



Lagunas, disfunciones y antinomias en la protección contributiva por desempleo

Elena Lasasa Irigoyen

*Profesora titular de universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Rey Juan Carlos. Madrid (España)*
elena.lasasa@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0001-6455-6495>

Extracto

La reforma de la protección por desempleo traída por el Real Decreto-Ley 2/2024 modificó principalmente el nivel asistencial e introdujo pocos cambios significativos en el nivel contributivo. Sin embargo, la ordenación de la prestación contributiva presenta importantes deficiencias, como la exclusión de algunos supuestos del ámbito protector o la obligación en determinadas situaciones de aportar cotizaciones por desempleo que no sirven para generar futuras prestaciones. Además, los requisitos de acceso y las reglas sobre duración y cuantía de las prestaciones generan algunos efectos contradictorios o desproporcionados. En este estudio se analizan las anomalías e insuficiencias del sistema de protección por desempleo contributivo en España, para aportar algunas propuestas al debate sobre su posible reforma.

Palabras clave: desempleo; Seguridad Social; prestaciones; despido; extinción del contrato de trabajo; protección contributiva por desempleo; propuestas de reforma.

Recibido: 15-12-2024 / Aceptado: 09-12-2024 / Publicado: 14-01-2025

Cómo citar: Lasasa Irigoyen, E. (2025). Lagunas, disfunciones y antinomias en la protección contributiva por desempleo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 162-194. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24249>



Gaps, Dysfunctions and Antinomies in Contributory Unemployment Protection

Elena Lasasosa Irigoyen

Senior Lecturer in Labour and Social Security Law.

Rey Juan Carlos University. Madrid (Spain)

elena.lasasosa@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0001-6455-6495>

Abstract

The reform of unemployment protection introduced by Royal Decree-Law 2/2024 primarily modified the assistance level, while introducing few significant changes to the contributory level. However, the structure of the contributory benefit presents significant shortcomings, such as the exclusion of certain cases from its protective scope or the obligation, in specific situations, to make unemployment contributions that do not generate entitlement to benefits. Additionally, the access requirements and the rules governing the duration and amount of benefits produce some contradictory or disproportionate effects. This study analyzes the anomalies and shortcomings of the Spanish contributory unemployment protection system, aiming to provide proposals to inform the debate on its potential reform.

Keywords: Unemployment; Social Security; benefits; dismissal; termination of the employment contract; contributory unemployment protection; reform proposals.

Received: 15-12-2024 / Accepted: 09-12-2024 / Published: 14-01-2025

Citation: Lasasosa Irigoyen, E. (2025). Gaps, Dysfunctions and Antinomies in Contributory Unemployment Protection. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 162-194. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24249>



Sumario

1. Introducción
 2. Aspectos críticos de la prestación contributiva por desempleo
 - 2.1. El ámbito subjetivo de la protección y los efectos excluyentes
 - 2.2. La obligación de cotizar por desempleo en supuestos excluidos de la protección
 - 2.3. El desigual tratamiento de los supuestos de reducción forzosa de jornada y salario
 - 2.4. El despido disciplinario procedente como situación legal de desempleo ¿involuntaria?
 - 2.5. La insuficiencia de la cuantía
 - 2.6. La insuficiencia de la duración mínima
 - 2.7. El necesario control del uso adecuado de las prestaciones
 - 2.8. La delimitación del concepto de oferta de colocación adecuada
 - 2.9. La incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia
 - 2.10. La incompatibilidad con la prestación por cese de actividad
 - 2.11. La interacción con la IT por contingencias comunes
 3. Modificaciones en la prestación contributiva introducidas por el RDL 2/2024
 - 3.1. Compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena y complemento de apoyo al empleo
 - 3.2. Cambios atinentes a la extinción de la prestación
 - 3.3. Cambios atinentes a la suspensión de la prestación
 - 3.4. Pago único de la prestación y acreditación de la utilización de las cantidades percibidas para los fines permitidos
 4. Conclusiones y propuestas
- Referencias bibliográficas

1. Introducción

En la última reforma de la protección por desempleo, instrumentada a través del Real Decreto-Ley (RDL) 2/2024, de 21 de mayo, que fue aprobado tras el efímero y no convalidado RDL 7/2023, de 19 de diciembre, se incorporaron algunos cambios y novedades en el nivel contributivo claramente menores en número, relevancia y profundidad respecto de los que afectaron a la prestación asistencial.

En esta ocasión, por lo tanto, el diálogo social y el poder legislador han centrado sus esfuerzos en la transformación y mejora de la protección por desempleo asistencial y no en la de carácter contributivo. Pero lo cierto es que la ordenación de esta última presenta notables deficiencias, que vienen siendo denunciadas por la doctrina desde hace años. Así, pueden detectarse supuestos que serían merecedores de cobertura, pero quedan fuera como consecuencia de la aplicación de los requisitos legales vigentes. Además, hay reglas referentes a la duración, la cuantía o la dinámica de la prestación que resultan ilógicas o contradictorias, y, en fin, casos en los que la protección que brinda el sistema en su nivel contributivo puede tildarse de claramente insuficiente.

En las páginas que siguen se pretende poner de relieve algunas de estas lagunas, antinomias y disfunciones que se observan en la normativa en vigor, teniendo en cuenta y valorando también las cuestiones que han sido modificadas en la última reforma, para concluir con una serie de propuestas de mejora que puedan contribuir al ineludible debate sobre una eventual reforma de la prestación contributiva.

2. Aspectos críticos de la prestación contributiva por desempleo

2.1. El ámbito subjetivo de la protección y los efectos excluyentes

A menudo se ha puesto de manifiesto que nuestro sistema no protege en realidad frente al desempleo sino frente a la pérdida de un empleo, por el cual se cotizaba precisamente por esta contingencia (Desdentado Bonete y Mercader Uguina, 1996, p. 26). Así, fuera del ámbito protector quedan una serie de personas que, pese a estar efectivamente desempleadas, se encuentran excluidas no por el hecho de pertenecer a un colectivo en concreto, sino debido al modo en que se determinan la situación protegida y los requisitos de acceso.

A) En primer lugar, quienes nunca han tenido un empleo.

Nuestra normativa no incorpora ninguna prestación de Seguridad Social dirigida a quienes no consiguen acceder a su primer trabajo, pues son destinatarios de la protección quienes pudiendo y queriendo trabajar «pierdan su empleo», según proclama el artículo 262 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS). Coherentemente, el artículo 267 de la LGSS incluye un listado de situaciones legales de desempleo que tienen en común el hecho de que se desencadenan, necesariamente, tras la extinción de una relación laboral (a las que se añaden algunos supuestos concretos de suspensión del contrato y de reducción de jornada que también están cubiertos).

En relación con quienes no encuentran su primer empleo, la doctrina ha propuesto en alguna ocasión que se debería instaurar una protección específica contra este desempleo inicial; aunque obviamente debería situarse fuera del nivel contributivo al no ser exigibles las cotizaciones previas (Monereo Pérez, 2015, p. 214)¹.

B) Igualmente, se sitúan extramuros quienes hayan tenido empleos cuya duración sumada no haya alcanzado el tiempo mínimo que la ley requiere para acceder a la prestación.

En efecto, es imprescindible acreditar como mínimo un periodo de cotización de 360 días en los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar (art. 266 b) LGSS en relación con art. 269.1 LGSS)².

Pero téngase presente que durante los periodos de ocupación cotizada a los que se refiere el artículo 269.1 de la LGSS se ha debido cotizar precisamente por la contingencia de desempleo, lo que deja fuera a algunos colectivos que han desarrollado una actividad muy cercana a la laboral, señaladamente a quienes han realizado prácticas formativas como becarios, durante las cuales no se cotiza por desempleo³.

¹ Por su parte, Pérez del Prado (2015, p. 245) daba cuenta de que según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) existen subsidios de este tipo en 10 países.

² Al margen de que una cotización inferior a los 360 días, pero de al menos 90 días, pueda abrir la puerta a la prestación no contributiva, si se cumplen los demás requisitos, en virtud del artículo 274.1 b) de la LGSS.

³ Artículo 4 del Real Decreto (RD) 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Consecuentemente, prescribe la disposición adicional quincuagésima segunda de la LGSS que la acción protectora para los becarios «será la correspondiente al régimen de Seguridad Social aplicable, con la exclusión de la protección por desempleo»⁴.

C) También se excluye de la protección a los hijos menores de 30 años que hayan sido contratados laboralmente por sus progenitores trabajadores autónomos, y que convivan con ellos (disp. adic. décima Ley 20/2007, del Estatuto del trabajo autónomo)⁵, a los que se añaden los mayores de esa edad que tengan especiales dificultades de inserción laboral. La medida está establecida para prevenir un eventual fraude, consistente en simular un contrato de trabajo entre padres e hijos para poder lucrar prestaciones por desempleo; pero produce como efecto que puedan quedar desprotegidas personas jóvenes que hayan actuado de buena fe.

Todo lo cual permite hablar, en suma, de una cierta desprotección del colectivo joven.

Tanto si se encuentran en búsqueda de su primer empleo, como si en sus anteriores trabajos no han cotizado lo suficiente, como si se trataba de prácticas no laborales en las que no cotizaban por desempleo, tienen vedado el acceso a la prestación contributiva⁶. Cabe apuntar al respecto que la desprotección de los trabajadores jóvenes parece estar casi tolerada en el Convenio núm. 44 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre el desempleo (1934), ratificado por España en 1971, cuando en su artículo 2 f) permite a los Estados miembros establecer en su legislación nacional las excepciones que juzguen necesarias en cuanto a «los trabajadores jóvenes que aún no hayan alcanzado una determinada edad».

