiva y «asistencial»). Justamente, aprendidas –a estos efectos solo– las lecciones de la pandemia, su activación para afrontar la tragedia, en parte natural (como fenómeno extremo climático) en parte socioeconómicamente «fabricada»¹, de la DANA del 29 de octubre (tristemente llamada «de Valencia», por tener un impacto destructivo muy superior a otros territorios afectados de España) ha vuelto a poner el acento, por lo que aquí interesa, en la doble contribución de la protección social por desempleo a la estabilidad en el empleo y a la seguridad económica de las personas trabajadoras, de un lado, y a la flexibilidad de gestión de las empresas, por otro. Eso sí, bajo condiciones especiales (por ejemplo, continuidad de la cuantía todo el periodo, sin decrecer; beneficio del contador a 0 –esto es, no consume tiempo de prestación–, socialización de costes empresariales por las importantes exenciones o reducciones de las cotizaciones).

En efecto, el artículo 44 del Real Decreto-Ley (RDL) 7/2024, de 11 de noviembre, en virtud del cual «se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la depresión aislada en niveles altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024», reconduce las suspensiones totales y parciales de la actividad laboral y las reduc-

¹ Decimos parcialmente fabricada, conforme al concepto de «riesgo social fabricado» del sociólogo Ulrich Beck, por el carácter entrópico de esos fenómenos climáticos adversos extremos –origen humano del actual cambio climático–, que los convierte parcialmente en genuinos «riesgos sociales» creados por el modelo económico extractivo muy por encima de las posibilidades para su sostenibilidad planetaria (Alfie Cohen, 2017).

ciones de jornada al expediente de regulación de empleo por fuerza mayor (ERTE-FM), ex artículo 47.5 y 7 del Estatuto de los Trabajadores (ET). De ahí que, tanto estos, como los ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, según el artículo 44.2 de dicha nueva norma de emergencia climática entrópica (el adjetivo es tan importante como el nombre), remitan a las normas especiales de protección social fijadas en la disposición adicional cuadragésima sexta de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) (Molina Navarrete, 2024a).

Todavía más recientemente, repitiéndose la «pesadilla» de técnica legislativa que fue la producción en aluvión de las normas de urgencia en la emergencia pandémica (Molina Navarrete, 2024a; 2024b), de modo que unas atropellan a otras con la excusa de la debida complementariedad entre ellas, en unos escenarios de acción política voraginosa, la disposición final segunda del RDL 8/2024, de 28 de noviembre (de medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la DANA), modifica el artículo 47.6 del ET, a fin de adaptar esta causa de fuerza mayor temporal asentada en un fenómeno climático extremo entrópico (con intervención humana en su causa y efectos, que desfigura el concepto civil de fuerza mayor, como acontecimiento externo al designio humano, siendo imprevisible o, en todo caso, inevitable, lo que se relativiza en los fenómenos con causa en los riesgos ambientales entrópicos subyacentes a aquellos fenómenos climáticos adversos). Así, añade que la fuerza mayor temporal (que es la determinada por impedimentos o limitaciones de la actividad normal de la empresa a consecuencia de decisiones adoptadas por la autoridad competente –la fuerza mayor impropia–):

También estará determinada por el mantenimiento, transcurridos los 4 días previstos en el artículo 37.3 g), de la imposibilidad de acceder al centro de trabajo o a las vías de circulación necesarias para acudir al mismo, salvo que sea posible el trabajo a distancia en los términos recogidos en dicho precepto.

Como es lógico, en las circunstancias del nuevo –y polémico, ante la fuerte crítica empresarial, al entender que se les carga con un coste que no les corresponde, porque la causa que imposibilita la prestación no les es imputable, al ser por fuerza mayor ambiental o climática– permiso del artículo 37.3 g) del ET (permisos de fuerza mayor climática) no se estaría en una situación de ERTE-FM ambiental entrópica². Y ello, claro está, sin perjuicio de

² Este permiso concede hasta 4 días –prorrogables si continúa la causa– de licencia retribuida por imposibilidad de acceder al centro de trabajo o transitar para acceder a él en los casos de alerta roja climática (limitaciones o prohibiciones fijadas por la autoridad en tales situaciones) o de riesgo grave e inminente en general, incluidos los ambientales (los debidos a fenómenos climáticos extremos). El permiso no tendría lugar si es posible sustituir la forma de prestación presencial por la telemática o mediante teletrabajo, siempre respetando las normas de esta modalidad, según la Ley 10/2021, de 9 de julio. Aunque no podemos analizar con detalle esta nueva profusa (y a veces confusa) regulación

la posibilidad que la empresa tiene de probar la existencia de fuerza mayor «con base en otras circunstancias, en cuyo caso los efectos se retrotraerán al momento del hecho causante correspondiente».

Además, en esta singular situación de emergencia, pero que amenaza con devenir más recurrente de no cambiar de forma profunda pautas del modelo socioeconómico propio de la economía intensamente extractiva, frente a la estrictamente social, de mercado, la norma de urgencia (RDL 7/2024) ha incluido reglas especiales en materia de prestaciones de desempleo contributivo (art. 48³), entre otras, así como para la protección de la rama de desempleo para el personal de empleo doméstico (art. 45). A lo que suma una medida de activación para el empleo de las personas desempleadas, como es un plan de empleo para la contratación de las personas que mantengan esta condición en las zonas afectadas por la DANA (art. 49). Otras medidas de Seguridad Social –no es nuestro propósito hacer el debido estudio aquí, la mención solo ilustra la tesis fundamental de esta contribución– también afectarán a la prestación por desempleo, como la moratoria en la reclamación del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas de Seguridad Social (art. 53), sobre lo que volveremos más abajo, por su interés específico para uno de los aspectos que en este estudio se analizan, como es el impacto real de las garantías multinivel de los derechos en la protección (contributiva y asistencial) por desempleo (Molina Navarrete, 2023)⁴.

Ahora bien, en su recurrente protagonismo, quedan al desnudo igualmente sus muchas debilidades, incluso los «vicios jurídicos» («en el pecado va también la penitencia») de la rama de protección por desempleo del sistema de Seguridad Social. Como la emergencia pandémica desveló, de ahí la necesidad del aluvión de normas especiales y excepcionales que exigió, en el plano de la protección contributiva y de la asistencial por desempleo, las muchas lagunas y contradicciones que presenta el sistema «común» para afrontar las emergencias, sí, pero también las situaciones estructurales de cambio que se producen en los escenarios actuales. Única rama prestacional específicamente nominada en el artículo 41 de la Constitución española (CE) como propia del sistema público de Seguridad Social, exigiendo garantía de suficiencia (de cobertura subjetiva e intensidad protectora), no solo su sostenibilidad financiera (que podría derivar del art. 135 CE), la protección por desem-

de –recurrente– emergencia, hay que recordar que el artículo 41 del RDL 7/2024 considera la situación excepcional provocada por la DANA como riesgo grave e inminente a los efectos del artículo 21.2 de la Ley de prevención de riesgos laborales, al tiempo que el artículo 42 de esta norma de emergencia, ahora climática entrópica, prevé el reconocimiento de permisos por la DANA.

³ Especialmente en lo que hace a la mayor flexibilidad de gestión (por ejemplo, acepta la solicitud colectiva), en las reglas de compatibilidad con el trabajo asalariado a tiempo parcial, mejoras de la cuantía –que se mantiene en el 70 % durante todo el tiempo de prestación–, normas más favorables en la interacción entre incapacidad temporal (IT) y desempleo, etc.

⁴ Especialmente, como veremos, las del Consejo de Europa, una vez la Unión Europea (UE) sigue sin un instrumento del tipo, más allá del no vinculante jurídicamente en que consiste el Pilar europeo de derechos sociales y su –programático y ambivalente– principio 13 (Álvarez Cortés, 2024).

pleo nació como contributiva, pero ha venido derivando hacia una protección cada vez más «asistencial» (la distinción, siempre confusa, formalizada en 1984, se consolida en el año 1994). Se intensifican, así, los efectos excluyentes y de insuficiencia de protección actuales (Monereo Pérez, 2015).

Las elevadas tasas de paro (persistentes aún en tiempos de récords de empleo) en el mercado de trabajo español y su larga prolongación en esta situación (hasta llegar a ser, a menudo, condición), para un significativo número de personas, habrían generado en el sistema una imagen de constante presión financiera. Por lo que las reformas legales han tenido, desde 1984 (se cumplen nada menos que 40 años), como principal línea de política jurídica, como común denominador, introducir medidas muy rigurosas de contención del gasto (Desdentado Bonete, 1986), limitando la cobertura de nivel contributivo (efecto exclusión) y su intensidad protectora (efecto asistencial), reduciendo cuantía y duración, al tiempo que refuerza el control social, en evitación tanto de fraudes como del llamado «riesgo moral». Hasta tal el punto es así que, a mi juicio, bien puede resumirse el proceso de las reformas legales de la protección por desempleo como la historia de sus recortes.

¿Es tiempo, pues, de transitar desde esta triste –y disfuncional– historia de recortes a un nuevo tiempo de reformas expansivas? Dejando de lado los episodios de emergencia, que han exigido (y exigen) cuantiosas aportaciones financieras estatales extraordinarias al sistema de Seguridad Social, el bienio 2023-2024 parece haber roto esa tendencia de austeridad, para iniciar una inflexión de mejora protectora. Si al inicio del año 2023 (tras la ley de presupuestos generales del Estado para este año) se volvió, en el nivel contributivo, al 60 % de la base reguladora para la prestación por desempleo tras los primeros 6 meses de su disfrute (dejando atrás la magra cuantía del 50 %), en el nivel asistencial, no sin un previo proceso muy tormentoso, el RDL 2/2024, de 21 de mayo⁵, significará una mejora notable de los subsidios asistenciales de desempleo.

No cabe duda de que se trata de reformas parciales alentadoras, que merecen un juicio positivo, por moverse en una dirección adecuada. Ahora bien, no solo resulta insuficiente la mejora que promueve, sino que está plagada de lagunas, contradicciones y disfunciones o desajustes que bien merecerían una revisión profunda en el fondo, y sistemática en el modo; dos debidas cualidades de toda reforma legislativa en esta materia (y en otras más) que aquí brillan por su ausencia. El triple objetivo de mejora protectora, simplificación y racionalización del nivel asistencial se ha quedado muy corto, seguramente por el fuerte

⁵ RDL 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

conflicto en el seno del Gobierno entre la «lógica económica» y la «lógica social» de esta prestación, y lo sustantivo del nivel contributivo queda fuera, salvo algún aspecto parcial.

Por tanto, se necesita, no solo conviene, una reforma sistemática. Y ello en, al menos, una triple clave de coherencia normativa, justicia prestacional (suficiencia) y eficiencia económica de la prestación por desempleo en su conjunto (también de la dimensión de esta en el ámbito del trabajo autónomo: prestación social por el cese de actividad), atendiendo igualmente a nuevas ramas del sistema de Seguridad Social concurrentes, en parte, como la garantía del ingreso mínimo vital (IMV), así como a la coordinación efectiva o real con las políticas activas de empleo (empleabilidad). Una propuesta de este tipo podría sonar utópica, cuando no evocar la orteguiana «melancolía del esfuerzo baldío», a juzgar por lo limitado (y cicatero) del diseño reformador del RDL 2/2024, de 21 de mayo. Sin embargo, late implícita en su disposición adicional cuarta.

