

Protección social, pobreza laboral y subsidios por desempleo: tres conceptos indisolublemente imbricados

Susana Rodríguez Escanciano

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

*Subdirectora de la Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF
srode@unileon.es | <http://orcid.org/0000-0001-5910-2982>*

1. El modelo socioeconómico que se construyó después de la Segunda Guerra Mundial en los países de Europa occidental se sustentaba en dos realidades fundamentales: el pleno empleo y el estado de bienestar. Para sus fundadores, la primera podía mantenerse mediante la intervención de los gobiernos sobre el nivel de la demanda efectiva, y la segunda se encargaría de redistribuir la renta a favor de las personas amenazadas por la pobreza a causa de la enfermedad, la jubilación o el paro. De este modo, la población activa financiaría unos ingresos sustitutivos de las rentas profesionales a la ciudadanía no activa mediante el diseño de un entramado impositivo y el desarrollo de sistemas de Seguridad Social basados en las cotizaciones de las empresas y de las personas trabajadoras. De manera complementaria, se instauraron estándares de asistencia social como última malla de la protección para las personas excluidas de los diferentes regímenes de Seguridad Social.

Bajo tales premisas, cabe recordar que, al igual que en otros países, el nivel contributivo-profesional ha seguido siendo el predominante en la realidad social española, cuya finalidad principal está destinada a la cobertura de determinadas contingencias o situaciones de necesidad previstas legalmente, mediante pensiones económicas destinadas a suplir o compensar la ausencia, inexistencia o insuficiencia de ingresos de las personas beneficiarias, incluidas en el campo de aplicación por razón de la realización de una actividad profesional. La persona trabajadora vive del fruto de su trabajo, es decir, de un salario o renta laboriosa suficientes; cuando falta o disminuye la retribución, la persona trabajadora –o su familia– cae en una situación de necesidad (cargas familiares, falta de empleo adecuado –paro forzoso o desempleo involuntario–, privación o disminución de la capacidad de trabajo –incapacidad–, pérdida de la ocupación por edad –jubilación– o, en fin, fallecimiento de la persona trabajadora responsable de su familia –muerte y supervivencia–). En términos generales, son necesidades o contingencias caracterizadas por tratarse de un daño económico que afecta a la persona y no al patrimonio, al ocasionar la imposibilidad de trabajar o un aumento de los gastos familiares de quien trabaja, de modo que la Seguridad Social sigue

manteniendo como núcleo principal de su acción protectora las técnicas «aseguratorias» (requisitos de afiliación, alta y cotización) y «contributivas» (reconocimiento y cálculo de las prestaciones en función de las cotizaciones acreditadas) que la han caracterizado en su formación y evolución históricas.

Así pues, el sistema de protección social va a otorgar prestaciones que se corresponden –o son proporcionales– con un factor previo a la materialización de la contingencia y que no es otro que la aportación económica del sujeto a la financiación del mismo sistema que le protege, ya se mida mediante la suma y actualización de las cantidades ingresadas con anterioridad (las cotizaciones, previamente puestas al día), ya se mida, de forma indirecta, mediante el tiempo en que han sido satisfechas (el periodo de activo o carrera de seguro), ya sea atendiendo a ambos criterios combinados. Se trata, pues, de individualizar las aportaciones que cada uno ha derramado en las arcas de la Tesorería para intentar establecer, en la proporción lo más directa posible, la pensión o prestación que el sistema deba otorgar.

2. Ahora bien, las diversas crisis económicas que se han venido sucediendo desde la década de los setenta del siglo pasado han sometido a enormes desafíos al estado de bienestar y al empleo. La dificultad de acceso y permanencia en un mercado de trabajo cada vez más tecnificado, segmentado e inseguro provoca la aparición de actividades laborales especialmente precarias (los denominados «trabajos menores», ya por su corta duración, su desarrollo a tiempo parcial con carácter prácticamente marginal, su elevada rotación o por llevarse a cabo en condiciones ínfimas) o fórmulas «extralaborales» de inserción profesional (como sucede con los autónomos económicamente dependientes, con las becas, las falsas cooperativas y con las prestaciones profesionales vía *app*), o ancladas en la economía sumergida. Y es que

