

# El papel actual de la protección por desempleo como mecanismo de transición de los trabajadores maduros de mayor edad hacia la jubilación<sup>1</sup>

## The current role of unemployment protection as a transition mechanism for older, mature workers reaching retirement

JOSEP MORENO GENÉ<sup>2</sup>

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE LLEIDA

### Resumen

En este artículo se pretende responder a la cuestión de si en la actualidad se ha reestablecido plenamente la tradicional vía de transición desde la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros, especialmente, de los de mayor edad, hasta el acceso a la pensión de jubilación, es decir, aquella que consiste en combinar prestación más subsidio de desempleo para mayores (ahora) de 52 años y, en este caso, cuál es el papel que corresponde desempeñar en la actualidad a las otras ayudas previstas por nuestro sistema de protección social por desempleo, en especial, la renta activa de inserción y el subsidio extraordinario por desempleo, en este desempeño, valorando a tal efecto su utilidad, tanto para satisfacer las necesidades económicas de los trabajadores maduros que han perdido su empleo y no pueden obtener otro, como para garantizar su posterior acceso en condiciones dignas a la pensión de jubilación.

### Abstract

This article seeks to answer the question of whether the traditional transition path has now been fully re-established from the 'definitive' loss of employment of mature workers, especially those of older age, until accessing a pension, i.e. combining benefit plus unemployment benefit for those (now) over 52 years old. Then, in this case, what role should the other benefits provided by our social protection system for unemployment play, in particular the active insertion income and the extraordinary unemployment benefit. In this capacity, this article will assess their usefulness in meeting the economic needs of mature workers who have lost their jobs and cannot obtain another one, and in ensuring their subsequent access to a retirement pension under decent conditions.

### Palabras clave

trabajadores maduros; desempleo; subsidio de desempleo; jubilación; Real Decreto-Ley 8/2019

### Keywords

mature workers; unemployment; unemployment benefit; retirement; Royal Decree-Law 8/2019

## 1. LA TRANSICIÓN DE LA PÉRDIDA “DEFINITIVA” DE EMPLEO AL ACCESO A LA JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES MADUROS

No cabe duda que los trabajadores maduros han constituido en los últimos años una de las principales víctimas de un mercado de trabajo cada vez más precario y a veces excluyente, no en vano, como muy acertadamente se ha puesto de manifiesto, en tanto que para los jóvenes el desempleo supone básicamente un problema de inserción, cuando nos referimos a los parados mayores de 45 años se presenta un auténtico riesgo de exclusión social. Ante los nuevos modelos de gestión de la fuerza de trabajo, el desánimo después de una larga trayectoria laboral truncada, las dificultades de readaptación a un nuevo puesto de trabajo y la espera resignada para poder acceder

<sup>1</sup> Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación RTI2018-097947-B-I00, concedido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades que lleva por título “Nuevas tecnologías, cambios organizativos y trabajo: una visión multidisciplinar”.

<sup>2</sup> El autor es miembro del grupo de investigación consolidado reconocido por la Generalitat de Catalunya “Social and Business Research Laboratory” (SBRLab). Ref. 2017 SGR 1572.

al estatuto de prejubilado, sitúan a este colectivo como el epicentro del paro de exclusión<sup>3</sup>. En este sentido, todo el mundo conoce situaciones donde un trabajador después de haber dedicado muchos años de su vida laboral “útil” a una empresa es, no siempre de manera justificada, “expulsado” de la misma, adentrándose en el difícil y complejo mundo del desempleo con muy pocas garantías de rehacer su propia trayectoria laboral e integrarse nuevamente en el mercado de trabajo, como lo prueba el hecho de que una mayoría de los desempleados maduros prolonguen su situación durante más de dos años.

En definitiva, los trabajadores maduros, además de conformar en la actualidad un contingente numéricamente muy significativo, constituyen uno de los colectivos más golpeados por el desempleo y, en particular, uno de los colectivos más afectados por el desempleo de larga duración. En consecuencia, el sistema público de protección social debe articular los mecanismos necesarios que garanticen que los trabajadores maduros, especialmente, aquellos de menor edad (hasta los 50/55 años), que han perdido su empleo reciban la necesaria protección que les permita satisfacer las necesidades económicas que se derivan de la pérdida de salario correlativa a la pérdida de empleo, al tiempo que les permita volver a incorporarse al mercado de trabajo en el menor tiempo posible. Tradicionalmente, ambas finalidades se han pretendido obtener mediante la protección por desempleo<sup>4</sup>.

Ahora bien, siendo estos los objetivos prioritarios que deben perseguirse con la protección por desempleo de los trabajadores maduros, resulta obvio que en no pocas ocasiones, especialmente cuando se trata de trabajadores de mayor edad o de edad avanzada (a partir de 50 y, muy especialmente, a partir de los 55 años de edad), el segundo objetivo, es decir, el retorno al mercado de trabajo, es difícil, por no decir de casi imposible satisfacción, de modo que cuando la pérdida de un empleo se produce a partir de determinadas edades y ante las insalvables dificultades que en ocasiones plantea la reincorporación de estos trabajadores al mercado de trabajo, debe plantearse la posibilidad de sustituir o, en cualquier caso, postergar, el prioritario objetivo de reincorporar al trabajador al mercado de trabajo, por el objetivo de acompañarlo de un modo digno desde esta pérdida “definitiva” del empleo hasta el acceso a la jubilación, debiéndose garantizar además que la protección por jubilación que finalmente se obtenga no resulte excesivamente castigada por la pérdida de empleo “definitiva” del trabajador maduro acaecida con anterioridad al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. A tal efecto, de nada serviría acompañar al trabajador maduro que ha perdido de un modo “definitivo” su empleo hasta que el mismo pueda acceder a la protección por jubilación si después ésta fuera a todas luces insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas<sup>5</sup>. En definitiva, la irrupción del colectivo de trabajadores maduros que se ve expulsado

<sup>3</sup> Vid. SANTOS ORTEGA, J. A.; MONTALBÀ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R.: *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 82 y 83. Vid. también, ROJO TORRECILLA, E.: “Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1998.

<sup>4</sup> Como pone de manifiesto SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Trabajadores de “edad avanzada”: empleo y protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 33, 2001, pág. 232, cuando se produce el cese precoz en la actividad de los trabajadores de edad avanzada antes de la jubilación el mecanismo protector y “reparador” del mismo surge de la acción protectora por desempleo, no de la jubilación. En este punto, la autora considera que la acción protectora por desempleo debe promover la reinserción profesional, lo cual únicamente se consigue si el Sistema de Seguridad Social combina la garantía de ingresos por cese involuntario del empleo con acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión y reinserción profesional a favor de trabajadores desempleados que, por su edad, tienen mayores dificultades de ocupación.

<sup>5</sup> En esta dirección, VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años”, *Trabajo*, núm. 30, 2014, pág. 55, indica que “la cada vez mayor discontinuidad en la prestación de servicios provocada por contratos temporales o por extinciones de los contratos indefinidos, especialmente cuando afecta a los colectivos de mayor edad, está revelando sus graves consecuencias en materia de seguridad social: suspensiones de contratos de trabajo, las reducciones de jornada, el incremento del trabajo a tiempo parcial y temporal, los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o en general, cualquier extinción contractual, incluyendo los despidos improcedentes (...) son todas circunstancias que afectan a los derechos actuales en materia de Seguridad Social pero también, y lo que sin duda es más grave, a las pensiones previstas para afrontar con dignidad las últimas etapas de la vida”.

prematuramente y previsiblemente de un modo definitivo del mercado laboral sin haber alcanzado la edad de jubilación requiere del diseño de específicos mecanismos de protección dirigidos a cubrir esta específica “contingencia”.

Esta transición entre la pérdida “definitiva” del empleo hasta el acceso a la jubilación de los trabajadores maduros tradicionalmente se había articulado de un modo más o menos satisfactorio a través de la protección por desempleo, de modo que aquellos trabajadores maduros que veían extinguida su relación laboral con escasas o nulas posibilidades de reincorporarse al mercado de trabajo, accedían en un primer momento a la protección dispensada por el nivel contributivo de la protección por desempleo, de modo que pasaban a percibir la prestación por desempleo y, a la finalización de la protección dispensada por este nivel, accedían a la protección dispensada por el nivel asistencial de la protección por desempleo, pasando a percibir el entonces vigente subsidio por desempleo para mayores de 52 años, hasta que los mismos accedían a la pensión de jubilación, pudiendo además el afectado limitar el riesgo de una reducción de sus bases de cotización y, por tanto, de su futura base reguladora de la prestación de jubilación, mediante la suscripción de un convenio especial durante la percepción del subsidio de desempleo, si bien, corriendo el coste del mismo a su exclusivo cargo o, en su caso, a cargo de la empresa cuando se producía una prejubilación programada<sup>6</sup>. En definitiva, se había optado por una política de compensación de la pérdida de empleo de los trabajadores maduros de mayor edad<sup>7</sup>.

Como fácilmente puede observarse, el coste económico de esta vía de transición desde la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros hasta el acceso a la jubilación de los mismos, especialmente, cuando nos encontramos ante una prejubilación no programada<sup>8</sup>, ha recaído tradicionalmente en el Sistema de Seguridad Social: primero mediante el pago de las prestaciones y subsidios de desempleo y después a través del pago de la pensión de jubilación y, en su caso, en los trabajadores que deciden suscribir un convenio especial durante la percepción del subsidio de desempleo a su exclusivo cargo. Se trata, en definitiva, de una vía muy atractiva para las empresas que han podido reducir de este modo sus plantillas traspasando la totalidad o una parte sustancial del coste económico de estos procesos de reestructuración al Sistema de Seguridad Social. No se opone a esta conclusión el hecho de que en los supuestos en que se produce una prejubilación programada la empresa pueda participar en el acompañamiento del trabajador hasta la jubilación mediante distintos mecanismos de financiación empresarial, no en vano, tradicionalmente se ha tratado de supuestos minoritarios que van a la baja y en los cuales, además, la Seguridad Social sigue asumiendo con carácter general una parte sustancial del coste de la prejubilación del trabajador<sup>9</sup>.

En este contexto, sin embargo, irrumpió la reforma de la protección por desempleo, especialmente, del subsidio de desempleo, que llevaron a cabo el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13

<sup>6</sup> A tal efecto, LÓPEZ CUMPRE, L.: *La prejubilación*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 96, define la prejubilación programada como aquella “situación en la que se prevé y planifica la cobertura futura del trabajador con la intervención de la empresa”.

<sup>7</sup> En esta dirección, SEMPERE NAVARRO, A. V. y QUINTANILLA NAVARRO, Y. R. (Dir.): *Empleo y protección social de los trabajadores de edad avanzada. Análisis comparado de la situación actual y propuestas de futuro*, CES, Madrid, 2009, págs. 234 y 235, distinguen entre las diferentes respuestas institucionales en esta materia las siguientes: a) políticas tendientes a contrarrestar los efectos del cese anticipado en la actividad de los trabajadores de edad avanzada; b) política de compensación de la pérdida de empleo de los trabajadores de edad avanzada; y c) política alternativa para los trabajadores de edad avanzada.

<sup>8</sup> A tal efecto, LÓPEZ CUMPRE, L.: *La prejubilación...* cit. pág. 96, define la prejubilación no programada como aquella en la que “el trabajador tiene que solicitar las correspondientes prestaciones públicas sin que la empresa esté presente ni directa ni indirectamente durante el proceso de prejubilación del trabajador”.

<sup>9</sup> En este sentido, ESTEBAN LEGARRETA, R.: “El papel del subsidio de mayor de 52 años y de la pensión de jubilación en los procesos de reestructuración de empresa”, en PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E. (Dir.) y SOLÁ MONELLS, X. (Coord.): *La intervención pública en los procesos de modificación y reestructuración empresarial*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2012, pág. 207, señala que “cabe advertir que en todo caso, las prejubilaciones no “programadas” con un generoso conjunto de dispositivos van más bien a la baja, teniendo en cuenta los costes que comportan y el hecho objetivo de que las empresas que ponen en marcha este tipo de planes son crecientemente minoritarias en el contexto de nuestro tejido empresarial”.

de junio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en adelante, Real Decreto-Ley 20/2012) y el Real Decreto-Ley 6/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (en adelante, Real Decreto-Ley 5/2013) en un contexto de crisis económica y de recortes presupuestarios, que incidió de forma radical en el diseño e, incluso, en la propia viabilidad, de esta vía de transición entre la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros y su acceso a la pensión de jubilación. A tal efecto, como acertadamente se ha puesto de manifiesto, “*esta vía o cauce de transición hacia la jubilación se ha visto claramente afectada e incluso truncada en algunos casos como consecuencia de las últimas reformas adoptadas en el marco de la protección por desempleo y, más particularmente, en el subsidio para mayores (ahora) de 55 años, lo que tiene como resultado el incremento de la desprotección de unos trabajadores que, como venimos señalando, difícilmente volverán al mercado de trabajo, y que, en determinados casos y tras dichas reformas, no recibirán subsidio alguno y tampoco cotizarán a los efectos de la pensión de jubilación, perjudicándose así su protección futura*”<sup>10</sup>. Por si ello fuera poco, las simultáneas reformas de la pensión de jubilación y, especialmente, de la jubilación anticipada, endureciendo el acceso a la misma y limitándose significativamente la cuantía de la pensión a percibir, también supusieron un importante obstáculo a esta tradicional vía de transición desde la pérdida “definitiva” del empleo al acceso a la jubilación de los trabajadores maduros consistente en combinar la protección por desempleo con el acceso a la jubilación<sup>11</sup>.

En este contexto, las dificultades que planteaba la tradicional vía de transición desde la pérdida “definitiva” del empleo hacia el acceso a la pensión de jubilación de los trabajadores maduros, es decir, la consistente en combinar prestación más subsidio de desempleo, especialmente, cuando se trata de prejubilaciones no programadas, obligó a los trabajadores afectados a acudir a otras ayudas que tenían una finalidad análoga a la protección por desempleo y que estaban previstas, precisamente, para aquellos supuestos en que se hubiera agotado la protección por desempleo del nivel contributivo y/o asistencial o cuando ni tan siquiera se había podido acceder a la misma. Nos referimos, fundamentalmente, a la renta activa de inserción, al programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (plan PREPARA), al programa de activación para el empleo e, incluso, en las situaciones más extremas a las rentas mínimas de inserción.

La tradicional vía de transición desde la pérdida “definitiva” del empleo hacia el acceso a la pensión de jubilación de los trabajadores maduros, es decir, la consistente en combinar prestación más subsidio de desempleo, sin embargo, está teniendo un cierto resurgir tras la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (en adelante, Real Decreto-Ley 8/2019) que, fruto del

<sup>10</sup> Vid. GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad como vía de transición hacia la jubilación”, en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015, pág. 272. Vid. también, TATAY PUCHADES, M. C. y FERNÁNDEZ PRATS, C.: “Los subsidios por desempleo: las peculiaridades del previsto para mayores de 55 años”, ROQUETA BUI, R. y TATAY PUCHADES, M. C. (Dir.): *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 215 y 216.

