

## Trabajo Fin de Grado

Régimen jurídico del subsidio de 52/55 años.  
Evolución legal y jurisprudencial

Legal regime of the subsidy of 52/55 years.  
Legal and jurisprudential evolution

Autor:

Luis Fernández Montes

Directora:

Dª María Caridad López Sánchez

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
2019



---

LA ANCIANA SEÑORA PÉREZ. "Sabe, señora Carrar, yo digo siempre: para los pobres no hay seguro de vida. Eso quiere decir que siempre salen malparados, de un modo o de otro. Precisamente a los que salen malparados los llaman pobres. A los pobres, señora Carrar, no hay precaución que los salve".

Bertolt Brecht, *Los fusiles de la señora Carrar*

(Suárez Corujo, 2006, pág. 6)

---

---

Mi más sincero agradecimiento a todos los profesores que, pacientemente, me han regalado la más valiosa de sus posesiones: sus conocimientos; y muy especialmente a María Caridad López Sánchez que con sus comentarios y sugerencias ha hecho posible que este trabajo llegue a buen término. Como es obvio, ninguno de ellos es responsable de los posibles errores del trabajo.

Así mismo, he de mostrar mi más profunda gratitud a todos mis jóvenes compañeros que, con no menos paciencia, han acogido, como a uno más entre los suyos, a este ya anciano estudiante.

---



## **RESUMEN:**

El presente trabajo se centra en la protección que el Estado presta a quienes en avanzada edad quedan en situación de necesidad por la pérdida del trabajo. Tras una breve introducción al concepto del subsidio de mayores de 52/55 años, se hace un análisis detallado de la evolución histórica de esta ayuda, sometida a numerosos cambios legislativos. Seguidamente se desarrolla la dinámica del subsidio y cómo la deficiente precisión normativa ha sido cubierta por una jurisprudencia también cambiante y, en no pocas ocasiones, controvertida, poniendo especial atención en los requisitos que resultan más conflictivos. A continuación, se dedica un capítulo a la reciente reforma operada por el RDL 8/2019, de 8 de marzo de 2019. Cerrando el trabajo con una serie de conclusiones y recomendaciones útiles para que, quienes estando beneficiándose del subsidio, no caigan en errores que puedan dar lugar a su suspensión o extinción.

## **PALABRAS CLAVE:**

Desempleados mayores de 52 años; subsidio; suspensión y extinción; carencia de rentas; rentas computables.

---

## **ABSTRACT:**

*The current work focuses on the protection that the State provides to those in advanced age who remain in a situation of need due to the loss of work. After a brief introduction to the concept of the subsidy for people over 52/55 years, a detailed analysis of the historical evolution of this benefit is made, which has been subjected to numerous legislative changes. Next, the dynamic of the subsidy is developed and well as how the lack of precision in the regulations has been covered by a jurisprudence, that is still changing and, on many occasions, it is controversial, paying special attention to the requirements that cause more conflicts. Afterwards, a chapter is dedicated to the recent reform operated by RDL 8/2019, of March 8, 2019. Closing the work with a series of conclusions and useful recommendations so that those who, while benefiting from the subsidy, do not fall into errors that could lead to its suspension or extinction.*

## **KEYWORDS:**

*Unemployed over 52 years old; subsidy; cessation and extinction; lack of income; computable incomes.*



## ÍNDICE DE CONTENIDOS

RELACIÓN DE TABLAS .....	iv
RELACIÓN DE GRÁFICOS .....	iv
RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	v
I. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO .....	1
1.1. Motivación de la elección del tema propuesto .....	1
1.2. Objetivos y alcance del trabajo .....	2
1.3. Metodología.....	3
II. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DEL SUBSIDIO DE 52/55 AÑOS .....	4
2.1. Los subsidios de desempleo. Protección de situaciones de necesidad .....	4
2.2. Definiciones y concepto del subsidio por desempleo.....	4
2.3. Tipos de subsidios por desempleo.....	5
2.4. Requisitos generales para el acceso a los subsidios por desempleo .....	5
2.5. El subsidio de 52/55 años. Requisitos específicos .....	6
2.6. La población afectada. Efectos del RDL 8/2019 .....	8
2.6.1. Beneficiarios de todos los subsidios por desempleo.....	8
2.6.2. Los subsidios en personas de avanzada edad. Subsidio especial de 52/55 años.....	9
2.6.3. Tasa de cobertura del subsidio especial de 52/55 años.....	10
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUBSIDIO DE 52/55 AÑOS .....	14
3.1. Régimen jurídico del subsidio de 52/55 años: 35 años de existencia.....	14
3.1.1. Los orígenes de la prestación por desempleo .....	14
3.1.2. Los subsidios por desempleo.....	15
3.1.3. Institucionalización del subsidio de 55 años .....	16
3.1.4. Reformas del subsidio de 52/55 años hasta la aprobación del TRLGSS de 1994 .....	16
3.1.5. Reformas entre 1994 y 2007. Etapa del crecimiento .....	17
3.1.6. Reformas entre 2008 y 2015. Etapa de la crisis.....	19
3.1.7. El subsidio de mayores en la versión original del TRLGSS de 2015 .....	20
3.1.8. Las reformas posteriores del TRLGSS de 2015 .....	20
3.1.9. Resumen de los principales cambios normativos.....	21
3.2. Comparación entre el subsidio de 52/55 años en sus orígenes y en su estado actual. .....	23
3.2.1. Cobertura de la prestación .....	24
3.2.2. Límites de rentas .....	24
3.2.3. Cuantía percibida por el beneficiario. Tasa de sustitución.....	25
3.2.4. Cotización a la Seguridad Social por la contingencia de jubilación .....	30

3.2.5. Valoración global del resultado de la evolución histórica del subsidio.....	31
<b>IV LA DINÁMICA DEL SUBSIDIO .....</b>	<b>32</b>
4.1. Los órganos gestores.....	32
4.2 Requisitos conflictivos del subsidio de 52/55 años .....	34
4.2.1. La edad de acceso al subsidio de mayores de 52/55 años.....	34
4.2.2. Seis años cotizados por desempleo y requisito de acceso a la jubilación contributiva .....	35
4.2.3. El desempleo .....	37
4.2.4. El límite de rentas .....	39
4.2.4.1. Concepto de renta .....	39
4.2.4.2. Rendimientos netos o rendimientos brutos.....	40
4.2.4.3. Sobre la tenencia de un patrimonio .....	41
4.2.4.4. La oscilante jurisprudencia sobre los incrementos patrimoniales .....	42
4.2.4.5. La particular doctrina jurisprudencial de los Planes de Pensiones .....	43
4.2.4.6. La interpretación administrativa de las rentas de los Fondos de Inversión.....	45
4.2.4.7. El cómputo anual versus cómputo mensual de las rentas irregulares.....	45
4.2.4.8. Las plusvalías de las donaciones.....	47
4.2.5. Salidas al extranjero.....	48
4.2.6. Otras causas de conflicto.....	48
<b>V. SUSPENSIONES Y EXTINCIONES .....</b>	<b>49</b>
5.1. Suspensión y extinción del subsidio de mayores .....	49
5.2. Regulación sustantiva .....	50
5.3. Regulación disciplinaria.....	51
5.4. ¿Cuándo hay que comunicar las variaciones en la renta? .....	54
5.5. Las actuaciones de los organismos gestores.....	55
<b>VI. EL SUBSIDIO DE 52 AÑOS TRAS LA REFORMA DE MARZO DE 2019 .....</b>	<b>56</b>
6.1. Antecedentes de la reforma .....	56
6.1.1. De la economía y la política .....	56
6.1.2. Antecedentes jurisprudenciales .....	56
6.1.2.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio de 2018 .....	56
6.1.2.2. Sentencia del Tribunal Supremo 61/2018 de 19 de abril de 2018.....	57
6.1.3. El proyecto de ley de los Presupuestos Generales para 2019 .....	59
6.2. La reforma del RDL 8/2019 y su alcance .....	60
6.3. Efectos de la reforma sobre el nivel de protección del subsidio de mayores .....	61
6.4. Nuevas incertidumbres y situaciones conflictivas .....	62
<b>VII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>64</b>
<b>VIII.- BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>66</b>

IX.	JURISPRUDENCIA CONSULTADA .....	72
X.	NORMATIVA.....	76
XI.	ANEXOS.....	79
	Anexo I. Subsidios concedidos por desempleo por tramos de edad .....	80
	Anexo II. Detalle de los subsidios mensuales - Subsidios totales, mayores 55 años y variaciones .....	81
	Anexo III. Detalle de subsidios mensuales por franjas de edad de mayores de 50 años .....	82
	Anexo IV. Tasa de cobertura de los subsidios por desempleo.....	83
	Anexo V. Encuesta de población activa. Parados por sexo grupo de edad .....	84
	Anexo VI. Beneficiarios de subsidios en todos los tramos de edad.....	85
	Anejo VII. Evolución histórica de normativa del subsidio de 52/55 años .....	86
	Anexo VIII. Relación de los Servicios Pùblicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.....	88
	Anexo IX. Texto completo del artículo 1 del RDL 8/2019 de 8 de marzo .....	89
	Anexo X. Resumen de las instrucciones internas del SEPE para la aplicación del RDL 8/2019 .....	92