Y hay que añadir que son realmente escasas las posibilidades que tienen los jóvenes de recibir prestaciones no contributivas. En lo que respecta al subsidio de desempleo, porque está configurado principalmente como una ayuda que se desencadena a continuación del percibo de la prestación contributiva (art. 274 LGSS). Y porque en último término tampoco tienen despejado el camino hacia el ingreso mínimo vital (IMV), pues para poder recibirlo se tienen en cuenta los ingresos de la unidad de convivencia y en nuestro país los jóvenes suelen convivir con sus progenitores, sobre todo por el elevado coste de la vivienda. Además de que la edad mínima para ser beneficiario del IMV se fija con carácter general en los 23 años.

⁴ Lo dicho resulta aplicable igualmente a las prácticas formativas extracurriculares. Aunque la disposición adicional quincuagésima segunda de la LGSS únicamente se refiere a «las prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación», el Criterio Interpretativo 3/2024 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de 6 de marzo de 2024, dispone la aplicación de la mencionada disposición adicional de la LGSS a las prácticas extracurriculares.

⁵ Según aclaraba la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 856/2022, de 26 de octubre, dicha exclusión de la protección por desempleo no se aplica, por el contrario, si no hay convivencia con los progenitores.

⁶ Al respecto Suárez Corujo (2017, p. 74): «La protección de los jóvenes ante el desempleo resulta manifiestamente insuficiente».

2.2. La obligación de cotizar por desempleo en supuestos excluidos de la protección

Existen algunas circunstancias en las que se mantiene la obligación de cotizar por desempleo, pero a pesar de ello la persona trabajadora en tal situación no podrá acceder a la prestación si pierde el empleo por cuenta ajena.

A) Pluriactividad

Quien se encuentra de alta simultáneamente en el régimen general de la Seguridad Social (RGSS) y en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (RETA) debe cotizar tanto por desempleo como por cese de actividad, ya que no se le exime de ninguna de estas dos obligaciones. Sin embargo, no podrá beneficiarse de la prestación por desempleo en el supuesto de que se extinga su relación laboral contra su voluntad, si mantiene su actividad por cuenta propia.

Es así por aplicación del régimen diseñado en el artículo 282 de la LGSS, que establece una incompatibilidad absoluta entre la prestación por desempleo y el trabajo por cuenta propia.

B) Jubilación flexible

La jubilación flexible está prevista en el artículo 213 de la LGSS, en cuya virtud las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de dicha pensión, una vez causada, con un trabajo a tiempo parcial en los términos reglamentariamente establecidos. En virtud de su norma de desarrollo, RD 1132/2002, de 31 de octubre⁷, el trabajo a tiempo parcial del jubilado flexible debe situarse dentro de los límites de jornada fijados en el artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores (ET) (reducción de entre el 25 % y el 50 % respecto de la jornada completa).

Pues bien, durante esta situación se cotiza por todos los conceptos incluido el desempleo, pero cuando se cesa en el contrato a tiempo parcial se restablecerá el percibo íntegro de la pensión de jubilación⁸, sin que exista la opción de cobrar prestación por desempleo, pues no se cumple el requisito establecido en el artículo 266 d) de la LGSS: «No haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación».

⁷ RD 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

⁸ Artículo 8.2 del RD 1132/2002.

Se entiende así que desde la doctrina se haya propuesto como solución aplicar la misma regla que en la jubilación activa, circunstancia en la que la escasa cotización prevista no incluye el desempleo (Gala Durán, 2023, p. 143).

C) Expediente de regulación temporal de empleo (ERTE)

Tanto en el ERTE de suspensión del contrato como en el de reducción de jornada se mantiene la cotización íntegra por todos los conceptos, incluyendo el desempleo. Pero ocurre que esta cotización no computa a efectos de generar un nuevo derecho a la prestación.

En efecto, según dispone el artículo 269.2 de la LGSS, no computan para generar la prestación por desempleo las cotizaciones correspondientes a los periodos en que la persona haya sido beneficiaria de la prestación por desempleo⁹. Y durante el ERTE lo normal es que se haya recibido la prestación (aunque en el ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción se requiere reunir el periodo de carencia para ello; no así en el ERTE por fuerza mayor)¹⁰.

Además, téngase en cuenta que el acceso a la prestación contributiva está en función de los «periodos de ocupación cotizada», no de las cotizaciones, expresiones que no son equivalentes. Se trata de una particularidad que se aplica en el cómputo del requisito de carencia en el desempleo (que difiere de otras prestaciones), y que consiste en que solo se cuentan los periodos en los que se cotiza precisamente trabajando, y no las cotizaciones ficticias ni las meras cotizaciones aportadas durante la suspensión del contrato, que podrían denominarse «periodos de desocupación cotizada»¹¹.

2.3. El desigual tratamiento de los supuestos de reducción forzosa de jornada y salario

En lo referente al listado de supuestos que se califican como situaciones legales de desempleo en el artículo 267 de la LGSS, cabe llamar la atención sobre la configuración tan restrictiva que hace el legislador de la prestación por desempleo en los casos de reducción de jornada.

⁹ Excepto los periodos en que se haya percibido la prestación durante la suspensión de la relación laboral por violencia de género prevista en el artículo 45.1 n) del ET (art. 269.2 LGSS en relación con art. 165.5 LGSS).

¹⁰ Disposición adicional cuadragésima sexta de la LGSS.

¹¹ Al respecto *vid.* Aragón Gómez (2015, pp. 252-253).

Hay que partir de que en el ET se contemplan diversos escenarios en los que a la persona trabajadora se le puede imponer una reducción de su jornada, con minoración proporcional del salario:

El primero sería el ERTE de reducción de jornada, que recuérdese, con la normativa vigente puede producirse tanto por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas (art. 47.1 ET) como por fuerza mayor (art. 47.5 ET). Tal y como su propio nombre indica, se trata de una medida de carácter temporal.

En esta situación, las personas trabajadoras afectadas tendrán derecho a percibir la prestación por desempleo, según declaran los artículos 262.3 y 267.1 c) del ET¹².

En segundo lugar, encontramos otra posibilidad de reducción de jornada y salario, igualmente forzosa para la persona trabajadora, en el mecanismo de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo (descuelgue). Esta medida regulada en el artículo 82.3 del ET reviste también naturaleza temporal¹³.

Sin embargo, no se incluye el descuelgue con reducción de jornada entre las situaciones legales de desempleo, lo que contrasta con la protección que sí se otorga en caso de ERTE de reducción de jornada, dando acceso a la prestación por desempleo parcial. No es fácil intuir las razones del legislador para otorgar este distinto tratamiento.

Conviene mencionar también otra medida, que ya no es coyuntural sino normalmente definitiva, y que puede producir también como resultado una minoración del tiempo de trabajo y correlativamente del salario: la modificación sustancial de condiciones de trabajo.

Cierto es que su utilización para reducir la jornada se encuentra ciertamente limitada; pues, por un lado, existe una prohibición de recurrir a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo para convertir un contrato a tiempo completo en contrato a tiempo parcial, que se contiene en el artículo 12.4 e) del ET¹⁴; por lo que solo son admisibles las reducciones de jornada de carácter menor, que no impliquen un cambio desde el tiempo completo al tiempo parcial. Y, por otro lado, se impone acudir al descuelgue si se trata de condiciones establecidas por convenio colectivo (art. 41.6 ET).

¹² Con la diferencia de que cuando el ERTE es por fuerza mayor se aplican las reglas particulares, más beneficiosas para las personas trabajadoras, recogidas en la disposición adicional cuadragésima sexta de la LGSS.

¹³ «El acuerdo deberá determinar con exactitud las nuevas condiciones de trabajo aplicables en la empresa y su duración, que no podrá prolongarse más allá del momento en que resulte aplicable un nuevo convenio en dicha empresa» (art. 82.3 párr. 7º ET).

¹⁴ Según la interpretación de este precepto en la doctrina más reciente del Tribunal Supremo. Por todas, STS 576/2018, de 30 de mayo.

Pero aun respetando dichos límites, cabe imaginar que una persona trabajadora pueda llegar a sufrir una minoración de su jornada y salario por el cauce del artículo 41 del ET. Y en este caso no podrá ser beneficiaria de una prestación por desempleo parcial, porque el único supuesto de reducción de jornada protegido es el ERTE y ningún otro. De hecho, el artículo 262.3 de la LGSS excluye explícitamente «las reducciones de jornada definitivas o que se extiendan a todo el periodo que resta de la vigencia del contrato de trabajo».

Bien es verdad que no se trata de supuestos comparables, porque en caso de la modificación sustancial de condiciones de trabajo, la persona trabajadora tiene la opción de extinguir su relación laboral con derecho a percibir la indemnización de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 9 mensualidades (art. 41.3 ET); y si opta por la finalización de su contrato tiene derecho a lucrar la prestación por desempleo.

2.4. El despido disciplinario procedente como situación legal de desempleo ¿involuntaria?

Legalmente se establece que, como no podría ser de otra manera, no se considera en situación legal de desempleo a quienes «cesen voluntariamente en el trabajo» (art. 267.2 a) LGSS).

Pues bien, con base en este principio básico cabría replantear la protección que ampara a quienes han sido objeto de un despido disciplinario declarado procedente, dado que han cometido un incumplimiento de sus obligaciones laborales grave, y en lo que aquí interesa «culpable», en los términos del artículo 54 del ET.