En efecto, tras una primera llamada a evaluar (la eficacia, eficiencia y suficiencia de) «la reforma del sistema asistencial de desempleo», comprendiendo «la efectividad de la inversión⁶ realizada en políticas activas de empleo en favor de personas mayores de 52 años», en la disposición adicional segunda, la innovadora (respecto del fracasado RDL 7/2023) disposición adicional cuarta (Cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –PRTR–) prevé que: «en el marco del diálogo social se aborde un análisis del sistema de protección por desempleo en su conjunto, incluidas las políticas activas de empleo».

Naturalmente, mientras que en el nivel asistencial se prevé un plazo específico, así como una vía precisa, para la reforma futura global del sistema ni hay plazo ni tampoco una vía más concreta, más allá de la genérica referencia al diálogo social, por lo que más pareciera un asunto dejado *ad calendas graecas*. Con todo, es una muestra de que no solo los interlocutores sociales que han alcanzado un acuerdo previo, también el Gobierno, son conscientes de las deficiencias del entero sistema, en el ámbito de las políticas de garantía de rentas por desempleo (asistencial y contributivo) y en el de las políticas activas de empleo, y eso que esta dimensión se pretendió modernizar (por enésima vez) en tiempos muy recientes (Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo –LE–). En consecuencia, creemos de interés que la doctrina científica anticipe esa labor, en su doble dimensión crítica de las insuficiencias actuales y propositiva de su mejor forma de cobertura, a nuestro juicio.

De ahí que este estudio pretenda abordar, de forma selectiva y sintética, por supuesto, un análisis crítico-constructivo (1) de la reforma asistencial, recientemente implantada

⁶ No debe pasar desapercibida la «lucha por el relato» que traduce la mención del término «inversión» (productiva) en políticas activas de empleo, desechando la tradicional concepción de «gasto social», aunque deja traducir que las políticas de garantía de rentas sí son «pasivas», un «gasto social», cuando también son una «inversión productiva» para el sostenimiento de una vida digna y expectante profesionalmente.

y, sobre todo, dado que suele quedar más marginada del quehacer doctrinal actual, (2) de las «cuestiones pendientes» más relevantes de la rama contributiva, a fin de contribuir a identificar algunos de los aspectos que deberían integrar esa evaluación global y, a partir de ella, la debida reforma integral del sistema de protección por desempleo (asalariado y autónomo), también de las (3) políticas activas de empleo. Sin una verdadera eficacia de las mismas, todo condicionante a la garantía de rentas asentado en su instrumentación al servicio del más pronto retorno posible, conforme a la lógica económica del riesgo moral, que veremos ha ampliado notablemente su huella en la última reforma, incluso si la lógica triunfante fue, finalmente, la del Ministerio de Trabajo respecto del de Economía, es una pura falacia, porque la «culpa» del retraso en la recolocación no suele ser individual, sino de un mercado que, como el español, además de un continuo elevado «halo de desempleo» (incluso en tiempos de récords dobla la tasa de desempleo europea), sigue teniendo en la dificultad de recolocación uno de sus principales déficits (Torres y Fernández, 2024). De ahí el grave problema de personas desempleadas de larga duración de nuestro país, en particular respecto de los colectivos más vulnerables.

2. Un giro histórico (legalmente) programado: del originario predominio de lo contributivo al mercado carácter asistencial hoy

2.1. Valoración de la reforma asistencial: ¿más deudas pendientes que logros?

Nacido y desarrollado contributivo, hoy, hay más personas beneficiarias del nivel asistencial (941.310) del total (1.757.250) de las que perciben la prestación por desempleo (sumando no solo los subsidios por desempleo, también la –a extinguir– renta activa de inserción –RAI–, la renta agraria y el subsidio agrario –para Andalucía–)⁷. Ciertamente, el coste del nivel contributivo supera al asistencial, lo que confirma lo pírrico de su cuantía (en el mes de octubre de 2024, el importe medio ha sido de 1.117,5 € –por debajo del salario mínimo interprofesional [SMI]–, si se tiene en cuenta que el máximo asistencial son 570 €, el diferencial es claro y su incapacidad para garantizar una vida digna evidente). Asimismo, el sesgo de género es notable, porque si bien las mujeres son mayoría también en el nivel contributivo (56 %), reflejando el desequilibrio de género del mercado de trabajo, la brecha es mayor para el nivel asistencial (un 70 % de mujeres en la RAI y en el subsidio agrario –andaluz–). De ahí la importante perspectiva de género que precisa la corrección de los déficits del sistema, solo en parte afrontados por la reforma (por ejemplo, eliminación del subsidio parcial).

⁷ Según las estadísticas actualizadas del SEPE (<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/estadisticas-prestaciones/informe-prestaciones.html>).

En suma, el (mal llamado, porque mantiene elementos contributivos) «nivel asistencial» por desempleo es un sistema complejo y ha estado enfangado décadas, incapaz de abordar eficazmente la realidad estructural del mercado de trabajo español y las deficiencias endémicas de las políticas activas de empleo (y sus servicios públicos) en España. En efecto, pese a sus actuales notables mejoras (récorde de empleo) y cambios (una mayor estabilidad contractual –real, ya es otra cosa– tras la reforma laboral de 2021, con el refuerzo de la figura de la fijeza discontinua –una especial situación legal de desempleo–), la tasa de paro sigue muy por encima del promedio de la UE. Por lo tanto, las dificultades de retorno al empleo, con un proceso progresivo de recortes del nivel contributivo hasta el año 2023, como se recordó, determinarían una escasa capacidad de cobertura subjetiva y objetiva, en los dos niveles. Sin embargo, según explicitan el PRTR y la citada disposición adicional cuarta del RDL 2/2024, la reforma se dirige de presente y futuro tan solo a la «simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo». Ya se ha apuntado, y ahora se insiste, que ambos objetivos han resultado insuficientes, incluso, desnaturalizados, pues ni la simplificación es una realidad, ni la racionalización debida es plena (la relación con el IMV sigue pendiente, pese al esfuerzo realizado en el RDL 8/2024, superior al del RDL 7/2023) ni la cobertura subjetiva, menos aún la intensidad protectora, es la necesaria y suficiente.

Más aún. A diferencia del decaído RDL 7/2023, que parecía querer dejar la protección para dos colectivos (quienes no acrediten cotizaciones suficientes para el acceso contributivo y quienes agotan la prestación contributiva siguiendo en desempleo), extendiéndolo para el acceso a otros colectivos excluidos y con subsidios especiales (por ejemplo, personas eventuales agrarias), de modo que el resto se recondujeran al IMV, el RDL 2/2024 amplía el número de colectivos previstos. Se trata, como es ya bien conocido, de dos: personas emigrantes retornadas (disp. adic. quincuagésima séptima) y víctimas de la violencia de género o sexual (disp. adic. quincuagésima octava). A lo que hay que sumar la persistencia de otros subsidios deslocalizados o con una regulación específica y fuera de la LGSS, como el subsidio de desempleo para el sector de la cultura (y artístico), regulado por el RDL 1/2023, de 10 de enero.

En relación con la pretendida vocación de mejora protectora, sin infravalorar sus méritos y efectos a tal fin, sobre todo en el aspecto de la ampliación subjetiva, también los logros son más limitados de lo que proclama a bombo y platillo su «venta política». Al respecto, es de honestidad científica resaltar que, pese al mayor componente de diálogo social de esta reforma respecto de su malogrado precedente RDL 7/2023, la durísima pugna entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo (que compitieron no solo por el relato reformador, sino por los contenidos normativos del proyecto legal) ha dejado más impronta de la que habitualmente se asume. Como veremos, hay muchas expresiones del «enfoque de reactivación» frente a la «cultura de la garantía de subsidios» exhibidas por Economía. De ahí las concesiones a la –perversa– técnica de la cuantía decreciente según el tiempo de disfrute y el «complemento de apoyo al (en realidad a la activación por el) empleo» (CAE –buscada ambigüedad de siglas–), entre otras (Molina Navarrete, 2023).

En consecuencia, la función social de garantía de una renta mínima de subsistencia digna no se cumpliría, contradiciendo obligaciones jurídico-internacionales de España al respecto, como luego se detallará algo más. Pero tampoco la función económico-ocupacional de promoción de una búsqueda activa de empleo, la otra finalidad perseguida por la reforma (aunque se difumine más en la exposición de motivos), pese a algunas novedades en materia del RDL 2/2024 respecto del RDL 7/2023. Se trata, en todo caso, de cambios de impacto menor, inciertos en su realidad, y, a veces, incluso contradictorios, con los que debería reportar las obligaciones asumidas con la LE.

Finalmente, y por lo que hace a la componente etaria que tiene esta reforma, en lo que no hace (facilitar un mayor acceso a la protección de las personas jóvenes, hoy con una presencia muy marginal en el entero sistema de protección por desempleo), y en lo que sí hace (reformar de nuevo el subsidio de «prejubilación», esto es, para personas mayores de 52 años), ha quedado muy claro el carácter de decisión de prudencia política (para no «tropezar dos veces en la misma piedra parlamentaria») del RDL 2/2024. En vez de plantearse seriamente la razón de ser de ese «privilegio» de la «sobrecotización social» en estos casos (que, en realidad, no es sino el realista reconocimiento de que ese subsidio no persigue proteger una transición hacia un nuevo empleo, sino la transición a la jubilación, por la pérdida de oportunidad real en el mercado de retornar a la ocupación), ha preferido «acabar con la resistencia política», volviendo a la regulación originaria. A cambio, eso sí, se mantiene rígida o fija su cuantía en la cantidad tan mísera que representa ese 80 % del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Ciertamente, se ha comprometido un plan específico de promoción de empleo para estos colectivos de mayor edad (disp. adic. primera), pero adolece de un irrealismo extremo y responde más a una concesión cara a la galería, por la presión sindical, que a un convencimiento real de que en él habrá algo novedoso que remueva una barrera etaria a la reinserción que lleva décadas arraigada.

2.2. Análisis de algunos de los aspectos más relevantes de la reforma del nivel asistencial de desempleo

2.2.1. Persistente duración temporal del subsidio: regulación alambicada y arbitraria

Junto a la simplificación-ampliación del ámbito subjetivo de cobertura, ya criticada, y a la cuantía, una novedad muy limitada (y disfuncional), sobre la que volveremos, otro aspecto relevante de esta reforma, en la dirección pretendidamente simplificadora, tiene que ver con el confesado objetivo de igualar (unificando) la duración del subsidio. Una vez más, la finalidad de simplificación y racionalización es tan solo un objetivo confesado, pero incumplido, perpetuando disfunciones y confusiones en la regulación de un aspecto crucial para determinar la eficacia y la intensidad protectora, como es la determinación del periodo de

disfrute del derecho a la prestación (subsidio) asistencial por desempleo. En efecto, el referente debería ser únicamente la continuidad de la situación de necesidad que cubre el derecho, como requiere la Carta Social Europea (CSE).

La norma dista un abismo de esta coherencia reguladora y socioeconómica (garantía de un mínimo poder adquisitivo para sostener el consumo, al tiempo que se evita degradar el patrimonio profesional de la persona beneficiaria). La duración máxima se asocia a múltiples criterios, como ilustran las tablas legislativas del artículo 277 de la LGSS (reproducida en el texto). A saber:

- Edad (mayor o menor de 45 años) en la fecha de agotamiento de la prestación (criterio de naturaleza personal indicador de una variable sociodemográfica).
- Acreditación de responsabilidades asociadas al trabajo de cuidar (indicador familiar)⁸.
- Duración de la prestación por desempleo agotada (factor de vida laboral –contributivo–).