## **RELACIÓN DE TABLAS**

Tabla 1.- Subsidios por desempleo por tramos de edad (media 2017 a febrero 2019).....	8
Tabla 2.- Resumen de beneficiarios de subsidios mayores de 50 años a partir de 2017.....	9
Tabla 3.- Parados por tramos de edad en miles (media 2017 – 2018).....	10
Tabla 4.- Tasa media de cobertura del subsidio de 55 años (2017-2018).....	11
Tabla 5.- Previsión del incremento de beneficiarios debido a la bajada de la edad de acceso .....	13
Tabla 6.- Resumen de los principales cambios normativos del subsidio de mayores .....	22
Tabla 7.- Comparación del estado inicial y el actual (abril2019) del subsidio para mayores.....	23
Tabla 8.- Evolución de diferentes indicadores económicos relacionados con las cuantías del subsidio.....	26
Tabla 9.- Supuestos sustantivos de suspensión o extinción del subsidio de mayores.....	51
Tabla 10.- Subsidios concedidos por desempleo por tramos de edad.....	80
Tabla 11.- Detalle de los subsidios mensuales desde 2017.....	81
Tabla 12.- Detalle de los subsidios por franjas de edad de 50 años o más desde 2017 .....	82
Tabla 13.- Tasa de cobertura de los subsidios por desempleo .....	83
Tabla 14.- Encuesta de población activa. Parados por sexo y grupos de edad (miles de personas) .....	84
Tabla 15.- Beneficiarios de subsidios en todos los tramos de edad.....	85
Tabla 16.- Tabla detallada de la evolución histórica del subsidio de mayores .....	86
Tabla 17.- Relación de Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autonómicas (SPECA).....	88

## **RELACIÓN DE GRÁFICOS**

Gráfico 1.- Beneficiarios de subsidios por edad y sexo (media 2017 a febrero 2019) .....	9
Gráfico 2.- Parados por tramos de edad en miles (media 2017 – 2018) .....	11
Gráfico 3.- Evolución histórica del IPREM, el SMI y el SMI inicial (1997) actualizado.....	27
Gráfico 4.- Pérdida de poder adquisitivo de importe del subsidio .....	28
Gráfico 5.- Evolución de porcentaje de la cuantía del subsidio y pérdida de ingresos que sufriría un trabajador que cobrase el SMI al pasar a depender del subsidio .....	29

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- BR: Base reguladora de la pensión de jubilación.
- CD: Congreso de los Diputados.
- CE: Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.
- DARDE: Acrónimo de Documento de Alta y Renovación de la Demanda de Empleo. En Cataluña también es conocido como DARDO, Document d'Alta i Renovació de la Demanda d'Ocupació.
- ELO: Edad Legal Ordinaria de Jubilación.
- HC: Hecho Causante.
- ILD: Interés Legal del Dinero.
- INAEM: Instituto Aragonés de Empleo.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- IPREM: Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples.
- ISM: Instituto Social de la Marina.
- LGSS: 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 algunas referencias identificado como TRLGSS.
- LISOS: Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- LO: Ley Orgánica.
- OIT: Organización Internacional del Trabajo.
- PLPGE 2019: Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019.
- RETA: Régimen Especial de los trabajadores Autónomos.
- RETM: Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.
- RG: Régimen General de la Seguridad Social.
- RDL: Real Decreto-ley.
- RDleg: Real Decreto Legislativo.
- SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal (dependiente del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social). En algunas referencias identificado como SPEE.
- SMI: Salario Mínimo Interprofesional.
- SPECA: Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (ver relación en el anexo I).
- STS: Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.
- STSJ: Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.
- TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social.
- TuSS: Tu Seguridad Social. Portal de acceso electrónico, de afiliados en la Seguridad Social, a sus datos y trámites.

## I. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

### 1.1. Motivación de la elección del tema propuesto

Durante mi etapa de estudiante en el grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, las asignaturas que más me han interesado han sido las relacionadas con el Derecho, muy especialmente las del Derecho de la Seguridad Social, y las de los Procedimientos Administrativos y Procesales. Este interés venía motivado por la necesidad de conocer en profundidad, temas sobre los que, unos años antes a mi reincorporación como estudiante, ya estaba trabajando de forma autodidacta.

Mucho y muy beneficioso ha sido lo aprendido y, como era de esperar, cada nuevo conocimiento me abría una nueva ventana a todo un universo por descubrir: ¡cada vez sabía, que sabía menos!; tal vez esa sea la mayor grandeza del conocimiento.

Durante los estudios, por algunas de las ventanas nos adentramos con más profundidad, pero otras simplemente quedaron, ante mí, abiertas de par en par, mostrándome un mundo virgen, ignoto, lleno de interesantes y desconocidas “especies” sobre las que investigar.

Una de estas ventanas era la relativa al tránsito entre la vida laboral y la jubilación (Durán, 2015) de quienes pierden su trabajo a edades tales en las que el entorno laboral les da la espalda. Es una etapa triplemente difícil para quien la sufre: por una parte, el daño que en la autoestima produce la pérdida del empleo y las dificultades para reintegrarse como trabajador activo en la sociedad; por otra, la pérdida de ingresos; y finalmente, las afecciones que, la falta de cotizaciones, supone en la futura jubilación.

La prestación contributiva por desempleo, para quien tiene derecho a percibirla, es temporalmente un bálsamo consolador, pero sus efectos tienen “fecha de caducidad”, y si bien sirve para aliviar el impacto inicial de la nueva situación en la que se encuentran las personas mayores que pierden el trabajo, no dejan de ser sino un remedio temporal que, en comparación con los muchos años que aún les pueden quedar para jubilarse, resulta a todas luces de escasa duración.

El instrumento protector legalmente establecido para minimizar los efectos de la reducción o ausencia de ingresos, y la influencia en la futura pensión, es el conocido como subsidio de mayores de 52/55 años<sup>1</sup>.

Si algo distingue a este subsidio son los numerosos cambios legislativos a los que ha estado sometido y la deficiente precisión normativa en algunos de sus aspectos, lo que ha dado lugar a que, en gran medida, su desarrollo se haya producido a base de doctrina y jurisprudencia.

Es todo un reto adentrarse en este interesante mundo; reto, que por sí mismo, ya justificaría mi interés por el tema.

Pero había otro factor que hizo que el subsidio de 52/55 años me resultase, cuando lo elegí como tema de este trabajo, especialmente atractivo, y era el de su actualidad. En efecto durante el año 2018 se habían dictado una serie de sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que supusieron un giro en la interpretación de la normativa, rectificando, en gran medida, la propia jurisprudencia que hasta entonces había venido manteniendo dicho Tribunal.

---

<sup>1</sup> En muchos documentos del SEPE, tras la reforma operada por el RDL 20/2012, de 13 de junio, no se hacía distinción entre ambos, e incluso, en ocasiones, continuaron usando impresos y escritos en los que a los subsidios de 55 años se les seguía denominando subsidio de 52 años, creando, no pocas veces, bastante confusión, ya que solo comprobando la fecha en la que fue concedido podía llegarse a saber, con certeza, a cuál de ellos se referían.

A esto se añadía una sentencia de Tribunal Constitucional, de julio de 2018, que anulaba la última de las reformas hasta entonces habidas en el subsidio, dejando sin contenido parte de la normativa existente.

Pero si de actualidad estaba, cuando fue elegido el tema, aún más lo ha seguido estando durante su desarrollo, como lo demuestra que, con posterioridad a haber comenzado a redactar este trabajo, se produjeron propuestas de Ley y cambios normativos de gran calado<sup>2</sup>, cuyo alcance interpretativo, a nivel de las administraciones y de la jurisdicción, aún tardaremos en conocer.

Esto ha hecho que volvamos a tener que rehacer parte del trabajo ya realizado para incluir en el mismo todos los cambios habidos, a fin de asegurar que, al menos en la fecha de su presentación, contempla las últimas novedades legislativas e interpretativas existentes hasta ese momento.

## 1.2. Objetivos y alcance del trabajo

Para especificar el alcance y el objetivo de este trabajo, mejor será empezar por decir lo que está excluido del mismo.

No es objeto de este trabajo limitarse a repetir lo que dicen las normas, ni extenderse ni explicar las mismas; no me detendré en ellas, pues son cuestiones sobre las que existe bastante literatura y falta de discrepancia. De estas comentaré lo estrictamente necesario para establecer el marco en el que se desarrolla el trabajo y poner de manifiesto su cambiante regulación.

El objetivo de este trabajo es precisamente el contrario, buscar los puntos en los que la normativa adolece de precisión o abunda en lagunas, y analizar las consecuencias que, sobre la dinámica del subsidio, han tenido y tienen la doctrina y la jurisprudencia.