<sup>11</sup> VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones...” cit. pág. 55, indica al respecto que “*la elevación de la edad mínima de acceso a la jubilación, el incremento del período computable para el cálculo de las bases reguladoras, la minoración de los porcentajes aplicables para la determinación de la cuantía de la prestación económica, los cambios operados en el sistema de integración de lagunas, las reformas en el sistema de revalorización de las pensiones o la creación del llamado factor de sostenibilidad, las modificaciones operadas sobre la cuantía máxima de los complementos por mínimos, son todas ellas circunstancias que van a determinar por sí mismas una reducción de la cuantía de la pensión de jubilación, generando un empobrecimiento de los futuros pensionistas*”. Muy contundente al respecto se manifiesta CANO ESQUIVEL, M. J.: “Consecuencias del RDL 20/2012 en materia de desempleo: estudio e impacto jurídico-económico y social sobre el subsidio de 52 años al actual de 55 años”, *LanHarremanak*, núm. 32, 2015, pág. 329, que indica que “*se ha debilitado hasta el extremo la protección de los trabajadores y trabajadoras de mayor edad que arrastren una situación de desempleo que se alargue en el tiempo. Un colectivo al que se le castiga doblemente endureciendo hoy las condiciones para acceder a una prestación por desempleo y estableciendo toda una verdadera ingeniería administrativa destinada a rebajar las expectativas económicas de la pensión de jubilación que pudiese corresponderle en un futuro*”.

acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos, ha venido a restituir el protagonismo del subsidio para mayores (ahora) de 52 años en el tránsito entre la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros hasta el acceso a la pensión de jubilación. A tal efecto, la Exposición de Motivos de dicha norma, tras describir el alcance de la reforma del subsidio de prejubilación llevada a cabo en el año 2012, indica que la modificación de la regulación del subsidio por desempleo alcanza seis aspectos distintos: reducción de la edad de acceso de 55 a 52 años; supresión del requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, permitiendo el acceso cuando se cumple esa edad; incremento de su duración máxima, de modo que, si antes se percibía hasta que la persona beneficiaria pudiera acceder a cualquiera de las modalidades de pensión contributiva de jubilación, ahora se percibirá hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación; eliminación de la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio; incremento de la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 100 al 125 por ciento del tope mínimo de cotización vigente en cada momento; y, finalmente, eliminación de los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial.

Con estas modificaciones, tal como indica la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 8/2019, se persigue una doble finalidad: por una parte, llevar a cabo *“un importante aumento de la protección de este colectivo durante la situación de desempleo, al facilitar el acceso a edad más temprana y no considerar las rentas de la unidad familiar, y al prolongarse la protección hasta la edad ordinaria de jubilación”*; y, por otra parte, mejorar la pensión de jubilación de los beneficiarios del subsidio, el cual, *“verá incrementado su importe tanto por la eliminación de los coeficientes reductores sobre la cuantía en los casos de jubilación anticipada, como por la mejora de la cotización durante todo el periodo de devengo del subsidio”*.

Precisamente, en este trabajo se pretende abordar si, tras el Real Decreto-Ley 8/2019 y las modificaciones que el mismo ha introducido en el subsidio de prejubilación, se ha reestablecido plenamente la tradicional vía de transición desde la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros, especialmente, de los de mayor edad, hasta el acceso a la pensión de jubilación, es decir, la consistente en combinar prestación más subsidio de desempleo para mayores (ahora) de 52 años y, en este caso, analizar cuál es el papel que corresponde desempeñar en la actualidad a las otras ayudas previstas por nuestro sistema de protección social por desempleo, en especial, a la renta activa de inserción y al subsidio extraordinario por desempleo, en este desempeño, valorando a tal efecto su utilidad tanto para satisfacer las necesidades económicas de los trabajadores maduros que han perdido su empleo y no pueden obtener otro, como para garantizar su posterior acceso en condiciones dignas a la pensión de jubilación.

## **2. LOS TRABAJADORES MADUROS EN EL NIVEL CONTRIBUTIVO Y EN EL NIVEL ASISTENCIAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

### **2.1. La nula toma en consideración de los trabajadores maduros en la prestación contributiva por desempleo**

Con carácter general, los trabajadores maduros que pierden su empleo reciben una primera protección a través de la prestación contributiva por desempleo. Sin embargo, a pesar de que tradicionalmente la vía de transición entre la pérdida del empleo hasta el acceso a la jubilación de los trabajadores maduros se acostumbra a iniciar con la protección dispensada por el nivel contributivo de la protección por desempleo, enseguida se constata que en el diseño de esta prestación no se toma en consideración en absoluto a los trabajadores maduros, dispensándose idéntico nivel de protección a sus beneficiarios con independencia de su edad.

A tal efecto, el factor edad no se toma en consideración en relación con los requisitos exigidos para ser beneficiario de la prestación contributiva por desempleo, de modo que con carácter general, el art. 266 del Real Decreto-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS) exige

estar afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada al alta en los casos que legal o reglamentariamente se determinen; tener cubierto un período de cotización, de al menos 360 días, dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar; encontrarse en situación legal de desempleo; estar inscrito como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente y acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad; y, finalmente, no haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador no hubiera acreditado el período de cotización requerido para ello o se trate de supuestos de suspensión de contrato o reducción de jornada.

Siendo los requisitos de acceso comunes a todos los desempleados con independencia de su edad, como acertadamente se ha indicado, si se trata de un trabajador maduro o de edad avanzada habrá requisitos que le será más fácil cumplir que a otros trabajadores más jóvenes, como el requisito de carencia exigida (como mínimo un año cotizado dentro de los últimos seis), otros le serán indiferentes en comparación con aquellos trabajadores, como el requisito de encontrarse en situación legal de desempleo, ya que eso dependerá de las circunstancias de la contratación o incluso ajenas a la misma. En cambio el último de los requisitos apuntados –no haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación–, podría expulsarle del mercado de trabajo antes de su voluntad<sup>12</sup>.

A tal efecto, al exigirse para el acceso a la prestación de desempleo del nivel contributivo que el trabajador no haya cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo si no se cumple con el requisito de cotización exigido para acceder a la misma, el trabajador maduro que haya alcanzado esta edad no podrá acceder a la prestación por desempleo, de modo que se verá compelido a solicitar la pensión de jubilación, puesto que no resulta muy factible que dada su edad cercana a la de jubilación el mismo pueda volver a la actividad laboral. Sin lugar a dudas, ello entorpece aún más si cabe las escasas posibilidades de que los trabajadores maduros se mantengan en el mercado laboral<sup>13</sup>.

Aunque no afecte específicamente a los trabajadores maduros, entre los requisitos de acceso a la protección dispensada por el nivel contributivo de la protección por desempleo también puede plantear dificultades de cumplimiento para este colectivo la exigencia de un periodo de carencia de 360 días en los seis años inmediatamente anteriores a la situación legal de desempleo, no en vano, en un contexto de crisis económica estructural y de precariedad laboral las carreras de cotización de los trabajadores sufren altos niveles de fragmentación e intermitencia que pueden dificultar el cumplimiento de esta exigencia. En este punto, tal vez sería aconsejable reducir para este colectivo el periodo de carencia actualmente exigido de 360 días o ampliar el período de referencia en el que debe acreditarse esta cotización. Recuérdese, en todo caso, que como se analizará en el apartado siguiente en los supuestos en que no se puede acceder al nivel contributivo de protección por desempleo por no acreditar la cotización exigida, aún se puede acceder al conocido como “subsidio contributivo” del nivel asistencial, si bien, con un nivel de protección sustancialmente menor (art. 274.3 TRLGSS).

Asimismo, el factor edad no se tiene en cuenta tampoco a la hora de determinar ni la duración ni la cuantía de la prestación contributiva por desempleo. A tal efecto, la duración de la prestación estará en función únicamente de los períodos de ocupación cotizada en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, de conformidad con la escala prevista en el art. 269 TRLGSS, en la que se prevé una duración mínima de 120 días y una máxima de 720. Por su parte, la cuantía de la prestación dependerá esencialmente del promedio de las cotizaciones por desempleo efectuadas durante los ciento ochenta días

<sup>12</sup> Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V. y QUINTANILLA NAVARRO, Y. R. (Dirs.): *Empleo y protección...* cit. pág. 230.

<sup>13</sup> Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V. y QUINTANILLA NAVARRO, Y. R. (Dirs.): *Empleo y protección...* cit. pág. 230.

anteriores a la situación legal de desempleo, si bien, con los límites máximos y mínimos previstos por el art. 270 TRLGSS en función de las responsabilidades familiares del beneficiario.

Pese a que la prestación contributiva por desempleo no tenga en cuenta el factor edad, como acertadamente se ha indicado, “*el factor mayor edad no tiene aquí una relevancia directa, aunque puede pensarse que sí indirecta ya que los trabajadores de más edad suelen tener unas remuneraciones más elevadas, lo que repercute en unas bases de cotización más altas y su mayor estabilidad previa en el empleo les puede facilitar el acceso a una prestación de mayor duración*”<sup>14</sup>.

En todo caso, sí que hay dos elementos de la regulación de la prestación contributiva de desempleo que pueden afectar negativamente a los trabajadores maduros que se encuentran en tránsito entre la pérdida del empleo y el acceso a la jubilación. En primer lugar, la previsión de una duración máxima de la prestación contributiva por desempleo de 720 días con independencia del tiempo que se haya cotizado, de la edad del beneficiario y del tiempo que le falte para acceder a la jubilación<sup>15</sup>. Se trata de un período relativamente breve que, en no pocas ocasiones, dejará al trabajador maduro que ha perdido su empleo lejos de la posibilidad real de reincorporarse al mercado de trabajo y, al mismo tiempo, de la edad que le permita acceder a la jubilación, lo que le obligará a transitar por diferentes tipos de ayuda mucho menos favorables. En este punto, se ha puesto de manifiesto que la duración de este nivel de protección es más limitado que en otros países de nuestro entorno y que la duración de este nivel de protección no tiene en cuenta en ningún caso la edad madura del beneficiario<sup>16</sup>. A tal efecto, en relación con los trabajadores maduros podría ampliarse la duración de la prestación en aquellos supuestos en que se acrediten cotizaciones superiores a los seis años que actualmente se toman en consideración. No en vano, no es de recibo que trabajadores maduros que acreditan cotizaciones por desempleo en muchas ocasiones superiores a 20 años acaben recibiendo únicamente 720 días de prestación por desempleo del nivel contributivo, cuando son notorias sus dificultades de retorno al mercado laboral.

En segundo lugar, el cálculo de la cuantía de la prestación contributiva por desempleo acostumbra a suponer una significativa disminución de rentas de los trabajadores maduros que, en no pocas ocasiones, hasta la pérdida del empleo, se encontraban entre los trabajadores mejor pagados<sup>17</sup>. Esta circunstancia se vio especialmente agravada tras la reducción del porcentaje a aplicar a la base reguladora a partir del 181 día de la prestación desde el anterior 60 al actual 50 % llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 20/2012<sup>18</sup>. Asimismo, la actual configuración de los topes máximos y mínimos de la prestación por desempleo no favorecen especialmente al colectivo de los trabajadores maduros que en muchas ocasiones ya no pueden acreditar responsabilidades familiares.

Por el contrario, lo que sí resulta especialmente atractivo de la prestación contributiva por desempleo en relación con los trabajadores maduros es la circunstancia de que durante la percepción de la prestación por desempleo se cotice por la contingencia de jubilación, lo que supone que el trabajador de mayor edad durante el tiempo que sea beneficiario de esta prestación no va a ver

<sup>14</sup> Vid. GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo...” cit. pág. 272.

<sup>15</sup> VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones...” pág. 56, indica al respecto que el hecho de encontrarse acotada la prestación económica por desempleo en una temporalidad máxima actualmente dista mucho de reflejar la realidad del desempleo, especialmente de los trabajadores de más edad.

<sup>16</sup> Vid. DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 233. En cualquier caso, como indica PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela de la protección por desempleo. Los efectos económicos de la protección frente al paro*, Tesis Doctoral, Madrid, 2014, págs. 175 y 176, España se sitúa en cuanto a la duración de la prestación contributiva en nivel medio-alto de las economías europeas, por encima de la media (20 meses) junto con países como Portugal (también 24 meses), Finlandia, Francia y Alemania (23 meses). Los países más generosos en cuanto a la duración de su prestación son Bélgica, cuya duración es ilimitada, Dinamarca (48 meses) y Holanda (38 meses). Frente a estos, se sitúan a la cola Reino Unido (6 meses), Italia (7 meses) y Austria (9 meses).

<sup>17</sup> De la misma opinión, DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 232.

<sup>18</sup> PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 87, pone de manifiesto como esta modificación va a acentuar el efecto ya existente de la reducción de la tasa de reposición o tasa de sustitución, es decir, de la relación existente entre la prestación económica y los ingresos percibidos durante la relación laboral, a medida en que se alarga la situación de desempleo.

perjudicada su futura prestación por el hecho de encontrarse en situación de desempleo<sup>19</sup>. A tal efecto, el art. 273.1 TRLGSS prevé que *“durante el período de percepción de la prestación por desempleo, la entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social, asumiendo la aportación empresarial y descontando de la cuantía de la prestación (...) la aportación que corresponda al trabajador”*. Recuérdese al respecto que el art. 273.3 TRLGSS se limita a prever que *“cuando se haya extinguido la relación laboral, la cotización a la Seguridad Social no comprenderá las cuotas correspondientes a desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional”*, sin que se contemple ninguna peculiaridad respecto de los otros conceptos de cotización y, en particular, de la cotización por jubilación.

En todo caso, cabe recordar que tras el Real Decreto-Ley 20/2012, los beneficiarios de la prestación por desempleo pasaron a asumir el 100 % de su cotización y no el 65 % que anteriormente les correspondía, como consecuencia de la eliminación de la contribución a la Seguridad Social por parte de la entidad gestora de parte de la cotización que corresponde al trabajador en situación de desempleo<sup>20</sup>.

Por lo demás, cabe recordar que en la cotización durante el período de percepción de la prestación contributiva por desempleo la base de cotización correspondiente será el promedio de los últimos meses de ocupación, de modo que, con carácter general, no se verá alterada a la baja la base de cotización que correspondía al trabajador maduro antes de la pérdida de su empleo.