En el caso de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (art. 274.1 a) LGSS):

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

⁸ No es ocioso recordar que se establece una nueva (más simplificada y transparente) forma de acreditar las responsabilidades familiares (cargas familiares) para el acceso a los diferentes subsidios por desempleo. Abre la posibilidad de acceder al subsidio a solicitantes que superando su renta individual el 75 % tengan personas a su cargo sin renta o con cuantías inferiores a ese límite. Con la norma anterior no podían acceder a la prestación con responsabilidades familiares. Eso sí, endurece el acceso a las unidades familiares en las que haya varios miembros con rentas superiores al 75 %, ya que anteriormente no se tenía en cuenta para hacer el cómputo (suma de renta dividido entre el número de componentes) a los miembros que superaran este límite. Se incluye a la pareja de hecho como parte de la unidad familiar.

En los supuestos de subsidios por insuficiencia de cotización (art. 274.1 b) LGSS):

Periodo mínimo cotizado	Acreditación de RF	Duración máxima
90 días	Indiferente	3 meses
120 días	Indiferente	4 meses
150 días	Indiferente	5 meses
180 días	No	6 meses
	Sí	21 meses

Como vemos, toda una amalgama de criterio y una asignación altamente discrecional (cuando no arbitraria) de duraciones, que van desde un mínimo de 3 meses y un máximo de 21 meses (para una tipología de subsidios), y de 6 a 30 (para la tipología de subsidios por agotamiento), con lo que la dispersión es muy notable. En todo caso, la duración máxima se mantiene en 30 meses⁹, que era la previsión anterior a la reforma, pero que debe tenerse como toda una «conquista social» si se tiene en cuenta que podía haber sido peor, de seguirse la propuesta de recortes del Ministerio de Economía. En ella se reducía a su mínima expresión, como reflejo de la lógica economicista del «riesgo moral», también conocido como «trampas del desempleo» (Calero y Madrigal, 2001; Serrano Pascual, 2005), ariete contra la pasividad –sospechada como voluntaria– de la persona beneficiaria, a fin de «incentivar» el retorno al empleo. Realmente sirve como una técnica de control disciplinario social encubierta por los elementos personales-familiares. Estos, sí típicos de la técnica asistencial de protección (aunque veremos que está también presente en cierto modo en el contributivo, aunque este factor tampoco desaparece del subsidio, como se ve), introducirían distorsiones para el adecuado objetivo de la protección por desempleo, como es facilitar el retorno al empleo. Una necesidad que no puede depender tan estrictamente de cuestiones personales-familiares, sino de su situación de empleabilidad real en el mercado local en el que se inserta.

En realidad, al primar en la norma más el elemento puramente asistencial relativo a las circunstancias personales y familiares, por encima de las profesionales, a la hora de configurar la protección frente a la situación de necesidad se está evidenciando, implícitamente, que aquí se está más ante una típica garantía de rentas mínimas que ante una prestación por desempleo. De ahí, una vez más, que la coherencia de tal previsión debe pasar por su reconducción al ámbito que debería ser el adecuado, el del IMV. Se confirma la persistencia

⁹ Recuérdese que esta materia no quedaba dentro de la aplicación paulatina hasta el 31 de octubre de 2024 de la mayoría de las reformas introducidas por el RDL 2/2024 (disp. trans. primera).

de un caos regulador, donde prima la multiplicación de instrumentos de lucha contra la pobreza, pese a su comprobada insuficiencia, que la previsión de uno eficaz para la situación de necesidad real (Caravaca Domínguez, 2019). En suma, la duración debería vincularse a la situación de necesidad ocupacional (acompañamiento social en el tránsito ocupacional para sostenimiento y mejora de su tasa de empleabilidad), siendo indefinida (no vitalicia), y no estar al albur de circunstancias, importantes, pero propias de otros instrumentos de garantía social frente a la vulnerabilidad de tipo económico. La lógica de la presión normativa para controlar la voluntad y práctica de la persona beneficiaria termina, igualmente, imponiendo su «ley de control social» en garantía de la limitación disciplinaria de la solidaridad social que representa el subsidio. Todo un sistema de falacias, algunas de las cuales han calado en la reforma de 2024, aunque se silencie¹⁰.

Este vínculo a la finalidad del subsidio es lo que determina que no tenga una duración máxima el de prejubilación, hasta alcanzar la jubilación (incluso anticipada), como se sabe. Por lo tanto, la vinculación estrecha que hoy se predica (siempre lo ha estado, ahora se refuerza) del subsidio con el plan personalizado de empleabilidad debería ser también la que marcara la duración, no las responsabilidades familiares. Desde esta misma lógica, la diferencia entre la duración máxima del tramo con menor protección (6 meses) y la máxima (30 meses) es excesiva, deberían ser más elevados los tramos iniciales y que hubiera una menor diferencia, pues no deben ser, se insiste, las responsabilidades familiares (a atender desde otro tipo de prestaciones, por supuesto) el criterio determinante de la duración máxima, sino las vinculadas a sus oportunidades reales de retorno al empleo. Lo que ha de ir variando conforme a la implementación real de su plan de reinserción. Ciertamente, eliminar la habilitación al Gobierno, previo informe por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y según tasa de desempleo y situación financiera del sistema (art. 277.4 LGSS), para ampliar (al igual que en el nivel contributivo) la duración máxima mejora la certeza jurídica, eliminando la técnica de deslegalización de una cuestión tan determinante para la configuración de la intensidad protectora del derecho. No obstante, debería ser la ley la que fijara esa posibilidad con criterios objetivos.

¹⁰ En las últimas décadas son legión los estudios económicos y sociológicos dirigidos a analizar el impacto de los subsidios por desempleo en la duración de las situaciones de desempleo, relacionándose tanto con la doctrina del riesgo moral como con los *inputs* para la eficiencia del sistema de protección por desempleo. El Banco de España milita de forma muy activa en esa dirección, proponiendo reformas a la baja. Como mostrara la doctrina científica económico-laboral más solvente:

Ni la búsqueda activa de empleo subjetivamente definida por los encuestados, ni los distintos métodos de búsqueda utilizados ni el número de métodos de búsqueda utilizados se ven significativamente afectados por la percepción de prestaciones ya sean contributivas o asistenciales. Sin embargo, a la hora de aceptar un empleo con un salario bajo o a tiempo parcial, los perceptores de prestaciones muestran claramente menor disponibilidad (García Mainar y Toharia Cortés, 2000, p. 30).

En la misma línea, mucho antes, Cebrián *et al.* (1996).

No hay evidencia científica suficiente de la propuesta realizada por el Banco de España en torno a la mayor eficiencia del sistema de protección por desempleo basado en la técnica de intercambio de la duración del subsidio (que debería reducirse, como proponía el Ministerio de Economía) por la cuantía (que debería aumentarse), según su informe anual del año 2022. Basado en esta pretendida evidencia científico-económica, el Ministerio de Economía proponía subir un leve porcentaje la cuantía, pero reduciendo la duración máxima a 12 meses. Pero el acento debe ponerse en la inversión formativa al servicio de la mejora real de las tasas de empleabilidad. En todo caso, el tiempo de disfrute del subsidio siempre se convierte en un aspecto caliente del debate en aras de reducir la lógica de garantía social de renta para propiciar, en cambio, la lógica propia del riesgo moral. Por eso, aunque mejor orientadas, tampoco me parecen aceptables propuestas desde esta lógica, como la que pide establecer una duración individual de 18 meses máximo, de modo que superado ese periodo se recondujera por la vía del IMV. Si bien no suele tenerse en cuenta la lógica jurídica, es también importante, como se comentará más abajo, poner de relieve que la duración de la protección (asistencial o contributiva) no es en modo alguno ajena a la garantía de una suficiente intensidad protectora (al igual que la cuantía), un nivel de exigencia garantista para el que los compromisos internacionales de España son muy relevantes y deben desplegar efectos, según se verá también después.

2.2.2. Nuevo complemento de apoyo (activación) para el empleo: de la compensación de falta de renta a complementar la renta del trabajo

Pero situados en esta permanente tensión entre la lógica social de la garantía de suficiencia y la lógica económica de la eficiencia de la protección (centrada en incentivar el retorno inmediato al mercado de trabajo, desincentivando, penalizando o excluyendo la continuidad en el subsidio), adquiere especial relevancia, junto a la técnica de las cuantías decrecientes, la revisión notable del régimen de compatibilidades-incompatibilidades del subsidio (en general de la prestación, en la medida en que también afectará al nivel contributivo¹¹) con el trabajo. Un ámbito donde la reforma presenta notables novedades (art. 282 LGSS). A mi juicio, lo más destacable está en aquellas novedades que buscan incentivar el

¹¹ Debe tenerse en cuenta la nueva disposición adicional quincuagésima novena de la LGSS, relativa al «Régimen de compatibilidad aplicable a las prestaciones por desempleo», en su apartado 1, para las prestaciones nacidas a partir del 1 de abril de 2025, y, en su apartado 2, para las nacidas antes del 1 de abril de 2025. A partir de dicha fecha y una vez devengados los primeros 9 meses, dichas prestaciones:

[...] serán compatibles con el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo, en la misma forma, condiciones y efectos previstos para el subsidio por desempleo en el apartado 3 del [...] artículo [282], con las particularidades previstas en esta disposición, y previa solicitud del beneficiario. Presentada la solicitud en el plazo de los 15 días hábiles siguientes al inicio de la relación laboral, se percibirá el complemento de apoyo al empleo desde el inicio de la relación laboral.

retorno al empleo más acelerado posible, en una línea, por cierto, de equiparación a la regulación a tal fin de «activación» presente en el IMV¹².

Este nuevo régimen de compatibilidades previsto para el subsidio de desempleo y el trabajo por cuenta ajena se sitúa, pues, a medio camino entre la mejora de las cuantías (también para el nivel contributivo, se insiste, evidenciando que la función sustitutiva de renta también deja mucho que desear, como se verá con algún detalle más *infra*¹³) y el incentivo de retorno al empleo. Son varias las medidas a tal fin, pero la más destacada (por su simbolismo social, más idealista que operativo, merece la pena recordar la regla de compatibilidad con las becas y ayudas que se obtengan por asistencia a acciones de formación laboral –art. 282.5 LGSS–, aunque aún duerma el sueño de los justos el acuerdo para una nueva norma sobre prácticas no laborales) es el citado «complemento de apoyo al empleo» (CAE). En realidad, el nombre es un eufemismo, se trata de un complemento para la «activación» acelerada de la búsqueda de empleo y responde, como se dijo, a una visión de la protección por desempleo más basada en el citado riesgo moral (la persona beneficiaria siempre podría hacer más para salir del desempleo).

No es ocioso recordar que esta reforma tiene el sello del Ministerio de Economía (no había ni rastro de esa figura en el proyecto inicial del Ministerio de Trabajo) y que la nueva regulación formaliza, a fin de vencer las (reales o pretendidas) resistencias de las personas beneficiarias a aceptar salir del subsidio para transitar a un empleo precario (bajos salarios, parcialidad)¹⁴. Para ello se complementa, cada trimestre, con un plus de renta social, eso sí, de nuevo, con una escala variable, atendiendo a la jornada pactada al inicio de la compatibilización, y decreciente según el trimestre en que se encuentre en cada momento de percepción (art. 282.3 LGSS). De forma más concreta, para quienes accedan al subsidio por desempleo manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial¹⁵, así como para quienes

¹² Lo evidencia su comparación con las previsiones establecidas en el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

¹³ Reforzaría hasta el paroxismo una función del sistema de protección por desempleo que, sin embargo, ya está muy presente en décadas anteriores, como la mejor doctrina económica del trabajo y de las prestaciones advirtió: el sistema de protección por desempleo habría venido cumpliendo más un papel de renta complementaria del trabajo que de una renta sustitutiva de la ausencia de renta del trabajo (Toharia Cortés, 2009, p. 112).