- Para ello, tras una breve descripción de lo que es el subsidio y sus requisitos de acceso, procederemos a valorar la importancia relativa del subsidio, es decir a qué población afecta, cuál es el porcentaje de cobertura y la proyección futura debida a la reciente reforma.
- A continuación, analizaremos la evolución histórica de la normativa, poniendo de manifiesto los cambios de cada una de las reformas habidas, y el sentido de las mismas.
- Por otra parte, dado que hemos manifestado nuestro interés en la dinámica del subsidio, no podemos olvidar los órganos gestores de la prestación: el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE); y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (SPECA), que gozan de diferentes denominaciones según cada comunidad (p.e. en Aragón INAEM).
- Seguidamente analizaremos los requisitos que más problemas suscitan en el desarrollo de la prestación, tanto por desconocimiento de los beneficiarios, como por la ambigüedad e indefinición reguladora, lo que ha dado lugar a una amplia jurisprudencia, que ha ido cubriendo los numerosos vacíos existentes en la normativa. Dedicando especial atención a las más recientes habidas en 2018.
- Un aspecto de especial relevancia, en el subsidio de mayores de 52/55 años, es el régimen sancionador, al que dedicamos el capítulo V. SUSPENSIONES Y EXTINCIONES.
- Finalizaremos el trabajo, como no podía ser de otra forma, recogiendo el último cambio normativo, de marzo de 2019, las repercusiones que ha tenido en algunas de las sentencias de 2018, y las incertidumbres y dudas que de su texto se han derivado.

---

<sup>2</sup> La reciente reforma del texto refundido de la LGSS producida por el RDL 8/2019, de ocho de marzo, ha vuelto a contemplar el subsidio de 52 años, acabando, al menos de momento, con el largo tiempo en que convivieron el subsidio de 55 años con el anterior de 52 años.

- Del estudio realizado se pretende llegar a la parte más importante del trabajo, que son sus conclusiones. En ellas no nos limitaremos a resumir lo ya expuesto, sino que trataremos de reflejar, en forma de recomendaciones o consejos, las acciones que, a nuestro juicio, podrían emprenderse para mejorar la gestión del subsidio de mayores y ayudar, de forma efectiva, a sus beneficiarios.

### 1.3. Metodología

La metodología seguida durante la realización de este trabajo ha consistido en recopilar, analizar y comparar diferentes fuentes de información.

Los materiales analizados para la elaboración de este proyecto, como es propio de un estudio fundamentalmente jurídico, han sido:

- 1) Normativa aplicable a la materia objeto del trabajo, y su evolución histórica.
- 2) Trabajos doctrinales referidos al caso, en particular monografías jurídicas, artículos de revistas especializadas y estudios específicos sobre el tema.
- 3) Blog de juristas de reconocido prestigio y, páginas web y foros de discusión especializados en el subsidio de mayores de 52/55 años.
- 4) Jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina judicial distintos Tribunales Superiores de Justicia.
- 5) Noticias de prensa.

Pero también se ha pretendido que sea un trabajo práctico, basado en las vivencias y problemas cotidianos de los trabajadores de avanzada edad que se encuentran en situación de desempleo; es por ello, que el trabajo de campo ha sido una valiosísima fuente de información. Conocer directamente sus problemas, compartirlos, hacerlos propios y buscarles alternativas, son parte fundamental del material utilizado en este trabajo.

Debemos poner de manifiesto, dado el objetivo perseguido y los cambios recientes, que las fuentes de información que nos han resultado más útiles, para analizar el momento actual, han sido los blog y foros de discusión de expertos en la materia, así como las páginas web especializadas, lo que no es de extrañar, dada la rapidez con la que se suceden los cambios, tanto normativos como jurisprudenciales, en el tema objeto de este trabajo.

## **II. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DEL SUBSIDIO DE 52/55 AÑOS**

### **2.1. Los subsidios de desempleo. Protección de situaciones de necesidad**

Comienza nuestra Constitución declarando que “España se constituye en un Estado social, democrático de Derecho”; una de las manifestaciones de este carácter social, en lo que en este trabajo afecta, la tenemos en su artículo 41:

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres. (BOE-CE, 1978)

Vemos pues que la propia Constitución contempla al desempleo como una situación de necesidad que debe ser “especialmente” protegida por mandato constitucional (Navarro Domenichelli, 2016). A la garantía de este principio rector se encamina el Título III, Capítulo III de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), actualmente refundida por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE-RDLeg 8/2015).

A nivel normativo se han distinguido entre dos niveles de protección: el nivel prestacional o contributivo; y el nivel subsidiado o asistencial. En este trabajo nos centraremos en este segundo nivel.

Por su parte la jurisprudencia, STS 7789/2009 de 28/10/2009 (Rec. 3354/2008), ha establecido tres niveles de protección por la falta de ingresos: aseguratorio; prestacional con componente asistencial; y asistencia social; enmarcando el subsidio por desempleo en el segundo grado, el mixto, prestacional/asistencial (Aranzadi Experto, 2019), aunque la LGSS (art. 263) no contempla este carácter mixto, diferenciando única y exclusivamente entre el nivel contributivo y el asistencial.

### **2.2. Definiciones y concepto del subsidio por desempleo**

Una definición institucional del subsidio por desempleo nos la proporciona el SEPE: “Es una prestación asistencial y tiene como objeto complementar la protección de la prestación de carácter contributivo en las situaciones de desempleo” (SEPE, 2019e).

Similar definición encontramos en Iberley: “Subsidio por desempleo se define como una ayuda económica para los desempleados que hayan agotado la prestación contributiva o no cumplan todas las condiciones para poder recibirla” (Iberley, 2019).

Por su parte, Miguel Vicente Segarra Ortiz (2018), al hablar del concepto de subsidio, dice: “Con la prestación asistencial por desempleo se intenta aminorar las situaciones de necesidad que se generan al encontrarse un trabajador o trabajadora desempleado, siempre que concurren los requisitos que se exponen más adelante (Art. 204 LGSS). Así, no se pretende sustituir un determinado nivel salarial, sino cubrir una situación de necesidad”.

Por cuanto aquí nos interesa, no podemos pasar por alto que, dentro del nivel asistencial, la LGSS, en su art. 274, hace una segunda clasificación al establecer dos tipos de subsidios: uno general, de duración determinada; y un segundo, en el apartado 4, que es el específico para mayores de cincuenta y cinco años<sup>3</sup>, cuya duración no está determinada, extinguéndose, salvo sanción administrativa, cuando cese la situación de necesidad que lo justificaba (BOE-RDLeg 8/2015). Ambos están ligados a cotizaciones previas, agotamiento de la prestación por desempleo, o a situaciones de necesidad.

---

<sup>3</sup> Ahora de 52 años, tras la reforma del RDL 8/2019

Es importante volver a insistir, que tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en enmarcar, dentro de los tres conocidos niveles de protección por la falta de ingresos (aseguratorio, prestacional con componente asistencial; y asistencia social), al subsidio por desempleo de 52/55 años en el segundo de los grados, es decir el mixto: prestacional/asistencial; lo que en la práctica ha tenido gran importancia en su dinámica e interpretación por parte de jueces y magistrados (Tatay Puchades y Fernández Prats, 2018, pp. 190-216).

### 2.3. Tipos de subsidios por desempleo

En la actualidad, dentro de los subsidios por desempleo, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), distingue seis modalidades, que se diferencian entre ellas, bien por la vía de acceso o bien por sus características (SEPE, 2019a), (SEPE, 2019c) y (SEPE, 2019d):

1. Subsidio por agotamiento de una prestación contributiva.
2. Subsidio por pérdida de empleo.
3. Subsidio por revisión de invalidez.
- 4.- Subsidio para trabajadores emigrantes retornados.
5. Subsidio para personas liberadas de prisión o que hayan redimido penas por asistencia a tratamientos de deshabituación de drogodependencia.
6. Subsidio para mayores de 52 años.

### 2.4. Requisitos generales para el acceso a los subsidios por desempleo

“Las distintas modalidades de subsidio por desempleo exigen el conjunto de una serie de requisitos que son comunes a todas ellas, sin perjuicio de que cada modalidad concreta tenga unos requisitos delimitados y particulares” (Segarra, 2018), que han de mantenerse durante toda la duración del subsidio, a saber:

- No tener derecho a la prestación contributiva por desempleo o haberla agotado.
- Estar desempleado.
- Estar inscrito como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción y suscribir el compromiso de actividad.
- No rechazar oferta adecuada de empleo ni haberse negado a participar en acciones de promoción, formación o reconversión profesional.
- Carecer de rentas propias de cualquier naturaleza que, en cómputo mensual, sean superiores al setenta y cinco por ciento del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Normalmente la diferenciación entre los diferentes tipos de subsidios de desempleo está en las distintas vías de acceso al mismo, pero de todas ellas, la más habitual es la pérdida involuntaria del empleo, con el agotamiento de la prestación contributiva de desempleo o no tener derecho a ella. Nos centraremos, pues en esta forma de acceso, obviando de momento las singularidades existentes para otros colectivos y modalidades de subsidios.

Uno de los requisitos básicos, que a la larga condiciona en gran medida la dinámica del subsidio, es el que el trabajador ha de acreditar su manifiesta voluntad de mantenerse activo, es decir, poder demostrar que no desea alejarse del mundo laboral (García Ortega, 2018). Este requisito, como más adelante veremos, afecta en gran medida a la dinámica del subsidio, siendo uno de los motivos por los que, con más frecuencia, se suspende temporalmente el subsidio.