El sistema de protección social va a otorgar prestaciones que se corresponden –o son proporcionales– con un factor previo a la materialización de la contingencia y que no es otro que la aportación económica del sujeto a la financiación del mismo sistema que le protege, ya se mida mediante la suma y actualización de las cantidades ingresadas con anterioridad (las cotizaciones, previamente puestas al día), ya se mida, de forma indirecta, mediante el tiempo en que han sido satisfechas (el periodo de activo o carrera de seguro), ya sea atendiendo a ambos criterios combinados

La dificultad de acceso y permanencia en un mercado de trabajo cada vez más tecnificado, segmentado e inseguro provoca la aparición de actividades laborales especialmente precarias (los denominados «trabajos menores», ya por su corta duración, su desarrollo a tiempo parcial con carácter prácticamente marginal, su elevada rotación o por llevarse a cabo en condiciones ínfimas) o fórmulas «extralaborales» de inserción profesional (como sucede con los autónomos económicamente dependientes, con las becas, las falsas cooperativas y con las prestaciones profesionales vía *app*), o ancladas en la economía sumergida

con las crisis se produce una difuminación de los perfiles de pobreza y exclusión social, en el sentido de que, junto a los colectivos tradicionales, aparecen otros nuevos asociados a la pérdida del empleo, al desempleo de larga duración, al trabajo esporádico, al paro intermitente, pero con cadencia continua o a la degradación de las condiciones laborales, circunstancias que, consecuencia de las negativas perspectivas económicas, pueden agravarse y cronificarse.

En la actualidad, la protección de los riesgos propios de las personas trabajadoras con ocupación está en un momento delicado habida cuenta de las precarias condiciones del desarrollo de la actividad, la sobreutilización de la temporalidad, de la rotación, de la parcialidad, del trabajo esporádico, del trabajo mínimo y de la escasa calidad de los empleos. Desde la perspectiva de la presente coyuntura económica, es posible comprobar que no existe un único mercado de trabajo sino una pluralidad de ellos, cuyas características propias condicionan largamente la vida laboral de las personas empleadas. Esta realidad ha llevado a agrupar los posibles segmentos en presencia en tres grandes bloques: el mercado primario, caracterizado por desarrollarse por personas asalariadas con contratos estables bien remunerados en la industria y los servicios; el secundario, marcado por empleos atípicos, inestables, de baja retribución y enorme rotación; y el último estrato, donde se encuadran las personas excluidas del sistema, una infraclase caracterizada por su heterogeneidad intrínseca y cuya única característica en común reside en el hecho de encontrarse en una situación de pobreza persistente ante la inexistencia o baja calidad de su empleo: minorías étnicas, residentes en zonas rurales, familias monoparentales, personas con discapacidad, parados de larga duración, jóvenes hasta 29 años, personas maduras, personas analfabetas o con un nivel bajo de estudios o personas con trabajos esporádicos, marginales, mínimos, excepcionales, etc.

En gráfico paralelismo con la denominación dada por los economistas a las nuevas transformaciones productivas, el alarmante fenómeno de los dos últimos bloques, esto es, del trabajo precario y de la exclusión social, verificable en las sociedades desarrolladas y, como muestra particular, en la española, se ha calificado de una «segunda ruptura social», en la cual la debilidad socioeconómica ocupa el centro de gravedad y exige soluciones comunes. Mientras las personas trabajadoras especialmente privilegiadas (*insiders*) en función de su profesión o posición en el proceso productivo encuentran protegidos sus intereses en el marco del sistema contributivo, aun cuando han sufrido ciertos sacrificios, quienes integran la categoría de *outsiders* requieren una urgente ampliación de la esfera de la oferta y calidad de prestaciones.

3. Sin lugar a duda, entre los desafíos actuales más importantes del sistema de Seguridad Social se encuentra el descenso de la tasa de ocupación o el incremento del *quantum*

En la actualidad, la protección de los riesgos propios de las personas trabajadoras con ocupación está en un momento delicado habida cuenta de las precarias condiciones del desarrollo de la actividad, la sobreutilización de la temporalidad, de la rotación, de la parcialidad, del trabajo esporádico, del trabajo mínimo y de la escasa calidad de los empleos

de infraocupación, que reducen cotizantes y aumentan gastos por desempleo. Este negativo contexto presenta dos dimensiones diferenciadas, aunque conectadas entre sí, en la configuración del sistema de protección social. Por una parte, aquella relativa al cuestionamiento de la viabilidad económica del sistema (las dudas sobre su futuro como instrumento tuitivo ante las deficiencias en su financiación) y, por otra, la que se enfoca en la imposibilidad para llevar a cabo la función social que constitucionalmente tiene atribuida y que no es otra, recuérdese, que la de ofrecer a la ciudadanía una protección suficiente y adecuada frente a las situaciones de necesidad que puedan afectarle.