¹⁴ Téngase en cuenta que se fija una incompatibilidad general con el trabajo por cuenta propia, incluso si no da lugar a alta en el régimen especial de personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas (RETA) (art. 282.1 LGSS). También es incompatible con una prestación contributiva del sistema, salvo que esta hubiese sido compatible con el trabajo que originó la prestación o subsidio.

¹⁵ El artículo 282.2 de la LGSS prevé, con carácter general, que la prestación por desempleo sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, «excepto cuando este se realice a tiempo parcial y se haya solicitado la compatibilidad por el trabajador, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación,

siendo personas beneficiarias del mismo inicien una relación laboral, a tiempo completo o parcial, el subsidio se compatibilizará como CAE conforme a la siguiente tabla:

Trimestre subsidio	CAE. Empleo TC (% IPREM)	CAE. Empleo TP >= 75 % jornada (% IPREM)	CAE. Empleo TP < 75 % e = 50 % jornada (% IPREM)	CAE. Empleo TP < 50 % jornada (% IPREM)
1	80	75	70	60
2	60	50	45	40
3	40	35	30	25
4	30	25	20	15
5 y ss.	20	15	10	5

El CAE puede percibirse un «máximo 180 días» (6 meses –2 trimestres–)¹⁶, en una o varias relaciones laborales, siendo exigible su ajuste al periodo trimestral durante el cual se realiza el trabajo, así como a la jornada trabajada en cada momento. Los días de devengo complementado con el CAE se tendrán por consumidos de la duración del subsidio. Debe tenerse en cuenta que el SEPE aplica de oficio este complemento en todos los casos en que legalmente procede, no hay lugar a la voluntariedad. En síntesis, en estos casos, iniciada una actividad de mercado asalariado, este subsidio mutará en un CAE, decreciendo en cuantía a mayor duración del subsidio (ni rastro queda de aquella compatibilidad plena prevista por el Ministerio de Trabajo, si bien limitada en el tiempo –45 días–) y variando según se trate de un trabajo a tiempo completo o parcial. Por supuesto, todo ello siempre bajo una renovada e intensificada «lupa inspectora», a fin de controlar de forma preventiva los (presumidos) fraudes y sancionar más severamente los detectados¹⁷.

la parte proporcional al tiempo trabajado». La deducción se efectuará además de cuando el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga un nuevo trabajo a tiempo parcial, cuando tenga varios contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos.

¹⁶ De la duración de tu subsidio se consumirán los días de cobro del CAE. Debe tenerse en cuenta que el CAE exigió adaptar de forma transitoria los subsidios: si para los nacidos hasta el 31 de octubre de 2024 regía el régimen anterior, para los nacidos desde el 1 de noviembre de 2024 ya viene rigiendo el nuevo artículo 282 de la LGSS. Una vez más, la confusión reguladora está muy presente, por la pésima técnica legislativa empleada. Deben tenerse en cuenta igualmente las distintas fechas reguladas en las disposiciones adicionales quincuagésima séptima y octava y en la transitoria cuadragésima cuarta de la LGSS.

¹⁷ Además de la amenaza de sanción si se incurre en incompatibilidad (por ejemplo, nuevos supuestos son el estar contratado por una empresa en expediente de regulación de empleo, o trabajar en el último año previo a la contratación en ella, o mantener relaciones de parentesco), debe atenderse a la disposición

En suma, aunque se quiera ocultar, o difuminar, en esta nueva técnica de incentivo para el retorno al empleo subyace una lógica, muy clásica, de activación para prevenir el riesgo moral. Hasta el año 2018 estuvieron en vigor los «programas de activación para el empleo», dirigidos a facilitar que quienes agotaban prestación por desempleo y subsidio pudieran tener una oportunidad más efectiva de empleo. Aunque su evaluación brilla por su ausencia, fueron un gran fracaso en lo que hace a la reinserción ocupacional, sirviendo como garantía de sostenimiento de una renta mínima (por debajo del umbral de pobreza, pero «poco siempre es más que nada»). Sin duda, el CAE actúa de manera muy diversa, pero obedece a esa misma obsesión por la activación de quienes se presume de una tendenciosa pasividad. Veremos si el resultado no es el mismo, ojalá que no. En todo caso, también es criticable que se presente como una regla de compatibilidad en sentido pleno, cuando realmente tiene importantes límites en la cuantía y en el tiempo, por lo que tendrá una eficacia muy desigual, dado que termina «penalizando» las contrataciones de mayor duración. En realidad, solo el primer trimestre para el tiempo completo y algo menos para el tiempo parcial (entre el 60 % y el 75 % del IPREM) tiene un cierto interés, pues a partir del segundo trimestre las cuantías se reducen en gran medida, siendo de escasa incidencia para la activación al empleo a partir del tercero en adelante.

En román paladino. Frente al discurso de introducir un nuevo régimen de compatibilidad del subsidio sin reducción de cuantía, durante los 180 primeros días de percepción, las personas perceptoras del subsidio que encuentren trabajo, a tiempo completo o a tiempo parcial (aquí principalmente mujeres), dejarán de percibir el subsidio en sentido estricto y cobrarán un CAE. En consecuencia, con matices, se ha impuesto la lógica del riesgo moral del Ministerio de Economía, centrada más en desincentivar el cobro del subsidio que en incentivar su compatibilización con el empleo. Si el Ministerio de Trabajo apostaba por un periodo de compatibilidad plena, aunque corto, por razones de índole económico-presupuestaria (45 días), el Ministerio de Economía buscaba una modalidad de compatibilización más prolongada en el tiempo (180 días), pero con menor garantía. De nuevo muchas más promesas típicas de «humo político» que realidades normativas de garantía de derechos subjetivos de garantía de renta digna.

Obviamente, cualquier mejora social y de eficacia para el incentivo al empleo pasaría por jugar con los porcentajes de complementariedad, aumentándolos, en especial para el tiempo

adicional tercera, intitulada precisamente: «Control de la aplicación del nuevo régimen de compatibilidad». Se apela a un convenio de colaboración del SEPE para que instrumente al «brazo laboral armado», ese cuerpo de «policía laboral de élite» que es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para prevenir más eficazmente el fraude –que parece presumirse– en la obtención y disfrute de prestaciones por desempleo y en la contratación de las personas beneficiarias. Según su apartado 2:

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, se implantará el servicio que permita la aplicación del límite del 375 % del IPREM, establecido en el apartado 4 de la disposición adicional quincuagésima novena [...] de la Ley general de la Seguridad Social [...].

parcial, teniendo en cuenta en este caso la dimensión de género que presenta esta cuestión. Los enfoques modernos en la prestación por desempleo, al igual que en otras ramas de prestaciones de Seguridad Social, apuntan hacia una regla que generalice la compatibilización de subsidios con el trabajo, articulándose como un porcentaje adicional al salario, que se reduciría progresivamente en el tiempo, naturalmente. Pero sus cuantías y duraciones deben resultar realmente atractivas, so pena de fracasar, o por no ser un incentivo real o, al contrario, por fomentar «el trabajo sumergido».

2.2.3. El «falaz» refuerzo de los servicios de empleabilidad (más que de empleo) para las personas «subsidiadas» de larga duración: ¿no estaban ya priorizadas?

Se nos dice desde el Ministerio de Trabajo que el novedoso instrumento del CAE se orienta, en su *ultima ratio*, a la protección de las personas desempleadas de larga duración. Es evidente que la mejor protección posible frente a esta grave situación, especialmente relevante en nuestro país, es la de disponer de unos servicios de empleo realmente eficaces, que ayuden a reducir ese tránsito desde el desempleo a la recolocación. Precisamente, en un intento (a mi juicio, otra vez frustrado, pura cosmética) de desactivar la –muy merecida– crítica (la económica y la mediática) que recibió en este plano de la condicionalidad de la situación de desempleo a políticas activas de empleo fiables el RDL 7/2023, el RDL 2/2024 enfatiza aún (ya es la enésima, también en el marco de la reciente –y estancada en su desarrollo– LE –art. 3–) más si cabe la vinculación de las prestaciones (subsidios incluidos, claro) al acuerdo de actividad y a un itinerario o plan personalizado. En suma, como pretendida novedad, se quiere reforzar las medidas de reinserción de las personas trabajadoras desempleadas, queriendo mejorar –por enésima vez– políticas activas y «pasivas», con un itinerario personalizado de activación para el empleo a través de acuerdos de actividad, centrándose en el desempleo de larga duración.

De este modo, asumido plenamente, incluso por el Banco de España y los análisis de FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada), que en materia de prestaciones (y subsidios) por desempleo el sistema español no tiene ningún problema relevante de sostenibilidad financiera, la dialéctica en su regulación, que explica su progresivo proceso reformador, se desplaza a la tensión entre la garantía de suficiencia (razón social) y su contribución al retorno al empleo (razón económica del sistema de incentivos). Por tanto, algunos de los principales presupuestos del nuevo régimen jurídico se hacen depender:

- 1) no solo de teorías económicas (riesgo moral), sino de una condición dependiente de variables externas, como es
- 2) las expectativas de oportunidades reales de empleo (tasa de empleo –España es uno de los 5 países de la UE por debajo del 70 % entre las personas de 15 a 64 años, cuando la media europea es del 74 %–; tasa de desempleo –la española es

la más alta, la media es del 6,5 %–; tasa de transiciones desde el desempleo al trabajo) y, en consecuencia, también de la

- 3) capacidad real de los servicios públicos para facilitar la empleabilidad, en términos de ofertas de empleo efectivas, no solo de actividades de formación ocupacionalmente útil.

Ciertamente, nada tendría de criticable esta regulación, más bien lo contrario, si no fuese por dos «detalles», que acabamos de apuntar. El primero, que parece «ignorar» la reforma (no sería la primera vez que una ley posterior desconoce lo que acaba de hacer una anterior, en los múltiples ejemplos de fallos de este tipo en el actual desbocado proceso legislativo, donde la calidad de las leyes es pura anécdota para un tiempo de estabilidad reguladora, hoy inexistente), que la misma promesa se hizo en la LE. Esta, además, prioriza a las personas desempleadas de larga duración, en general, al margen de su edad (art. 50 LE) para los servicios públicos de empleo, entendidos como genuinos derechos subjetivos para incrementar la empleabilidad de estas personas y grupos. Lo que adquiere mayor significación en un escenario contradictorio, en el que conviven crecientes tasas de «vacantes de empleo» y el «exceso de tasas de personas desempleadas» en España respecto de la media europea. El segundo, que, si bien aquellas condiciones para una recolocación adecuada (trabajo decente y un retorno rápido a él) son de tipo eminentemente macroeconómico y de carácter institucional, las reformas, todas, tienden a infravalorarlo y ponen el acento –la de 2024 también– en las individuales, con responsabilización de las personas desempleadas de su situación (según el enfoque neoliberal y de la teoría económica del capital humano – la empleabilidad depende de la capacitación–).