En este sentido, una característica que sin duda llama la atención es el denominado “mes de espera” que la norma exige con carácter general, estando implícitamente justificada por la necesidad de demostrar que el futuro beneficiario efectivamente ha demostrado su intención de no abandonar el mundo laboral. Y decimos que llama la atención por no exigirse al colectivo de los desempleados que, habiendo trabajado durante tres o seis meses, según tengan o no responsabilidades familiares, y hallándose en situación legal de desempleo, no tengan derecho a la prestación contributiva.

El otro requisito, común a todo tipo de subsidios, es el de la carencia de rentas, requisito, como veremos, deficientemente regulado por las normas, lo que ha dado lugar a numeroso desarrollo jurisprudencial. A este requisito, dadas las implicaciones y problemática que entraña en la dinámica del subsidio y en especial en la modalidad de 52/55 años, le dedicaremos un importante apartado dentro de este trabajo.

## 2.5. El subsidio de 52/55 años. Requisitos específicos

Respecto al subsidio de 52/55 años se exigen, además de los de carácter general, otros tres requisitos específicos: el primero, la edad, ha sido objeto de varias modificaciones normativas; el segundo, una carencia mínima de seis años de cotizaciones por la contingencia de desempleo a lo largo de toda la vida laboral, exigencia que excluye, como beneficiarios del ámbito protector, entre otros, a trabajadores por cuenta propia y a los empleados del hogar<sup>4</sup>; y finalmente, el de cumplir todos los requisitos, excepto el de la edad, para poder acceder a la pensión contributiva de jubilación.

Pero los elementos más distintivos, respecto a otros tipos de subsidios, son su duración y cotizar a la seguridad social por la contingencia de jubilación (Durán, 2015). La primera de las cuestiones ha sido objeto de varias reformas a lo largo del tiempo; respecto a la segunda es de destacar el alcance de dichas cotizaciones en cuanto a determinadas carencias se refiere, que hasta el RDL 8/2019, de 8 de marzo, (BOE-RDL 8/2019), no ha quedado legalmente aclarado, habiendo dado lugar, temporalmente, a una inseguridad jurídica que más adelante comentaremos.

Considerando conjuntamente las características específicas de los subsidios de 52/55 años, y las que comparten con el resto de los subsidios, podemos destacar siete elementos esenciales del subsidio de mayores: tres de ellos relacionados con los requisitos de acceso y de conservación del subsidio; otros tres que afectan a la calidad de sus prestaciones; y un último relacionado con su finalización o extinción natural. Dichos elementos son:

- La edad a la que se puede acceder.
- El límite de rentas.
- Las rentas consideradas: individuales o también las de la unidad familiar.
- La cuantía percibida por el subsidio.
- La influencia del acceso desde un trabajo a tiempo parcial.
- La base de cotización por la contingencia de jubilación.
- La duración del subsidio.

La edad de acceso es la que ha de tenerse cumplida para poder acceder al subsidio de mayores. Como ya hemos comentado, ha estado oscilando, en diferentes momentos, entre 52 o 55 años. La edad de acceso afecta, principalmente, a la población cubierta por el subsidio.

Hasta la última reforma, este requisito de tener cumplida una determinada edad para acceder al subsidio, estaba referido al momento en el que se generaba la situación de desempleo protegida, ampliada, en el

---

<sup>4</sup> La reciente reforma operada por el RDL 8/2019, ha venido, como veremos, a matizar esta exclusión.

caso de que se hubiese accedido a otra modalidad de subsidio, hasta la extinción de este. La última reforma, ha introducido un cambio fundamental, al permitir que también puedan acceder aquellos trabajadores que con posterioridad alcancen la edad de 52 años ahora requerida.

El límite de rentas, cuya cuantía, ha sido a lo largo del tiempo común para todas las modalidades de subsidio, se relaciona con la situación de necesidad, al considerarse que si, independientemente del propio subsidio, se poseen otras rentas presuntamente suficientes para atender las necesidades básicas, no existe la situación de necesidad y, por tanto, no se tendría derecho al mismo. Este límite, inicialmente, estuvo fijado como un porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), aunque en 2004, al crearse el Indicador de Rentas de efectos Múltiples (IPREM), por el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio (BOE-RDL 3/2004), pasó a estar referido a este nuevo indicador.

La cuantía percibida es común a todas las modalidades de subsidio, y siempre ha estado fijada como un porcentaje del SMI; que en un principio fue del 100%, para pasar posteriormente, en 1989, a ser del 75%.

Pero la cuantía también, a lo largo del tiempo, se ha visto ocasionalmente influenciada por la parcialidad del trabajo anterior a la situación de desempleo, al verse afectada, en determinados períodos históricos, por el coeficiente de parcialidad del trabajo por el que se accedía al subsidio, de tal manera que el importe estaba condicionado a si la última relación laboral, antes de percibirlo, había sido a tiempo completo o parcial.

La base de cotización para la contingencia de la jubilación, aunque no exclusiva del subsidio de mayores —también afecta a los trabajadores fijos discontinuos—, es uno de los elementos más característicos, y de los de mayor influencia, del subsidio de mayores. Esta base siempre ha estado fijada como un porcentaje de la base mínima de cotización existente en cada momento, habiendo sido, según qué períodos, del 100% o del 125% de dicha base mínima.

La incidencia de la base de cotización del subsidio es triple: de una parte, al considerarse acreditadas esas cotizaciones para la contingencia de jubilación, el porcentaje reductor, que por cotizaciones, se aplica a la base reguladora (BR) a la hora de calcular el importe de la pensión, se ve mejorado; de otra, cuando dicha base es superior al 100% de la base mínima, la propia BR se ve incrementada, pues las lagunas que se habrían producido, de no haber existido el subsidio, se integrarían con un valor inferior al de la base del subsidio; y en tercer lugar, a raíz de la reforma de la Ley General de la Seguridad Social, de 2011, que entró en vigor el 1 de enero de 2013 (BOE-Ley 27/2011), porque en ella se modificó el mecanismo de integración de lagunas en el cálculo de la BR: "...actualmente, solo los primeros 48 meses de lagunas de cotización se integran con el importe de la base mínima de cotización, y a partir de ese momento, el resto se cubre con solo el 50 por 100 de la citada base." (Segarra, 2018, p. 278), por lo que la BR, de quien no perciba el subsidio, puede tener más lagunas integradas con un porcentaje del 50% de la base mínima de cotización, diferenciando, aún más, entre los beneficiarios del subsidio y los que no pueden acceder al mismo.

Debemos poner de relieve que, en los períodos en los que ha existido el subsidio parcial, lo mismo que sucedía con el importe del subsidio, también quedaban reducidas las bases de cotización en proporción al coeficiente de parcialidad de la última relación laboral (Heras, 2015).

La duración del subsidio es otro de los factores especialmente determinante en el subsidio de mayores, repercutiendo, al igual que la edad de acceso, en la población que puede estar cubierta por el mismo. A diferencia de otros subsidios, cuya duración es por un tiempo delimitado (ocasionalmente prorrogable, pero siempre con un límite temporal prefijado), el subsidio de mayores se caracteriza porque su ámbito temporal se extiende hasta que el beneficiario reúna los requisitos necesarios de acceso a la jubilación,

cumpliendo, de esta forma, el citado carácter de tránsito, entre la vida laboral y la jubilación, de quienes pierden el empleo a avanzada edad. Pero no en todos los periodos históricos este límite se ha regido por un mismo criterio, pues han existido, en diferentes etapas, dos modelos diferentes: permitir que el subsidio se disfrutase hasta que el beneficiario alcanzase su edad legal ordinaria de jubilación (ELO); y concederlo, únicamente, hasta que el beneficiario pudiese acceder a cualquier modalidad de jubilación.

## 2.6. La población afectada. Efectos del RDL 8/2019

Hemos comentado la importancia que, para quienes pierden el empleo a avanzada edad, puede suponer contar con algún tipo de ayuda y, muy especialmente, con el subsidio de 52/55 años, pero para saber la influencia social, resulta de interés cuantificar la población afectada.

En este apartado, en primer lugar, nos referiremos a todos los subsidios por desempleo y todas las edades, para, posteriormente, centrarnos en los subsidios para las personas de edades más avanzadas y la modalidad del subsidio de desempleo de 52/55 años<sup>5</sup>.