Cierto es que el mejor factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social consiste, por un lado, en reorientar las políticas hacia un crecimiento responsable, y, por otro, en transitar desde el modelo de «precariedad» o de «paralaboralidad» hacia el de pleno empleo de calidad, pues ello va a generar mayores cotizaciones y mejor equilibrio entre activos y pasivos en el marco del principio de solidaridad intergeneracional, pero ello no debe de hacer olvidar que el éxito de un modelo de protección depende de que este sea el adecuado para el tipo de mercado sobre el que actúa. La sostenibilidad financiera no debe olvidarse, por ende, que, tal y como ha señalado la Recomendación 0 del Pacto de Toledo 2020, la Seguridad Social no es sino «la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada», sustentada en los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia. La sostenibilidad correctamente entendida ha de tener, pues, un carácter global o integral y cualquier reforma que pretenda operarse en pro de su consecución ha de aspirar a garantizar tanto un nivel de protección suficiente y adecuado frente a las necesidades de las personas, como, evidentemente, los recursos necesarios para financiarlo.

4. Desde tal perspectiva, pocas cuestiones han concitado un acuerdo tan pacífico y tan am-

Tal y como ha señalado la Recomendación 0 del Pacto de Toledo 2020, la Seguridad Social no es sino «la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada», sustentada en los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia

Pocas cuestiones han concitado un acuerdo tan pacífico y tan amplio como es la tradicional falta de idoneidad del sistema de Seguridad Social a efectos de la tutela del desempleo, donde ha venido primando una estructura contributiva, adecuada para hacer frente al paro temporal, el estacional y el tecnológico de baja intensidad –porque proporciona cobertura a personas que ya han trabajado y que protagonizan situaciones de paro no prolongadas–, pero a todas luces insuficiente cuando alcanza a un gran porcentaje de la población activa y se distingue por la persistencia del riesgo y el carácter intermitente, persistente o prolongado que este adquiere para un número creciente de personas trabajadoras con posiciones desfavorables para conseguir de nuevo una ocupación

plio como es la tradicional falta de idoneidad del sistema de Seguridad Social a efectos de la tutela del desempleo, donde ha venido primando una estructura contributiva, adecuada para hacer frente al paro temporal, el estacional y el tecnológico de baja intensidad –porque proporciona cobertura a personas que ya han trabajado y que protagonizan situaciones de paro no prolongadas–, pero a todas luces insuficiente cuando alcanza a un gran porcentaje de la población activa y se distingue por la persistencia del riesgo y el carácter intermitente, persistente o prolongado que este adquiere para un número creciente de personas trabajadoras con posiciones desfavorables para conseguir de nuevo una ocupación. Si difícil es, para ellos, el acceso a una prestación contributiva por desempleo, no lo es menos el disfrute del subsidio, que muchas veces ha venido reproduciendo las propias desigualdades y exclusiones del mercado de trabajo.

5. De ahí que no pueda sino valorarse de forma positiva que en el marco del **Componente 23** («nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo») del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se incluya la Reforma 10 («simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo»), que tiene «como propósito simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad».

Tales metas han impulsado, tras un primer intento fallido por la falta de la debida convalidación del Real Decreto-Ley (RDL) 7/2023, la promulgación del **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, convalidado el día 20 de junio por el Congreso de los Diputados. En la idea de evitar que los subsidios de desempleo no sean concebidos como prestaciones contributivas de baja calidad, esta norma ha introducido una serie de reformas de calado sobre las que aquí se va a dejar mera muestra testimonial agrupadas a efectos expositivos en los siete siguientes apartados.

De ahí que no pueda sino valorarse de forma positiva que en el marco del **Componente 23** («nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo») del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se incluya la Reforma 10 («simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo»), que tiene «como propósito simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad».