## **2.2. Los trabajadores maduros como beneficiarios específicos del subsidio por desempleo**

A diferencia de lo que sucede en el nivel contributivo de la protección por desempleo, que no toma en consideración la peculiar situación en la que se encuentran los trabajadores maduros, el nivel asistencial sí atiende a las especiales circunstancias de este colectivo y, muy especialmente, al hecho de que en no pocas ocasiones los trabajadores maduros se encuentran en un tránsito entre la pérdida “definitiva” de su empleo y el acceso a la jubilación. A tal efecto, se había señalado, si bien, en relación con la regulación anterior al Real Decreto-Ley 8/2019 que *“en el nivel asistencial de la protección por desempleo el factor de la edad y, en concreto, el factor mayor edad sí tiene una cierta trascendencia, utilizándose como parámetros de referencia los 45 años (ofreciéndose en este caso una protección simbólica) y los 55 años (con una protección mayor, pero mermada tras las últimas reformas). A diferencia del nivel contributivo, aquí sí parecen asumirse las dificultades particulares a las que se enfrentan los desempleados a partir de una cierta edad, especialmente a la hora de reincorporarse al mercado de trabajo y, ante la imposibilidad de hacerlo, se les da una cierta cobertura”*<sup>21</sup>.

La regulación del subsidio por desempleo y, por tanto, su papel como mecanismo de tránsito entre la pérdida “definitiva” del empleo y la jubilación de los trabajadores maduros ha sufrido en los últimos años un inusitado viaje de ida y vuelta. El viaje de ida se produjo al calor de la crisis económica y financiera iniciada en el año 2008 y de la necesidad de controlar el déficit público del Estado, de modo que el Real Decreto-Ley 20/2012 y el Real Decreto-Ley 5/2013 impactaron de un modo muy restrictivo en aquellos subsidios por desempleo que tenían como destinatarios a los trabajadores maduros, especialmente, el subsidio para mayores de 52 años, que en aquel momento, paso a ser para mayores de 55 años. Como ya se ha anticipado, el viaje de vuelta, especialmente por lo que respecta al subsidio que ahora vuelve a ser para mayores de 52 años, se ha producido, tras los

<sup>19</sup> DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 233, indican al respecto que *“el trabajador se beneficia de una prestación compleja –ingresos económicos y cotización a la Seguridad Social– un planteamiento muy ventajoso desde el punto de vista del cálculo de la futura pensión de jubilación”*.

<sup>20</sup> Se muestra crítico con esta medida al no encontrarla justificada, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “Reformas en materia de Seguridad Social y empleo derivadas de la crisis económica (Ley 3/2012, de 6 de julio, y Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio)”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 353 y 354, 2012, pág. 94.

<sup>21</sup> Vid. GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo...” cit. pág. 273.

primeros síntomas de recuperación económica, mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2019.

Los subsidios por desempleo que toman en consideración la edad de sus beneficiarios y, en concreto, de los trabajadores maduros son el subsidio de mayores de 45 años con responsabilidades familiares; el subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares y, fundamentalmente, el subsidio para mayores (ahora) de 52 años, también conocido como subsidio de prejubilación. Veamos brevemente en que consiste cada uno de estos supuestos.

### A) El subsidio de mayores de 45 años con responsabilidades familiares

El subsidio de mayores de 45 años con responsabilidades familiares no constituye realmente un subsidio específico, sino que se incardina dentro del subsidio por responsabilidades familiares. A tal efecto, pueden acceder a este subsidio todos los trabajadores desempleados que han agotado la prestación por desempleo, sea cual sea su duración, siempre que tengan responsabilidades familiares y con independencia de su edad (art. 274.1.a) TRLGSS). En consecuencia, el hecho de tratarse de trabajadores mayores de 45 años no se configura como un requisito de acceso a este subsidio, sino simplemente como un factor que modula la duración del mismo (art. 277.1.a) TRLGSS)<sup>22</sup>. Así pues, si bien, con carácter general la duración del subsidio por desempleo será de 6 meses prorrogables hasta 18, si se trata de beneficiarios mayores de 45 años y se ha agotado una prestación por desempleo de, al menos 120 días, la prórroga del subsidio puede extenderse hasta los 24 meses y si se es mayor de 45 años y se ha agotado una prestación de, al menos, 180 días, el subsidio se puede prorrogar hasta 30 meses. Como puede observarse, en estos supuestos hay dos factores que inciden en la duración del subsidio de desempleo, la edad, es decir, tratarse de mayores de cuarenta y cinco años, y la duración de la prestación por desempleo de la que se ha sido beneficiario con anterioridad, es decir, ciento veinte o ciento ochenta días<sup>23</sup>. En todo caso, siendo significativos estos incrementos en la duración de la prestación, lo son únicamente de forma relativa, no en vano, si se trata de menores de 45 años que han agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días, el subsidio también se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.

### B) El subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares

El subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares, a diferencia de lo que sucedía con el subsidio de mayores de 45 años con responsabilidades familiares, sí se configura como un supuesto de subsidio por desempleo específico de los trabajadores maduros, no en vano, se dirige a trabajadores desempleados que han agotado la prestación por desempleo del nivel contributivo y son mayores de 45 años, aunque carezcan de responsabilidades familiares (art. 274.1.b) TRLGSS)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Como señala PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 223, el requisito de tener responsabilidades familiares da lugar a la entrada en un determinado ámbito de protección en lo que hace a la duración y, a partir de ese momento, en combinación con el de la edad, se concreta la duración de la prórroga en la protección.

<sup>23</sup> PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 224, señala al respecto que en relación con el requisito de la edad, puede decirse que no viene a ser más que una manifestación de la especial atención, en lo que hace a la duración del subsidio, que la normativa presta a los trabajadores de edad madura como consecuencia de las importantes dificultades de reincorporación al trabajo que los mismos suelen padecer. En todo caso, el mismo autor PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 241, mantiene que “*el elemento de la edad, apenas tiene incidencia, pues la carencia de responsabilidades familiares da lugar a un exiguo subsidio de seis meses (frente a la denegación de quienes no alcanzan los 45 años) y, dentro del grupo de quienes ostentan tales responsabilidades, implica también una diferencia de seis meses entre casos comparables o próximos*”.

<sup>24</sup> Como pone de manifiesto, PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 158, “*en el caso del subsidio para mayores de 45 años, es el elemento de la edad el que actúa como mecanismo de activación del acceso, siendo las responsabilidades familiares (más bien su carencia) un elemento accesorio que permite distinguirlo, fundamentalmente en lo que hace a la protección dispensada, del anterior. Dicho de otra forma, es la edad avanzada del trabajador (y las dificultades de encontrar un puesto de trabajo en tales circunstancias) la que explica que se abra una excepción al supuesto anterior, permitiéndose que se pueda mantener la protección frente al paro que el sistema dispensa aun cuando no se ostenten responsabilidades familiares*”. Vid. también, BASEIRA MARTÍ, J.: *L'estatut ocupacional dels treballadors a (...)*

Para este supuesto se contempla un subsidio de seis meses improrrogables de duración (art. 277.1.b) TRLGSS). Como puede observarse, se trata de un subsidio de muy corta duración en relación con los otros subsidios que por regla general permiten su prolongación mediante el encadenamiento de una o diversas prórrogas y, en particular, en relación con el subsidio previsto para quienes tengan responsabilidades familiares que puede llegar a extenderse, en el caso de los mayores de 45 años, hasta un máximo de 30 meses. Si bien, resulta razonable tomar en consideración las responsabilidades familiares a la hora de fijar la cuantía del subsidio, no parece proporcional un tratamiento tan diferenciado para quien, aun careciendo de las mismas, puede igualmente encontrarse en situación de necesidad y tener las mismas dificultades de acceso al mercado de trabajo<sup>25</sup>.

La duración tan corta del subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares comporta, además, que se trate de un instrumento poco útil para los trabajadores maduros, puesto que en este corto período de tiempo –6 meses improrrogables– parece más que difícil que este colectivo pueda obtener un nuevo puesto de trabajo, sobre todo si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones anteriormente ya se ha transitado durante un largo período de tiempo por la prestación por desempleo del nivel contributivo sin haber alcanzado este objetivo. Pero además, tampoco se muestra como un instrumento útil para acompañar al trabajador maduro en su tránsito desde el empleo a la jubilación, puesto que salvo casos excepcionales, es difícil pensar que estos seis meses sean precisamente los que necesita el trabajador para acceder a la jubilación o, en su caso, al subsidio para mayores (ahora) de 52 años; por el contrario, lo normal es que tras la finalización del subsidio para mayores de 45 años aún no se haya alcanzado esta edad, lo que puede dar lugar a situaciones de desprotección o, en su caso, que tenga que acudir a otros mecanismos de protección por desempleo aún menos protectores.

### C) El subsidio para mayores de 52 años o subsidio de prejubilación

El último y principal subsidio que toma en consideración la edad de sus beneficiarios y, específicamente, la circunstancia de que se trate de trabajadores maduros, es el subsidio para mayores (ahora) de 52 años, conocido también como subsidio de prejubilación<sup>26</sup>, no en vano, este subsidio se configura como el principal instrumento de acompañamiento de los trabajadores maduros hacia la jubilación<sup>27</sup> o, en otros términos, el último recurso para asegurar la protección social hasta la salida de la vida activa en aquellos casos en que no se logre retornar al empleo<sup>28</sup>. A tal efecto, el art. 274.4 TRLGSS establece que *“podrán acceder al subsidio los trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores, hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo*

---

partir de 45 anys. L'abast de les mesures jurídiques d'ocupació, jubilació i discriminació per raó d'edat, Tesis Doctoral, Girona, 2013, pág. 224.

<sup>25</sup> A tal efecto, GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo...” cit. pág. 274, considera que *“esta diferencia puede ser discutible, ya que si bien, sin duda, deben tenerse en cuenta y protegerse las responsabilidades familiares a la hora de reconocer una ayuda asistencial como es ésta, ello no puede llevar a desproteger a quien no las tiene pero que también, obviamente, debe poder subsistir”*. En parecidos términos, PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 241, indica que *“si se entiende que los trabajadores mayores de 45 años tienen especiales dificultades de acceso a un puesto de trabajo, no se alcanza a entender por qué la duración tiene un diferencial tan grande, es tres veces menor, en el caso de que se carezcan de responsabilidades familiares”*.

<sup>26</sup> Vid. LÓPEZ CUBRE, L.: La prejubilación... cit. pág. 268. Vid. también, TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El subsidio de prejubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª edición, 1999 y MÁRQUEZ PRIETO, A.: *La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, pág. 203.

<sup>27</sup> Vid. DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 234. Vid. también, ESTEBAN LEGARRETA, R.: “El papel del subsidio de mayor de 52 años...” cit. págs. 208 a 230.

<sup>28</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: “La reforma de la protección por desempleo”, en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. (Dir.): *Las reformas laborales y de Seguridad Social*, Lex Nova, Thomson Reuters, Madrid, 2014, cit. pág. 482.

*de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Si en la fecha en que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en los apartados anteriores, los trabajadores no hubieran cumplido la edad de cincuenta y dos años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar el subsidio cuando cumplan esa edad. A estos efectos, se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días, no computándose los periodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario”.*

### **a) Requisitos de acceso al subsidio para mayores de 52 años o subsidio de prejubilación**

Como fácilmente puede observarse, pese a la denominación genérica de subsidio para mayores de 52 años, se requieren muchos más requisitos que el de la edad para poder acceder a este subsidio. En consecuencia, además de los requisitos exigidos con carácter general para poder acceder a cualquier subsidio de desempleo, el subsidio para mayores de 52 años exige los siguientes requisitos específicos: tener cumplida la edad de 52 años; haber cotizado un periodo mínimo de 6 años por desempleo; y, finalmente, cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión de jubilación contributiva. Por el contrario, tras la reforma del subsidio de prejubilación llevada a cabo mediante el Real Decreto-Ley 8/2019, ya no se exige el tener cumplida la edad exigida en la fecha de agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo o tener cumplida esta edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio por desempleo o cumplirla durante su percepción.

Por lo que respecta al requisito que define a este subsidio, es decir, el requisito de la edad, en la actualidad se encuentra fijado en los 52 años. A tal efecto, el Real Decreto-Ley 8/2019 recupera la edad exigida con anterioridad al Real Decreto-Ley 20/2012 que había procedido a ampliarla desde la “tradicional” edad de 52 hasta los 55 años<sup>29</sup>. No cabe duda que con la ampliación de la edad de acceso al subsidio por desempleo hasta los 55 años se pretendía *“retrasar la salida del mercado de trabajo de los trabajadores maduros, en la medida en que si son despedidos “demasiado pronto” no podrán acceder a este subsidio especial”*, lo cual se consideraba como *“una decisión coherente con la tomada en materia de retraso de la edad de jubilación, al tiempo que refleja la pretensión del Gobierno de favorecer la tasa de actividad de los trabajadores maduros”*<sup>30</sup>. En esta dirección se pronunciaba la propia Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2012 que invocaba como justificación de esta medida dotar de sostenibilidad a largo plazo a este subsidio, así como cooperar con el objetivo de alargar la vida laboral de los trabajadores.

Con independencia de los más que discutibles argumentos que podían justificar esta ampliación de la edad exigida para acceder a este subsidio, lo que resulta indiscutible es que con esta medida quedaban sin protección un elevado número de trabajadores maduros que se habían visto expulsados del mercado laboral, especialmente en un momento de crisis económica, y que a pesar de tener cumplida la edad de 52 años, ya no podían acceder al subsidio de mayores (entonces) de 55 años, por no tener cumplida esta edad. Sin lugar a dudas, este colectivo de desempleados de 52 a 55 años pasó de golpe a tener mayores dificultades para poder enlazar su situación de desempleo “definitivo” con la protección de jubilación<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Recuérdese, en todo caso, que el requisito de tener 55 años no se trataba de una exigencia totalmente ajena a este subsidio, sino que, por el contrario, la Ley 31/1984, de 2 de agosto de protección por desempleo, ya reconocía la condición de beneficiario a los mayores de 55 años. No fue hasta el Real Decreto-Ley 3/1989, de medidas de carácter social, cuando se redujo esta edad de los 55 a los 52 años, vigente hasta la reforma del subsidio en 2012.

<sup>30</sup> Vid. DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 234.

<sup>31</sup> Vid. FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo...” cit. pág. 307. GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo...” cit. pág. 280, pone de manifiesto que nuevamente se ha impuesto el elemento económico sobre el social.