### 2.6.1. Beneficiarios de todos los subsidios por desempleo

Si tenemos en cuenta la distribución por tramos de edad de todos los subsidios por desempleo, podemos observar que el gran salto, en cuanto a beneficiarios, se produce en el tramo de edad entre los 50 y 54 años, es decir en las edades en objeto de este trabajo:

**Tabla 1. Subsidios por desempleo por tramos de edad  
(media 2017 a febrero 2019)**

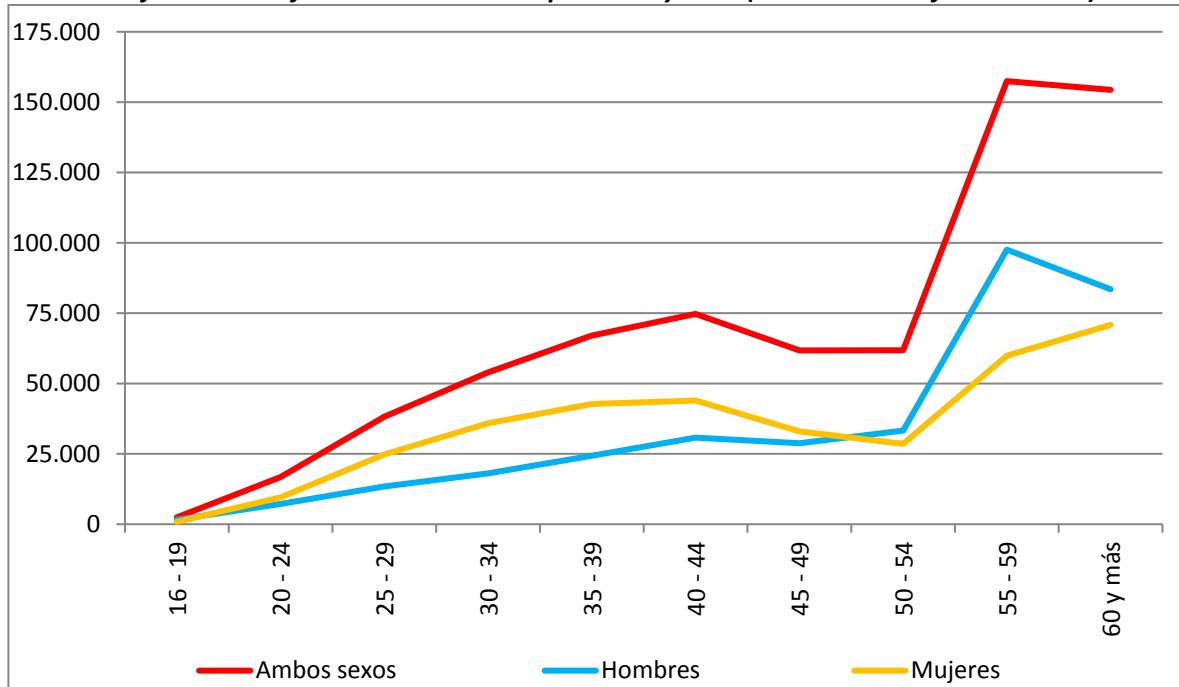
Edad	Media de 2017 a febrero 2019		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16 - 19	2.438	1.600	838
20 - 24	16.800	7.232	9.568
25 - 29	38.234	13.418	24.816
30 - 34	53.954	18.083	35.871
35 - 39	67.049	24.332	42.716
40 - 44	74.737	30.788	43.948
45 - 49	61.793	28.785	33.008
50 - 54	61.835	33.284	28.551
55 - 59	157.466	97.568	59.897
60 y más	154.347	83.508	70.839

Fuentes: SEPE y elaboración propia

En el siguiente gráfico se representan estos valores.

5 Para la elaboración de las siguientes tablas hemos utilizado los datos cuatrimestrales, de 2017 y 2018, de las Encuestas de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019), y los datos mensuales y resúmenes anuales, de 2017 a febrero de 2019, del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2019d)

**Gráfico 1.- Beneficiarios de subsidios por edad y sexo (media 2017 a febrero 2019)**



Fuentes: SEPE y elaboración propia

#### 2.6.2. Los subsidios en personas de avanzada edad. Subsidio especial de 52/55 años.

Analizando más detalladamente cuál es la población beneficiada por los subsidios a edad avanzada<sup>6</sup>, resulta evidente que, a partir de los 55 años de edad, aproximadamente el 88% de los subsidios disfrutados se corresponden con el subsidio de 55 años, lo que da una buena idea de la importancia que tiene este tipo de subsidio desde el momento en que, por la edad, se puede acceder a él.

**Tabla 2.- Resumen de beneficiarios de subsidios mayores de 50 años a partir de 2017**

Referencia	Subsidio	Por género	2017	2018	2019 <sup>(1)</sup>	Promedio
Datos referentes a la totalidad de los subsidios	Todas las edades	Hombres	357.781	319.577	337.617	338.325
		Mujeres	348.513	342.561	404.221	365.098
		Total	706.294	662.138	741.838	703.423
	Entre 50 y 54 años	Hombres	34.937	31.142	36.224	34.101
		Mujeres	27.245	28.362	37.520	31.042
		Total	62.182	59.504	73.744	65.143
	Entre 55 y 59 años	Hombres	107.918	89.047	86.600	94.522
		Mujeres	64.359	55.270	60.893	60.174
		Total	172.277	144.317	147.493	154.696
	De 60 años o más	Hombres	82.020	84.185	88.375	84.860
		Mujeres	68.579	71.659	79.481	73.240
		Total	150.599	155.844	167.855	158.099

<sup>6</sup> Para este análisis también hemos recurrido a las estadísticas del SEPE antes citadas, de las que incluimos todos los datos utilizados en los: Anexo II. Detalle de los subsidios mensuales - Subsidios totales, mayores 55 años y variaciones; y Anexo III. Detalle de subsidios mensuales por franjas de edad de mayores de 50 años; a los que nos remitimos, resumiendo aquí solo los datos medios anuales y el promedio del periodo considerado.

Referencia	Subsidio	Por género	2017	2018	2019 <sup>(1)</sup>	Promedio
Datos relacionados con el subsidio especial de 52/55 años <sup>7</sup>	<b>Beneficiarios de cualquier subsidio, de 55 años o más</b>	Hombres	189.938	173.232	174.975	179.381
		Mujeres	132.939	126.929	140.374	133.414
		Total	322.876	300.160	315.348	312.795
	<b>Beneficiarios del subsidio especial de 52/55 años<sup>7</sup></b>	Hombres	174.855	157.535	154.800	162.397
		Mujeres	114.936	107.938	116.061	112.978
		Total	289.791	265.473	270.861	275.375
	<b>Porcentaje<sup>(2)</sup></b>		<b>89,75%</b>	<b>88,44%</b>	<b>85,89%</b>	<b>88,04%</b>
Variaciones en el subsidio especial de 52/55 años <sup>7</sup>	<b>Altas iniciales subsidio 52/55 años<sup>7</sup></b>	Hombres	40.901	47.043	10.191	32.712
		Mujeres	16.643	32.183	8.518	19.115
		Total	57.544	79.226	18.709	51.826
	<b>Reanudaciones subsidio 52/55 años<sup>7</sup></b>	Hombres	138.580	134.346	24.050	98.992
		Mujeres	50.547	51.950	10.111	37.536
		Total	189.127	186.296	34.161	136.528

(1) Datos hasta el mes de febrero

(2) Porcentaje de subsidio especial de 52/55 años respecto al total de subsidios de beneficiarios los mayores de 55 años

Fuentes: SEPE y elaboración propia

### 2.6.3. Tasa de cobertura del subsidio especial de 52/55 años.

Pero para tener una idea exacta de la importancia de estos subsidios, aún nos queda por determinar su tasa de cobertura, es decir, qué porcentaje de la población parada se beneficia de algún tipo de subsidio y en particular del subsidio de 52/55 años.

El propio SEPE proporciona informes sobre la tasa de cobertura de la globalidad de las prestaciones por desempleo, (véase Anexo IV. Tasa de cobertura de los subsidios por desempleo), pero lamentablemente esta información no diferencia entre las prestaciones contributivas y subsidios propiamente dichos, es por ello que hemos recurrido a la Encuesta de Población Activa del INE (INE, 2019), para determinar el número de parados y, a partir de ellos, obtener la tasa de cobertura.

En la siguiente tabla resumimos la media, por tramos de edad, del número de desempleados en los años 2017 y 2018 (la tabla completa directamente obtenida del INE la incluimos en el Anexo V. Encuesta de población activa. Parados por sexo grupo de edad):