Su inclusión abre la puerta a la posibilidad de que una persona empleada, que tenga intención de abandonar voluntariamente su puesto, opte por incumplir gravemente sus deberes contractuales en lugar de dimitir, como estrategia para forzar su despido y poder obtener prestaciones sociales. Al fin y al cabo, en el despido la decisión del empresario se entenderá, por sí misma y sin necesidad de impugnación, como causa de situación legal de desempleo (art. 268.4 LGSS).

Piénsese, por ejemplo, en una persona trabajadora que no desea reincorporarse a su puesto tras una excedencia. Lógicamente, tal supuesto no está configurado como situación legal de desempleo porque no concurre la involuntariedad y por ello queda extramuros de la protección. Sin embargo, en el hipotético caso de que se reincorpore y a continuación se ausente injustificadamente varios días para ser objeto de un despido disciplinario procedente, podrá acceder a la prestación por desempleo sin dificultad, siempre que cumpla el resto de requisitos exigibles.

Desde la perspectiva de la prevención del fraude, cabe por tanto cuestionar la inclusión del despido disciplinario calificado como procedente.

2.5. La insuficiencia de la cuantía

Como es sabido, la cuantía de la prestación se calcula aplicando a la base reguladora los porcentajes que fija el artículo 270.2 de la LGSS: el 70 % durante los 180 primeros días y el 60 % a partir del día 181¹⁵. La referencia general se sitúa así en la base reguladora, por lo que la prestación será mayor o menor según su cuantía, que depende a su vez de las bases de cotización correspondientes a los 180 últimos días de ocupación. Al resultado se le aplican los topes mínimos y máximos previstos en el artículo 270.3 de la LGSS.

Ahora bien, estas cantidades plantean algunos problemas en cuanto a la exigible suficiencia de la intensidad protectora, en relación con varios aspectos.

A) Primeramente en cuanto a los porcentajes

Sobre todo, a partir de los primeros 6 meses, cuando se percibe una prestación que es un 40 % menor que la base reguladora; es decir aproximadamente un 40 % menor que el salario, lo que da idea de la pérdida de ingresos que sufre quien ha quedado en paro. Y ello a pesar de que el porcentaje actual sea un 10 % mayor del que estaba vigente hasta la reforma traída por la Ley 31/2022¹⁶.

B) En segundo lugar, en cuanto a los topes mínimos y máximos

La prestación que resulta tras aplicar los topes fijados en el artículo 270.3 de la LGSS es de escasa cuantía, tanto si se contrasta con el salario mínimo interprofesional (SMI), como con las pensiones contributivas medias, como con otros términos de comparación¹⁷.

En el año 2024, la prestación contributiva por desempleo mínima para quienes no tengan hijos a cargo está fijada, mediante la referencia al indicador público de renta de efec-

¹⁵ Con la única excepción del ERTE por fuerza mayor, en que el porcentaje se mantiene en el 70 % durante todo el periodo de percepción (disp. adic. cuadragésima sexta LGSS).

¹⁶ El actual porcentaje del 60 % a partir del día 181 proviene de la modificación introducida por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2023 (disp. final vigésima quinta.Ocho); anteriormente estaba fijado en el 50 %.

¹⁷ «Ciertamente se está ante unos máximos y mínimos muy parcos, que no garantizan la suficiencia protectora» (Molina Navarrete, 2024b, p. 130).

tos múltiples (IPREM), en 560 euros; y la máxima en 1.225 euros (cantidades que se elevan hasta los 749 € y 1575 €, respectivamente, para quienes tengan varios hijos a cargo).

De entrada, no está de más comparar esta cuantía máxima de la prestación por desempleo con el SMI. Así, cabe contrastar la prestación máxima sin hijos, que como se ha dicho equivale a 1.225 euros mensuales, con el SMI que actualmente está fijado en 1.323 euros, con inclusión de pagas extras (tomando así ambos parámetros en la cuantía a percibir en 12 mensualidades al año).

Pues bien, fácilmente se aprecia que el tope máximo de la prestación contributiva está por debajo del SMI.

Otra posible observación tendente a valorar el importe de la prestación por desempleo consistiría en tomar el tope máximo de esta y compararlo con la pensión media; examen que nos llevaría sin duda a concluir que la prestación máxima por desempleo (sin hijos), actualmente en 1.225 euros, también se sitúa por debajo de la pensión contributiva media¹⁸.

Se puede prestar atención igualmente a las cuantías mínimas fijadas legalmente para las pensiones contributivas; por ejemplo, de la pensión de jubilación. Según se ha reseñado, el tope mínimo de la prestación contributiva por desempleo está establecido en 560 euros (sin hijos) y en 749 euros (con hijos). Por su parte, la cuantía mínima de la pensión contributiva de jubilación para mayores de 65 años se encuentra fijada actualmente en 783,30 euros con cónyuge no a cargo; en 825,20 euros sin cónyuge; y en 1.033,30 euros con cónyuge a cargo. Pero como estas son cantidades mensuales que se cobran por 14 pagas y la cuantía mensual de la prestación por desempleo se cobra por 12, la comparación exigiría incrementar las cifras de la jubilación en 1/6, con lo cual el resultado mostraría una diferencia aún mayor a favor de la pensión de jubilación mínima.

Asimismo, se puede comparar el tope mínimo de la prestación por desempleo con el requisito de carencia de rentas para acceder al subsidio. Según se ha reiterado, dicho tope mínimo de la prestación contributiva está establecido en 560 euros (sin hijos) y 749 euros (con hijos). Pues bien, según el artículo 275.1 de la LGSS, se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas para acceder a la prestación no contributiva cuando el solicitante no tenga rentas superiores al 75 % del SMI sin inclusión de pagas extras, lo que en el año 2024 equivale a 850,5 €. Paradójicamente, alguien con unos ingresos equivalentes a los de la prestación contributiva cumpliría el requisito de «carencia de rentas».

¹⁸ Situada en octubre de 2024 en 1.259,6 euros, según se recoge en Nota de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: <https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20241025+NP+PENSIONES+oct24.pdf/25499cb7-f57d-d37a-890c-54973845d95e?t=1729838146314>

En esta línea, se puede seguir comparando la cuantía mínima de la prestación con otro parámetro propio del nivel asistencial: el requisito de vulnerabilidad económica para percibir el IMV. La cuantía mínima de la prestación contributiva por desempleo para una persona sin hijos está situada en 2024, según se ha dicho, en 560 euros mensuales; mientras que se cumple el requisito de vulnerabilidad económica para ser beneficiario del IMV cuando, por ejemplo, un adulto que vive solo no alcanza a ingresar 594,21 € mensuales.

De otro lado, los datos relativos a la tasa de sustitución (el porcentaje que representan las prestaciones con respecto al salario anterior) apuntarían también a una clara insuficiencia de la cuantía de la prestación contributiva¹⁹.

En definitiva, la exposición de todos estos datos conduce a señalar que la fijación de los topes mínimos y máximos por referencia al IPREM tiene como consecuencia una prestación contributiva por desempleo ciertamente exigua.

A ello se añade que desde hace años se ha ido produciendo una progresiva pérdida del poder adquisitivo para los beneficiarios de la prestación, puesto que el IPREM no se ha ido actualizando en el mismo porcentaje que el IPC. Y es que al fin y al cabo el IPREM fue creado precisamente para hacer posible esa pérdida de poder adquisitivo, permitiendo desvincular la cuantía de las prestaciones sociales de las progresivas elevaciones del SMI.

No conviene olvidar que la de desempleo es la única prestación de Seguridad Social a la que se refiere expresamente el artículo 41 de la Constitución española, cuando exige «prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo». Lógicamente, surge el interrogante de si se está cumpliendo actualmente este mandato constitucional.

Al margen de las dudas que proyecta desde la perspectiva constitucional, la insuficiencia de la cuantía de la prestación contributiva por desempleo podría además ser contraria al artículo 12 de la Carta Social Europea (CSE)²⁰. Y es que el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) ha afirmado, en sus Observaciones interpretativas al citado artículo 12, que debería existir una relación razonable entre la prestación y el salario al que sustituye, y en cualquier caso esta debería superar el nivel mínimo de subsistencia²¹.

¹⁹ «Según este indicador nuestras prestaciones ocuparían una posición inferior a la media europea», afirma Pérez del Prado (2015, p. 241).

²⁰ «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: [...] a mantener un régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio [...]; a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social [...]».

²¹ *Vid.* las Observaciones interpretativas del CEDS al artículo 12 de la CSE:

Finalmente, y en otro orden de cosas, cabría añadir una crítica al establecimiento de topes máximos y mínimos diferentes en función de que la persona beneficiaria no tenga hijos a cargo, o tenga uno o varios, que recoge el artículo 270.3 de la LGSS.

De entrada, tomar en consideración este dato introduce un elemento disfuncional, ya que supone incluir en el cálculo del importe de una prestación contributiva un parámetro que es más propio del nivel asistencial, pues obviamente tiene que ver con la necesidad económica derivada de tener hijos a cargo. Pero en todo caso, lo que parece aún menos lógico es que en su formulación se diferencie entre tener hijos o no tenerlos en cuanto al tope mínimo, mientras que en el límite máximo se distinga entre no tener ningún hijo, tener uno, o tener varios (en este último caso además siendo irrelevante que sean 2 o 10 hijos).

2.6. La insuficiencia de la duración mínima

La duración de la prestación se determina en la escala recogida en el artículo 269 de la LGSS, en función de los periodos de ocupación cotizada.