A título de ejemplo, en el primer trimestre de 2016 se contabilizaban 295.000 personas paradas con edades comprendidas entre los 52 y 54 años de edad, de los cuales, el 65,9 %, era parados de larga duración, es decir, personas que se enfrentaban a una gran dificultad para conseguir un nuevo empleo y que necesitaban algún tipo de prestación sustitutiva de las rentas salariales. En este contexto, los datos registrados por el SEPE han venido mostrando una evolución del subsidio para mayores de 52 años (de 55 años a partir de 2012) marcada por dos fenómenos: el crecimiento registrado a partir de 2009 como efecto de la crisis y la brusca caída a partir de 2012 como efecto de la modificación normativa. Esta brusca caída se atribuye básicamente a la concurrencia de tres factores: la modificación de la edad de acceso, el endurecimiento de los requisitos para acceder al subsidio y la mejora relativa del empleo en la franja de edad entre los 52 y 54 años que había tenido lugar en los últimos años<sup>32</sup>. Todo ello supuso que durante este periodo se hubiera alterado la composición de la protección por desempleo en la franja de 50 a 54 años, de modo que disminuyeron tanto las prestaciones contributivas como las asistenciales al tiempo que crecieron el número de personas que pasaron a percibir la renta activa de inserción<sup>33</sup>.

La Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 8/2019 invoca precisamente esta caída de beneficiarios del subsidio de prejubilación como justificación para llevar a cabo una modificación de su régimen jurídico y que, además, la misma se llevara a cabo mediante una Real Decreto-Ley. A tal efecto, indica que *“las modificaciones del subsidio por desempleo para mayores de 52 años se justifican en la situación de necesidad que viven más de 114.000 personas que no tienen derecho al acceso a la protección contributiva ni asistencial y que, con esta reforma, pasan a estar cubiertas por el sistema de protección por desempleo”*.

Con esta finalidad, como ya se ha indicado, el Real Decreto-Ley 8/2019 vuelve a instaurar la edad de 52 años como edad que permite el acceso al subsidio de prejubilación, lo que va a posibilitar que se incremente sustancialmente el número de beneficiarios del mismo, al incorporarse ahora todas las personas que tienen una edad comprendida entre los 52 y 54 años.

Pero es que, además, la normativa anterior al Real Decreto-Ley 8/2019 no se limitaba a exigir que el beneficiario tuviera una edad de 55 años, sino que el mismo debía tener cumplida esta edad en la fecha de agotamiento de una prestación o un subsidio por desempleo o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio. Este requisito, también introducido por el Real Decreto-Ley 20/2012, en la práctica supuso la imposibilidad de acceder a este subsidio a todos aquellos que en el momento de agotar una prestación por desempleo o el derecho a un subsidio no acreditaran el requisito de 55 años de edad exigido en aquel momento. Esta previsión, a su vez, se vio reforzada tras la derogación que efectuó el Real Decreto-Ley 5/2013 del art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (en adelante, Real Decreto 625/1985) que permitía acceder a este subsidio a aquellos trabajadores que habían agotado con anterioridad una prestación por desempleo y no habían accedido al subsidio por no acreditar la edad requerida o, habiendo accedido a otra modalidad de subsidio, lo habían agotado ya antes de cumplir la mencionada edad. Desde un punto de vista práctico, ello suponía que el acceso al subsidio por desempleo para mayores (entonces) de 55 años debía hacerse sin solución de continuidad desde el agotamiento de una prestación contributiva o de un subsidio por desempleo, no pudiendo acceder al mismo quienes cumplieran el requisito de la edad con posterioridad<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Vid. FUNDACIÓN 1 DE MAYO: *I Trimestre 2016: Mercado de trabajo y protección por desempleo*, Informes, núm. 121, junio 2016, pág. 36. Vid. también, PÉREZ DEL PRADO, DANIEL: “Las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo”, *Temas Laborales*, núm. 14, 2019, págs. 187 y 188.

<sup>33</sup> FUNDACIÓN 1 DE MAYO: *I Trimestre 2016: Mercado de trabajo...* cit. pág. 37.

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ PRATS, C.: “La regulación del subsidio por desempleo...” cit. pág. 309. En la misma dirección, VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones...” pág. 62, indica que *“queda claro así que el cumplimiento de esa edad en momento posterior a los señalados no permite el acceso al subsidio para mayores de 55 años, reforzando la conexión de este subsidio con los supuestos anteriores de los que necesariamente debe derivarse pero exigiendo una coincidencia (...)*

El Real Decreto-Ley 8/2019 viene a restituir también en este punto la situación anterior a la reforma de 2012 al suprimir el requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio de prejubilación, lo que implica que el beneficiario podrá tener acceso al mismo cuando cumpla esa edad con independencia de las circunstancias que acompañen tal situación<sup>35</sup>. A tal efecto, el párrafo segundo del art. 274.3 TRLGSS indica que “*si en la fecha en que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en los apartados anteriores, los trabajadores no hubieran cumplido la edad de cincuenta y dos años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar el subsidio cuando cumplan esa edad. A estos efectos, se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días, no computándose los periodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario*”.

Más allá de la voluntad del legislador de facilitar el acceso a este subsidio de prejubilación, como justificación de esta medida se alega en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 8/2019 la incorporación de la jurisprudencia ya existente en esta cuestión. Efectivamente, cabe recordar que la jurisprudencia anterior a la reforma de 2012 ya estaba admitiendo la posibilidad de acudir a este subsidio, aunque no se hubiera mantenido la inscripción como desempleado de forma ininterrumpida, llevando a cabo una interpretación ciertamente flexibilizadora del marco normativo vigente. A título de ejemplo, la STS de 17 de abril de 2000 (núm. rec. 3086/1998)<sup>36</sup>, al valorar la exigencia de inscripción como desempleado de forma ininterrumpida concluye que “*tal requisito de figurar inscrito como demandante de empleo durante el periodo comprendido entre la situación legal de desempleo y la fecha de solicitud del subsidio es sólo uno de los medios acreditativos de la subsistencia de la voluntad del solicitante del subsidio de permanecer en el mercado de trabajo y de no querer separarse del sistema de la Seguridad Social, siendo su finalidad la de completar la acreditación de que se reúnen las condiciones para estar incluido en alguno de los supuestos que dan lugar a la percepción del subsidio a favor de los que han conservado la voluntad de emplearse*”<sup>37</sup>.

Pero es que, además, el Tribunal Supremo también había efectuado una interpretación flexibilizadora del requisito de tener cumplida la edad de acceso al subsidio en la fecha de agotamiento de una prestación o un subsidio por desempleo o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio. A tal efecto, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 27 de marzo de 2019 (núm. rec. 468/2016)<sup>38</sup> y de 23 de octubre de 2019 (núm. rec. 2380/2017)<sup>39</sup>, alineándose con la doctrina formulada por algunos tribunales superiores de justicia, había concluido que el agotamiento del subsidio propio de la renta activa de inserción debía asimilarse al de los otros subsidios por desempleo cuando se trataba de abrir el acceso al específico subsidio por prejubilación, no en vano, la renta activa de inserción se configura como una modalidad de protección por desempleo, configurándose como otro nivel o subgénero más de dicha acción protectora por desempleo<sup>40</sup>.

---

*temporal entre la prestación o el subsidio que da acceso al subsidio para mayores de 55 años y el cumplimiento de esa edad”.*

<sup>35</sup> PÉREZ DEL PRADO, D.: “Las medidas en materia de protección...” cit. pág. 183.

<sup>36</sup> RJ2000\5882.

<sup>37</sup> Vid. también, las SSTs de 20 de junio de 2007 (núm. rec. 1093/2006 – RJ2007\6851), de 14 de febrero de 2005 (núm. rec. 1612/2004 – RJ2005\2966) y 30 de abril de 2001 (núm. rec. 1575/2000 – RJ2001\4617).

<sup>38</sup> RJ2017\5878.

<sup>39</sup> RJ2019\4435.

<sup>40</sup> Un comentario de esta doctrina en MORENO GENÉ, J.: “Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación. Comentario de la STS de 23 de octubre de 2019”, *IUSLabor*, núm. 2, 2020.

Tras la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 8/2019, por tanto, aunque los trabajadores no hayan cumplido la edad de cincuenta y dos años exigida ahora para acceder al subsidio de prejubilación en la fecha en la que cumplan los requisitos previstos, pero, desde dicha fecha, permanezcan inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar igualmente el referido subsidio cuando cumplan esa edad. A tal efecto, se considera que se cumple dicho requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días, no computándose los períodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último supuesto, sin embargo, se prevé que el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario.

El tercer requisito exigido para acceder al subsidio de prejubilación consiste en haber cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral. Este requisito que constituye una clara manifestación del elemento contributivo que acompaña al subsidio por desempleo, en principio, no debe constituir un gran obstáculo para que los trabajadores maduros puedan acceder a este subsidio, no en vano, si cumplen con el requisito de cotización necesario para acceder a la pensión de jubilación contributiva también cumplirán con la exigencia de haber cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral. No faltan, sin embargo, supuestos en que el incumplimiento de este requisito ha vetado el acceso al subsidio de prejubilación<sup>41</sup>.

El cuarto requisito que debe satisfacerse para acceder al subsidio de prejubilación consiste en cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Esta exigencia debe ponerse en relación, a su vez, con la duración del subsidio de prejubilación prevista en el art. 277.3 TRLGSS, que prevé que este subsidio se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

En consecuencia, este requisito de acceso al subsidio de prejubilación, supone, a su vez, el elemento que determina la duración del mismo, no en vano, éste se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación. Por el contrario, no incide ni en los requisitos de acceso, ni en la duración del subsidio el hecho de que el beneficiario cumpla los requisitos exigidos para acceder a una pensión no contributiva de jubilación<sup>42</sup>.

Esta previsión, incorporada ahora por el Real Decreto-Ley 8/2009 supone un vuelco a la regulación incorporada en su momento por el Real Decreto-Ley 20/2012, en virtud del cual *“en el supuesto previsto en el artículo 274.4, el subsidio se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades”*. La redacción del precepto incorporada en el año 2012 que modificaba la introducida en su momento por la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (en adelante, Ley 35/2002), obligó a tener que precisar cuál debía ser su alcance y, en particular, si la referencia que se realizaba a cualquiera de las modalidades de la pensión contributiva de jubilación incluía a la jubilación anticipada. La respuesta a esta cuestión no era baladí puesto que de la misma podía depender en gran medida la cuantía de la futura pensión de jubilación que pudiera corresponder a los beneficiarios del subsidio.

<sup>41</sup> Vid. STSJ de Andalucía (Sevilla) de 22 de septiembre de 2016 (AS\2016\1572).

<sup>42</sup> Vid. RUANO ALBERTOS, S.: “Análisis del subsidio por desempleo para mayores de 52 años. Pronunciamientos de los Tribunales de Justicia Comunitarios. A propósito de la Sentencia 1999/32, de 25 de febrero de 1999. Caso Ferreiro Alvíte”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 32, 2001, pág. 206.

Pues bien, la respuesta a la cuestión planteada no podía ser más que afirmativa<sup>43</sup>, de modo que si el desempleado mayor de 55 años cumplía los requisitos exigidos para acceder a la jubilación anticipada, no podría acceder al subsidio para mayores (entonces) de 55 años y en el supuesto que ya hubiera accedido al mismo con anterioridad, se le extinguiría, todo ello, con independencia de que el mismo solicitara o no dicha pensión de jubilación anticipada<sup>44</sup>. Esta afirmación servía, además, tanto para el supuesto en que se cumplieran los requisitos para acceder a la jubilación anticipada voluntaria como a la involuntaria. Como fácilmente puede imaginarse, esta previsión tenía importantes efectos puesto que, aunque no se estableciera de un modo expreso la obligación de los beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de 55 años de jubilarse de forma anticipada, sí que *de facto* se venía a obligar a los mismos a solicitar dicha jubilación anticipada con las correspondientes reducciones de la cuantía de la pensión de jubilación que de ello se desprendían, siempre muy elevadas, especialmente en el supuesto en que el beneficiario del subsidio se viera abocado a solicitar la jubilación anticipada voluntaria<sup>45</sup>. Además, por si esto fuera poco, con esta medida se dirigía al trabajador maduro de mayor edad desde una situación de búsqueda de empleo o al menos con la potencialidad de buscarlo, a una situación de pensionista de jubilación definitivamente alejado de la vida activa laboral, situación que, habitualmente, pasaba a ser irreversible<sup>46</sup>. En definitiva, la reforma introducida en 2012 suponía una limitación a la prolongación de la vida activa, al acelerar el tránsito hacia la jubilación y una disminución de la cuantía de la pensión de jubilación obtenida, al forzarse la aplicación de los coeficientes reductores por jubilación anticipada<sup>47</sup>.

No cabe duda que el alcance de esta previsión obligaba a los beneficiarios del subsidio para mayores de 55 años a hacer sus cálculos a la hora de acceder a según qué tipo de trabajos, especialmente, cuando los mismos se encontraban próximos a la edad de 61 años, no en vano, si el contrato no finalizaba por una de las causas previstas para acceder a la jubilación anticipada involuntaria, no se podría acceder posteriormente a esta vía de jubilación, pudiendo verse obligado a jubilarse anticipadamente de forma voluntaria en condiciones mucho más desfavorables<sup>48</sup>.

La regulación ahora vigente introducida por el Real Decreto-Ley 8/2019, sin embargo, vuelve una vez más a la situación anterior al Real Decreto-Ley 20/2012, de modo que el subsidio por desempleo se podrá volver a percibir hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación que corresponde en cada caso al beneficiario.

En cualquier caso, tampoco está del todo claro que esta reformulación, aunque tácita, del requisito para acceder al subsidio de mayores (ahora) de 52 años, consistente en cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la jubilación ordinaria de jubilación, no siga teniendo algunas consecuencias negativas, puesto que, como se pondrá de manifiesto más adelante, supone ampliar el tiempo de percepción del subsidio con las limitadas cotizaciones por jubilación que el mismo contempla, lo cual, repercute también de un modo negativo en la base reguladora y, por extensión, en la cuantía de la futura pensión de jubilación, además de que la pensión de jubilación empezará a percibirse más tarde.

<sup>43</sup> Vid. STSJ de Asturias de 23 de enero de 2015 (JUR/41718/2015).

<sup>44</sup> Vid. BASEIRA MARTÍ, J.: *L'estatut ocupacional dels treballadors a partir de 45 anys...* cit. pág. 210.

<sup>45</sup> En la misma dirección, VICENTE PALACIO, A.: "Tránsitos y conexiones..." pág. 63, indica que "se dispone así lo que aparecen como jubilaciones, si no forzadas, si forzadas, pues el trabajador debe elegir entre pasar a cobrar la pensión de jubilación, con aplicación de los coeficientes reductores de la cuantía que correspondan, o quedarse sin el subsidio (y consiguiente cotización por jubilación), a la espera del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, con la incidencia que esta eventual pérdida de cotización –salvo suscripción de convenio especial a cargo del trabajador– implica en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación".