**Tabla 3.- Parados por tramos de edad en miles (media 2017 – 2018)**

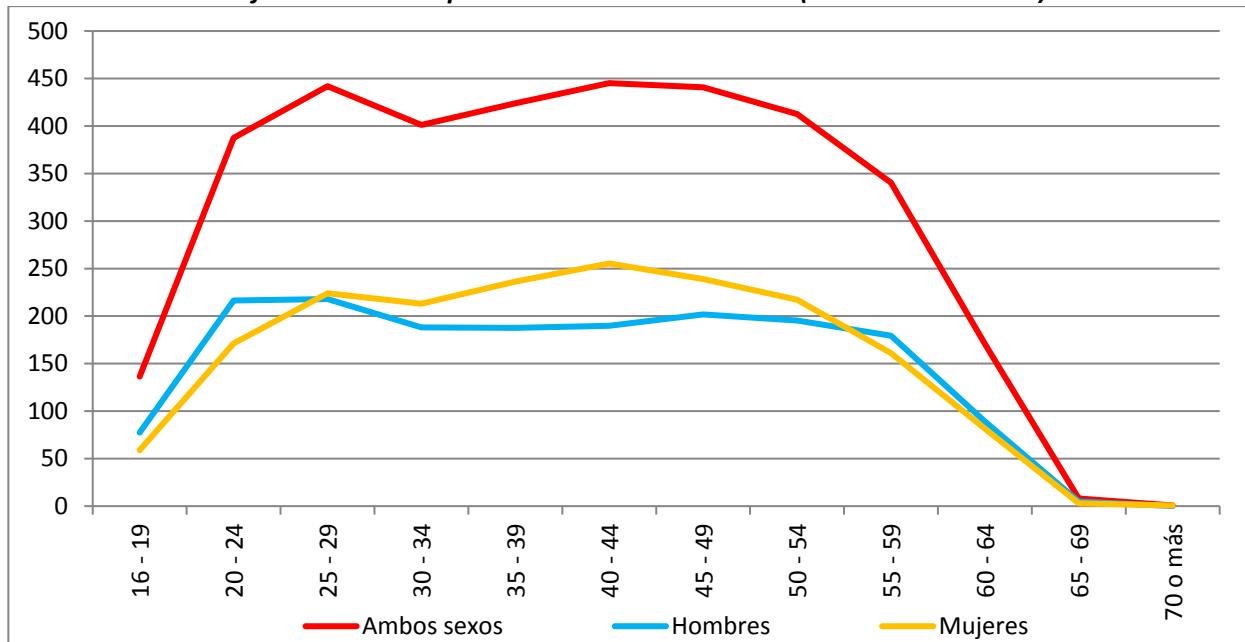
Edad	Media de 2017 a febrero 2019		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
<b>16 - 19</b>	136,4	77,5	59,0
<b>20 - 24</b>	387,6	216,4	171,2
<b>25 - 29</b>	442,0	217,9	224,1
<b>30 - 34</b>	401,2	188,1	213,1
<b>35 - 39</b>	423,9	187,6	236,3
<b>40 - 44</b>	445,2	189,8	255,4
<b>45 - 49</b>	440,8	201,7	239,1
<b>50 - 54</b>	412,6	195,3	217,3
<b>55 - 59</b>	340,3	179,3	161,0
<b>60 - 64</b>	170,6	89,1	81,5
<b>65 - 69</b>	8,0	4,9	3,1
<b>70 o más</b>	0,7	0,1	0,6

Fuentes: INE y elaboración propia

<sup>7</sup> Los datos estadísticos disponibles, en el momento de elaborar estas tablas, aún no habían reflejado los efectos de la reciente reforma, por lo que solo recoge el anterior subsidio de 55 años.

Con los datos de la tabla anterior confeccionamos el siguiente gráfico.

**Gráfico 2.- Parados por tramos de edad en miles (media 2017 – 2018)**



Fuentes: INE y elaboración propia

Seguidamente procedemos a sumar, en primer lugar, la media de parados de 50 años o más, para, con posterioridad, relacionarlos con los beneficiarios del subsidio de 55 años —edad de acceso vigente hasta marzo de 2019—. Con ello obtenemos la tasa de cobertura del subsidio de 55 años, como se refleja en la siguiente tabla.

**Tabla 4.- Tasa media de cobertura del subsidio de 55 años (2017-2018)**

Dato	Media de 2017 a febrero 2019 (números en miles)		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Desempleados de 55 o más	519,6	273,4	246,2
Beneficiarios del subsidio de 55 años	275,4	162,4	113,0
Cobertura del subsidio de 55 años	<b>53,00%</b>	<b>59,41%</b>	<b>45,88%</b>

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE y del SEPE

Vemos pues que la tasa de cobertura de la modalidad del subsidio de 55 años ha sido, de media (años 2017-2018 y principios de 2019), del 53,00 %; porcentaje que es muy superior en los hombres (59,41%), que en las mujeres (45,88%).

Pero si estas cifras son, en el momento de haberse confeccionado las anteriores tablas, suficientemente significativas de la importancia del subsidio aquí analizado, no hemos de olvidar que, debido a la última reforma legislativa (BOE-RDL 8/2019), el número de beneficiarios, lógicamente, aumentará de forma considerable, y ello debido al menos a cuatro factores:

- en primer lugar, por haberse rebajado la edad de acceso de 55 a 52 años;
- de otra parte, por haber flexibilizado los requisitos para el acceso;
- a medio plazo, por haberse establecido la posibilidad de percibirlo hasta la edad legal de jubilación;
- y finalmente, a más largo plazo, por el progresivo envejecimiento de la población.

El impacto del primero de los efectos —ampliar la edad de acceso de los 55 a los 52 años—, será inmediato; pero, a corto plazo, no menos repercusión tiene la flexibilización introducida de que podrán beneficiarse los trabajadores que “... 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”, art. 274.4 (BOE-RDL 8/2019). De hecho, la suma de ambos factores ha incidido en un elevado número de solicitudes en el mes posterior a la reforma.

Difícil es evaluar, a priori, los efectos del cambio normativo en el número de beneficiarios futuros. Y posiblemente, hasta dentro de un año, en el que se dispongan de datos posteriores a la reforma, incluyendo el impacto inicial de la misma y su normalización posterior, no se podrá conocer el alcance real de la misma en cuanto al aumento de la cobertura.

No obstante, son varias las fuentes de información, más o menos solventes, que han hecho estimaciones sobre este particular.

Evidentemente, la primera fuente que ha tenido que estimarlo ha sido el Gobierno; así por ejemplo, con motivo de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 (BOCG-PLPGE, 2019), en el que se contemplaban las modificaciones, posteriormente llevadas a cabo mediante Real Decreto-ley, la ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Magdalena Valerio, al comentar las reformas sociales incluidas en dicho proyecto, cuantificó que el número de beneficiarios del subsidio de mayores de 55 años era de unos 272.000 y que, con la reforma prevista, en la que se contemplaba bajar la edad de acceso a los 52 años, se incrementaría dicho número en unos 114.000 beneficiarios (Parra, 2019).

Si observamos los detalles de las tablas mensuales incluidas en el Anexo I, vemos que la cifra de actuales beneficiarios, dada por la ministra en su conferencia de prensa a mediados de enero, se corresponden con los valores que posteriormente se publicaron por el SEPE para el mes de febrero de 2019.

Otras fuentes como (Dámaso Fernández, 2019), citando a Gerardo Gutiérrez Ardoz, Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, dan cifras similares para el número de afectados, avanzando que a fecha 10 de abril, de las 140.000 solicitudes presentadas, ya se habían tramitado 70.000, con un porcentaje de denegaciones del 15,75%, lo que supondría que, una vez tramitadas todas, se habrían llegado a reconocer unos 118.000 nuevos subsidios. De confirmarse estos datos el número final de beneficiarios sería muy superior al previsto por el ministerio, pues la información citada es de solo un mes después de la entrada en vigor de la reforma.

Pero como hemos comentado, la proyección de los nuevos afectados por la reforma del subsidio de 52/55 años, resulta complicada de valorar, máxime si se tiene en cuenta que son varios los factores que influirán en el incremento de beneficiarios.

Considerando solo el efecto de la disminución de la edad de acceso a los 52 años, y suponiendo que la tasa de cobertura antes calculada para los mayores de 55 años, sigue siendo válida para los mayores de 52, obtenemos los datos que se relacionan en la siguiente tabla.

**Tabla 5.- Previsión del incremento de beneficiarios debido  
a la bajada de la edad de acceso**

Dato	Media de 2017 a febrero 2019 (números en miles)		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Desempleados de 52 o más	767,1	390,5	376,6
Tasa de cobertura considerada	<b>53,00%</b>	<b>59,41%</b>	<b>45,88%</b>
Beneficiarios subsidio 52 años	404,8	232,0	172,8
Beneficiarios actual subsidio 55 años	275,6	162,4	113,0
<b>Incremento estimado</b>	<b>129,4</b>	<b>69,6</b>	<b>59,8</b>

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE y SEPE

Vemos que, solo por este efecto, el incremento estimado de beneficiarios sería próximo a los 130.000, y además de forma más o menos inmediata.

Pero a ese efecto puntual, fácilmente cuantificable, hay que añadirle, como hemos comentado, al menos otros tres factores más, uno de ellos, la flexibilización de los requisitos de acceso, también de impacto inmediato, y otros dos que se irán dejando sentir a medio y largo plazo.

A la vista de estos datos, no sería de extrañar que las cifras facilitadas en las redes sociales por el Director General del SEPE se confirmasen y se incrementasen en los próximos meses, lo que dejaría empequeñecidas las estimaciones de cobertura futura públicamente reconocidas por el ministerio.

### III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUBSIDIO DE 52/55 AÑOS

#### 3.1. Régimen jurídico del subsidio de 52/55 años: 35 años de existencia

El subsidio por desempleo de mayores cumplirá, este verano de 2019, su treinta y cinco aniversario, ya que vio la luz con la publicación de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre (BOE-Ley 31/1984), pero hemos de comenzar el relato, de esta ya mediana vida, un poco antes, en los preliminares que la precedieron.

Como hemos comentado, existen varios subsidios por desempleo que comparten algunas características comunes, pero también sustanciales diferencias; sin embargo las diferentes normas que han existido, siempre los han regulado agrupándolos en artículos comunes, lo que, de un lado, da lugar a la difícil lectura de los mismos, y, de otro, a que el número de modificaciones normativas que han afectado a todos ellos, alcance dimensiones ciertamente importantes, cuya mera enumeración y breve descripción superaría de largo las dimensiones de este trabajo.

Nos centraremos, por tanto, solo en las modificaciones y reformas que han tenido una incidencia, más o menos directa, en el subsidio de mayores.