Según el artículo 56.1 c) de la LE, el itinerario o plan personalizado adecuado al perfil de estas personas demandantes (debe incorporar un itinerario formativo, alternativas laborales o de emprendimiento, actuaciones de búsqueda activa de empleo obligatorias) es un derecho subjetivo a realizar por los servicios públicos de empleo, sujeto a plazos razonables. Plazos notablemente menores que los actuales. Paradójicamente, los «priorizados» por el RDL 2/2024 parecen ampliarse.

En este sentido, la disposición adicional primera incluye el compromiso con una Estrategia global para el empleo de las personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad y garantía de servicios para personas beneficiarias mayores de 45 años. Prevé varias reglas diferentes. A saber:

- a) Una regla programática, consistente en un compromiso del Gobierno de diseñar y poner en práctica, dentro del marco del diálogo social y en un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la norma de coyuntura (ya ha caducado el mandato y no se ha realizado aún), una Estrategia global para el empleo de personas tra-

bajadoras en desempleo de larga duración o de más edad que incluirá medidas en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de favorecer su reincorporación al mercado de trabajo o su mantenimiento en el mismo.

- b) Una regla de reserva presupuestaria para políticas de activación para el empleo de las personas mayores de 52 años. Dentro de los fondos presupuestarios para las comunidades autónomas, a establecer anualmente en la Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales, «se reservará una cantidad para ser invertida en las políticas activas de empleo en favor de personas mayores de 52 años». Su impacto se evaluará de forma específica, según la disposición adicional segunda del RDL 2/2024, 2 años después de que se aplique la reforma.
- c) Una regla de preferencia o priorización para ser personas beneficiarias de los servicios públicos de empleo. Así, se ordenaba que, a las personas beneficiarias del subsidio de desempleo, mayores de 45 años, se les garantizara que, a lo largo de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del RDL 2/2024, se les elabore «un perfil individualizado, que les permita acceder a oportunidades de empleo, emprendimiento o formación».

Si comparamos ambas regulaciones, la específica y la común, ¿hay alguna novedad sustantiva y de mejora respecto de la –inaplicada– LE? A mi juicio, la respuesta es, otra vez, no, para nuestro lamento. Dejando de lado (es mucho, lo sé) que esta norma programática especial ni recuerda que todas las personas de larga duración son prioritarias desde la LE, ni prevé una reserva de porcentaje específico (compromiso concreto), sino abierto, ni contiene la obligada perspectiva de género que la LE exige a todos estos planes individualizados (más en estos casos, pues hemos visto la componente de género tan importante en estos ámbitos –el subsidio de personas mayores de 52 años es un claro ejemplo, acumulándose un problema interseccional de desigualdad, por la edad y por el sexo–), lo más contradictorio y llamativo es que incluye un compromiso temporal que, en realidad, amplía el ya previsto por la LE, cuando buscaba reducirlo, pues en otro caso no tiene sentido alguno. Cierto, hay que reconocer que el compromiso temporal mejora de forma notable el previsto en el RDL 7/2023, al fijarlo en 6 meses desde la entrada en vigor de la reforma, esto es, finales de noviembre.

Ahora bien, el compromiso lo es para el perfil, nada se dice del plan de carácter personal o individualizado, aunque, cierto, sabemos por el artículo 56.1 c) de la LE que no podrá demorarse más de 1 mes desde la elaboración del perfil de usuario. Pero, aunque sea una norma implícita, que no necesita remisión específica, al estar en vigor, hubiese sido más conveniente que la ley de reforma del nivel asistencial de desempleo fuera coherente con las previsiones de la LE. Con todo, siendo el plazo de 6 meses para un plan individualizado de empleabilidad (no solo un diagnóstico) razonable (5 meses para el perfil más 1 mes para el

plan), son muchas las dudas sobre el cumplimiento efectivo de este compromiso normativo nuevo. A ello hay que añadir que no se han mejorado las dotaciones de los servicios públicos de empleo, ni en número ni en capacitaciones, lo que hacía muy dudoso que pudiese llevarse a cabo. Como siempre, la realidad ha confirmado este idealismo de la norma, al tiempo que ilustra cómo la falta de reflexión suficiente en el proceso reformador continuado hace que unas normas se atropellen a otras y que su efectividad brille por su ausencia. Veremos qué nos depara el año 2025, porque el año 2024 no ha sido suficiente para dar cumplimiento, tan reiterado como incumplido (Miñarro Yanini, 2024).

2.2.4. Dilema (hamletiano) de «ser o no ser» el plus de cotización social para el subsidio de prejubilación: la prudencia política de mantenerlo y otro olvido de género

En realidad, el plan de empleo programado para las personas mayores de 52 años es otra cortina de humo para difuminar el verdadero debate que generó este subsidio especial, una vez más. «Ser (la supresión) o no ser (la supresión), esa es la cuestión (relativa a la cotización de favor para las personas titulares del subsidio de mayores de 52 años)», cabría decir con este parafraseo de la mítica frase de *Hamlet*, la inmortal obra de Shakespeare. ¿Debía soportar el Gobierno las «flechas y pedradas» de la áspera aritmética parlamentaria o debía armarse jurídicamente contra las adversidades y darles fin?

Aunque sea tangencialmente, no creo ocioso recordar que el acceso a este subsidio se ha visto mejorado, indirectamente, con la importante subida del SMI, en la medida en que, al fijarse la prueba de necesidad (umbral de rentas) en el 75 % del SMI, se eleva ese umbral (incremento del límite máximo de ingresos como condición de acceso –ahora 907 €–) y, por lo tanto, se facilita su percepción. Justamente, el Gobierno usaba –con poca convicción, todo sea dicho– adicionalmente este argumento para rebajar la cotización social y situarla en el 100 % de la base mínima. Al respecto, recordaba –con razón– que esta base mínima experimenta igualmente incrementos de forma notable con las subidas sustanciosas del SMI en estos últimos años (en torno al 54 % desde 2019), precisamente en el marco de los compromisos con la CSE. El aumento del SMI tendría, pues, ese doble efecto beneficioso social que pareciera compensar razonablemente la rebaja de la cotización al 100 % hacia el futuro y progresivamente, ni de forma actual ni plena.

Citas literarias aparte y al margen de los impactos sociales del SMI, bien sabido es que este tema fue el talón de Aquiles del RDL 7/2023 y el Gobierno no quería jugársela, así que, mejor dejar todo como estaba, eliminando la reforma en este punto del artículo 280 de la LGSS. De su marcada importancia da cuenta la posición preeminente que ocupa en esta protección asistencial (datos del año 2023):

Tabla 1. Distribución por colectivos de las personas beneficiarias del subsidio por desempleo

Colectivo de personas beneficiarias	Número de personas beneficiarias	Porcentaje
Personas mayores de 52 años	436.415	61,4 %
Agotamiento prestación contributiva	129.474	18,00 %
Periodo cotizado insuficiente para el acceso a la prestación contributiva	122.761	17,00 %
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)	11.095	1,6 %
Personas liberadas de prisión	6.833	0,9 %
Personas emigrantes retornadas	2.879	0,4 %
Personas declaradas plenamente capaces en la revisión o bien «incapacitadas permanentes parciales»	1.047	0,15 %
Personas fijas discontinuas	118	0,017 %
Total	711.000	100 %

Fuente: elaboración propia, con datos del SEPE de octubre de 2023.

Aunque el actual artículo 280 de la LGSS conoce algunas novedades (recuérdese que está abierto, desde el año 2022, a las personas fijas discontinuas, superando un déficit de protección de este colectivo previo a la reforma laboral, pero que tras esta ya carecía de sentido, al ser una figura a promover, aunque, una vez más expresando las paradojas del sistema, con esta mejora asistencial se reconocía que la figura de la fijeza discontinua no es ningún «chollo» y en muchos casos se ven impedidos a acceder a prestaciones contributivas –pese a que la inactividad es una situación legal de desempleo específica–), de menor incidencia, en esta crucial materia, no¹⁸. Todo queda igual y el beneficio bien pudiera ser un

¹⁸ Al requisito de tener cumplida la edad de 52 años en la fecha del hecho causante del subsidio (art. 274.1 LGSS) se suman:

- Acreditar todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.
- Haber cotizado efectivamente en España por desempleo durante al menos 6 años a lo largo de su vida laboral.
- Acreditar, en la fecha de presentación de la solicitud, que carecen de rentas propias (art. 275.1 LGSS).

«privilegio» que desincentiva el retorno al empleo, aunque es más el reconocimiento normativo del idealismo de todo plan de empleo, porque está abocado al fracaso desde una sana dosis de realismo. En suma, la lógica político-partidista hizo decaer la lógica económica (incentivo para el empleo), para primar la lógica social, si bien mantiene el diferencial cuantitativo (solo el 80 % del IPREM). No hay beneficio social sin pagar un coste, a lo que parece.

Paradójicamente, en este escenario de reformas de ocasionalismo político y poca reflexividad, se quedó en el tintero, o sencillamente nadie reparó en, una deficiencia de la regulación vigente que, en clave de género, sí había identificado la jurisprudencia. Me refiero a la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 576/2022, de 22 de junio, que sentó una interesante doctrina que afecta a una parte de las mujeres solicitantes del subsidio por desempleo para mayores de 52 años. En su virtud, se estableció la siguiente ficción jurídica: si no estaban trabajando cuando alumbraron a su descendencia, por cada hijo/a habrá que entender cotizados 112 días. Dejando (también) de lado el interesante análisis de la naturaleza del subsidio (próximo a una pensión) y su finalidad (enlaza con la jubilación, puesto que el tiempo de subsidio cotiza a esos efectos), lo relevante es que justificaría una reforma del artículo 235 de la LGSS para incluir, cuando menos, el subsidio de prejubilación (> 52 años). En efecto, la norma debería haber precisado que, a efectos del subsidio por desempleo para mayores de 52 años, los periodos de cotización asimilados por parto (art. 235 LGSS) han de tomarse en cuenta para comprobar si se cumplen los requisitos de carencia (cotización mínima) tanto de la pensión de jubilación (15 años en total: art. 205.1 b) LGSS) cuanto del propio subsidio (6 años por desempleo: art. 274.4 LGSS).

No obstante, conviene tener presente que la sentencia no extiende el beneficio, si bien tampoco lo niega (Miñarro Yanini y Molina Navarrete, 2023), ni a otros supuestos de protección por desempleo ni, menos aún, a otras prestaciones de la Seguridad Social. Por tanto, habría que haber decidido si la reforma legal se limitaba al subsidio de prejubilación, por esa conexión finalista y funcional íntima con la pensión contributiva de jubilación, lo que resultaría legalmente lícito y razonable, o si se ampliaba a otros supuestos de prestación por desempleo, teniendo en cuenta que el periodo de carencia es notablemente inferior, lo que quizás no justifique ese beneficio. También podría optarse por hipótesis intermedias, de modo que no se computen los 112 días, sino un porcentaje menor, por ejemplo, el 50 %.

A nuestro juicio, no debió dejarse pasar esta nueva oportunidad de reflejar un compromiso mayor con el debido enfoque de género en estas reformas legales que, sin embargo, no terminan de identificarse, más allá del efecto mayor en las mujeres por ser las más sobrerrepresentadas en esta tipología de prestaciones sociales, así como la eliminación de la parcialidad del subsidio. Las reformas deben tener, en lo posible, también un efecto de pedagogía social y de sensibilidad cultural, acordes al tiempo en que son aplicables (enfoque de interpretación y producción jurídica cultural y evolutiva, conforme a la doctrina

constitucional)¹⁹. Pero la aceleración de los tiempos de vida y el predominio del oportunismo político-partidista dificulta estas reformas de coherencia y sistematicidad, tan necesarias como ignoradas. Malos tiempos para la «lirica jurídico-social».