<sup>46</sup> Vid. FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: "Reformas en materia de Seguridad Social..." cit. pág. 105. En la misma dirección, MARTÍNEZ BARROSO, M. DE LOS R.: "La contrarreforma del subsidio de prejubilación. Una necesaria lectura de género", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 435, 2019, pág. 19, se refiere al carácter "irrevocable" de esta situación.

<sup>47</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: "Las medidas en materia de protección..." cit. pág. 184.

<sup>48</sup> Vid. GALA DURÁN, C.: "Análisis crítico de la protección por desempleo..." cit. pág. 281.

Por lo demás, debe llamarse la atención sobre el hecho de que para el acceso al subsidio para mayores de 52 años se exige cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, lo cual no cabe duda que exige una larga carrera de cotización, de cómo mínimo 15 años de carencia genérica y 2 años de carencia específica; especialmente este segundo requisito supone un nuevo obstáculo para un número importante de potenciales beneficiarios del mismo<sup>49</sup>. A tal efecto, se ha indicado que el requisito de carencia *“comporta que el sacrificio asumido por el sistema de Seguridad Social en aras de que la persona sea protegida mediante un subsidio asistencial y acceda finalmente a la pensión de jubilación no genera costes de relevancia a cargo de la empresa, pero sí sobre el trabajador de edad, con una manifiesta falta de equilibrio entre los sacrificios asumidos por el trabajador y por la Administración pública –a la sazón representada por el SEPE– y la escasa incidencia que tienen sobre el empresario los despidos sobre trabajadores de edad”*<sup>50</sup>.

Una vez expuestos los elementos identificativos de cada uno de los subsidios por desempleo que toman en consideración la edad de los beneficiarios y, en concreto, que se trate de trabajadores maduros, vamos a detenernos en aquellos elementos más o menos comunes a todos ellos.

En primer lugar, junto a los requisitos específicos de acceso a cada uno de estos subsidios, cabe recordar los requisitos exigidos genéricamente para poder acceder a cualquier tipo de subsidio. A tal efecto, se exigen los siguientes requisitos: a) Estar parado y figurar inscrito como demandante de empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales; b) Permanecer inscrito como demandante de empleo durante el plazo de un mes; y c) Carecer de rentas en los términos previstos en la norma.

Sin lugar a dudas, de estos requisitos, el que mayor incidencia puede tener en relación con los trabajadores maduros es el requisito de carecer de rentas en los términos previstos en la norma, no en vano, resulta habitual que los desempleados de edad madura, después de toda una vida de trabajo y, en ocasiones, de ahorro, puedan disponer de algún patrimonio o de determinados ingresos que les priven de acceder a estos subsidios<sup>51</sup>. Vale la pena, por tanto, detenerse, aunque sea brevemente, en el alcance de esta exigencia.

La concreción del requisito de carencia de rentas se lleva a cabo con carácter general en el art. 275.2 TRLGSS según el cual *“se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas (...) cuando el solicitante o beneficiario carezca de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”*.

Para el supuesto del subsidio para trabajadores mayores (entonces) de cincuenta y cinco años, además, este requisito se había endurecido notablemente tras la última reforma, no en vano, tras el Real Decreto-Ley 5/2013 se preveía que *“en el caso del subsidio para trabajadores mayores de cincuenta y cinco años previsto en el art. 274.4, aunque el solicitante carezca de rentas en los términos establecidos en este artículo, si se tiene cónyuge y/o hijos menores de veintiséis años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de*

<sup>49</sup> A tal efecto, TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El subsidio...* cit. pág. 49. Vid. también DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 234. Sobre algunos de los problemas que puede plantear esta exigencia vid. STSJ de Islas Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 14 de junio de 2016 (AS\2016\1308), STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2016 (núm. rec. 1658/29015 –AS\2016\1187).

<sup>50</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M. DE LOS R.: “La contrarreforma del subsidio...” cit. págs. 30 y 31.

<sup>51</sup> COLLADO GARCÍA, L. y PIQUERAS PIQUERAS, M. DEL C.: *El subsidio por desempleo...* cit., ya indicaban al respecto que *“teniendo el subsidio como finalidad el facilitar el acceso a la jubilación de los trabajadores de edad avanzada, que por sus circunstancias personales presentan mayor dificultad para integrarse en el mercado de trabajo, difícilmente puede ser coherente con tal finalidad la existencia de una situación de indigencia económica del solicitante, que expulsaría del sistema de la Seguridad Social a todos aquellos que, pese a una dilatada vida laboral, percibieran por cualquier vía ingresos superiores al 75 % del SMI, dificultando con ello el acceso ulterior a la pensión de jubilación”*.

*carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias*". Este requisito de carencia de rentas debía acreditarse tanto en el momento del hecho causante y de la solicitud del subsidio, como durante la percepción del mismo (art. 275.5 TRLGSS).

En este punto, llamaba especialmente la atención la mayor exigencia del requisito de carencia de rentas para acceder al subsidio para mayores (entonces) de 55 años, no en vano, exclusivamente para este colectivo se tomaba en consideración la unidad familiar a la hora de verificar el cumplimiento de este requisito, de modo que, aunque el solicitante del subsidio careciera de rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, podía verse privado del subsidio si el cómputo de todas las rentas de la unidad familiar –cónyuge y/o hijos menores de veintiséis años, o mayores incapacitados o menores acogidos– superaba esta cantidad<sup>52</sup>. Con esta previsión se reforzaba el carácter asistencial del subsidio por desempleo para mayores (entonces) de 55 años, puesto que el mismo únicamente otorgaba protección de forma subsidiaria a los recursos económicos de los que pudiera disponer no solo el solicitante, sino toda su unidad familiar. Llamaba especialmente la atención que el subsidio de prejubilación que en toda su configuración responde a atributos individuales y privativos del beneficiario, contemplara requisitos que sobrepasaban la situación del individuo y tomaban en consideración la situación económica familiar<sup>53</sup>.

Una vez más, esta medida parecía responder única y exclusivamente al contexto de crisis económica y de recortes presupuestarios que inspiraron las reformas del subsidio por desempleo efectuados durante los años 2012 y 2013, habiendo contribuido a la reducción inmediata del número de beneficiarios del subsidio por desempleo<sup>54</sup>. Pero como acertadamente se puso de manifiesto, *“desde una lógica social este nuevo requisito es menos entendible ya que ese desempleado queda fuera del mercado de trabajo –ante la dificultad de acceder a un nuevo empleo– y también de la protección social y tampoco cotizará por la contingencia de jubilación; circunstancia que (...) tendrá (...) consecuencias negativas en el futuro importe de su pensión. Se rompe pues, la conexión entre el desempleo y la jubilación sin ofrecer una mejora en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo y a la cotización al sistema de Seguridad Social de los desempleados de mayor edad”*<sup>55</sup>. Asimismo, dicha exigencia suponía una ruptura con la propia configuración y naturaleza jurídica del subsidio, en tanto que, como se ha puesto de manifiesto, *“lo decisivo aquí no es en principio la situación familiar, sino la propia situación personal ante el mercado de trabajo”*, puesto que su objeto principal es el de *“atender las especiales dificultades que tienen ciertos colectivos para encontrar un puesto de trabajo y hallar un medio de vida”*<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 156, llamaba la atención al respecto sobre la tendencia de considerar cada vez más en aquel momento la de la renta del núcleo familiar y no la del beneficiario como verdadero requisito de acceso.

<sup>53</sup> Vid. MARTÍNEZ BARROSO, M. DE LOS R.: *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pág. 598.

<sup>54</sup> Vid. ejemplos de la exclusión del acceso al subsidio de prejubilación por este motivo en STSJ de Castilla y León (Burgos) de 27 de junio de 2019 (AS/2019/106) y STSJ de Madrid de 11 de octubre de 2016 (núm. rec. 556/2016 – JUR/2016/252343).

<sup>55</sup> GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo...” cit. pág. 279. En la misma dirección, PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 156, indica que si bien, *“la consideración de las rentas familiares evita supuestos en los que, quedando salvaguardados los medios suficientes para la subsistencia por la unidad familiar (en ocasiones de forma sobrada), el trabajador podía acceder al subsidio, lo que parece contrario a esta forma de protección; sin embargo, se produce una falta de encaje completo en un tipo de prestación que es de naturaleza estrictamente individual”*. Vid. también, PÉREZ DEL PRADO, D.: “La reforma de la protección...” cit. pág. 486.

<sup>56</sup> Vid. LÓPEZ GANDÍA, J.: “El subsidio de desempleo y las responsabilidades familiares”, *Actualidad Laboral*, T. II, 1986, p. 1834.

Por lo demás, esta medida también tuvo un indudable impacto de género, no en vano, afectó en mayor medida a las mujeres, puesto que es más frecuente que sus parejas sigan en activo o bien sean ya pensionistas, impidiendo por ello a éstas acceder a este subsidio con los graves efectos que se acaban de describir, especialmente por lo que respecta al futuro acceso a la pensión de jubilación de las mujeres<sup>57</sup>.

Los graves efectos derivados de la nueva formulación del requisito de carencia de rentas en el subsidio por desempleo de los mayores (entonces) de 55 años que, sin lugar a dudas, excluía del mismo a un gran número de posibles beneficiarios y, fundamentalmente, beneficiarias, únicamente podrían haberse compensado mediante el recurso a la suscripción de un convenio especial por parte de quienes se vieran excluidos del acceso al subsidio. Sin embargo, el hecho de que la unidad familiar dispusiera de ingresos superiores en promedio al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional no garantizaba, ni mucho menos, que se dispusiera en todo caso de la capacidad económica suficiente para financiar los costes del citado convenio especial y, en su caso, la voluntad para hacerlo.

Esta previsión, sin embargo, tuvo una vigencia ciertamente efímera, no en vano, la misma fue expulsada del ordenamiento jurídico por la STC 61/2018, de 7 de junio (núm. rec. 3688/2013), que procedió a declarar la nulidad de la referida modificación del art. 275.2 TRLGSS llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 5/2013, es decir, de la que obligaba a tomar en consideración las rentas familiares a los efectos de acceso y, en su caso, posterior mantenimiento del subsidio de prejubilación<sup>58</sup>. Aunque la causa de anulación de dicha previsión se debió a motivos formales, en particular, a la falta de justificación del recurso al Real Decreto-Ley para llevar a cabo esta modificación, y no de fondo, los efectos prácticos fueron los mismos, a saber, la eliminación de dicha exigencia de nuestro ordenamiento jurídico. Llama la atención que, pese a estos antecedentes, la reforma del subsidio de prejubilación se haya llevado a cabo nuevamente a través de un Real Decreto-Ley, el referido, 8/2019; tal vez, a ello se deba que la Exposición de Motivos de la norma haya hecho ingentes esfuerzos por justificar el recurso a esta vía excepcional.

Los trascendentales efectos que la STC 61/2018 tuvo sobre esta materia obligaron al Servicio Estatal Público de Empleo a dictar una instrucción en fecha de 25 de julio, en la que se fijaban los nuevos criterios de actuación en relación con el requisito de carencia de rentas y que venía a recoger el criterio individual de rentas, en detrimento del familiar, a las solicitudes iniciales o de reanudación que se presentaron a partir de la referida sentencia del Tribunal Constitucional.

Pues bien, una vez más, como ha sucedido en otros aspectos, el requisito de la carencia de rentas también se ha visto alterado sustancialmente por el Real Decreto-Ley 8/2019, no en vano, dicha norma ha procedido a eliminar de forma expresa del texto legal la consideración de las rentas de la unidad familiar como requisito para el acceso al subsidio de prejubilación, de modo que únicamente deberán computarse las rentas propias del solicitante del subsidio de prejubilación, procediéndose de este modo a positivizar la práctica ya existente en la materia<sup>59</sup>. A tal efecto, la redacción actual del precepto únicamente indica que *“se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas exigido en el artículo anterior cuando el solicitante o beneficiario carezca de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”*.

Por su parte, el art. 275.4 TRLGSS desarrolla ampliamente cuáles son las rentas o ingresos computables a efectos de dar cumplimiento al requisito de carencia de rentas exigido para acceder a

<sup>57</sup> Vid. GALA DURÁN, C.: “Análisis crítico de la protección por desempleo...” cit. pág. 186. Vid. también, MARTÍNEZ BARROSO, M. DE LOS R.: “La contrarreforma del subsidio...” cit. pág. 22.

<sup>58</sup> Como no podía ser de otro modo, de un modo inmediato los tribunales laborales se hicieron eco de esta sentencia procediendo a inaplicar el requisito de las rentas familiares para poder acceder al subsidio de prejubilación. A título de ejemplo, vid. la STSJ de Madrid de 21 de diciembre de 2018 (núm. rec. 660/18 – AS/2019/1115).

<sup>59</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: “Las medidas en materia de protección social...” cit. pág. 187.

los diferentes subsidios de desempleo<sup>60</sup>. La regulación de esta cuestión también se vio endurecida tras el Real Decreto-Ley 20/2012 que, a diferencia de otros aspectos del régimen jurídico del subsidio de prejubilación, no se ha visto alterada posteriormente por el Real Decreto-Ley 8/2019, a pesar de las numerosas controversias que también suscita esta materia. A tal efecto, la redacción actual del precepto establece lo siguiente: *“A efectos de determinar los requisitos de carencia de rentas y, en su caso, de responsabilidades familiares, se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100 por ciento del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo no tendrá la consideración de renta. Ello con independencia de que el pago de la misma se efectúe en una sola vez o de forma periódica. Las rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto. El rendimiento que procede de las actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, se computará por la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para su obtención. Para acreditar las rentas la entidad gestora podrá exigir al trabajador una declaración de las mismas y, en su caso, la aportación de copia de las declaraciones tributarias presentadas”*.

Junto con los requisitos de acceso y permanencia en el subsidio de desempleo, también puede plantear alguna duda la exigencia a los mayores de 52 años de suscribir el compromiso de actividad previsto en el art. 300 TRLGSS en los mismos términos que se exige a otros perceptores de prestaciones o subsidios de desempleo, a tal efecto, se ha indicado de un modo acertado que la ley debería recoger algunos elementos generales que clarifiquen un alcance “realista” del compromiso de actividad cuando va referido a este colectivo de trabajadores maduros de mayor edad<sup>61</sup>.

### **b) Duración del subsidio para mayores de 52 años o subsidio de prejubilación**

El subsidio de desempleo para mayores de 52 años constituye una excepción a la duración de los subsidios por desempleo, la cual, si bien varía en función de cada supuesto específico, siempre tiene una duración limitada. Por el contrario, en relación con el subsidio de desempleo para mayores de 52 años, como ya se ha indicado, se admite una duración más extensa, puesto que el mismo *“se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación”* (art. 277.3 TRLGSS).