A) Modificaciones estructurales

El ámbito subjetivo de aplicación del nuevo régimen incluye a las personas desempleadas cuya situación guarda una relación directa con dos posibles situaciones: a) la pérdida

inmediatamente anterior de un empleo o b) el agotamiento de la prestación contributiva. Esta delimitación implica que otro tipo de circunstancias al margen de los dos supuestos anteriores deban ser reconducidas hacia otros mecanismos de protección social, singularmente el ingreso mínimo vital (IMV). Se trata de facilitar, así, la transición hacia la efectiva protección, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado y se encuentre en situación de vulnerabilidad, introduciendo una nueva [disposición adicional duodécima](#) en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, para aligerar las cargas administrativas de la persona que agota el subsidio asistencial sin haberse incorporado al mercado de trabajo, diseñando un procedimiento de transición a la prestación del IMV de la que son responsables las entidades gestoras del subsidio por desempleo y del propio IMV, quedando habilitado un marco de información y solicitud simplificado para las potenciales personas beneficiarias. Concedora la entidad gestora de que hay una carencia de recursos y una situación de desempleo de larga duración sin posibilidades inmediatas de reinserción, se le atribuyen ciertas acciones, previa autorización de la persona interesada, para agilizar el procedimiento de reconocimiento de la prestación de IMV con el fin de mantener el trazado protector de las prestaciones económicas que funcionan como garantía última de ingresos mínimos. Se elimina, por ende, el subsidio de incapaces rehabilitados y de liberados de prisión o centros de internamiento, que pasan a incorporarse como modificaciones necesarias en el régimen jurídico de la mencionada prestación de IMV.

Bajo estas mismas premisas, se deroga también el [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), por el que se regula el programa de renta activa de inserción, pero con el fin de mantener la protección que a través de este se dispensaba a las víctimas de violencia de género o sexual, se crea el subsidio por desempleo dirigido a este colectivo. Así, el [artículo segundo.Veintidós del RDL 2/2024](#) introduce un régimen especial de subsidio por desempleo en una nueva [disposición adicional quincuagésima octava de la Ley General de Seguridad Social](#) (LGSS), redefiniendo los requisitos de acceso al quedar exoneradas de las exigencias generales del [artículo 274.1 a\) y b\) de la LGSS](#), pues únicamente se les exige no tener derecho a la prestación por desempleo contributivo, ni haber sido beneficiarias de tres derechos de renta activa de inserción.

Se mantiene, empero, el subsidio de los españoles emigrantes retornados sin derecho a prestación contributiva, destinado a personas emigrantes españolas retornadas que hayan trabajado al menos 12 meses en países fuera del Espacio Económico Europeo o sin convenio. Se trata de un colectivo históricamente incluido en este ámbito de protección y no acogido expresamente en el IMV, habida cuenta de que este último requiere un año de residencia legal y efectiva en territorio español, y entre sus excepciones no contempla a los emigrantes retornados.

Permanece igualmente el subsidio de mayores de 52 años cuya cuantía fija no se modifica (80 % del indicador público de renta de efectos múltiples –IPREM–), a diferencia de la cuantía variable establecida para el resto en una escala gradual decreciente en atención a la duración del tiempo de percepción: durante los primeros 180 días de prestación, el montante del

subsidio será del 95 % del IPREM; desde el día 361 en adelante, del 80 %, y en el tramo intermedio, será del 90 % del IPREM. Ello, sin embargo, queda compensado por la mayor duración de este subsidio de prejubilación y por las superiores cotizaciones por la contingencia de retiro en una cuantía equivalente al 125 % de la base de cotización mínima vigente en cada momento, de las cuales carecen el resto de los subsidios.

No obstante, no conviene perder de vista que el Comité Europeo de Derechos Sociales lleva años advirtiendo a España del incumplimiento de la Carta Social Europea por cuanto nuestros subsidios no alcanzan el 50 % del ingreso mediano, esto es, en torno a los 1.600 euros al mes, que se concretarían en unos 800 euros subsidiados.

B) Ampliación del ámbito de cobertura

Se protegen algunos tramos de edad anteriormente excluidos, al permitir el acceso, por un lado, a los menores de 45 años sin responsabilidades familiares siempre que hayan agotado una prestación contributiva de 360 días y, por otro, a quienes acrediten periodos cotizados inferiores a 6 meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares.