2.2.5. Son todos los que están, pero no están todos los que deberían (normativamente) ser: el «olvido» de un nivel asistencial para el «desempleo autónomo»

Como se comentó al analizar, sumariamente, los avances y deficiencias del ámbito subjetivo de protección asistencial, la persistente prolijidad de esta rama no es caprichosa. Un análisis macroeconómico y sociodemográfico del sistema, en clave de garantía de una protección suficiente en términos de efectividad, eficacia, eficiencia y equidad, alerta sobre la existencia de numerosos factores específicos de vulnerabilidad de las personas y colectivos, también dentro de diversos colectivos. La reforma ha sido sensible a varios de ellos, como la condición de emigrante retornado o la condición de víctima de violencia de género y/o violencia sexual, incluso de violencia de índole doméstica. Cosa distinta es que se abuse de la técnica del subsidio específico (sumados los que quedan extramuros de la LGSS, como el subsidio de desempleo del sector cultural del RDL 1/2023²⁰), «traicionando» el objetivo simplificador-racionalizador.

Ahora bien, situados en esta lógica de atención a las necesidades de protección efectiva frente a relevantes situaciones de vulnerabilidad, ha quedado por completo ajena a la reforma, pese a la petición sindical, la cobertura de una reivindicación largamente demandada: el reconocimiento de un nivel asistencial a la protección por inactividad («desempleo») de las personas autónomas. Es bien sabido que, desde 2010, las personas trabajadoras autónomas cuentan con una protección en los casos de inactividad que, en su configuración teórica, pretende ser equivalente a la propia de desempleo de las personas asalariadas. Las insuficiencias de esta medida se muestran muy nítidas apenas se repare en lo continuado de sus reformas, evidenciando lo insatisfactorio de la situación.

¹⁹ Por lo tanto, el enfoque de género debe estar bien presente igualmente en todo el entramado normativo y prestacional dirigido a la protección de las situaciones de necesidad asociadas al riesgo de desempleo, especialmente cuando las situaciones evidencien perpetuaciones de sesgos y estereotipos de género.

²⁰ Una norma de urgencia modificada por la disposición final sexta del RDL 2/2024 en relación con diversas técnicas de bonificación social como incentivo al empleo. Sin embargo, bien sabido es, desde hace más de un cuarto de siglo, que tales técnicas son disfuncionales, exigiendo modernización. Pero ni la LE (más optimista en su juicio autores de prestigio como Rojo Torrecilla [2023]) ni las normas externas, pero relativas a los incentivos de empleo, quieren afrontar de una vez la modernización tan ansiada en este ámbito. Se renuevan los marcos legales, pero no las técnicas ni los marcos culturales (García Palma, 2019).

Unas deficiencias que se aprecian mucho más en épocas de emergencia, como se puso de relieve en la pandemia y, ahora, en menor medida, con la crisis climática regional que ha supuesto la DANA «de Valencia». Aunque los procesos reformadores activados en el bienio 2021-2022, al calor de la reforma laboral y su atención a los procesos de reestructuración económica, tanto por situaciones de crisis como de cambio, incidieron en la rama de protección frente a los crecientes riesgos de inactividad de –también en aumento– personal de trabajo autónomo²¹, no han logrado un régimen jurídico prestacional ni suficientemente estabilizado ni, lo que es peor, garantista, eficaz. De ahí la petición desde los colectivos representativos del sector del trabajo autónomo para que se les reconozca un genuino nivel asistencial, en analogía a la previsión de la rama para el desempleo asalariado.

Ha de tenerse en cuenta que incluso su acceso al (tan ansiado y frecuentado para las personas de más edad, las más representadas en el sistema asistencial y más vulnerables a las deficiencias del mercado de empleo, reactivo a estas personas, pese al mantra del envejecimiento activo y saludable; González Cobaleda, 2022) subsidio de prejubilación encuentra notables obstáculos. En la mayoría de las ocasiones, y pese a la creciente frecuencia de alternar periodos de cotización en el RETA y en el régimen general de la Seguridad Social (o regímenes especiales que integran la cobertura por desempleo), no será nada fácil cubrir el requisito de los 6 años de cotización por desempleo. Bien podría pensarse que poco puede hacerse en el plano jurídico-social, por cuanto se trataría de una pura decisión de política discrecional socioeconómica.

No pensamos del mismo modo, al menos no sin matices importantes. En efecto, la realidad del mercado de trabajo nos muestra que, a menudo, las personas autónomas se encuentran en unas circunstancias que bien podrían considerarse situaciones vulnerables comparables a las de personas asalariadas, por citar la novedosa construcción, toda por explorar también en el ámbito de la Seguridad Social, no solo del empleo y de las relaciones de trabajo, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trata de la interesante Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 12 de enero de 2023 (asunto C-356/2021). Debe tenerse en cuenta que, siendo el principio de igualdad de trato, también en el ámbito de las relaciones de seguridad, no solo un principio del derecho social de la UE, sino un derecho fundamental comunitario (art. 21 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), bien pudiera adentrarse la experiencia jurídico-forense en esta dirección de exigir esa integración del sistema. No sería la primera vez que el derecho de la UE muestra su enorme poder de integración de lagunas o vacíos de protección social a partir de la garantía efectiva de la no discriminación, si bien, honesto es reconocerlo, casi siempre en su dimensión de prohibición de discriminación por razón de género y en el ámbito del empleo asalariado (piénsese en el caso emblemático del derecho a la protec-

²¹ Por ejemplo, prestación de sostenibilidad de las personas autónomas al hilo del ERTE-RED (Molina Navarrete, 2024a, p. 501).

ción por desempleo de las empleadas de hogar –STJUE de 24 de febrero de 2022, asunto C-389/20–; Miñarro Yanini, 2022).

3. ¿Deuda histórica pagada o todavía pendiente? Mención especial al nuevo intento de mejora de la protección por desempleo asalariado en el sector agrario

No querría terminar este repaso selectivo, analítico y (muy) crítico, de algunos de los aspectos de mayor relieve de la reforma de 2024, así como propositivo de algunas líneas de cambio, al hilo del compromiso normativo de evaluación en el futuro inmediato de su (in) eficacia, sin dedicarle un comentario específico, también sucinto, al nuevo intento legal de normalizar la protección frente al desempleo en un sector muy urgido de la misma: el agrario. La pandemia evidenció el carácter tan esencial como estratégico, para la soberanía alimentaria y para una economía fuerte, del sector agroalimentario. Pero, en pandemia, y en nuestros días, pudimos ser conscientes de las múltiples deudas socioeconómicas que acumula el sistema con la gente del campo, también, desde hace décadas, con su protección social por desempleo, hasta ahora singularizada peyorativamente.

No hay emergencia que no termine impactando también intensamente en el sector agrario, como, de nuevo, prueba el destrozado de la DANA en «la huerta sur» valenciana. Sus rasgos (estacionalidad, pequeñas explotaciones, trabajo de ayuda familiar no remunerado, inexistente o débil clasificación laboral o profesional, etc.) han venido determinando una especial incidencia del trabajo temporal (como mucho fijo discontinuo) y de las bajas retribuciones, obstáculos notables a la protección del nivel contributivo (de ahí la singularidad, primero de su régimen de Seguridad Social agrario, y luego, tras 2018, del sistema especial de cotización). De ahí la larguísima tradición de una multiplicidad de técnicas asistenciales (por ejemplo, los subsidios de desempleo agrario y la renta agraria, pero solo para Andalucía y Extremadura) que, sin embargo, se perpetúan en el tiempo sin resolver los déficits de fondo, seguramente porque exigiría una reforma profunda de política social que dignifique la protección de este sector de trabajo tan determinante para la supervivencia de un país. La política agraria común, más dirigida a la tutela de las personas propietarias (más a mayores son sus fincas, toda una inconsistencia del sistema por su regresividad social), no ha tenido apenas influencia directa en la mejora de este estado deficitario de protección, dependiente de la solidaridad asistencial en detrimento de lo contributivo (García Gil, 2022, p. 21).

En este escenario, siempre especialísimo y contradictorio, con resultados deficitarios, en todo caso, advirtiéndose del carácter «inconcluso» de la cobertura adecuada de la contingencia social por desempleo en el campo (Hierro Hierro, 2022, p. 25), la reforma propone unificar la protección por desempleo de las personas trabajadoras eventuales agrarias. Para ello, reconoce su derecho al subsidio por desempleo y elimina las previas restricciones (duración de la prestación contributiva y cómputo recíproco de los periodos de ocupación

cotizada como eventual agrario para el acceso al subsidio por desempleo por cotizaciones insuficientes). Las modificaciones de los artículos 286 y 287 de la LGSS así lo reflejarían. Conviene advertir que esta reforma presenta, de nuevo, una especial relevancia en clave de género, por la sobrerrepresentación de las mujeres en las medidas asistenciales propias (por ejemplo, subsidio por desempleo –desde 1997 a extinguir– y renta agraria –2003–), muy por encima de la media (ya alta) existente en el nivel asistencial «común».

Aunque no podemos detenernos aquí, dado el carácter global, pero selectivo, del estudio, en un análisis detenido del impacto real de los cambios, sí entendemos necesario hacer una doble advertencia. De un lado, es indudable que la reforma avanza en la ansiada senda de la equiparación entre regímenes de Seguridad Social también en la rama de la protección por desempleo. Ahora bien, al igual que esa equiparación del sistema especial agrario no es plena para otras prestaciones, tampoco lo es en el ámbito de la protección por desempleo, persistiendo carencias, por lo que aún no se ha concluido esa senda de equiparación protectora. De otro, hay que poner de relieve igualmente que la eficacia de la política de protección del desempleo agrario pasa también por una mejora notable de las políticas activas de empleo en este sector. Otro déficit persistente, pese a las mejoras en situaciones de –recurrente– emergencia.

4. ¿Y de la rama contributiva de protección por desempleo qué?: una visión general de graves deficiencias y esbozo de propuestas de reforma

Salvo determinados aspectos muy parciales (por ejemplo, arts. 272, 276.2, 279, 282, 295 LGSS), la reforma de 2024 ha dejado extramuros el nivel contributivo, cuya evolución ha ido claramente en una senda de recortes. Pareciera que ese nivel no precisa de reforma alguna y, sin embargo, acumula ya numerosos déficits e inconsistencias (vicios jurídicos, no solo de eficacia social y económica), que convendría corregir en el menor tiempo posible. De un lado, se identifican numerosas «lagunas de protección contributiva», así como elementos que presentan deficiencias en su ordenación en el plano de la gestión. De otro, se precisan mejoras que las corrijan. A tal fin, y sin pretensión de exhaustividad, en lo que sigue seleccionamos ciertas de esas lagunas (de cobertura y protección), y esbozamos algunas líneas para la acción de política del derecho en esta materia, una vez se realice la también comprometida evaluación general de la eficacia-equidad del sistema en su conjunto (políticas de garantía de rentas –contributivas también, no solo asistenciales– por desempleo y políticas activas de empleo-empleabilidad).

En este sentido:

- a) Su ámbito subjetivo de protección deja en gran medida fuera a las personas más jóvenes (efectos excluyentes). Es el caso de las que nunca han tenido un empleo,

o de las que sí lo han tenido, pero no alcanzan el mínimo –elevado– de carencia contributiva, personas descendientes menores de 30 años contratadas laboralmente por sus progenitores con trabajo autónomo, y que convivan con ellos (disp. adic. décima Ley 20/2007, Estatuto del trabajo autónomo, STS 856/2022, de 26 de octubre).