A *sensu contrario* no se establece una duración máxima del subsidio, sino que se admite la duración necesaria hasta que el beneficiario alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación. A tal efecto, se ha señalado que *“su carácter indefinido relativamente o de «puente» o «enlace» hacia la jubilación (...), lo configuran como la excepción más notable, en lo que respecta a la duración, del nivel asistencial y, de ahí, que pueda*

<sup>60</sup> PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 156, llama la atención al respecto sobre la tendencia de considerar cada vez mayor número de supuestos como renta computable.

<sup>61</sup> Vid. ESTEBAN LEGARRETA, R.: “El papel del subsidio de mayor de 52 años...” cit. pág. 230. Vid. también, CABEZA PEREIRO, J.: “Algunas consideraciones sobre la prejubilación a la vista de la doctrina reciente”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Tratado de Jubilación*, Lustel, Madrid, 2007, pág. 1300.

*considerarse como un elemento básico en lo que hace a la duración del conjunto de este nivel de protección*”<sup>62</sup>.

En el marco de estas coordenadas, la duración del subsidio de desempleo para mayores de 52 años se ha visto notablemente ampliada por el Real Decreto-Ley 8/2019, no en vano, en la regulación anterior de la materia, fruto de la reforma de 2012, se establecía que el subsidio “*se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades*”. Ello suponía que si el desempleado mayor de 55 años cumplía los requisitos para acceder a la jubilación anticipada, no podía acceder al subsidio para mayores(entonces) de 55 años y en el supuesto que ya hubiera accedido al mismo con anterioridad, el mismo debería verse extinguido<sup>63</sup>. Esta circunstancia, unida a la modificación de la edad de acceso al subsidio, que había pasado de 52 a 55 años, supuso que, en la práctica, de los 13 años que podía durar el subsidio en la regulación anterior al Real Decreto-Ley 20/2012, es decir, de los 52 a los 65 años, el mismo quedara limitado a 5 o 6 años, es decir, desde los 55 a los 60 o 61 años en que ya podía acudir a la jubilación anticipada<sup>64</sup>.

En definitiva, tras la reforma del año 2012 se produjo un importante endurecimiento en las condiciones de acceso al subsidio por desempleo, sin que el mismo se viera compensada por lo previsto por la disposición adicional octava del Real Decreto-Ley 5/2013, según el cual “*los trabajadores mayores de 55 años que hayan agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo o cualquiera de los subsidio por desempleo (...) o no tengan derecho a los mismos, tendrán la condición de colectivo prioritario para su participación en las acciones y medidas de políticas activas de empleo que desarrollen los Servicios Públicos de Empleo*”. Pues como acertadamente se indicó, no quedaba claro que esta previsión añadiera nada nuevo que garantizase en mayor medida la reinserción laboral de este colectivo<sup>65</sup>.

Como ya se ha indicado, tras el Real Decreto-Ley 8/2019, la duración del subsidio por desempleo se ha ampliado notablemente, no en vano, ahora se puede percibir nuevamente durante un período máximo aproximado de 13 años, que se iniciarían a los 52 años, siempre que el solicitante cumpla los requisitos exigidos, hasta el cumplimiento por el mismo de la edad ordinaria de jubilación, a saber, 65 o 67 años según las circunstancias personales del beneficiario.

### **c) Cuantía del subsidio por desempleo para mayores de 52 años o subsidio de prejubilación**

Por lo que respecta a la cuantía del subsidio por desempleo, tras el Real Decreto-Ley 20/2012 se procedió a la homogenización de todos los subsidios que toman en consideración el factor edad, al haberse suprimido el subsidio de desempleados de larga duración que preveía una cuantía distinta y superior a la prevista con carácter general para el resto de subsidios. Así pues, actualmente la cuantía del subsidio en todos estos supuestos se fija en el 80 % del indicador público de renta de efectos múltiples (en adelante IPREM) mensual vigente en cada momento (537,84 euros mensuales para el año 2020), que da lugar a una cuantía del subsidio por desempleo de 430,27 € mensuales.

<sup>62</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: *Intensidad, duración y tutela...* cit. pág. 181.

<sup>63</sup> SEMPERE NAVARRO, A. V.: “Medidas sociolaborales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (RDley 20/2012, de 13 de julio)”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, nº 5 (2012), indica al respecto que “*en suma: se pospone el momento de acceso (al aumentar la edad exigida) y se permite anticipar el de terminación del disfrute (al hacer lo propio con la extinción por posible acceso a jubilación anticipada), en coherencia con las pretensiones de ahorro que inspiran las modificaciones del RDL*”.

<sup>64</sup> Vid. FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “Reformas en materia de Seguridad Social...” cit. pág. 104. El autor considera al respecto que “*no me parece una medida del todo acertada porque con ella se realiza con mayor prontitud el tránsito de los trabajadores (beneficiarios de la protección por desempleo), desde una situación de búsqueda de empleo o al menos con la potencialidad de buscar un trabajo, a una situación, como es la de pensionista de jubilación, que en la mayoría de casos descarta la vuelta a la vida activa laboral. Y ello se agrava por la inferior cuantía de la pensión a causa de la aplicación de los coeficientes reductores sobre la misma*”. Vid. también, PÉREZ DEL PRADO, DANIEL: “La reforma de la protección...” cit. pág. 484.

<sup>65</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: “La reforma de la protección...” cit. págs. 486 y 487.

Ahora bien, en caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, tras la reforma de 2012 se cambió la percepción íntegra del subsidio prevista hasta el momento, de modo que en estos supuestos dicha cuantía pasó a percibirse en proporción a las horas previamente trabajadas. A tal efecto, el art. 278.1 TRLGSS pasó a establecer que *“en caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, dicha cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas en los supuestos previstos en los apartados 1.a), 1.b), 3 y 4 del artículo 274”*, de modo que esta previsión afectaba a los supuestos de subsidio por responsabilidades familiares, de subsidio de mayores de 45 años, de subsidio por cotización por desempleo insuficiente y al subsidio de prejubilación. Como puede observarse, en estos supuestos nos podíamos encontrar ante una cuantía del subsidio muy reducida que podía generar un riesgo grave de exclusión social y que a todas luces no cubría con la función del subsidio por desempleo<sup>66</sup>.

El Real Decreto-Ley 8/2019, sin embargo, ha limitado los efectos de esta previsión en relación con el subsidio de prejubilación, no en vano, en la redacción actual del art. 278 TRLGSS únicamente se prevé que en el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía del subsidio por desempleo se perciba en proporción a las horas previamente trabajadas en los supuestos de subsidio por responsabilidades familiares, subsidio de mayores de 45 años y subsidio por cotización por desempleo insuficiente, habiéndose eliminado, por el contrario, la referencia al subsidio de prejubilación, de lo que se desprende que en estos supuestos se percibirá íntegramente la cuantía correspondiente del subsidio por desempleo.

Por el contrario, el Real Decreto-Ley 8/2019 no ha incidido en modo alguno en la cuantía general del subsidio por prejubilación, manteniéndola en el 80 % del indicador público de renta de efectos múltiples (en adelante IPREM) mensual vigente en cada momento.

#### **d) Cotización del subsidio para mayores de 52 años o subsidio de prejubilación**

Tanto el subsidio de mayores de 45 años con responsabilidades familiares como el subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares no contemplan durante su percibo la cotización por la prestación de jubilación, de modo que estos periodos repercutirán muy negativamente en la cuantía de la base reguladora que corresponda en su momento a los beneficiarios de estos subsidios, no en vano, en estos supuestos deberá procederse a la cobertura de estas lagunas de cotización, de conformidad con las gravosas reglas previstas al respecto tras la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (en adelante, Ley 3/2012)<sup>67</sup>. A tal efecto, cabe recordar que en la actualidad únicamente los 48 primeros meses de lagunas de cotización se integran con el importe de la base mínima de cotización, mientras que las restantes se cubren con el 50 % de la citada base. Tratándose de trabajadores maduros, no cabe duda que ello comporta graves perjuicios de cara a la futura pensión de jubilación de los mismos.

Por el contrario, durante la percepción del subsidio para mayores de 52 años sí se cotiza por la contingencia de jubilación. A tal efecto, el art. 280.1 TRLGSS prevé que *“la entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de cincuenta y dos años. Las cotizaciones efectuadas conforme a lo previsto en el párrafo anterior tendrán efecto para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella en cualquiera de sus modalidades. En ningún caso dichas cotizaciones tendrán validez y eficacia para acreditar el periodo mínimo de cotización*

<sup>66</sup> Vid. DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 235.

<sup>67</sup> A tal efecto, VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones...” pág. 61, pone de manifiesto que ello da lugar a una ineficacia a la hora de conferir seguridad a las transiciones laborales, por el contrario, mantiene que ello mejoraría notablemente *“si se mantuviera la cotización por jubilación permanente en todos los supuestos, generalizando el tratamiento previsto para el subsidio para mayores de 55 años en este aspecto puntual”*. La autora es consciente del problema de financiación que ello puede suponer, por lo que mantiene que el coste debería imputarse al Servicio Público de Empleo Estatal y al trabajador, en los mismos términos que en el subsidio de prejubilación. Como término intermedio y ante la imposibilidad de asumir los costes se propone mantener la cotización como mínimo mientras que el trabajador realice acciones de formación.

*exigido en el artículo 205.1.b), que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274.4 ha debido quedar acreditado en el momento de la solicitud del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años*<sup>68</sup>.

El art. 280.3 TRLGSS, por su parte, establece las reglas por las que deberá regirse la cotización durante la percepción del subsidio para mayores de 52 años, estableciéndose al respecto que *“a efectos de determinar la cotización en el supuesto señalado en el apartado 2.a) anterior se tomará como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento y en los supuestos señalados en los apartados 1 y 2 b) anteriores se tomará como base de cotización el 125 por ciento del citado tope mínimo”*.

Cabe recordar que en este punto, el Real Decreto-Ley 20/2012 había introducido una modificación sustancial que afectaba de un modo negativo a la cuantía de la posterior pensión de jubilación a la que podían acceder los beneficiarios del subsidio de desempleo, no en vano, procedió a reducir la base de cotización por la que se cotizaba durante la percepción del subsidio para mayores (entonces) de 55 años, pasando del 125 % del tope mínimo de cotización vigente hasta el momento al 100 por 100<sup>69</sup>. Esta circunstancia ahondaba todavía más si cabe sobre la tradicional concepción de que la configuración del subsidio por desempleo incide negativamente en la “carrera de seguro” del trabajador maduro que se ha visto obligado a abandonar anticipadamente el mercado de trabajo<sup>70</sup>.

Nuevamente, el Real Decreto-Ley 8/2019 desanda el camino emprendido en esta materia por el Real Decreto-Ley 20/2012 y restituye la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 100 al 125 por ciento del tope mínimo de cotización vigente en cada momento. No cabe duda que esta mejora de la cotización de los beneficiarios del subsidio de prejubilación va a redundar en beneficio de la futura pensión de jubilación de los mismos.

En este punto cabe recordar, además, la posibilidad del trabajador maduro de celebrar un convenio especial para mejorar su cotización por jubilación<sup>71</sup>, si bien, esta posibilidad se encuentra muy limitada en los supuestos de prejubilación no programada, puesto que la situación económica del trabajador afectado puede impedirle actuar esta posibilidad. Más factible, sin embargo, resulta esta posibilidad en los supuestos de prejubilación programada en que la empresa asuma el coste o, al menos, una parte del coste de este convenio. Recuérdese, además, la obligación prevista en el art. 51.9 ET para aquellos supuestos en que nos encontremos ante procedimientos de despidos colectivos de empresas no concursales en procedimiento concursal, que incluyan trabajadores con cincuenta y cinco o más años de edad que no tuvieran la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, consistente en el abono en determinados supuestos de las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los referidos trabajadores maduros.

En cualquier caso, la mitigación de los efectos en la futura protección por jubilación de la falta de cotización o de las cotizaciones exiguas previstas durante la percepción de los subsidios por desempleo, especialmente, cuando nos encontramos ante personas de edad madura de mayor edad, no debe abordarse exclusivamente desde la vertiente de la cotización durante la percepción de los subsidios por desempleo, sino que es preferible que esta materia se aborde desde la propia regulación de la prestación por jubilación, no en vano, como se ha puesto de manifiesto, resulta

<sup>68</sup> Vid., por todas, STS de 19 de abril de 2018 (núm. rec. 2036/2016 –RJ/2018/2024).

<sup>69</sup> A tal efecto, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “Reformas en materia de Seguridad Social...” cit. pág. 106, indica que *“se trata de una medida que reduce en una quinta parte la consideración en la base de cotización de los beneficiarios del subsidio por desempleo, lo que afectará de forma importante, sin duda, en la base reguladora de la futura pensión de jubilación”*. De la misma opinión, DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Dispositivos de protección social...” cit. pág. 235.

<sup>70</sup> Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V. y QUINTANILLA NAVARRO, Y. R. (Dirs.): *Empleo y protección social...* cit. pág. 235. Vid. también, GARCÍA ROMERO, M. B.: “Protección por desempleo y medidas de inserción de desempleados de larga duración”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núms. 401-402, 2016, pág. 112.

<sup>71</sup> Vid. art. 24 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, que regula específicamente el convenio especial para perceptores del subsidio de desempleo, con derecho a cotización por la contingencia de jubilación.

cuestionable el hecho de que el periodo computable para el cálculo de la pensión de jubilación se refiera al inmediatamente anterior al hecho causante de dicha prestación, es decir, el cumplimiento de la edad de acceso a la jubilación y su correspondiente solicitud, puesto que esta previsión perjudica claramente a quien pierde su empleo al final de su vida laboral<sup>72</sup>. Frente a ello, se ha postulado que deberían tomarse en consideración cotizaciones realizadas por el trabajador que se correspondan a periodos anteriores. En este punto, entre otras opciones, se ha propuesto la aplicación a estos supuestos de la teoría del paréntesis, es decir, “*no computar los periodos en los que no existe obligación de cotizar, retrotrayendo el cómputo de dicho periodo en tantos meses como fuera necesario y siempre que el trabajador acredite cotizaciones fuera de ese periodo computable*”, pudiéndose aplicar esta posibilidad sin límite temporal, o bien, limitándola a un periodo de tiempo<sup>73</sup>.

### **3. EL NECESARIO TRATAMIENTO ESPECÍFICO DE LOS TRABAJADORES MADUROS DE MAYOR EDAD EN EL DISEÑO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

Como ya se ha anticipado, a pesar de las dificultades que puede comportar la delimitación del colectivo de los trabajadores maduros, puede alcanzarse un cierto consenso en considerar que si bien es cierto que entre los 45 y los 50 años –trabajadores maduros de menor edad– el trabajador puede tener mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, en esta franja de edad todos los esfuerzos deben orientarse todavía a promover su incorporación en el mercado de trabajo. El tratamiento que debe dispensarse a los trabajadores que se encuentran en esta franja de edad debe procurar que los mismos se mantengan en el mercado de trabajo, en primer lugar, mediante la adopción de medidas preventivas que eviten que pierdan su empleo y, en segundo lugar, si ya se ha perdido este empleo, mediante la adopción de políticas activas de empleo efectivas que consigan que los mismos se vuelvan a incorporar al mercado de trabajo.