Se reconoce también el derecho a acceder al subsidio asistencial a las personas trabajadoras eventuales agrarias, anteriormente excluidas, eliminando las restricciones anteriores sobre duración de la prestación contributiva y sobre cómputo recíproco de los periodos de ocupación cotizada como eventual agrario para el acceso al subsidio por desempleo por cotizaciones insuficientes.

C) Simplificación de los requisitos de acceso y mantenimiento

Varias medidas inciden en este objetivo: a) se suprime el mes de espera para la solicitud de los subsidios de desempleo; b) se elimina la parcialidad en los subsidios de cotización insuficiente y en los de agotamiento de prestación contributiva cuando nace de un contrato a tiempo parcial en los últimos 180 días; c) se amplía a 6 meses el plazo de solicitud de los subsidios de desempleo; d) desaparece el concepto de «días consumidos», de manera que el nacimiento del derecho será el día de la solicitud, con carácter general; e) se reduce a un trimestre el periodo de reconocimiento, es decir, el subsidio se aprueba por un periodo trimestral tras el que hay que realizar una solicitud de prórroga del subsidio; f) se suprime el doble requisito de carencia de rentas, propias y de la unidad familiar, de manera que se modifica la forma actual de considerar las responsabilidades familiares en los subsidios con dichas cargas; así, no se excluirá a la persona solicitante por percibir rentas propias por encima del 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), estableciendo la norma que existirán responsabilidades familiares cuando el total de rentas de la unidad familiar entre el número de personas que la forman, incluido el solicitante, no supere el 75 % del SMI.

Todo ello en el bien entendido sentido de que el nuevo [artículo 275.3 de la LGSS](#) incluye en la unidad familiar, además de al cónyuge, a los hijos e hijas menores de 26 años, a los hijos e hijas mayores dependientes y los y las menores acogidos y acogidas, a la pareja de hecho debidamente formalizada, constituida 2 años antes de la fecha del subsidio a no ser que hubiese hijos o hijas en común.

El requisito de rentas o responsabilidades familiares se configura como requisito de acceso al derecho inicial y a cada una de las prórrogas o reanudaciones del subsidio, que se acreditará mediante «declaración responsable» de las rentas percibidas en el mes anterior. La veracidad de estos datos se constatará *a posteriori* mediante las correspondientes declaraciones tributarias. Si en la solicitud inicial o de alguna de las prórrogas del subsidio, la persona interesada hiciera ocultación de alguna renta, y esta afectara a su derecho, una vez detectada, se declararán indebidamente percibidos los 3 meses reconocidos tras dicha solicitud.

D) Subsidio por agotamiento y por cotizaciones insuficientes

Se simplifica la duración de los subsidios de agotamiento de la prestación contributiva igualando la extensión temporal, con independencia de la edad cuando concurren responsabilidades familiares. Se mantiene el tiempo del subsidio por cotizaciones insuficientes (más de 3 meses, pero menos de 12 meses), proporcional al número de mensualidades cotizadas.

Como anteriormente se apuntó, se modifica la cuantía de estas dos modalidades, introduciendo una fórmula de *quantum* decreciente, en tres tramos, se elimina la deducción proporcional en función de las horas trabajadas a tiempo parcial y, por último, se incorpora a la regulación de la cuantía del subsidio por cotizaciones insuficientes para la prestación contributiva una previsión análoga a la establecida respecto a esta última para los supuestos de acceso desde una situación de reducción de jornada por nacimiento de hijo o hija, guarda legal o víctimas de violencia de género.

E) Complemento de apoyo al empleo

Se permite compatibilizar los subsidios con el trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o a tiempo parcial, durante un máximo de 180 días, en una o varias relaciones laborales, con el objetivo de no penalizar la reincorporación al trabajo. En estos casos, el subsidio se percibirá como un complemento de apoyo al empleo, sin que cambie su naturaleza jurídica. Ahora bien, en orden a prevenir situaciones fraudulentas o de abuso de derecho, se establece como cautela que no cualquier nuevo trabajo por cuenta ajena es compatible con el subsidio, quedando excluidas todas aquellas relaciones laborales relacionadas con empresas incursas en expedientes de suspensión o de regulación de empleo o con empresas

que hayan sido empleadoras recientemente de la persona beneficiaria, así como las contrataciones referidas a personas unidas por parentesco o relación societaria con el sujeto empresario.