En relación con el primero de los tramos, el derecho al disfrute de la prestación durante tan solo 120 días (4 meses), a cambio de haber cotizado entre 360 y 539 días, podría considerarse insuficiente, si se tiene en cuenta el tiempo que suelen tardar las personas en situación de desempleo en encontrar un trabajo²².

Pero, sobre todo, esta exigencia de cotizar durante un tiempo de entre 360 y 539 días para obtener 120 días de prestación parece algo desproporcionada.

A esta conclusión se llega a partir de la comparación con las otras prestaciones de nivel contributivo y de carácter temporal. Si se observa la incapacidad temporal (IT), la protección se obtiene a cambio de 180 días cotizados (en contingencias comunes), teniendo derecho a la prestación de IT durante 365 días prorrogables por 180 más (art. 169 a) LGSS)²³.

To be considered as adequate, the level of benefit should in cases of wage substitution, whether temporary or permanent, always stand in a reasonable relation to the wage in question and should in any event exceed the minimum subsistence level [...]

[https://hudoc.esc.coe.int/fr#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcid%22:\[%22XVI-1_035_04/Ob/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/fr#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcid%22:[%22XVI-1_035_04/Ob/EN%22]})

Al respecto puede verse también García Ninet y Barceló Fernández (2021, pp. 129 y ss.; y Monereo Pérez (2021).

²² De media 11,6 meses, según datos de Asemplo de 2021; si bien, la tendencia es decreciente y hay grandes diferencias dependiendo de variables como la edad, el sexo etc.:

<https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-desempleados-tardan-media-116-meses-encontrar-puesto-trabajo-asemplo-20211227102241.html>

²³ Al margen de las otras posibles prórrogas contempladas en el artículo 174 de la LGSS.

Trasladando la atención a la prestación por nacimiento y cuidado de menor, la regla más estricta (para mayores de 26 años) exige haber cotizado 180 días en los 7 años anteriores (o alternativamente 360 días en toda la vida laboral)²⁴.

En realidad, la escasa duración de la prestación por desempleo en proporción a lo cotizado deja traslucir que en esta materia no rige la coherencia del sistema respecto a la dimensión contributiva (coherencia entre la contribución y la prestación), sino la doctrina del riesgo moral, según la cual, a menor duración de la protección contributiva, mayor presión sobre la búsqueda activa de empleo²⁵.

El problema añadido es que ya se establece una concesión a esta doctrina económica cuando se reduce la cuantía prestacional a partir del día 181, minorando el porcentaje aplicable a la base reguladora desde el 70 % al 60 %; por lo que la concurrencia de ambos elementos –económico y temporal– pueden estar generando un efecto de desprotección notable.

2.7. El necesario control del uso adecuado de las prestaciones

Existe un cierto debate doctrinal y público sobre la posibilidad de endurecer las sanciones aplicables al beneficiario que rechaza una oferta de empleo adecuada.

Al fin y al cabo, la disponibilidad para «aceptar colocación adecuada» es uno de los requisitos para tener derecho a la prestación que recoge el artículo 266 c) de la LGSS. Y ya el Convenio núm. 44 de la OIT (1934) incluía una referencia a esta condición en su artículo 9²⁶.

Pero hay que tener en cuenta que la normativa vigente ya prevé la posibilidad de imponer sanciones importantes por esta causa. El rechazo de una oferta de empleo adecuada es un incumplimiento tipificado en el artículo 25.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (LISOS), al que corresponde sancionar según el artículo 47.1 b) de la misma norma, con la pérdida de la prestación²⁷:

²⁴ Al respecto, defiende Aragón Gómez (2017, p. 134) que: «sería conveniente modular el requisito de carencia exigido en función de la edad que tuviera el beneficiario, como ocurre con otras prestaciones del sistema».

²⁵ En cuanto a la doctrina del riesgo moral, Molina Navarrete (2024a) afirma, que lleva a situar

[...] una parte importante del déficit de activación de nuestro sistema en la actitud personal de quienes están protegidos, esto es, subsidiados, por lo que el sistema debía establecer incentivos poderosos a la activación, así como, en caso contrario, desincentivos económicos para la perpetuación en la situación subsidiada.

²⁶ «El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a la aceptación, en las condiciones que fije la legislación nacional, de un empleo en los trabajos de asistencia organizados por una autoridad pública».

²⁷ Aclárese que, aunque el artículo 47.1 b) de la LISOS ha sido modificado por el RDL 2/2024, los cambios no han afectado a la infracción consistente en rechazar una oferta de empleo adecuada, a diferencia de los incumplimientos relativos a la comunicación de las incompatibilidades que recoge el artículo 25.3 de la LISOS; al respecto, López Gandía (2024, p. 78).

- durante 3 meses (tratándose de la primera infracción),
- durante 6 meses (segunda infracción),
- y con la extinción (tercera infracción).

El mismo régimen punitivo es aplicable al rechazo a participar en las acciones de formación y orientación ofrecidas por el servicio público de empleo, artículo 25.4 b) de la LISOS.

Conviene resaltar al respecto que el reciente RD 438/2024, de 30 de abril, que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los Servicios Garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de empleo, expresa en su artículo 46.3 respecto del acuerdo de actividad: «El incumplimiento, por causas no justificadas, de estas obligaciones podría dar lugar, en su caso, a las sanciones previstas en el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social». Además, el artículo 16.1 de este mismo RD 438/2024 declara expresamente la obligación de los servicios públicos de empleo de verificar el cumplimiento de la obligación de aceptar la colocación adecuada.

La observación de las normas aplicables permite afirmar que no se aprecia realmente una necesidad de modificar la regulación, para reforzar el cumplimiento de la obligación que tienen los beneficiarios de «aceptar colocación adecuada» (art. 266 c) LGSS); lo relevante es que los servicios de empleo sean exigentes a la hora de ejercer su labor de control y apliquen efectivamente el régimen contenido en la LISOS²⁸. Naturalmente, siempre bajo el parámetro del ofrecimiento de la colocación adecuada (art. 300 LGSS y Ley de empleo).

De otro lado, cabe mencionar que la disposición final segunda del RDL 2/2024 alude específicamente al control del novedoso régimen de compatibilidad entre la prestación contributiva y el trabajo durante 180 días que se incorpora a través de esta norma, previendo que en el marco del convenio de colaboración firmado entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se determinarán los supuestos de compatibilidad que deban ser objeto de las actuaciones inspectoras de control del fraude.

2.8. La delimitación del concepto de oferta de colocación adecuada

En todo caso, cabe poner de manifiesto que la actual definición del concepto de oferta de empleo adecuada ubicada en el artículo 3 g) de la Ley de empleo contiene algunos elementos de imprecisión²⁹.

²⁸ Seguramente el problema está en que «La falta de conexión entre administraciones dificulta la comunicación y evaluación de resultados y el ejercicio de la potestad sancionadora en los incumplimientos del compromiso de actividad» (Trillo García, 2015, p. 448).

²⁹ A pesar de que algún autor haya celebrado el carácter «más garantista para el perceptor» que tiene la nueva definición de colocación adecuada traída por la Ley 3/2023, de empleo, porque se da prioridad

En primer lugar, la alusión a que la oferta deba implicar «un salario equivalente al establecido en el sector», en los casos en que no se corresponda con la profesión demandada, genera cierta incertidumbre (Gala Durán, 2023, p. 134), en cuanto a qué deba entenderse exactamente como salario establecido en el sector. Parece lógico pensar que se trata del que se cobre de promedio en el sector (Vigo Serralvo, 2024, p. 313), aunque también podría ser el que recoja el convenio sectorial o el convenio aplicable que pudiera no ser sectorial sino de empresa. Pero lo cierto es que no es tan sencillo disponer de ese dato cuantitativo, aparte de que el salario medio del sector puede variar dependiendo de que se tome a nivel estatal, de la comunidad autónoma, de la provincia, local, etc.

Además, solo «en el marco del acuerdo de actividad voluntariamente aceptado» se considerará adecuada la oferta de un empleo de duración determinada, a tiempo parcial, o en otra localidad.

Según afirma el artículo 56 de la Ley de empleo, el acuerdo de actividad recoge el itinerario o plan personalizado del beneficiario, teniendo en cuenta aspectos como su perfil profesional, las necesidades específicas de las distintas etapas vitales o sus necesidades de conciliación. Significa ello que, dependiendo de las obligaciones que libremente se hayan asumido en dicho acuerdo, una persona que está recibiendo la prestación podrá o no rechazar una ocupación temporal, a tiempo parcial, o que esté ubicada a pocos kilómetros de su hogar, pero en otro término municipal.

Todo ello lleva a señalar que existe un margen de discrecionalidad y de inclusión de elementos subjetivos en la suscripción del acuerdo de actividad; lo que se traslada a la definición de oferta de colocación adecuada y, a la postre, a la determinación de si el beneficiario está cumpliendo con su obligación al aceptar o rechazar una oferta; lo que parece difícilmente compatible con el principio de igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos ante la Seguridad Social³⁰.

2.9. La incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia

En otro orden de cosas, cabría cuestionar si tiene sentido el estricto régimen de incompatibilidad actual entre la prestación contributiva por desempleo y el trabajo por cuenta propia; el cual no ha sufrido variaciones a través del RDL 2/2024 (a diferencia de la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena, que sí ha experimentado algún cambio que se tratará más adelante).

a la profesión demandada por la persona trabajadora, de acuerdo con su formación, características profesionales y experiencia (López Gandía, 2024, p. 58).

³⁰ También plantea problemas desde el punto de vista del requisito de involuntariedad para ser beneficiario, como pone de relieve Vigo Serralvo (2024, p. 313).