En estos supuestos cabría proponer una forma de protección específica para las situaciones de desempleo inicial extramuros del nivel contributivo, por cuanto, por definición, queda fuera al no exigir cotizaciones previas, en línea con lo que prevén otros países europeos. Aunque, como es lógico, y en coherencia con un plan de racionalización más profunda del entero nivel asistencial del sistema de Seguridad Social, también cabría plantear reconducirlas en un repensado IMV, más útil para la lucha preventiva contra todo tipo de pobreza a través de la facilitación de efectivas oportunidades de empleo, en esa condición dual que asume de una manera inherente (garantía de renta y garantía de oportunidades efectivas de empleo –empleabilidad–).

- b) Obligación de cotizar por desempleo en supuestos (por ejemplo, pluriactividad, jubilación flexible –el cese en el contrato parcial activará la jubilación, impidiendo acceder a desempleo, pese a que se cotiza por tal contingencia, a diferencia de la jubilación activa, que la excluye– y ERTE –la cotización no computa para un nuevo derecho–) que, empero, no dan acceso a la prestación, con el consiguiente efecto erosivo de la lógica contributiva.

Algunos de estos supuestos han dado lugar a una fuerte polémica judicial, si bien respecto de la protección en el caso de los ERTE-COVID-19. La jurisprudencia (por ejemplo, STS 212/2024, de 30 de enero) ha confirmado esta visión más restrictiva (art. 269.3 LGSS), por lo que la reforma del sistema contributivo debería repensarlo, también por la recurrente utilidad de los ERTE-FM como instrumento para afrontar crisis y cambios (también los que se vinculan a la emergencia climática y la frecuencia de los fenómenos climáticos adversos; Aragón Gómez, 2015, p. 253; Gala Durán, 2023, p. 143; Molina Navarrete, 2024b).

- c) Revisión del listado de situaciones legales protegidas, integrando algunas exclusiones actuales y ¿excluyendo algunas hoy incluidas?

La enorme prolijidad, por extensión y complejidad, del listado de situaciones legales de desempleo (art. 267 LGSS) no debe hacer creer que «están todas las que son, ni son todas las que están». Por ejemplo, en el primer grupo de supuestos (incluir lo excluido), no parece coherente que se excluya del desempleo parcial derivado de una reducción de jornada por descuelgue del convenio ex artículo 82.3 del ET, cuando sí se incluye en el caso de ERTE de reducción de jornada (art. 47 ET). En el segundo (excluir lo incluido), ahora que tan actual es el debate de la adecuación de las normas nacionales a las internacionales, cabría recordar que el artículo 12.3 del Convenio número 158 de la Organización Internacional del

Trabajo autoriza a que, en caso de terminación por falta grave, pueda preverse la pérdida del derecho a las prestaciones de desempleo.

¿Cuius commoda eius incommoda? Si cuando no media causa se exige una indemnización adecuada, para prevenir el despido arbitrario, cuando el despido obedece a una causa oportunista para la persona trabajadora (por ejemplo, forzar un incumplimiento para acceder al desempleo, cuando realmente quiere irse por su decisión), ¿cabe predicar la pérdida del derecho al desempleo como instrumento de control preventivo del fraude? No faltan posiciones doctrinales que apuntan en esta dirección, asumiendo una cierta perspectiva o enfoque económico del riesgo moral. Pero, a mi juicio, no parece razonable asumir una propuesta de reforma *in pejus* como esta.

- d) Ni la cuantía (por porcentajes –por ejemplo, una pérdida del 40 % del salario a partir del día 181 es desproporcionado– y criterios de referencia –art. 270.3 LGSS– para los límites mínimos-máximos es a todas luces inadecuado –IPREM–, siendo también aquí altamente distorsionadores los criterios personales –descendencia a cargo– tenidos en cuenta para la diferenciación de topes) ni la duración (además de muy reducida, la relación periodo cotizado-periodo percibido es desproporcionada también) responden a una finalidad de garantía de suficiencia tomada en serio. Desde diversos enfoques jurídicos creemos que es una regulación jurídicamente viciada, adolece de numerosas lagunas y contradicciones, que, a nuestro juicio, deberían corregirse de forma inmediata, también en el marco de la acción judicial.
- e) Replanteado, con más profundidad y coherencia que la última, el muy espinoso tema del régimen de las compatibilidades, en particular con el trabajo y también con el percibo de la prestación por cese de actividad (Bonache Miralles, 2016; De la Casa Quesada, 2017, p. 223; Fernández Orrico, 2015, p. 326; Pérez del Prado, 2022).
- f) Múltiples cuestiones sobre gestión de la prestación, en especial por los obstáculos a un acceso efectivo al SEPE en un escenario que promueve la gestión telemática a la presencial, derivándose más de un problema de protección.
- g) El persistente agravio en el tratamiento entre contingencias profesionales y comunes en orden a la interacción de la prestación por desempleo, como es el desproporcionado ¿y discriminatorio? descuento del periodo de baja de la duración del desempleo.

Anclado todavía nuestro sistema en el principio de tratamiento separado de cada contingencia, según su origen profesional o común, pese a la previsión legislativa del principio de tratamiento conjunto desde 1966, el artículo 283 de la LGSS (que ahora, además, para más inri, se ha extendido a las personas trabajadoras fijas discontinuas durante periodos de inactividad –pese a que no hay en tales casos extinción del contrato, sí situación legal de desempleo–) sigue abriéndose, si no de

una forma general, sí en diversas situaciones, a un tratamiento de doble (periodo de disfrute y cuantía) disfavor a las situaciones de interacción-tránsito entre el desempleo y la IT (en una dirección u otra). Y ello porque, cuando se trata de contingencias profesionales no hay descuento del periodo de prestación por desempleo del tiempo de baja laboral por enfermedad, sí cuando se trata de la contingencia común. Tres razones pueden esbozarse hoy para evidenciar la incoherencia notable de estos eventuales efectos peyorativos (lógicamente cuando la prestación por desempleo es más reducida que la de IT, lo que no es infrecuente). A saber:

- Primero, no sucede lo mismo en otras situaciones de tránsito (por ejemplo, desde la situación de desempleo a la de prestación por nacimiento y viceversa). No parece que haya razones de peso para sostener esta diferencia de trato, aunque, en efecto, tales prestaciones tienen la consideración (ficción jurídica) de profesionales.
 - Este tratamiento de disfavor dado a la IT por contingencias comunes puede incurrir en una discriminación sobrevenida por razón de la enfermedad, según la Ley 15/2022, de 12 de julio, al exigir que una persona enferma, sin disponibilidad para trabajar durante ese tiempo, deba consumir prestación por desempleo (Gala Durán, 2023, pp. 141-142).
 - La regulación dada a esta cuestión en el marco de la protección frente a los efectos de la DANA sí se hace equivalente a la contingencia profesional.
- h) Prestación por cese de la actividad (dificultades para acceder a la protección). Pese a las sucesivas y numerosas reformas de la normativa sobre protección por cese de actividad, las personas trabajadoras por cuenta propia siguen enfrentándose a grandes dificultades para acceder a esta prestación contributiva. Ya vimos algunos de sus efectos negativos.

En este sentido, ante la comentada falta de una prestación por cese de actividad asistencial, equivalente al subsidio de desempleo, queda claro el incumplimiento del mandato del artículo 26.5 del Estatuto del trabajo autónomo. En especial, como se afirmó igualmente, en relación con el creciente colectivo de personas autónomas en situación de vulnerabilidad equiparable a las personas asalariadas (STJUE de 12 de enero de 2023).

5. Nueva clave para la garantía de suficiencia seria de las prestaciones por desempleo: entre juicio difuso de convencionalidad y reclamaciones colectivas a auspiciar

Hasta el momento, todos los procesos de reforma de las prestaciones por desempleo, tanto en el nivel contributivo como, la última, asistencial, se han hecho en el marco de in-

tensos debates de orden socioeconómico, dejando de lado los condicionantes más estrictamente jurídicos, sobre la base de que la intensidad protectora (sobre todo cuantía y duración) es una cuestión discrecional, propia de la política gubernamental, en el marco del diálogo social y las posibilidades financieras libremente decididas por el Gobierno (siempre con la atenta mirada de la Comisión en el marco de las reglas de estabilidad presupuestaria). Sin embargo, han quedado huérfanos de atención unos condicionantes jurídicos que deberían ser directamente aplicables y prevalentes, en especial las garantías de suficiencia y progresividad del artículo 12 de la CSE, en la interpretación, en extremo exigente, pero de efectos jurídicos obligatorios, conviene reconocerlo –pese a la división que hoy existe en este ámbito–, del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Apenas ningún análisis jurídico se ha planteado ni tan siquiera, desde luego no antes de la ratificación del Protocolo de reclamaciones colectivas, suscitar el más mínimo atisbo de un juicio difuso de convencionalidad ex artículo 96 de la CE y artículos 30 y 31 de la Ley 25/2014, de tratados internacionales.

Piénsese, por ejemplo, para ilustrar este «deliberado silencio», que la reforma del sistema, en sus dos niveles, afectó de forma significativa al régimen de reintegro de prestaciones indebidas de desempleo (art. 295 LGSS), y en ningún momento se hace referencia al profundo giro que, en esta materia, ha experimentado la jurisprudencia, a partir de un juicio de convencionalidad no transparente o silencioso del Tribunal Supremo. Eso sí, no en relación con la CSE ni la doctrina del CEDS, sino respecto de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por ejemplo, asunto *Čakarević v. Croacia*), como refleja la STS 618/2024, de 29 de abril, en virtud de la cual, cuando media buena fe en la persona perceptora y el cobro que se considera indebido responde a error de la entidad gestora, no hay obligación de devolución (ni de aplazamiento alguno). Bien sabido es la fortuna que ha adquirido en el Tribunal Supremo ese juicio difuso de convencionalidad en una cuestión laboral, como la audiencia previa (aunque se haya quedado en una siempre polémica «justicia salomónica» o de ocasión), conforme a la STS 1250/2024, de 18 de noviembre. ¿No podría pensarse en movilizar un control difuso de convencionalidad análogo respecto del artículo 12 de la CSE, ante la constatada insuficiencia de las cuantías –asistenciales y contributivas– y las duraciones?

Las Conclusiones previas del CEDS son muy claras al respecto, evidenciando que España no se ajusta a los requerimientos de intensidad protectora exigidos por la CSE como mínimos, porque las cuantías están muy por debajo del 50 % de la renta mediana exigida (Molina Navarrete, 2023). Las Observaciones interpretativas del CEDS al artículo 12 de la CSE se mueven, como es lógico, en una misma dirección para las contributivas:

Para que el nivel de la prestación se considere adecuado, en los casos de sustitución salarial, ya sea temporal o permanente, debe estar siempre en una relación

razonable con el salario en cuestión y, en todo caso, debe superar el nivel mínimo de subsistencia [...] (Observaciones interpretativas del CEDS al art. 12 de la CSE)²².