Para ello tendremos especialmente en cuenta los siete elementos más característicos del subsidio de 52/55 años, que anteriormente comentamos:

- la edad de acceso;
- el límite de rentas;
- las rentas consideradas: individuales o las de la unidad familiar;
- la cuantía percibida por el subsidio;
- la influencia del acceso desde un trabajo a tiempo parcial;
- la base de cotización por la contingencia de jubilación;
- la duración del subsidio.

Las variaciones de estos factores han ido dando lugar a que, en diferentes momentos, las posibilidades de acceso, los beneficios obtenidos y la finalización del subsidio, se hayan ido modificando, es más, como veremos, los cambios normativos habidos han llegado al extremo de que, durante un periodo, convivieron beneficiarios de tres submodalidades distintas del supuestamente mismo subsidio, con características muy diferentes entre sí. La reciente reforma del subsidio de 55 años, pasándolo nuevamente al antiguo de 52 años, y unificando otros criterios y condiciones, ha terminado, al menos de momento, con esta anómala situación.

##### 3.1.1. Los orígenes de la prestación por desempleo

La prestación por desempleo tiene, en España, como primer antecedente la Caja Nacional contra el paro forzoso, instaurada por decreto de 1931 (BOE-Decreto 27/05/1931) durante el gobierno republicano de Niceto Alcalá Zamora (Remo, 2012), cuya hoja divulgativa, del entonces Instituto Nacional de Previsión, comienza “Tan graves y trascendentales son los efectos derivados del paro forzoso—así de orden individual como social, económico como moral y físico—, que el tratar de prevenirlos, atenuarlos o remediarlos consume, en la hora presente, gran parte de la actividad de los Estados” (Instituto Nacional de Previsión, 1935).

No obstante, no es hasta principios de los años 60 del pasado siglo cuando se empieza a configurar el actual Sistema Español de Seguridad Social, cuya primera etapa (1960-1962) “...se caracteriza por el nacimiento y

generalización de los seguros sociales... y creación de las normas e instituciones que extendían al conjunto de los trabajadores las prestaciones que, hasta esos momentos, se reconocían sólo a los trabajadores sindicados, ..." (GISS, 2012, p. 13).

No es casual que una de las primeras normas de seguros sociales, la Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo, estuviese precisamente la destinada a la protección contra el desempleo.

En esta Ley, en la que se estableció una precaria cobertura por desempleo (García Arencibia, 2012), del 75% del salario durante seis meses, a todos los trabajadores por cuenta ajena, fue la que sirvió de base para las posteriores normas por desempleo desarrolladas a principios de la democracia.

Comienza esta ley en su artículo primero: "El Seguro de Desempleo se establece en beneficio de quienes pudiendo y queriendo trabajar pierden su ocupación, por cuenta ajena, y con ella su salario. El Seguro no se extiende a quienes cesan voluntariamente o por despido imputable a ellos" (BOE-Ley 62/1961).

Vemos, por tanto, uno de los elementos que, con posterioridad, habrá de tener más efectos en la dinámica de los subsidios, que es el requisito de demostrar inequívocamente la voluntad de trabajar. También es destacable que no solo se excluía de la prestación a quienes voluntariamente habían abandonado el trabajo, sino también a quienes hubiesen sido despedidos por causas a ellos imputables.

No obstante, esta Ley se limitaba a las prestaciones por desempleo contributivas, sin alcanzar a los subsidios por desempleo, que fueron regulados con posterioridad.

### **3.1.2. Los subsidios por desempleo**

Es a partir de la Constitución Española de 1978 (BOE-CE, 1978), al diseñarse el actual modelo de Seguridad Social, cuando se produce la distinción entre prestaciones puramente contributivas y las no contributivas (subsidios).

En efecto, la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (BOE-Ley 51/1980), "supuso la derogación del Capítulo correspondiente de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) y su sustitución por una regulación especial y especializada, formalmente separada del tronco de la Seguridad Social y pegada, en cambio, a la ordenación legal de la política de empleo y colaboración" (Navarro Domenichelli, 2016).

Según Luis Toharia (1998), "Puede afirmarse que el sistema español moderno de protección por desempleo nace con esta Ley, que configura por primera vez dicha protección como un sistema con entidad propia, independiente del sistema general de Seguridad Social" (pp. 44-45).

Esta norma hace una diferenciación entre la prestación contributiva por desempleo y los subsidios, a los que se califica como prestaciones complementarias, distinción que se ha mantenido hasta el presente, aunque la propia Ley General de la Seguridad Social, no siempre diferencia de forma precisa entre las prestaciones y los subsidios, ni los elementos que configuran a unos u otros; así, por ejemplo, a las ayudas por incapacidad temporal, que tienen un carácter estrictamente contributivo, se les siguen llamando subsidios.

Esta Ley de 1980 estableció los requisitos, o criterios fundamentales, característicos de todos los subsidios por desempleo, exigiendo, para tener derecho a lucrarse de ellos: carecer del derecho a la prestación contributiva; estar inscrito como demandante de empleo; y carecer de rentas.

La norma fijó el importe a percibir por el subsidio por desempleo en el 75% del SMI, y un límite de rentas del 100% del SMI.

Es digno de ser mencionado que al definir las situaciones legales de desempleo no se incluyese, con carácter general, la involuntariedad en la extinción laboral, ya que textualmente dice “Quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su ocupación por causas a ellos no imputables”, es decir mantuvo, en este sentido, el mismo criterio que había existido en la anterior regulación preconstitucional para las prestaciones por desempleo (BOE-Ley 51/1980).

No obstante, esta norma no llegó a instaurar el subsidio de mayores de 52/55 años objeto de este trabajo, aunque si tuvo una posterior trascendencia en esta modalidad del subsidio, pues en las siguientes regulaciones quedaría integrada con los subsidios ya existentes.

### **3.1.3. Institucionalización del subsidio de 55 años**

La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre (BOE-Ley 31/1984), supuso una importante ampliación en la protección por desempleo, al disminuir algunos de sus requisitos de acceso a los subsidios, e incluir, en el alcance de la protección, a algunos colectivos que la anterior regulación dejaba al margen; entre otros, la eliminación, en el concepto de desempleo protegido, de la nota de involuntariedad (derivada de la voluntad del Gobierno de respetar los compromisos adquiridos por “ratificación, del Convenio número 44 de la OIT”; como se especifica en el preámbulo [exposición de motivos] de la Ley).

Pero, en lo que aquí nos interesa, lo más significativo de esta norma es la creación del subsidio por desempleo para mayores de 55 años (Vicente Palacio, 2014), caracterizado por una duración indeterminada y por incluir las cotizaciones a la Seguridad Social por la contingencia de jubilación. “También conocido como «subsidio de prejubilación», por cuanto constituía el cauce, ..., a través del cual se enlazaba la protección por desempleo con el acceso a la pensión de jubilación” (Esteban Legarreta y Gala Durán, 2016, pp. 29-30).

En esta Ley, las características fundamentales del subsidio de 55 años quedaron configuradas como seguidamente resumimos:

- Edad de acceso ..... 55 años
- Límites de rentas ..... 100% del SMI
- Rentas consideradas ..... Individuales
- Cuantía ..... 75% del SMI
- Acceso desde trabajo a tiempo parcial .... No se aplica reducción
- Base de cotización ..... 100% de la base mínima
- Duración ..... Hasta cualquier modalidad de jubilación

Como nota destacable, de una de las imprecisiones de esta norma, podemos comentar que, aunque se preveía que la Entidad Gestora ingresaría en la Seguridad Social las cotizaciones correspondientes, no se fijaba en la norma ni la base de cotización, ni los coeficientes para determinar el importe de las cuotas; que finalmente quedaron definidos por el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrollaba la Ley, en el que se estableció como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento, y se facultó al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la determinación de los coeficientes.

### **3.1.4. Reformas del subsidio de 52/55 años hasta la aprobación del TRLGSS de 1994**

La Ley 32/1984, fue objeto de “reformas de distinto signo en los años 1989, 1992 y 1993: la primera encaminada a ampliar la cobertura del sistema; y las otras dos a reducir el gasto del sistema, considerado excesivo” (Toharia, 1998, p. 45).

La reforma introducida por el Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social (BOE-RDL 3/1989) tuvo, a su vez, sobre el hasta entonces subsidio de 55 años, dos efectos de signo contrario.

Por un lado, el endurecimiento del requisito de carencias de rentas, al reducirse el límite del 100% del SMI al 75% del SMI, lo que implicaba, de facto, una reducción del número de beneficiarios.

Por otro, la ampliación de la cobertura del subsidio *puente hacia la jubilación*, al reducir la edad de acceso a 52 años.

Pero la crisis de los 90 tuvo sus consecuencias en el mercado laboral y en las prestaciones por desempleo, siendo de destacar la reforma efectuada por el Real Decreto-ley, de 3 de abril de 1992 (BOE-RDL 1/1992); posteriormente, tramitado y aprobado a través de la Ley 22/1992 de medidas urgentes de empleo y desempleo (BOE-Ley 22/1992), que introdujo grandes modificaciones sobre las prestaciones por desempleo contributivas, afectando también a los subsidios, al establecer la tributación, en el IRPF, de la prestación por desempleo y los subsidios asistenciales.