La incompatibilidad aludida se aplica aun cuando el trabajo por cuenta propia sea ocasional, proporcione ingresos muy escasos y no implique obligación de alta en el RETA ni en una mutualidad de previsión social alternativa, según prescribe el artículo 282.1 de la LGSS³¹. En la misma línea, el artículo 15.1 b) 2.º del RD 625/1985, de 2 de abril, declara que la incompatibilidad opera «con independencia del número de horas que se dediquen a la actividad y de los resultados económicos obtenidos».

La única excepción prevista se ubica en el artículo 33 Ley del Estatuto del trabajo autónomo (LETA): a los beneficiarios que causen alta como trabajadores autónomos en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, se les permite compatibilizar la prestación con la actividad por cuenta propia, por un máximo de 270 días. Medida claramente tendente al fomento del emprendimiento por parte de los perceptores de la prestación de desempleo, y que materializa la posibilidad prevista en el artículo 282.7 de la LGSS.

Además, claro está, de la opción de capitalizar el importe de la prestación contributiva para destinarlo a los costes de iniciar una actividad autónoma, que se podría considerar también una forma de compatibilidad (art. 296.3 LGSS y art. 34 LETA).

Al margen de estos supuestos, el beneficiario de la prestación por desempleo que desee realizar una actividad profesional que cause alta en el RETA verá su prestación suspendida, durante un plazo de hasta 60 meses (art. 271.1 d) LGSS), o extinguida si se prolonga durante más tiempo (art. 272 c) LGSS).

En todo caso, si tras el cese en el trabajo por cuenta propia que causó la suspensión, el trabajador tuviera derecho a la prestación por cese de actividad, podrá optar entre percibir esta última o reabrir el derecho a la protección por desempleo que tenía suspendida (art. 271.3 b)³².

Cabe reseñar que en su redacción posterior al RDL 2/2024, el artículo 272 c) de la LGSS contempla también el supuesto de actividad autónoma con alta en una mutualidad de pre-

³¹ Aun que en algún caso el Tribunal Supremo ha admitido ciertas matizaciones

en casos extremos en los que los rendimientos generados por la actividad económica que pudiese haber llevado a cabo el perceptor de las prestaciones de desempleo son especialmente insignificantes, ridículas y de tan escasa relevancia que no permiten siquiera que pudieran considerarse como fruto de una verdadera actividad laboral (Monereo Pérez y Ortega Lozano, 2017, p. 54). En el mismo sentido, Caballero Pérez (2024).

³² Sin que se incluya, en la redacción de este precepto posterior al RDL 2/2024, la expresa prohibición de computar las cotizaciones que hubieran generado la prestación no elegida para el reconocimiento de un derecho posterior; lo que para Caballero Pérez (2024) quiere decir que, si elige reabrir su anterior prestación por desempleo, no perderá las cotizaciones posteriores a los efectos de acceder a una ulterior prestación por cese de actividad.

visión social alternativa al RETA, y se fija un plazo de 24 meses durante los que se puede suspender la prestación por desempleo antes de llegar a la extinción.

Pero lo que no se contempla en la LGSS explícitamente son las consecuencias que pudiera tener la realización de un trabajo por cuenta propia de carácter ocasional, el cual no conllevaría la obligación de alta en el RETA o en una mutualidad alternativa. De manera que el artículo 282.1 de la LGSS se limita a prohibir su realización mientras se es beneficiario de la prestación por desempleo, por lo que habría que entender que esta se suspendería, pero no se aclara durante cuánto tiempo.

Ciertamente, llama la atención este veto al trabajo por cuenta propia ocasional del beneficiario de la prestación; sobre todo, por la diferencia que supone respecto de la ordenación de otras prestaciones contributivas, señaladamente con las pensiones, que solo son incompatibles con el trabajo que dé lugar a su inclusión en algún régimen de la Seguridad Social (Fernández Orrico, 2015, p. 326)³³.

Y también porque contrasta con la compatibilidad que sí se permite entre el percibo de la prestación contributiva y el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en distintos supuestos (cuando desde la prestación por desempleo total se pasa a un empleo a tiempo parcial³⁴, o cuando la persona trabajadora tenía varios empleos y pierde uno de ellos manteniendo solo uno o varios trabajos a tiempo parcial)³⁵.

Cierto es que nuestro ordenamiento, hoy en día, aborda el fenómeno del trabajo autónomo a tiempo parcial como si no existiera³⁶; pero sí admite la existencia del trabajo por

³³ En la misma línea, afirma Cervilla Garzón (2003, p. 123):

[...] la opción tomada por el legislador en relación con la prestación por desempleo es, cuanto menos, criticable, si consideramos que su criterio para permitir el mantenimiento de las prestaciones si se realizan actividades profesionales es mucho más flexible cuando el trabajador no tiene la edad indicada para iniciar proyectos de autoempleo [en la pensión de jubilación].

³⁴ Al respecto García Gil (2018, p. 79): «La finalidad de esta norma es no desalentar la aceptación de empleos a tiempo parcial por parte de los trabajadores desempleados».

³⁵ Respecto de la determinación de la cuantía de la prestación en los supuestos de compatibilidad con el trabajo a tiempo parcial, algún autor ha propuesto que «la cuantía de la prestación por desempleo parcial viniera fijada por el salario percibido en ese empleo y no por el tiempo de trabajo como ocurre actualmente» (Bonache Miralles, 2016, p. 40).

³⁶ A pesar de que el artículo 1.1 de la LETA lo contempló durante un tiempo: «Esta actividad autónoma o por cuenta propia podrá realizarse a tiempo completo o a tiempo parcial». Sin embargo, esta previsión nunca estuvo vigente, porque su entrada en vigor fue aplazada por la disposición adicional segunda del RDL 28/2018, de 28 de diciembre, de revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo; y posteriormente el RDL 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, modificó la redacción del artículo 1.1 de la LETA, eliminando la referencia al tiempo parcial.

cuenta propia ocasional, que no conlleva alta en el RETA por carecer de la habitualidad a la que hace referencia el artículo 305.1 de la LGSS. Por ello sería coherente tomar en consideración la posibilidad de que el beneficiario de la prestación por desempleo pudiera tener alguna actividad autónoma residual.

La prohibición de compaginar la prestación y el trabajo autónomo alcanza igualmente a las personas que han estado en situación de pluriactividad. Cabe pensar, por ejemplo, en alguien que se había dado de alta en el RETA por tener algún tipo de actividad por cuenta propia complementaria a su trabajo por cuenta ajena: si pierde involuntariamente este último, no podrá cobrar la prestación por desempleo por el hecho de estar de alta en el RETA, a pesar de haber estado cotizando en el RGSS por tal contingencia.

Pero adviértase que no sucede igual en la situación inversa, es decir, si alguien que estaba en pluriactividad cesa involuntariamente en su trabajo autónomo. En tal caso, el artículo 342.3 de la LGSS le permite beneficiarse de la prestación por cese de actividad mientras continúa trabajando por cuenta ajena, si cumple determinados requisitos³⁷.

2.10. La incompatibilidad con la prestación por cese de actividad

El disfrute de la prestación contributiva por desempleo es asimismo imposible de conciliar con el de la prestación por cese de actividad.

Se desprende así del artículo 282 de la LGSS, que descarta la posibilidad de compaginar la prestación por desempleo con la obtención de prestaciones contributivas de la Seguridad Social, «salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación o el subsidio»³⁸.

Significa ello que la prestación por desempleo podría compatibilizarse con la prestación por cese de actividad, únicamente, si esta última hubiera sido compatible con el trabajo que originó la prestación por desempleo, es decir, con los servicios prestados por cuenta ajena.

Pero la posibilidad de compaginar la prestación por cese de actividad con el trabajo por cuenta ajena está vetada, con carácter general, por el artículo 342.1 de la LGSS; con la única excepción que ya se ha mencionado, dirigida a que quien se encontraba en pluriac-

³⁷ Siempre y cuando la suma de la retribución mensual media de los últimos 4 meses inmediatamente anteriores al nacimiento del derecho a la prestación por cese de actividad y dicha prestación por cese de actividad dé como resultado una cantidad media mensual inferior al importe del SMI vigente en el momento del nacimiento del derecho.

³⁸ Y en el mismo sentido se expresa el RD 625/1985, de 2 de abril, en su artículo 15.1 b) 5°.

tividad y pierde su trabajo por cuenta propia, pueda mantener su empleo por cuenta ajena mientras percibe la prestación por cese de actividad (art. 342.3 LGSS).

Si pudiera quedar alguna duda en cuanto a la incompatibilidad entre la prestación por cese de actividad y la prestación por desempleo, queda despejada por el mismo artículo 342.1 de la LGSS, cuando en su párrafo 3º dispone que la prestación por cese de actividad será incompatible con la obtención de pensiones o prestaciones de carácter económico del sistema de la Seguridad Social, «salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que dio lugar a la prestación por cese de actividad». Dado que la prestación contributiva por desempleo es incompatible con el trabajo por cuenta propia³⁹, tal y como ha quedado dicho, se infiere en definitiva que es imposible que una persona sea beneficiaria al mismo tiempo de la prestación por desempleo y la prestación por cese de actividad.

En realidad, esta imposibilidad resulta anómala si se contempla desde la perspectiva global del régimen de la pluriactividad, en el cual la regla general es la posibilidad de compaginar las prestaciones procedentes de dos regímenes, cuando se ha cotizado simultáneamente a ambos. Y también desde el punto de vista de la contributividad, pues, como anteriormente se ha indicado, quienes están en pluriactividad tienen que cotizar tanto por desempleo como por cese de actividad.