Por el contrario, a partir de los 50 años y, especialmente, a partir de los 55 años, las dificultades para acceder al mercado de trabajo se incrementan notablemente pudiendo ser calificadas, en no pocas ocasiones, como insalvables. Únicamente para esta franja de edad puede plantearse la posibilidad de sustituir o, en cualquier caso, postergar, el casi utópico objetivo de reincorporar al trabajador al mercado de trabajo, por el objetivo más factible de acompañar al trabajador desde la pérdida “definitiva” de su empleo hacia la jubilación. En otras palabras, cuando se produce la pérdida “definitiva” del empleo de trabajadores mayores de 50 años y, especialmente, de 55 años, debe garantizarse una protección que, sin perder nunca la perspectiva de volver a incorporar al trabajador maduro en el mercado de trabajo, le compense por la pérdida de salario y le garantice un posterior acceso digno a la protección por jubilación.

Pues bien, en la actualidad, nuestro ordenamiento jurídico únicamente otorga protección a este colectivo de trabajadores maduros de mayor edad, es decir, de más de 50 años, a través de los diferentes niveles de protección por desempleo. A tal efecto, se ha articulado un cierto modelo teórico de protección de los trabajadores maduros que comprende fundamentalmente la combinación de la prestación por desempleo y los subsidios de desempleo, especialmente, el subsidio para mayores de 52 años.

No cabe duda que pese al incremento de mecanismos de protección que aparentemente ha tenido lugar en los últimos años de los que pueden disponer los trabajadores maduros de mayor edad, sigue siendo la combinación de la prestación por desempleo y los subsidios por desempleo, ya sean los ordinarios o el de prejubilación, la única vía de protección que sin perder nunca la perspectiva de incorporar al trabajador maduro de mayor edad en el mercado de trabajo, le

<sup>72</sup> Vid. VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones...” pág. 64.

<sup>73</sup> Vid. VICENTE PALACIO, A.: “Tránsitos y conexiones...” pág. 64.

compensa aunque sea de un modo parcial por la pérdida de salario y le garantiza un posterior acceso digno a la protección por jubilación.

Como también se ha indicado a lo largo de este trabajo, este mecanismo de protección de los trabajadores maduros de mayor edad se vio perturbado de manera muy drástica como consecuencia de diferentes reformas de la protección por desempleo, especialmente, del subsidio de desempleo, llevadas a cabo durante los años 2012 y 2013, en un contexto de crisis económica y de recortes presupuestarios, habiéndose puesto en riesgo, incluso, la propia viabilidad de esta vía de transición entre la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros de mayor edad y el acceso a la pensión de jubilación, lo que se tradujo en el incremento de la desprotección de unos trabajadores que difícilmente podían volver al mercado de trabajo, y que, en determinados casos y tras dichas reformas, ya no podrían recibir subsidio alguno ni tampoco cotizar a la Seguridad Social a los efectos de la pensión de jubilación, perjudicándose de este modo no únicamente su protección actual por desempleo, sino también su protección futura mediante la pensión de jubilación.

Cabe recordar en este punto la modificación de la edad de acceso al subsidio de prejubilación, que pasó de 52 a 55 años, edad que, además, debía tenerse cumplida en el momento del hecho causante del subsidio. También cabe tener en cuenta la previsión incorporada según la cual si el desempleado mayor de 55 años cumplía los requisitos para acceder a la jubilación anticipada, no podía acceder al subsidio para mayores (entonces) de 55 años y en el supuesto que ya hubiera accedido al mismo con anterioridad, se le extinguía, todo lo cual supuso que en la práctica de los 13 años que podía durar el subsidio en la regulación anterior, es decir, de los 52 a los 65 años, quedara limitada a partir de aquel momento a 5 o 6 años, es decir, desde los 55 a los 60 o 61 años en que según los casos ya podía acudir a la jubilación anticipada. A lo cual cabe añadir la reformulación del requisito de carencia de rentas según la cual para acceder al subsidio de mayores (entonces) de 55 años se tomaba en consideración la unidad familiar a la hora de verificar el cumplimiento de este requisito, de modo que, aunque el solicitante careciera de rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, podía verse privado del subsidio si el cómputo de todas las rentas de la unidad familiar superaba esta cantidad.

Estas y otras restricciones del subsidio para mayores (entonces) de 55 años fruto de las reformas de 2012 y de 2013 supusieron que en la práctica un número muy importante de trabajadores maduros de mayor edad que habían perdido de forma “definitiva” su empleo simultáneamente quedaron excluidos del mercado de trabajo, al que difícilmente podían volver a acceder, de la protección social dispensada por el sistema de Seguridad Social, y muy especialmente, de la cotización por la contingencia de jubilación, lo cual, sin lugar a dudas, tenía consecuencias muy negativas en el importe de su futura pensión de jubilación.

Pero incluso aquellos trabajadores maduros de mayor edad que pudieron seguir accediendo al subsidio para mayores (entonces) de 55 años también se vieron afectados por la nueva regla que regía la cotización durante la percepción del subsidio de prejubilación, al haberse establecido al respecto que a efectos de determinar la cotización en estos supuestos se tomaría como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento. Sin lugar a dudas esta modificación ha acabado afectando de un modo negativo a la cuantía de la pensión de jubilación a la que posteriormente han podido acceder los beneficiarios del subsidio de prejubilación. De este modo, se ahondaba todavía más si cabe en el empeoramiento de la “carrera de seguro” del trabajador maduro de mayor edad que se había visto obligado a abandonar anticipadamente el mercado de trabajo.

Esta desactivación de la única vía efectiva de acompañamiento de los trabajadores maduros de mayor edad consistente en la combinación de la prestación por desempleo y los subsidios por desempleo, ya fueran los ordinarios o el de prejubilación, no se vio compensada en absoluto mediante otros mecanismos de protección por desempleo a los que también podían acudir en aquel momento estos trabajadores, nos referimos, fundamentalmente a la renta activa de inserción y a los programas extraordinarios aprobados en el punto álgido de la crisis económica (Plan PREPARA y

Programa de Activación para el Empleo), no en vano, estos mecanismos únicamente constituían, en no pocas ocasiones, más que vanos intentos de incorporar a los trabajadores maduros de mayor edad en el mercado de trabajo y de mitigar de forma muy precaria y temporal la situación de necesidad en la que los mismos podían encontrarse, sin garantizar, ni tan siquiera, contribuir en modo alguno a un posterior acceso digno a la protección por jubilación<sup>74</sup>.

A tal efecto, por lo que respecta a la renta activa de inserción, a pesar de que el primero y principal colectivo al cual va dirigida la protección dispensada por esta prestación son los trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad, mayores de 45 años, su configuración no permite satisfacer el objetivo de acompañar a los trabajadores maduros de mayor edad desde la pérdida “definitiva” de su empleo hasta el acceso a la jubilación, puesto que, como mucho, con esta prestación lo único que se satisface es la garantía de unos ingresos mínimos al tiempo que se procura la inserción laboral de sus beneficiarios. En consecuencia, si bien esta prestación puede tener su utilidad respecto a los trabajadores maduros de menor edad, puesto que permite alargar la protección por desempleo más allá del nivel contributivo y del nivel asistencial, garantizándoles unos ingresos mínimos y tal vez posibilitando su inserción laboral, no parece que pueda satisfacer las necesidades de protección de los trabajadores maduros de mayor edad, que difícilmente podrán volver a incorporarse al mercado laboral, para los cuales la renta activa de inserción queda reducida a una mera garantía muy temporal de ingresos mínimos. Además, por si todo ello fuera poco, los beneficiarios de la renta activa de inserción no cotizan por la contingencia de jubilación lo que repercutirá muy negativamente en la cuantía que finalmente se perciba de la misma.

Por los mismos motivos que los ya expuestos en relación con la renta activa de inserción, tampoco el Plan PREPARA vigente en aquel momento podía satisfacer el objetivo de acompañar a los trabajadores maduros de mayor edad desde la pérdida “definitiva” de su empleo hasta el acceso a la jubilación. A tal efecto, esta prestación ni tan siquiera tomaba en consideración el factor edad de sus destinatarios y, por tanto, la especial situación en la que se encontraban los trabajadores maduros, especialmente, los de mayor edad. Ello no impidió, sin embargo, que los trabajadores maduros pudieran quedar incluidos en alguna de las situaciones protegidas por el Plan PREPARA, especialmente, en la de tratarse de desempleados de larga duración. Por si ello fuera poco, con esta prestación únicamente se satisfacía la garantía de unos ingresos mínimos al tiempo que se procuraba la inserción laboral de sus beneficiarios. Recuérdese a estos efectos que el Plan PREPARA se configuraba como un “mecanismo de protección complementario” para aquellos que agotaran sus prestaciones por desempleo, con lo que se pretendía cumplir un doble objetivo, por un lado, paliar una situación real de necesidad y, por otro, reincorporar al mercado laboral a sus beneficiarios.

A partir de estas premisas, como sucedía con la renta activa de inserción, si bien esta prestación podía tener su utilidad respecto a los trabajadores maduros de menor edad, puesto que permitía alargar la protección por desempleo más allá del nivel contributivo y del nivel asistencial, garantizándoles unos ingresos mínimos y tal vez posibilitando su inserción laboral, a quienes no podían acceder a la renta activa de inserción, no satisfacía las específicas necesidades de protección de los trabajadores maduros de mayor edad, que difícilmente podrían volver a incorporarse al mercado laboral, para los cuales el Plan PREPARA quedaba reducido a una mera garantía de ingresos mínimos, aún más temporal, si cabe, que la renta activa de inserción. Además, por si fuera poco, al igual que sucede con la renta activa de inserción, la percepción de la ayuda prevista en el Plan PREPARA no preveía la cotización por ninguna contingencia, lo cual, repercutía negativamente en la cuantía que en su momento correspondiera al beneficiario percibir en concepto de pensión de jubilación.

<sup>74</sup> Para un análisis de estos mecanismos vid. MORENO GENÉ, J.: “La protección de los trabajadores maduros desde la pérdida “definitiva” de su empleo hasta su acceso a la jubilación”, MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A. M. (Coords.): *Los trabajadores maduros: entre el trabajo y la jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 303 y ss.

Tampoco el Plan de Activación para el Empleo aprobado en aquel momento podía constituir un mecanismo idóneo para el acompañamiento de los trabajadores maduros de mayor edad hacia la jubilación, no en vano, no se trataba más que de una mera prolongación de la renta activa de inserción y del Plan PREPARA a la que podían acudir, entre otros desempleados, los trabajadores maduros que hubieran extinguido estas prestaciones. Nuevamente, esta prestación podía tener su utilidad respecto a los trabajadores maduros de menor edad, puesto que permitía alargar la protección por desempleo más allá de la percepción de la renta activa de inserción o del Plan PREPARA, garantizándoles unos ingresos mínimos y tal vez posibilitando su inserción laboral, a quienes ya no se encontraban protegidos. Por el contrario, tampoco satisfacía las específicas necesidades de protección de los trabajadores maduros de mayor edad, que difícilmente podrían volver a incorporarse al mercado laboral, para los cuales el Plan de Activación para el Empleo quedaba reducido a una mera garantía de ingresos mínimos nuevamente de carácter extremadamente temporal. Además, el Plan de Activación para el Empleo tampoco comportaba cotización alguna, lo cual, nuevamente, iba a repercutir en su momento en la cuantía que correspondiera percibir en concepto de pensión de jubilación.

Ante las dificultades que comportaba el acompañamiento de los trabajadores maduros de mayor edad desde la pérdida “definitiva” de su empleo hasta el acceso a la jubilación, podría pensarse que las rentas mínimas de inserción podrían cumplir en parte con esta función, no en vano, se trata de la última red de protección a la que puede acceder un desempleado de mayor edad una vez agotadas las ayudas anteriormente expuestas. Pese a ello, aunque lo normal era que las rentas mínimas de inserción sucedieran a la renta activa de inserción y a los programas similares ya expuestos, los muchos requisitos exigidos para acceder a estas ayudas acostumbraban a impedir el acceso a las mismas a personas que se encontraban en especial dificultad para acceder al mercado de trabajo y que corrían un verdadero riesgo de exclusión social. A tal efecto, el principal obstáculo para que el colectivo de los trabajadores maduros pudiera acceder a las rentas mínimas de inserción se encontraba en el hecho de que las mismas estaban más pensadas para quienes se encontrarán en una situación de exclusión social y no tanto para quienes únicamente pudieran presentar una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, pero sin acreditar una especial dificultad social añadida. Por si ello fuera poco, una vez más, durante la percepción de las rentas mínimas de inserción no se cotiza por ninguna contingencia, lo cual, vuelve a repercutir negativamente en la cuantía que corresponda percibir en concepto de pensión de jubilación en el caso de que el beneficiario de la renta mínima de inserción pueda acabar accediendo al nivel contributivo de la misma y no se vea abocado a buscar protección en la pensión de jubilación no contributiva<sup>75</sup>.

En este desolador contexto, sin embargo, no cabe duda que el Real Decreto-Ley 8/2019 ha supuesto un verdadero refuerzo del mecanismo que combina la prestación contributiva y el subsidio asistencial de desempleo como el más adecuado para cubrir las necesidades de los trabajadores maduros de mayor edad que han perdido su empleo, así como para acompañarlos hasta el momento en que los mismos puedan acogerse a la protección por jubilación, no en vano, como señala la Exposición de Motivos de la norma, la misma ha impactado en seis aspectos del subsidio de prejubilación, a saber, la reducción de la edad de acceso al mismo de 55 a 52 años; la supresión del requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, permitiendo el acceso cuando se cumpla esa edad en un momento posterior; el incremento de su duración máxima, de modo que en la actualidad se puede percibir hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación; el incremento de la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio que pasa de 100 al 125 por ciento del tope mínimo de cotización

<sup>75</sup> Sobre las dificultades que plantean las rentas mínimas en la protección de los trabajadores maduros de mayor edad vid. YSÁS MOLINERO, H.: “Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o al empleo precario: ¿perfección de rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica?”, en *El impacto de la normativa en el empleo de las personas de edad. Evaluación y propuestas de mejora, Documentación Laboral*, núm. 112, 2017, págs. 189 y ss.

vigente en cada momento; y, finalmente, la eliminación de los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial.