Esta medida se contempla también respecto de las prestaciones contributivas por desempleo, siempre que se hayan devengado 9 meses y que el derecho reconocido fuera igual o superior a 12 meses, siendo de aplicación a las prestaciones de tal naturaleza reconocidas a partir del 1 de abril de 2025.

Además, se establece la compatibilidad del subsidio con las percepciones económicas obtenidas por asistencia a acciones de formación profesional o en el trabajo o para realizar prácticas académicas externas que formen parte del plan de estudios. No cabe sino aplaudir esta medida, pues permite a quienes estén cobrando el subsidio seguir formándose y recualificándose en las competencias más demandadas, muchas veces vinculadas a los cambios tecnológicos.

F) Imbricación entre políticas activas y pasivas: el acuerdo de actividad

En aras de articular una efectiva vinculación de las personas beneficiarias de los subsidios con las políticas activas de empleo, para la mejora de su empleabilidad y el fomento de la inserción laboral, se exige la suscripción del acuerdo de actividad a que se refiere el [artículo 3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero](#), de empleo, con el oportuno seguimiento de los servicios de empleo competentes, como requisito de acceso y durante todo el periodo de percepción del subsidio, que incluirá el cumplimiento de la búsqueda de empleo. La efectividad y eficacia respecto de las medidas de mejora de empleabilidad y reinserción laboral se evaluarán por parte del Servicio Público de Empleo Estatal, como se recoge en la [disposición adicional quincuagésima quinta de la LGSS](#).

En esta misma línea, con el objetivo de reafirmar la vinculación de las prestaciones por desempleo con el seguimiento de medidas de inserción laboral, se introduce una nueva causa de suspensión de la prestación por desempleo y del subsidio, por interrupción del acuerdo de actividad.

G) Reintegro de prestaciones indebidas

Se incorpora un tercer apartado al [artículo 295 de la LGSS](#), con el fin de facilitar a la ciudadanía y a las empresas el cumplimiento de las obligaciones de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, atendiendo a la más reciente doctrina jurisprudencial. Se establece, así, la competencia de la entidad gestora sobre los fraccionamientos de las prestaciones indebidamente percibidas por parte de las personas beneficiarias, así como

la posibilidad de acceder a su compensación parcial con las nuevas prestaciones que pudieran reconocerse a la persona deudora, apostando por un procedimiento de descuentos parciales sobre el subsidio reconocido.

6. Como no podía ser de otra manera, estas breves notas a modo de consideraciones previas sobre las modificaciones que el [RDL 2/2024](#) introduce en el régimen jurídico del subsidio asistencial por desempleo no pretenden sino servir como pórtico de este interesante número monográfico donde prestigiosas plumas disertan con rigor y exhaustividad sobre la materia, desgranando con agudeza todas las aristas imbricadas en la nueva regulación.

Así, en primer lugar, el profesor Molina Navarrete se adentra de forma magistral y sin dejar ningún cabo suelto en «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».

En segundo término, Juan Carlos Álvarez Cortés desciende con visión certera a «la modificación del nivel asistencial de la protección por desempleo en el Real Decreto-Ley 2/2024», centrándose en el análisis de los subsidios «comunes» del artículo 274 de la LGSS.

En tercer lugar, María Begoña García Gil analiza no solo desde una perspectiva descriptiva sino crítica y propositiva «la reforma del desempleo asistencial, situación precedente y actual».

En cuarto término, Francisco Manuel Extremera Méndez y María Marta Martínez Jiménez abordan pormenorizadamente «la garantía de rentas mínimas suficientes para las personas desempleadas a la luz de La Carta Social Europea: otra asignatura pendiente en un sistema multinivel», atendiendo a las exigencias imperativas de la doctrina jurídica del Comité Europeo de Derechos Sociales.

En quinto lugar, Elena Lasaosa Irigoyen estudia las «lagunas, disfunciones y antinomias en la protección contributiva por desempleo», descendiendo al detalle de sus principales 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.

En sexto término, Cristina Aragón Gómez profundiza en «la protección social de los trabajadores fijos discontinuos, con especial atención a la prestación por desempleo», poniendo de manifiesto las diferencias de trato que sufren estas personas trabajadoras fijas discontinuas en comparación con las indefinidas ordinarias o con las que lo son a tiempo parcial.