2.11. La interacción con la IT por contingencias comunes

En la situación de tránsito entre el desempleo y la IT o viceversa, la persona beneficiaria recibe un tratamiento que cabe considerar como claramente desfavorable, tanto en lo relativo a la duración de su prestación de desempleo, como en la cuantía que percibe durante su baja médica⁴⁰.

Así, por ejemplo, en la IT por contingencias comunes, si la persona pasa desde la IT al desempleo se aplican dos reglas ciertamente desventajosas: la primera, que se le descontará del periodo que tenga derecho a lucrar la prestación por desempleo el tiempo que haya permanecido de baja médica, una vez extinguida la relación laboral. Y la segunda, que la cuantía a percibir mientras esté en IT una vez perdido el empleo será la equivalente a la prestación por desempleo, que es normalmente más baja que la IT (art. 283.1 LGSS).

Si se produce la situación anterior pero la baja es por contingencias profesionales el tratamiento es mejor, pues no se descuenta el tiempo de baja médica del periodo recono-

³⁹ Aunque también con una excepción, a la que ya se ha aludido, prevista en el artículo 33 de la LETA: quienes desde el percibo de la prestación por desempleo se den de alta en el RETA, durante 270 días.

⁴⁰ Al respecto, Cano Galán (2024) denuncia el «galimatías sobre los efectos de un proceso de incapacidad temporal en la prestación por desempleo», y la vigencia de una normativa «cuanto menos, confusa».

cido para la prestación por desempleo, y la cuantía recibida es la propia de la IT y no la del desempleo.

En caso de tránsito en la dirección inversa, es decir, desde el desempleo con prestación a la IT, tanto en contingencias comunes como profesionales, lo que sucede es que durante la baja se cobra la prestación en la cuantía correspondiente al desempleo, y que el tiempo de baja médica se descuenta del periodo de prestación por desempleo que se tuviera reconocido. Con la salvedad de que, en caso de seguir de baja médica cuando llega la fecha inicialmente establecida como finalización de la prestación de desempleo, se sigue percibiendo prestación de IT.

La regulación incluye además alguna particularidad, aunque de escasa entidad, relativa a la IT que constituya recaída de un proceso anterior iniciado durante la vigencia del contrato (tanto por contingencias comunes o profesionales)⁴¹, cuyo tratamiento distinto del resto de situaciones de IT no parece estar justificado, más allá de la prevención del fraude⁴².

Sin embargo, hay que poner de relieve que el legislador aborda de manera muy diferente otras situaciones de tránsito; por ejemplo, cuando este se produce desde el desempleo al nacimiento y cuidado de menor o viceversa (art. 284 LGSS). En estos supuestos, se suceden en toda su extensión las dos prestaciones correspondientes, en la duración que corresponda a cada una y determinándose su cuantía según sus reglas propias.

La doctrina ha señalado que este peor tratamiento que se da a la IT puede suponer una discriminación por enfermedad, actualmente prohibida por la Ley 15/2022, de 22 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación⁴³; en la medida en que se obliga a una persona que está enferma a consumir la duración de su prestación por desempleo durante el tiempo en que no tiene disponibilidad para buscar empleo, precisamente a causa de su enfermedad (Gala Durán, 2023, pp. 141-142; Cano Galán, 2024)⁴⁴.

⁴¹ Así pues, se establece una diferencia que no depende de que la contingencia sea común o profesional, sino de que la baja sea por recaída de un proceso anterior iniciado durante la vigencia del contrato, o no. Y que atañe a la cuantía de la prestación de IT en el caso de que se continúe de baja médica cuando finalice el periodo de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo: la cuantía es mayor cuando se trata de recaída (la misma cuantía que venía percibiendo hasta esa fecha), que cuando no es recaída (80 % del IPREM).

⁴² En este sentido, Gala Durán (2023, p. 142): «Está claro que el fundamento de esta diferencia es la idea del fraude, al entenderse que si se trata de una recaída hay más pruebas de la veracidad de la lesión o daño existente».

⁴³ Que en su artículo 2.1 veta toda discriminación, entre otras causas, por «enfermedad o condición de salud».

⁴⁴ Por su parte, Aragón Gómez (2017, p. 136) denuncia que: «la prestación por desempleo empieza a consumirse desde el momento en el que la relación de trabajo se extingue, lo que carece de todo sentido».

Además, el hecho de que se vaya gastando la duración de la prestación por desempleo (que cabe recordar, es contributiva) cuando la persona no tiene disponibilidad para trabajar parece contradecir los numerosos preceptos que aluden a dicha disponibilidad para trabajar como requisito básico para recibir la protección. Entre ellos, el artículo 262 de la LGSS, que dirige la protección a quienes «pudiendo y queriendo trabajar» pierdan su empleo; el artículo 266 de la LGSS que establece la exigencia de «acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo» e incluso el artículo 4 del Convenio núm. 44 de la OIT, cuando condiciona el derecho al subsidio al requerimiento de «ser apto para el trabajo y estar disponible para el mismo».

Añádase que en la reforma operada a través del RDL 2/2024 se ha mantenido la regulación sobre la materia, si bien el nuevo apartado 283.3 de la LGSS aclara ahora que será aplicable «a los trabajadores fijos discontinuos durante los periodos de inactividad productiva».

3. Modificaciones en la prestación contributiva introducidas por el RDL 2/2024

Al margen de otras cuestiones de menor relevancia (entre las que cabría mencionar la nueva redacción del art. 271 LGSS⁴⁵, o los cambios atinentes al reintegro de prestaciones indebidas⁴⁶), cabe reseñar que el RDL 2/2024 ha aportado los siguientes cambios a la ordenación de la prestación contributiva por desempleo:

3.1. Compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena y complemento de apoyo al empleo

El RDL 2/2024 ha establecido un nuevo régimen de compatibilidad entre la condición de beneficiario de la protección por desempleo y la realización de un trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, que se aplica tanto al subsidio como a la prestación contributiva, aunque con alguna particularidad en el nivel contributivo. Su ordenación se contiene en el artículo 282.3 de la LGSS y en la nueva disposición adicional quincuagésima novena de la LGSS.

⁴⁵ En referencia a esta cuestión, López Gandía (2024, p. 72):

El RDL 2/2024 añade en el artículo 271 del TRLGSS algunas precisiones a las causas de suspensión de la prestación [...] Se trata de reformas muy favorables a la conservación del derecho a través de la figura de la suspensión, pese a los incumplimientos de los beneficiarios, en lugar de medidas extintivas.

⁴⁶ Mediante la incorporación de un nuevo párrafo 3º en el artículo 295 de la LGSS y la modificación del RD 625/1985, de 2 de abril (arts. 34 y 34 bis). Al respecto, López Gandía (2024, p. 72).

En su virtud, tanto quienes accedan a la prestación contributiva manteniendo uno o varios trabajos a tiempo parcial, como quienes siendo beneficiarios de la misma inicien una relación laboral a tiempo completo o parcial, podrán conciliar el trabajo con la obtención de la prestación, que pasa a denominarse «complemento de apoyo al empleo» y a regirse por sus reglas particulares⁴⁷.

La cuantía del complemento de apoyo al empleo se determina, cada trimestre, en función de la jornada pactada al inicio de la compatibilización y del trimestre en que se encuentre en cada momento el perceptor respecto a la fecha de inicio de la prestación, conforme a la tabla contenida en el apartado 3 de la disposición adicional quincuagésima novena de la LGSS. Su duración máxima es de 180 días (que podrán percibirse en uno o sucesivos periodos de compatibilidad).

Pero para su aplicación en el caso de la prestación contributiva se requieren como condiciones que el periodo reconocido sea al menos de 12 meses y que se hayan devengado ya los primeros 9 meses⁴⁸.

Sin duda, se trata de una medida que puede resultar útil para no desincentivar la reincorporación al trabajo, en aquellos casos en que el perceptor pudiera dudar entre aceptar un empleo escasamente remunerado o mantener la ayuda; y que también puede prevenir ciertos casos de fraude en forma de economía sumergida⁴⁹.

En los supuestos en que no se cumplan los requisitos expresados, las reglas de compatibilidad entre la prestación y el trabajo por cuenta ajena son las generales que recoge el artículo 282.2 de la LGSS.

Lo que significa que, igual que venía sucediendo desde antes de la reforma, se puede ser beneficiario si se ha perdido uno de los empleos que se tenía, manteniendo otro u otros a tiempo parcial; o si desde el desempleo total se ha pasado a desempeñar un trabajo a tiempo parcial (en cuyo caso, recuérdese que el beneficiario también tiene la opción de suspender totalmente la prestación, art. 271.1 d); o también, claro está, en caso

⁴⁷ «El cambio terminológico se hace necesario para distinguir esta nueva regulación de la compatibilidad de la anterior compatibilidad de las prestaciones y subsidios por desempleo con el trabajo a tiempo parcial, así como durante el periodo transitorio hasta la extinción de los subsidios reconocidos con anterioridad a la entrada en vigor de esta reforma» (Preámbulo RDL 2/2024, de 21 de mayo).

⁴⁸ Entra en vigor para las prestaciones nacidas a partir del 1 de abril de 2025, y también para las nacidas con anterioridad, pero cuyo periodo de derecho fuera superior a 12 meses a partir de dicha fecha, y una vez devengados los primeros 9 meses (disp. adic. quincuagésima novena.1 y 2 LGSS).