A su vez, el reforzamiento de este mecanismo de acompañamiento de los trabajadores maduros hacia la jubilación repercute necesariamente en el papel que otros mecanismos de protección por desempleo puedan jugar en la actualidad respecto a este colectivo, en particular, la renta activa de inserción<sup>76</sup> y el subsidio extraordinario por desempleo<sup>77</sup>, que ha venido a sustituir al Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo (PREPARA) y al Programa de activación para el empleo (PAE), que ahora se pueden centrar en su función original de fomento de la inserción laboral de los trabajadores mayores desempleados, especialmente, de los trabajadores maduros de menor edad, sin tener que ocuparse ni preocuparse del acompañamiento del colectivo de los trabajadores maduros de mayor edad hacia la jubilación, tarea para la cual, como se ha anticipado, no están en absoluto diseñados. En todo caso, esta mayor clarificación del espacio que corresponde a cada una de estas medidas de protección por desempleo no obsta a que sería conveniente una mayor y mejor reordenación de las mismas.

A este panorama cabe añadir ahora la aprobación del ingreso mínimo vital recientemente aprobado por el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, que responde *a priori* a finalidades muy distintas a las expuestas a lo largo de este trabajo, no en vano, el art. 1 de dicha norma, al fijar su objeto, establece que *“el presente real decreto-ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”*<sup>78</sup>. En consecuencia, como ya sucediera con las rentas mínimas de inserción, el ingreso mínimo vital se encuentra más orientado para dotar de protección a quienes se encuentren en una situación de pobreza y exclusión social y no tanto a aquellos trabajadores maduros que únicamente presentan una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, pero sin acreditar una especial dificultad social añadida, sin perjuicio de que la cronificación de su situación pueda conducirles a situaciones próximas a la pobreza y exclusión social objeto de protección por parte del ingreso mínimo vital.

En definitiva, debe valorarse muy positivamente que tras el Real Decreto-Ley 8/2019 se haya recuperado un enfoque de la protección por desempleo que otorga un tratamiento más específico a los trabajadores maduros, especialmente, a los de mayor edad, y que la configura como un instrumento realmente útil para acompañar a este colectivo desde la pérdida “definitiva” de su empleo hasta el acceso a la jubilación. A tal efecto, cabe aplaudir este tratamiento más diversificado de la protección por desempleo que atiende más al factor edad, de modo que, en relación con el colectivo de los trabajadores maduros de mayor edad, aunque no se olvida la finalidad última de posibilitar su reincorporación al mercado de trabajo, se atiende de un modo más decidido a evitar que la situación de desempleo en la que se encuentran estos trabajadores perjudique sus posibilidades y condiciones de acceso a la futura pensión de jubilación<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Vid. sobre la renta activa de inserción, MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A. M.: *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

<sup>77</sup> Sobre este subsidio, vid. CABERO MORÁN, E.: “El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección de los parados de larga duración”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 47, 2018, págs. 112 a 116.

<sup>78</sup> Un minucioso estudio del ingreso mínimo vital en MONEREO PÉREZ, J. L.: “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 448, 2020.

<sup>79</sup> El tratamiento específico del factor edad en la protección por desempleo es demandado unánimemente por la doctrina. Vid. a título de ejemplo, MARTÍNEZ BARROSO, M. DE LOS R.: *Influencia de la edad...*” cit. pág. 590, que indica al respecto que *“debería de contemplarse con una mayor profundidad que en la actualidad el factor de la edad, por cuanto no puede tratarse de la misma manera (ni desde la perspectiva de las políticas activas ni desde la vertiente de la protección) a un (...)*

En este punto, sin embargo, aún se echa de menos que tanto el subsidio de desempleo para mayores de 52 años, como las otras medidas de protección por desempleo existentes, más allá de la loable función de dotar de la necesaria protección económica al colectivo de los trabajadores maduros y, en su caso, de acompañarlo de la mejor manera posible hacia la pensión de jubilación, no vengan acompañados de mayores y más eficaces políticas activas de empleo dirigidas específicamente a este colectivo, con las que cumplir de un modo más óptimo el otro objetivo también fundamental de la inserción laboral de este colectivo<sup>80</sup>.

En todo caso, somos conscientes de que el tratamiento del tránsito desde la pérdida “definitiva” del empleo de los trabajadores maduros, especialmente de los de mayor edad, hasta su acceso a la jubilación no puede abordarse exclusivamente desde la vertiente de la protección por desempleo. Por el contrario, resulta del todo imprescindible que esta cuestión se aborde también desde la protección por jubilación, no en vano, únicamente su abordaje simultáneo desde la protección por desempleo y la protección por jubilación permitirá resolver de un modo satisfactorio las numerosas cuestiones que este complejo proceso plantea. A tal efecto, resulta del todo imprescindible que se establezcan los mecanismos necesarios para salvaguardar o proteger las futuras pensiones de jubilación de quienes contra su voluntad se ven expulsados del mercado laboral y abocados a carreras de seguro extremadamente irregulares.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- BASEIRA MARTÍ, JUDIT.: *L'estatut ocupacional delstreballadors a partir de 45 anys. L'abast de les mesures jurídiques d'ocupació, jubilació i discriminació per raó d'edat*, Tesis Doctoral, Girona, 2013.
- CABERO MORÁN, ENRIQUE.: “El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección de los parados de larga duración”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 47, 2018.
- CABEZA PEREIRO, JAIME.: “Algunas consideraciones sobre la prejubilación a la vista de la doctrina reciente”, en LÓPEZ CUMBRE, LOURDES. (Coord.): *Tratado de Jubilación*, Iustel, Madrid, 2007.
- CAMBEIRO RELOVA, LORENOA.: “Prejubilación en ERE”, en CABEZA PEREIRO, JAIME.: BALLESTER PASTOR, MARÍA AMPARO y FERNÁNDEZ PRIETO, MARTA. (Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- CANO ESQUIVEL, MIGUEL JAIME.: “Consecuencias del RDL 20/2012 en materia de desempleo: estudio e impacto jurídico-económico y social sobre el subsidio de 52 años al actual de 55 años”, *LanHarremanak*, núm. 32, 2015.
- COLLADO GARCÍA, LUIS. y PIQUERAS PIQUERAS, MARÍA DEL CARMEN.: *El subsidio por desempleo. Un estudio del nivel asistencial de protección*, Trotta, Madrid, 1997.

---

*trabajador desempleado de 20, 23, 50 ó 55 años (...)* Debe llevarse a cabo, pues, una verdadera “gestión de la edad” en el marco de la protección por desempleo, que en la actualidad solo se aborda de una manera parcial”.

<sup>80</sup> Sobre estas deficiencias vid. CABERO MORÁN, E.: “El subsidio extraordinario por desempleo...” cit. De la misma opinión, MOLINA NAVARRETE, C.: “Espíritu social”, “técnica maquiavélica”?: el “derecho” que queda de las “leyes de viernes social” al desvanecerse su “humo político”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 433, 2019, pág. 21, tras reconocer las importantes aportaciones del Real Decreto-Ley 8/2019 en materia de subsidio de prejubilación, matiza que “ahora bien, conviene ser realista con el valor de esta medida: siendo tal colectivo “carne de cañón” del mercado laboral, que los excluye, la política pública renuncia a una política activa de empleo para ellos, asumiendo que solo puede socializar el coste de esta otra modalidad –más pobre que las prejubilaciones en la empresa- de retiro prematuro”.

- DESBARATS, ISABELLE y ESTEBAN LEGARRETA, RICARDO: “Dispositivos de protección social que incentivan la salida o facilitan las salidas anticipadas: una tendencia persistente en Francia y España a través de medios diferentes”, en AMAUGER-LATTES, MARIE CÉCILE y ESTEBAN LEGARRETA, RICARDO (Dirs.) y YSÁS MOLINERO, HELENA (Coord.): *La protección del empleo de los trabajadores de edad. Una perspectiva Franco-Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- ESTEBAN LEGARRETA, RICARDO: “El papel del subsidio de mayor de 52 años y de la pensión de jubilación en los procesos de reestructuración de empresa”, en PÉREZ AMORÓS, FRANCISCO y ROJO TORRECILLA, EDUARDO (Dirs.) y SOLÁ MONELLS, XAVIER (Coord.): *La intervención pública en los procesos de modificación y reestructuración empresarial*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2012.
- FERNÁNDEZ ORRICO, FRANCISCO JAVIER: “Reformas en materia de Seguridad Social y empleo derivadas de la crisis económica (Ley 3/2012, de 6 de julio, y Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio)”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núms. 353 y 354, 2012.
- FERNÁNDEZ ORRICO, FRANCISCO JAVIER: “Iniciativas establecidas en la protección por desempleo durante la crisis: comentarios y propuestas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 60, 2012.
- FERNÁNDEZ PRATS, CELIA: “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: El RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”, en ROQUETA BUJ, REMEDIOS (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, GUILLERMO EMILIO (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- FUNDACIÓN 1 DE MAYO: *I Trimestre 2016: Mercado de trabajo y protección por desempleo*, Informes, núm. 121, junio 2016.
- GALA DURÁN, CAROLINA: “Análisis crítico de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad como vía de transición hacia la jubilación”, en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015.
- GARCÍA ROMERO, MARÍA BELÉN: “Dificultades en el tránsito del empleo a la jubilación a través del reformado subsidio por desempleo”, en *Público y privado en el sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2013.
- GARCÍA ROMERO, MARÍA BELÉN: “Protección por desempleo y medidas de inserción de desempleados de larga duración”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 401-402, 2016.
- GORELLI HERNÁNDEZ, JUAN.: “Protección por desempleo en un escenario de crisis de empleo”, *Temas Laborales*, núm. 112, 2011.
- LÓPEZ CUMPRE, LOURDES: *La prejubilación*, Civitas, Madrid, 1998.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: “El subsidio de desempleo y las responsabilidades familiares”, *Actualidad Laboral*, T. II, 1986.
- MÁRQUEZ PRIETO, ANTONIO: *La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ BARROSO, MARÍA DE LOS REYES: *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.
- MARTÍNEZ BARROSO, MARÍA DE LOS REYES: “La contrarreforma del subsidio de prejubilación. Una necesaria lectura de género”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 435, 2019.

- MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL: “¿“Espíritu social”, “técnica maquiavélica”? el “derecho” que queda de las “leyes de viernes social” al desvanecerse su “humo político”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 433, 2019.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS: *El sistema de protección por desempleo en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS: “Desempleo de larga duración y medidas activas de “empleabilidad” e inserción laboral”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 2, 2015.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS: “La protección legal por desempleo y sus niveles de protección”, *Revista de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 6, 2016.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUÍS: “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 448, 2020.
- MORENO GENÉ, JOSEP: “La protección por desempleo de los trabajadores maduros como mecanismo de transición hacia la jubilación”, MORENO GENÉ, JOSEP y FERNÁNDEZ VILLAZÓN, LUIS (Dir.): *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- MORENO GENÉ, JOSEP: “La protección de los trabajadores maduros desde la pérdida “definitiva” de su empleo hasta su acceso a la jubilación”, en MORENO GENÉ, JOSEP y ROMERO BURILLO, ANA MARÍA (Coords.): *Los trabajadores maduros: entre el trabajo y la jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- MORENO GENÉ, JOSEP: “Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación. Comentario de la STS de 23 de octubre de 2019”, *IUSlabor*, núm. 2, 2020.
- MORENO GENÉ, JOSEP y ROMERO BURILLO, ANA MARÍA: *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- PÉREZ DEL PRADO, DANIEL.: *Intensidad, duración y tutela de la protección por desempleo. Los efectos económicos de la protección frente al paro*, Tesis Doctoral, Madrid, 2014.
- PÉREZ DEL PRADO, DANIEL: “La reforma de la protección por desempleo”, en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, IGNACIO y MERCADER UGUINA, JESÚS R. (Dir.): *Las reformas laborales y de Seguridad Social*, Lex Nova, Thomson Reuters, Madrid, 2014.
- PÉREZ DEL PRADO, DANIEL: “Los planes extraordinarios de empleo y crisis económica. Entre la necesidad y la reconstrucción de las políticas pasivas de empleo en España”, en CABEZA PEREIRO, JAIME. y FERNÁNDEZ PROL, FRANCISCA (Coords.): *Políticas de Empleo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.
- PÉREZ DEL PRADO, DANIEL: “Las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo”, *Temas Laborales*, núm. 14, 2019.
- RODRÍGUEZ PASTOR, GUILLERMO EMILIO.: “Renta activa de inserción y programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo”, en ROQUETA BUJ, REMEDIOS (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, GUILLERMO EMILIO (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- RODRÍGUEZ PASTOR, GUILLERMO EMILIO: “Subsidio por desempleo y programa RAI, PREPARA y de Activación para el Empleo: cómputo de rentas y responsabilidades familiares”, en ROQUETA BUJ, REMEDIOS. (Dir.) y TATAY PUCHADES, MARÍA CARMEN (Coord.): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Lex Nova Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015.
- ROJO TORRECILLA, EDUARDO: “Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1998.

- RUANO ALBERTOS, SARA: “Análisis del subsidio por desempleo para mayores de 52 años. Pronunciamientos de los Tribunales de Justicia Comunitarios. A propósito de la Sentencia 1999/32, de 25 de febrero de 1999. Caso Ferreiro Alvite”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 32, 2001.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, MARÍA YOLANDA: “Trabajadores de “edad avanzada”: empleo y protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 33, 2001.
- SANTOS ORTEGA, JOSÉ ANTONIO; MONTALBÁ OCAÑA, CARMEN y MOLDES FARELO, ROCÍO: *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, JOSEP VICENT: “Comentarios a la renta activa de inserción”, en ROQUETA BUJ, REMEDIOS (Dir.) y TATAY PUCHADES, MARÍA CARMEN (Coord.): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Lex Nova Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015.
- SEMPERE NAVARRO, ANTONIO VICENTE: “Medidas sociolaborales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (RDley 20/2012, de 13 de julio)”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 5, 2012.
- SEMPERE NAVARRO, ANTONIO VICENTE y QUINTANILLA NAVARRO, YOLANDA R. (Dirs.): *Empleo y protección social de los trabajadores de edad avanzada. Análisis comparado de la situación actual y propuestas de futuro*, CES, Madrid, 2009.
- TATAY PUCHADES, MARÍA CARMEN y FERNÁNDEZ PRATS, CELIA: “Los subsidios por desempleo: las peculiaridades del previsto para mayores de 55 años”, ROQUETA BUJ, REMEDIOS y TATAY PUCHADES, MARÍA CARMEN (Dirs.): *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- TOSCANI GIMÉNEZ, DANIEL.: *El subsidio de prejubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª edición, 1999.
- VICENTE PALACIO, ARANTZAZU: “Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años”, *Trabajo*, núm. 30, 2014.
- YSÁS MOLINERO, HELENA: “Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o al empleo precario: ¿perfección de rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica?”, en *El impacto de la normativa en el empleo de las personas de edad. Evaluación y propuestas de mejora*, *Documentación Laboral*, núm. 112, 2017.