Como colofón de la sección de estudios, José Enrique Devesa Carpio dedica una enriquecedora «mirada en clave económica de las prestaciones de desempleo», proporcionando una completa radiografía de la actual situación y las posibles mejoras de actuación centradas en un ajuste más perfecto entre el diseño de la protección por desempleo y del IMV.

Leídos estos excelentes ensayos, no cabe sino concluir que la vieja aspiración de avanzar en la extensión de la universalidad de la Seguridad Social, pese a la existencia de algunos pasos como sucede con las prestaciones no contributivas, el IMV o la mejora en la asistencialización del desempleo, sigue siendo un objetivo a impulsar en sucesivas reformas, máxime si se tiene en cuenta la proliferación actual de personas trabajadoras marginadas del bienestar institucionalmente garantizado por el sistema legal y sus respectivas redes de cobertura, contando, además, con escasas posibilidades de acceder al empleo protegido. Es imprescindible seguir dando pasos para revertir el riesgo de la exclusión social, cuya perspectiva o dimensión principal gira en la actualidad en torno a la pérdida, ausencia, rotación, marginalidad, excepcionalidad o precariedad en el empleo, no solo porque estas circunstancias impiden que la persona obtenga los recursos económicos necesarios para afrontar las necesidades básicas (vivienda, alimentación, educación...), sino también porque cuando padece estas lacras está quedando al margen de los valores que inspiran la dignidad humana.

Es imprescindible seguir dando pasos para revertir el riesgo de la exclusión social, cuya perspectiva o dimensión principal gira en la actualidad en torno a la pérdida, ausencia, rotación, marginalidad, excepcionalidad o precariedad en el empleo, no solo porque estas circunstancias impiden que la persona obtenga los recursos económicos necesarios para afrontar las necesidades básicas (vivienda, alimentación, educación...), sino también porque cuando padece estas lacras está quedando al margen de los valores que inspiran la dignidad humana

7. Este número monográfico va acompañado en la sección «diálogos con la jurisprudencia», del sólido y comprometido análisis de 5 novedosos pronunciamientos judiciales a cargo de reputados y reputadas autores y autoras. Así, don Jaime Alemañ Cano se ha ocupado «del esquirolaje interno», comentando la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 1199/2024, de 16 de octubre. Don Santiago García Campá desbroza las consideraciones vertidas por la STS 1302/2024, de 21 de noviembre, en virtud de la cual el artículo 28.2 del Estatuto de los Trabajadores no obliga a incluir en el registro salarial datos que permitan identificar la retribución individualizada de una persona trabajadora. Doña Rosario Carmona Paredes se adentra en la ampliación del permiso por nacimiento en familias monoparentales a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2024, de 6 de noviembre. Doña Margarita Miñarro Yanini comenta la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de octubre de 2024 (Aghajanyan vs. Armenia), señalando que la protección de las personas trabajadoras denunciantes de riesgos medioambientales derivados de la actividad industrial

mediante el genérico derecho de libertad de expresión constituye una solución no del todo adecuada. Por su parte, don Carlos Alfonso Mellado se ha centrado en la STS 1250/2024, de 18 de noviembre, que impide despedir sin trámite previo de audiencia.

En fin, cierra el presente volumen un solvente estudio de recursos humanos realizado por don Jacob Guinot Reinders sobre la «responsabilidad hacia los empleados y sostenibilidad medioambiental: ¿dos caras de la misma moneda?»

No me resta sino animar a la lectura de este excepcional número monográfico, cuya virtualidad teórica y práctica no solo radica en la generación de conocimiento y la voluntad de ponerlo al servicio de la sociedad a través de la prestigiosa *Revista Trabajo y Seguridad Social* del Centro de Estudios Financieros, sino que a buen seguro alumbrará tanto a los poderes públicos en la toma de decisiones como a los interlocutores sociales a la hora de encontrar nuevas sendas por las que transitar en la conquista de mejoras sociales.

Cómo citar: Rodríguez Escanciano, S. (2025). Protección social, pobreza laboral y subsidios por desempleo: tres conceptos indisolublemente imbricados. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 484, 7-18. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24275>