⁴⁹ En este sentido, la doctrina había advertido de que: «Sería necesario y deseable revisar las reglas sobre incompatibilidad de la prestación y el subsidio por desempleo, pues la propia incompatibilidad es desencadenante del fraude» (De la Casa Quesada, 2017, p. 223). También López Gandía (2024, p. 75) alude a la finalidad de prevención del fraude.

de ERTE de reducción de jornada. Y la cuantía de la prestación de desempleo parcial se calcula en proporción a la reducción de la jornada de trabajo (arts. 270.5 y 282.2 LGSS)⁵⁰. No siendo posible compaginar la prestación contributiva con un trabajo por cuenta ajena a tiempo completo⁵¹.

3.2. Cambios atinentes a la extinción de la prestación

A) El derecho de opción tras varios trabajos de duración acumulada igual o superior a 12 meses

Cuando una persona que es beneficiaria de la prestación contributiva pasa a ocupar un empleo por cuenta ajena durante un tiempo igual o superior a 12 meses, su prestación se extingue (art. 272 c) LGSS). Si posteriormente vuelve a estar en desempleo la ley le permite elegir, en el caso de que se le reconozca una nueva prestación, entre reabrir el derecho inicial por el periodo que le restaba o bien percibir la prestación generada por las nuevas cotizaciones (art. 269.3 LGSS). Esta regla está fijada en los 12 meses porque ese es precisamente el periodo de carencia que puede generar una nueva prestación (art. 269.1 LGSS).

En la última reforma instrumentada por el RDL 2/2024, de 21 de mayo, se ha introducido una modificación, consistente en que la regla expresada no se aplica solo, como hasta ahora, a quien desarrolla una relación laboral durante más de 12 meses seguidos, sino también a quien haya realizado «varios trabajos de duración acumulada igual o superior a 12 meses, sin reanudar entre ellos la prestación por desempleo».

El cambio producido resulta del todo lógico y viene a favorecer el margen de decisión del beneficiario. Al fin y al cabo, ninguna razón existía para no permitir hasta ahora las mismas opciones a quien ha sumado 12 meses de empleo de manera interrumpida, si entre tanto no ha reanudado la prestación, que a quien ha tenido un solo trabajo de esa duración. Por el contrario, no cabría extender este mismo tratamiento a quien sí haya decidido reanudar la prestación en el periodo intermedio, porque en esos periodos intermedios ha continuado gastando la prestación inicialmente reconocida.

⁵⁰ En relación con esta cuestión, Bonache Miralles (2016, p. 40) entiende que sería preferible «que la cuantía de la prestación por desempleo parcial viniera fijada por el salario percibido en ese empleo y no por el tiempo de trabajo como ocurre actualmente».

⁵¹ Pero sí con la realización de prácticas formativas, prácticas académicas externas incluidas en programas de formación profesional o programas de formación en el trabajo, tal y como aclara ahora el artículo 282.5 de la LGSS introducido por el RDL 2/2024.

B) Extinción de la prestación por el transcurso de 6 años desde la suspensión

En otro orden de cosas, se ha incorporado asimismo un apartado h) en el artículo 272 de la LGSS para añadir, como causa de extinción, el transcurso del plazo de 6 años desde la fecha de baja de la prestación (fecha de la suspensión) sin haber reanudado el derecho.

Previsión que parece lógica también, al tratarse de un plazo coincidente con el que se tiene en cuenta para computar las cotizaciones a efectos de esta prestación; no sería coherente utilizar para generar una prestación actual cotizaciones de hace más de 6 años.

C) Extinción de la prestación por realizar trabajo por cuenta propia con alta en una mutualidad de previsión social durante más de 24 meses

Como ya se adelantó en otro lugar, se ha alterado la redacción de los artículos 271.1 d) y 272 c) de la LGSS para incluir, entre las causas de extinción, una referencia al trabajo por cuenta propia con alta en una mutualidad de previsión social alternativa al RETA; en ese supuesto, se extinguiría la prestación tras 24 meses.

Si la actividad por cuenta propia con alta en una mutualidad de previsión social no alcanza ese parámetro temporal, su efecto es la suspensión de la prestación.

Teniendo en cuenta que en caso de alta en el RETA el plazo para que se produzca la extinción de la prestación es de 60 meses, llama la atención que en el supuesto de alta en una mutualidad de protección social alternativa el plazo se fije en tan solo 24.

Como ha señalado la doctrina, la fijación de aquel plazo tan extenso de 60 meses tiene como finalidad facilitar el emprendimiento, minorando los riesgos económicos que suele entrañar el inicio de un trabajo autónomo (Caballero Pérez, 2024; Gala Durán, 2023, p. 144). Siguiendo esta misma lógica, cabe pensar que el plazo más reducido que se concede en caso de alta en una mutualidad de previsión social indica un menor interés del legislador por apoyar el emprendimiento con alta en una mutualidad de previsión social, en un contexto en el que desde el Gobierno se está planteando su eliminación como alternativa al RETA.

3.3. Cambios atinentes a la suspensión de la prestación

A) Reactivación del acuerdo de actividad tras imposición de sanción

La última reforma ha incidido asimismo en el artículo 271.1 a) de la LGSS, precepto que incluye la imposición de sanción entre los motivos de suspensión de la prestación; aunque

sería más exacto decir «pérdida» de la prestación, pues el periodo en que se deja de percibir por sanción no se recupera.

Recoge ahora este artículo la obligación que tiene el beneficiario de reactivar el acuerdo de actividad, una vez que ha finalizado el periodo de suspensión de la prestación por motivo de sanción (además de estar inscrito como demandante de empleo, lo que ya se contemplaba anteriormente).

Claramente, esta modificación se sitúa en la línea de reforzar la figura del acuerdo de actividad, en consonancia con la Ley de empleo, con la finalidad de lograr una mayor implicación del desempleado⁵².

B) Ampliación del plazo de salida ocasional al extranjero

El apartado g) del mismo artículo 271.1 de la LGSS prescribe también que es causa de suspensión la estancia en el extranjero. Estancia que puede durar como máximo 90 días al año, de manera que si se sobrepasa ese plazo se convierte en causa de extinción.

A los efectos de suspender la prestación no computan las salidas al extranjero de carácter ocasional, que no tendrán la consideración «de estancia ni de traslado de residencia», sin perjuicio de las obligaciones de información que pesan sobre el beneficiario.

La duración máxima establecida para estas salidas ocasionales al extranjero, sin que produzcan como efecto la suspensión de la prestación, se ha ampliado desde los 15 hasta los 30 días naturales; lo que parece acorde a los tiempos actuales, ya que 15 días era seguramente un periodo muy breve, en una época en que cada vez resultan más habituales los viajes por razones familiares, de relaciones personales, de ocio, culturales, etc.

3.4. Pago único de la prestación y acreditación de la utilización de las cantidades percibidas para los fines permitidos

Finalmente cabe reseñar que se ha incluido un nuevo apartado en el artículo 7 del RD 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único (norma que desarrolla el art. 34 LETA).

⁵² Al respecto, Gala Durán (2023, p. 133):

[...] con la reciente LE 2023, y con el propio cambio de términos –acuerdo por compromiso– se pretende lograr una mayor implicación del desempleado y que este asuma las consecuencias derivadas como el fruto de un «acuerdo» entre iguales con el SPE.

Se dispone en él que la persona beneficiaria deberá acreditar la efectiva afectación de las cantidades percibidas al proyecto de inversión a realizar, o en su caso a la incorporación a cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral, mediante la presentación de la documentación correspondiente⁵³.

Claramente, se trata de una medida del todo coherente con el diseño y la ordenación del pago único de la prestación, destinada a reforzar el control del uso adecuado de la prestación por desempleo.

4. Conclusiones y propuestas

Tal y como ha podido observarse, los cambios que ha introducido el RDL 2/2024 en el régimen de la prestación contributiva por desempleo han sido de escasa entidad. El único de cierta relevancia es el referente a la compatibilidad entre el trabajo por cuenta ajena y la prestación a través del mecanismo del complemento de apoyo al empleo, ya que por primera vez se admite la posibilidad de ser beneficiario mientras se trabaja a tiempo completo.

Aun así, esta novedad solo resulta aplicable a determinados supuestos, al haberse fijado como requisito que el periodo de prestación reconocido sea al menos de 12 meses, y que se hayan devengado ya los primeros 9 meses.

El resto de modificaciones que han afectado al nivel contributivo y que han sido expuestas constituyen cuestiones de detalle, como puede apreciarse fácilmente. No se ha intervenido en aspectos clave como son la determinación de la cuantía y la duración de la prestación, los requisitos de carencia, la compatibilidad con el trabajo por cuenta propia y con la prestación por cese de actividad, o la interacción con la IT.

En cualquier caso, nuestro sistema de protección contributiva por desempleo sigue teniendo no pocos puntos críticos que convendría mejorar. De entre todas las deficiencias, antinomias y lagunas que se han ido detallando en las páginas precedentes, y por las razones que se han alegado, cabría aventurarse a aportar al debate algunas propuestas *de lege ferenda* que se exponen a continuación.

Propuesta 1

La primera sería la eliminación de la referencia al IPREM para la fijación de las cuantías máximas y mínimas de la prestación y su sustitución por el SMI, habida cuenta de la insuficiencia en las cuantías que se deriva del actual diseño de los topes mínimos y máximos.

⁵³ En la línea que se había demandado por la doctrina (Aguilar Martín, 2021, p. 758).