Soy consciente del enorme vértigo que provocará este planteamiento desde una lógica de realismo jurídico basado en la experiencia previa. Por tanto, quizás fuese recomendable seguir una vía más «canónica» que el juicio difuso de convencionalidad, como es una reclamación colectiva directa al CEDS, como se ha hecho respecto del IMV (sumándose a la indemnización por despido y al SMI, entre otras materias). Con todo, entiendo que, tratándose de una norma internacional que es suficientemente precisa, o al menos determinable, según los parámetros del CEDS, no tendría que producirse un salto lógico, y viciado, entre las cuestiones sociolaborales, para las que parece sí hay una mayor predisposición al juicio difuso de convencionalidad, y las cuestiones prestacionales sociales, concretamente, donde el pulso jurídico duda y tiembla más. El elevado coste económico derivado de este salto no debería ser un obstáculo jurídico determinante, puesto que la efectividad de los derechos sociales fundamentales humanos no debería someterse de forma absoluta a los imperativos económico-financieros, cuando esa cuantía es, además de exigible jurídicamente, más que asumible por España en el actual contexto de crecimiento económico.

En todo caso, cuando menos, este argumento jurídico debería estar presente cuando se haga la evaluación de la eficacia del sistema tras la reforma, según se ha comprometido en la disposición adicional cuarta. En última instancia, no sería nada diferente a lo que sucede respecto del SMI, aunque, claro, en este caso no pagan las empresas, sino el Estado.

6. Conclusiones: lo que pudo haber sido y no fue, pero debería (normativamente) ser, más pronto que tarde

Al margen de esta última cuestión, peliaguda, lo sé, parece claro que los loables objetivos de la reforma merecen valorarse positivamente. Pero se han quedado muy cortos, demasiado. A un lado la cuestión de la insuficiencia y la duración, ni la simplificación ni la racionalización se han logrado. Además, la comentada lógica económico-disciplinaria del riesgo moral ha dejado huella.

Como hemos visto, por ejemplo, respecto del denominado nuevo régimen de compatibilidad consistente en el CAE, la ley se empeña en convencernos de que es un cambio

²² https://hudoc.esc.coe.int/fr/?i=XVI-1_035_04/Ob/EN

terminológico, que no altera en absoluto la naturaleza jurídica del subsidio. Pero, por los argumentos esgrimidos en su momento, que ahora no hace al caso repetir, ya hemos visto que ni es un supuesto propio de la plena compatibilidad auspiciada ni realmente tiene un efecto verificable de incentivo al empleo más allá del primer trimestre (incentivo al empleo que, conviene recordarlo, es una de las claves del principio 10 del Pilar europeo de derechos sociales). Asimismo, el RDL 2/2024, tras la presión sindical, ha puesto mayor acento en el condicionante servicial de esta lógica de promoción del retorno al empleo, el disfrute de servicios de empleabilidad serios, creíbles y en tiempos adecuados. Ahora bien, centrados en los colectivos mayores de 45 años, así como en el de mayores de 52, en su condición de personas beneficiarias del subsidio de prejubilación, hemos visto igualmente que los compromisos, cuando no meramente programáticos, incluso empeoran las garantías establecidas en la LE, que no parece tener «quien le escriba los desarrollos reglamentarios», sin los cuales la LE queda vaciada de todo su valor innovador en la práctica.

Finalmente, por no repetirnos demasiado en este momento conclusivo, hemos evidenciado cómo también el nivel contributivo presenta vicios, en términos tanto de notables lagunas de protección como de disfunciones de regulación. Aunque la reforma de 2024 ha obviado por completo esta parte de la necesaria reforma, salvo determinados aspectos de su régimen jurídico que no afectan a su intensidad protectora ni a sus efectos excluyentes (por ejemplo, reglas de compatibilidad, reintegro de prestaciones, etc.), entendemos que no puede seguir ajeno a la lógica reformadora en esa doble dirección de mejora de la equidad protectora y de la eficiencia de funcionamiento. Por eso, hemos propuesto en este estudio, muy consciente de las limitaciones de un trabajo de este tipo para una sola persona, un catálogo, muy selectivo, pero creo preciso y útil, de ciertos aspectos que, a mi juicio, deberían reformarse para avanzar en un sistema coherente de protección por desempleo, más acorde con los imperativos del sistema multinivel de garantías del derecho a una protección social suficiente y adecuada para una vida digna y un mercado de empleo eficiente.

Sabedor de estas limitaciones personales, desde el Grupo Interuniversitario de Estudios sobre «Pensiones Públicas, Seguridad Social Universal y Democracia Sustantiva», promovido por la Fundación Largo Caballero, se creó un equipo de trabajo para hacer un estudio completo de la rama de protección por desempleo. El resultado de esa investigación desarrollada durante el año 2024 han sido los artículos que conforman este monográfico, sin duda una magnífica aportación doctrinal y de política jurídica tanto al análisis crítico de las reformas introducidas recientemente como las que, a nuestro juicio, deberían llevarse a cabo. Las ideas defendidas, con rigor, por las diferentes personas autoras de los respectivos estudios no siempre se han compartido por el grupo, pero por eso mismo atestiguan la fecundidad del debate y la riqueza de ideas y propuestas vertidas en estos estudios. Gracias a todas ellas y, cómo no, a la Fundación Largo Caballero y a la Revista de Trabajo y Seguridad Social del CEF, a la que auguramos una magnífica nueva etapa.

Referencias bibliográficas

- Alfie Cohen, M. (2017). Riesgo ambiental: la aportación de Ulrich Beck. *Revista Acta Sociológica*, 73, 171-194. DOI: [10.1016/j.acso.2017.08.006](https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.08.006)
- Álvarez Cortés, J. C. (2024). Capítulo III. La rama de desempleo de los sistemas de Seguridad Social y el Pilar europeo de derechos sociales: otro reto pendiente. En M. I. Villar Cañada y C. Molina Navarrete (Dirs.), *Pilar europeo de derechos sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes* (pp. 65-90). Bomarzo.
- Aragón Gómez, C. (2015). Particularidades del requisito de carencia en la prestación por desempleo. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 251-262). Laborum.
- Bonache Miralles, J. (2016). El régimen de compatibilidad de las prestaciones de Seguridad Social con el trabajo. *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, 34(2). <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/268331>
- Calero, J. y Madrigal, M. (2001). *Prestaciones por desempleo, desincentivos sobre la oferta de trabajo y educación* [Comunicación]. VIII Encuentro de Economía Pública. Cáceres, 8 y 9 de febrero.
- Caravaca Domínguez, X. (2019). El sistema de protección del desempleo en España, reflexiones y propuestas de mejora. ¿Es oportuno plantear la instauración de una prestación indefinida? *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 139, 179-201.
- Casa Quesada, S. de la. (2017). La compatibilización de la protección por desempleo y el trabajo a tiempo parcial: ¿una nueva línea jurisprudencial restrictiva? (a propósito de la STS de 14 de junio de 2016). *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 11, 215-223.
- Cebrián López, I., García Serrano, C., Muro, J., Toharia Cortés, L. y Villagómez Morales, E. (1996). *Protección social y acceso al empleo. Un estudio de los perceptores de prestaciones por desempleo*. Consejo Económico y Social.
- Desdentado Bonete, A. (1986). Las prestaciones de desempleo 1974-1985. *Información Comercial Española*, ICE. *Revista de Economía*, 630-631, 152-164.
- Fernández Orrico, F. J. (2015). Concurrencia de la prestación económica con otras percepciones. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 325-337). Laborum.
- Gala Durán, C. (2023). La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente? En *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 109-148). Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- García Gil, M. B. (2022). Visión panorámica de la evolución del sistema especial agrario en España. En M. B. García Gil (Dir.ª), *La protección social del trabajo por cuenta ajena del sector agrario. Análisis y propuestas* (pp. 11-23). Dykinson.
- García Mainar, M. I. y Toharia Cortés, L. (2000). Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo. *Revista de Economía Aplicada*, 8(23), 5-34.
- García Palma, M. B. (2019). Políticas activas de empleo en España: antecedentes y marco cultural desde el análisis del debate político. *Studia Politicae*, 47, 14-44.

- González Cobaleda, E. (2022). Mayores: la lenta evolución de las políticas de empleo y el auge de la discriminación por edad. En M. A. Gómez Salado, J. L. Ruiz Santamaría, E. González Cobaleda y P. G. Ortega Lozano (Dir.), *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social* (pp. 169-190). Comares.
- Hierro Hierro, J. (2022). Una cuestión inconclusa: la cobertura ante la contingencia del desempleo en el trabajo agrario. En M. B. García Gil (Dir.^a), *La protección social del trabajo por cuenta ajena del sector agrario. Análisis y propuestas* (pp. 25-112). Dykinson.
- Miñarro Yanini, M. (2022). *Lucha por el derecho y prestación por desempleo de las empleadas de hogar: ¿fin de trayecto?* CEF.-Laboral Social. <https://www.laboral-social.com/prestacion-desempleo-empleadas-hogar-miradas-juridico-laborales-cef-udima-dia-internacional-mujer-2022.html>
- Miñarro Yanini, M. (2024). La nueva regulación del subsidio por desempleo ex Real Decreto-Ley 2/2024: una modificación en clave de mejora (con parcial sensación de *déjà vu*). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 482, 7-22. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.23495>
- Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C. (2023). *Una reinención sistémica de la Seguridad Social: reformas legales y reinterpretaciones judiciales de diligencia debida para corregir sus brechas de género*. Bomarzo.
- Molina Navarrete, C. (22 de diciembre de 2023). La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: cal (mejoras sociales) y arena (lógica económica del riesgo moral). *Diario La Ley*, 10420. <https://diariolaley.laleynext.es/dlii/2023/12/26/la-reforma-de-los-subsidios-asistenciales-de-desempleo-cal-mejoras-sociales-y-arena-logica-economica-del-riesgo-moral>
- Molina Navarrete, C. (2024a). Capítulo 7. Seguridad Social y regulación flexible del empleo: beneficios de cotización para empresas y protección social para personas trabajadoras (incluso autónomas). En *La reestructuración empresarial mediante regulación de empleo. Nuevas normas y prácticas sobre ERTE y despidos colectivos* (pp. 473-528). La Ley.
- Molina Navarrete, C. (2024b). Situaciones legales de desempleo por extinción o suspensión del contrato: propuestas de actualización. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, 8, 115-146.
- 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.
- Pérez del Prado, D. (2022). La compatibilidad de las prestaciones y el trabajo como incentivo al empleo: líneas de tendencia. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 10(4), 5-27.
- Rojo Torrecilla, E. (2023). Una política de empleo adecuada para los cambios en las relaciones laborales del siglo XXI. Estudio de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo. *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 6, 14-45. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi6.16187>
- Serrano Pascual, A. (2005). Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa. ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas? *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2), 219-246.



Toharia Cortés, L. (Dir.). (2009). *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas (I)*. FIPROS 2008/26. Ministerio de Trabajo e Inmigración. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/6e511182-8fc3-4903-9c14-3df44db1c758/F26_I_08.pdf?MOD=AJPERES

Torres, R. y Fernández, M. J. (2024). Mercado laboral, España, paro de larga duración, paro estructural, jóvenes. *Cuadernos de Información Económica*, 299. <https://www.funcas.es/articulos/retos-del-mercado-laboral-espanol/>

Cristóbal Molina Navarrete. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Jaén, 2000. Árbitro laboral en el SIMA (Sistema Interconfederal de Mediación y Arbitraje) y en el SERCLA (Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía). Consejero del Consejo Económico y Social de España, 2018-2021. Ganador del XXXI Premio La Ley de artículos doctrinales, 2017. Ganador (en coautoría) del V Premio en Igualdad y Género de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2023. Asesor científico del Comité Económico y Social Europeo, 2022. Tiene reconocidos 5 sexenios de investigación por más de 400 obras. <https://orcid.org/0000-0001-8830-6941>