Ello supondría una subida en el índice de referencia, en el año 2024, desde los actuales 700 euros (IPREM incrementado en una sexta parte) hasta los 1.134 euros (SMI mensual sin inclusión de pagas extras), es decir, una subida del 62 % en el índice de referencia. Por supuesto, debería acompañarse de una variación en los porcentajes aplicables para fijar los topes máximos y mínimos.

Así, una posibilidad sería fijar la cuantía mínima de la prestación en un 70 % del SMI (sin inclusión de la parte proporcional de pagas extras).

Y la existencia de hijos a cargo podría seguir teniéndose en cuenta, aumentando ese porcentaje en un 10 % por cada hijo a cargo⁵⁴ (todo ello, en lugar del mínimo actual situado en el 80 % y el 107 % del IPREM incrementado en una sexta parte).

Lo anterior significaría que, por ejemplo, con las cifras de 2024, el tope mínimo pasaría de los actuales 560 euros (sin hijos) y 749 euros (con hijos) a un mínimo de 793,8 euros sin hijos, que aumentaría en un 10 % más del SMI por cada hijo a cargo.

Téngase en cuenta al respecto, como término de comparación, que la pensión mínima de jubilación está establecida en 2024 en 729,70 euros (con cónyuge no a cargo); en 825,20 euros (sin cónyuge); y en 1.033,30 euros (con cónyuge a cargo).

Con relación al tope máximo, se podría establecer en el 150 % del SMI (sin inclusión de la parte proporcional de pagas extras), añadiéndose también un 10 % por cada hijo a cargo (en lugar de los actuales 175 %, 200 % y 225 % del IPREM incrementado en una sexta parte).

De este modo el tope máximo pasaría, en el año 2024, de los actuales 1.225 euros (sin hijos), 1.400 euros (con un hijo) y 1.575 euros (con varios hijos) a estar fijado en 1.701 euros, que aumentaría en un 10 % más del SMI por cada hijo a cargo.

Por esta vía, además, se pondría fin a la anómala distinción entre un hijo o varios, que actualmente solo afecta al tope máximo, pero no al mínimo.

Propuesta 2

En segundo lugar, se debería reducir el periodo mínimo de cotización (carencia).

Si se redujera desde los actuales 360 días a la mitad quedaría en 180 días. Estaría equiparado al periodo mínimo de cotización exigido para otras prestaciones contributivas como la IT, y resultaría más proporcionado respecto de la duración mínima de la prestación que está establecida en 120 días.

⁵⁴ En sentido parecido a la propuesta de Suárez Corujo (2017, p. 113).

Mediante esta minoración se facilitarían además el acceso a la prestación a las personas jóvenes que han tenido empleos de escasa duración.

Consecuentemente habría que revisar la tabla con los tramos de duración contenida en el artículo 269 de la LGSS, que podría quedar así:

Periodo de cotización (en días)	Periodo de prestación (en días)
Desde 180 hasta 359	120
Desde 360 hasta 539	180
Desde 540 hasta 719	240
Desde 720 hasta 899	300
Desde 900 hasta 1.079	360
Desde 1.080 hasta 1.259	420
Desde 1.260 hasta 1.439	480
Desde 1.440 hasta 1.619	540
Desde 1.620 hasta 1.799	600
Desde 1.800 hasta 1.979	660
Desde 1.980	720

Propuesta 3

En tercer lugar, para quienes han cotizado en régimen de pluriactividad hasta la pérdida de su empleo por cuenta ajena, se debería admitir la compatibilidad entre la prestación contributiva por desempleo y el trabajo por cuenta propia; y, en su caso, con la prestación por cese de actividad.

Ello sería más coherente con el diseño general de la pluriactividad, pues se permitiría compaginar las prestaciones procedentes de dos regímenes cuando se ha cotizado simultáneamente a ambos.

Al fin y al cabo, la compatibilidad entre la prestación por desempleo y el trabajo por cuenta propia no es algo del todo ajeno al sistema, ya que se viene admitiendo en el supuesto previsto en el artículo 33 de la LETA.

Propuesta 4

En cuarto lugar, habría que variar en las reglas de interacción entre la prestación por desempleo y la IT.

En esta materia, se deberían adoptar las mismas reglas que se aplican actualmente al tránsito entre el desempleo y la prestación por nacimiento y cuidado de menor (art. 284 LGSS), para eliminar todo atisbo de discriminación por enfermedad; lo que supondría al mismo tiempo eliminar la particularidad relativa a la IT que constituya recaída de un proceso anterior iniciado durante la vigencia del contrato.

Propuesta 5

En las situaciones de jubilación flexible (art. 213 LGSS) y ERTE (art. 47 ET), se debería excluir la obligación de cotizar por la contingencia de desempleo, dado que, según se ha explicado, las cotizaciones aportadas durante esos periodos no son efectivas para generar prestaciones por desempleo, lo que no parece acorde con su naturaleza contributiva.

En definitiva, y como se expresaba al inicio de estas páginas, las ideas aquí presentadas pretenden contribuir a la discusión doctrinal sobre la necesaria y pendiente reforma del nivel contributivo⁵⁵. A ella se ha referido ya tímidamente el legislador en la disposición adicional cuarta del RDL 2/2024 cuando, tras dar por cumplidos los compromisos comunitarios en cuanto al nivel asistencial, añade: «sin perjuicio de que en el marco del diálogo social se aborde un análisis del sistema de protección por desempleo en su conjunto».

Referencias bibliográficas

Aguilar Martín, M. C. (2021). Protección por desempleo: contexto y modificaciones en la prestación. En J. García Blasco y A.L. de Val Tena (Dir.), *Crisis económica y empleo: la experiencia judicial aplicativa de las últimas reformas laborales* (pp. 717-760). Thomson Reuters Aranzadi.

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.

⁵⁵ Necesaria e incluso urgente, según Molina Navarrete (2024b, p. 145).

- Aragón Gómez, C. (2017). La necesaria reforma de la prestación por desempleo en su nivel contributivo. En D. Pérez del Prado y J. R. Mercader Uguina (Coords.), *Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración* (pp. 117-158). Tirant lo Blanch.
- 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>
- Caballero Pérez, M. J. (2024). Concurrencia entre trabajo por cuenta propia y prestaciones por desempleo: de la prohibición absoluta a la relativa en la dinamización del autoempleo. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 280.
- Cano Galán, Y. (2024). Prestación por desempleo e inicio de proceso de incapacidad temporal por recaída de proceso anterior derivado de contingencias profesionales: un supuesto de limitación de la protección por el sistema de Seguridad Social. *Diario La Ley*, 10430.
- 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, Laborum*, 11, 217-225. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/175>
- Cervilla Garzón, M. J. (2003). Las reformas en la prestación contributiva por desempleo y su repercusión en el inicio de actividades por cuenta propia. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 72, 117-129.
- Desdentado Bonete, A. y Mercader Uguina, J. R. (1996). *El desempleo como situación protegida*. Civitas.
- Gala Durán, C. (2023). La protección por desempleo contributiva: ¿la reforma pendiente? En *Empleo y protección social. XXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 109-148). Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- 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.
- García Gil, M. B. (2018). *Protección de los desempleados*. Thomson Reuters Aranzadi.
- García Ninet, I. y Barceló Fernández, J. (2021). La Seguridad Social en la Carta Social Europea. En M. C. Salcedo Beltrán (Dir.ª), *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria* (pp. 99-143). Tirant lo Blanch.
- López Gandía J. (2024). La prestación por desempleo tras el RDL 2/2024, de 21 de mayo. *Revista de Derecho Social*, 107, 53-78.
- Molina Navarrete, C. (2024a). La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: «Cal» (mejoras sociales y «Arena» (lógica económica del riesgo moral). *Diario La Ley*, 10420.
- Molina Navarrete, C. (2024b). Situaciones legales de desempleo por extinción o suspensión del contrato: propuesta de actualización. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 8, 115-146.
- Monereo Pérez, J. L. (2015). El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques. En *La protec-*

- ción por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 125-238). Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. (2021). Los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 460, 129-146. <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2434>
- Monereo Pérez, J. L. y Ortega Lozano, P. G. (2017). La compatibilidad o incompatibilidad de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 13, 43-62. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/249>
- Pérez del Prado, D. (2015). Equidad, eficiencia y activación del sistema de protección por desempleo. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 239-250). Laborum.
- Suárez Corujo, B. (2017). La (des)protección por desempleo: análisis de los problemas de cobertura desde una perspectiva subjetiva. En D. Pérez del Prado y J. R. Mercader Uguina (Coords.), *Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración* (pp. 71-116). Tirant lo Blanch.
- Trillo García, A. R. (2015). Compromiso de actividad, las salidas del desempleo. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 433-448). Laborum.
- Vigo Serralvo, F. (2024). Condicionantes constitucionales al sistema de Seguridad Social profesional-contributivo. Una reflexión a través del acuerdo de actividad de la Ley 3/2023 de Empleo. En T. Guerrero Padrón (Dir.ª), *Derecho del trabajo y la Seguridad Social. Aspectos críticos de su regulación* (pp. 295-320). Laborum.

Elena Lasaosa Irigoyen. Profesora titular de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha publicado numerosas contribuciones en Derecho del Trabajo y ha participado, como ponente o como autora de comunicaciones, en diversos congresos y seminarios de especialización en la disciplina. En el ámbito de la investigación destaca la variedad temática que ha abordado. Entre sus líneas de investigación de los últimos años se incluyen sobre todo los temas referentes a la protección por desempleo y por cese de actividad y a la conciliación de la vida laboral y familiar. <https://orcid.org/0000-0001-6455-6495>