A finales de 1993, en la Ley de Presupuestos para 1994, así como en la llamada Ley de Acompañamiento de ese mismo año, Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo (BOE-Ley 22/1993), se volvió a incidir en estas ayudas, al introducir el concepto de subsidio parcial (Heras, 2016), consistente en que: "En el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, dicha cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas". Esto, no solo afectó a los importes percibidos, sino también, como hemos comentado, a las bases de cotización.

Todas estas reformas fueron finalmente recogidas el texto refundido de la Ley General de la Seguridad social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (BOE-RDLeg 1/1994), procediendo a su sistematización y ordenación, quedando entonces configurado el subsidio de mayores con las siguientes características:

- Edad de acceso ..... 52 años
- Límites de rentas ..... 75% del SMI
- Rentas consideradas ..... Individuales
- Cuantía ..... 75% del SMI
- Acceso desde trabajo a tiempo parcial .... En proporción a las horas previamente trabajadas
- Base de cotización ..... 100% de la base mínima, afectada por la parcialidad
- Duración ..... Hasta cualquier modalidad de jubilación

### **3.1.5. Reformas entre 1994 y 2007. Etapa del crecimiento**

Durante un relativamente largo espacio temporal, el subsidio de mayores mantuvo sus características, no siendo hasta el año 2001, en plena fase de crecimiento económico, cuando se produjo otra modificación, con gran repercusión en el entonces subsidio de 52 años, que fue la ampliación de su cobertura por el otro extremo de la edad, al establecerse como límite de su duración alcanzar la edad legal de jubilación ordinaria, sustituyendo al criterio antes existente, según el cual se extinguía el subsidio al poderse acceder a cualquier modalidad de jubilación. Esta modificación la introdujo el Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (BOE-RDL 16/2001).

En el año 2002, otras dos normas tuvieron incidencia sobre el concepto de renta de los subsidios, en primer lugar, el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE-RDL 5/2002), que incluyó en la cuantificación del límite de rentas: las plusvalías, el concepto de renta presunta y las indemnizaciones por despido. Este Real Decreto fue, bastante tiempo después, declarado inconstitucional y nulo por Sentencia del TC 68/2007, de 28 de marzo (BOE-STC 68/2007).

No obstante, con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional se había matizado el alcance como rentas de las indemnizaciones, lo que se llevó a cabo en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE-Ley 45/2002), que consideró que solo debían ser tenidas en cuenta, como rentas, las indemnizaciones que superasen el límite legalmente establecido para las mismas.

El siguiente cambio normativo, que en este caso afectó nuevamente a todos los subsidios, fue debido a la sustitución del indicador de referencia de las cantidades a percibir; que pasó, en virtud del Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cantidad (BOE-RDL 3/2004), de referenciarse al SMI a estar asociado al nuevo Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), adoptando para las cantidades un porcentaje del 80% de este indicador; tanto por ciento que se ha conservado hasta la actualidad<sup>8</sup>.

La consecuencia de este cambio ha sido una reducción de la cantidad de los subsidios, ya que cada vez están más distanciados los importes del SMI y el IPREM (IPREM, 2019), por lo que la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores que, quedándose en situación de desempleo, pasan a depender de algún tipo de subsidio, cada vez es más acusado. Más adelante ahondaremos en este aspecto, conocido como tasa de sustitución o de reemplazo.

En el año 2007, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE-LO 3/2007), incluyó, en el apartado catorce de su disposición adicional decimoctava, una nueva mejora en los subsidios de mayores al eliminar la parcialidad, volviendo a ser la cantidad de todos los subsidios el 80% del IPREM, independientemente de si el trabajo desde el que se accedía al subsidio había sido a tiempo completo o parcial.

Poco después, ya a finales del ciclo económico expansivo y principios de la crisis, una nueva reforma supuso otra mejora en el subsidio de mayores de 52 años, consistente en incrementar su cotización del 100%, de la base mínima de cotización, al 125%. Esta modificación se llevó a cabo mediante la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE-Ley 40/2007).

Estos cambios supusieron el que ha sido denominado *subsidio de oro* de mayores, ya que salvo en lo referente a la cantidad y al límite de rentas nunca, hasta entonces, sus características habían sido tan beneficiosas.

---

<sup>8</sup> Al adoptarse como primer valor del IPREM el mismo valor que, hasta ese momento, había tenido el SMI, aparentemente se habría producido un acercamiento entre el salario mínimo y el importe a percibir por los subsidios, pero, no olvidemos, que el IPREM fue creado por haberse subido, en esa misma norma, el salario mínimo interprofesional un 11,4%, por lo que el resultado final fue, como más adelante comprobaremos numéricamente, un distanciamiento puntual entre ambos.

### 3.1.6. Reformas entre 2008 y 2015. Etapa de la crisis

Pero la última y tardía reforma, de diciembre de 2007, coincidió con el cambio del ciclo económico, al iniciarse la Gran Recesión mundial de 2008 que, hasta el presente, ha sido la mayor de las crisis económicas sufridas por el Estado Español desde la industrialización.

Las consecuencias de la crisis volvieron a tener sus efectos en el subsidio de mayores, con dos nuevas modificaciones de calado en los años 2012, Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio; y 2013, Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo.

El RDL 20/2012 (BOE-RDL 20/2012), podríamos calificarlo de contrarreforma: al reimplantar el subsidio parcial; y dejar la base de cotización y la duración del mismo, tal y como estaba en la versión original del texto refundido de la LGSS de 1992; quedando, la primera, nuevamente en el 100% de la base mínima de cotización, y el segundo, al alcanzarse la edad en la que se pudiese acceder a cualquier modalidad de jubilación.

Sobre todo, la modificación en la edad de jubilación tuvo muy mala acogida por la población afectada, que erróneamente, aunque no falta de razón, alegaba que se les obligaban a jubilarse anticipadamente.

No obstante, así como la bajada de la base de cotización afectó tanto a los nuevos subsidios como a los que se habían concedido con anterioridad, la duración del subsidio no afectó legalmente a los que ya tenían reconocido el derecho, lo que, como veremos más adelante, dio lugar a múltiples conflictos en la dinámica del subsidio.

Ha habido quien ha definido esta situación como *subsidio de plata* (Marobara CM, 2016) en contraposición con su momento de esplendor anterior, *subsidio de oro*.

Pero no terminaron ahí las reformas, pues unos meses después, el Real Decreto-ley 5/2013, 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 (BOE-RDL 5/2013), vino a introducir, un nuevo requisito adicional, específicamente dedicado al subsidio de mayores, que consistió en que, tras la determinación del límite de rentas individuales, seguidamente se tenían que considerar el límite de rentas de la unidad familiar, lo que llevó a lo que Marobara CM (Marobara CM, 2016) definió como el *subsidio de bronce* de mayores de 52/55 años.

Miguel Arenas (2013) , nos explica el complejo tramo regulatorio al que condujeron estas reformas:

Resumiendo, hoy coexisten tres regímenes diferentes en relación al subsidio de mayores de 52/55 años, en función de la fecha en que se reconoció la prestación. A saber:

- Prestación reconocida antes de 15/07/2012. En resumen: mayor de 52 años, requisito económico individual y jubilación con la edad ordinaria.
- Prestación reconocida después de 15/07/2012 y antes de 17/03/2013. En resumen: mayor de 55 años, requisito económico individual y jubilación con la edad ordinaria, salvo que tenga derecho a la anticipada.
- Prestación reconocida a partir de 17/03/2013. En resumen: mayor de 55 años, requisito económico familiar y jubilación con la edad ordinaria, salvo que tenga derecho a la anticipada.

(Arenas, 2013)

En el mismo sentido se pronunciaba Miguel Jaime Cano Esquibel (2015), en su artículo en la revista de Relaciones Laborales, en donde hizo un detallado análisis de los importantes recortes que estos decretos tuvieron en las prestaciones por desempleo.

En algunos casos con tal intensidad, que cuestionan el sistema de protección por desempleo existente para determinados colectivos en nuestro país y reduce el artículo 41 de nuestra Constitución que establece la garantía de prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente, en caso de desempleo, a una desgraciada ironía.

Un caso paradigmático es el que corresponde al Subsidio por desempleo para mayores de 52 años -ahora de 55- [hoy nuevamente de 52]. Este subsidio ha sido colocado en el punto de mira por el Consejo de Ministros, prueba de ello es que tanto el Real Decreto-ley 20/2012, del 13 de julio, como el más reciente Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, han recogido modificaciones sobre el mismo que vienen a desmantelarlo y a dejar sin cobertura de la acción protectora a un colectivo de desempleados y parados de larga duración con muchas carencias y problemas en sus últimos años de vida laboral. (p. 327)

### **3.1.7. El subsidio de mayores en la versión original del TRLGSS de 2015**

En el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, quedaron, por tanto, en su versión original, configurados los subsidios de mayores de 55 años con las siguientes características:

- Edad de acceso..... 55 años
- Límites de rentas ..... 75% del SMI
- Rentas consideradas ..... Individuales y unidad familiar
- Cuantía ..... 80% del IPREM
- Acceso desde trabajo a tiempo parcial .... En proporción a las horas previamente trabajadas
- Base de cotización ..... 100% de la base mínima
- Duración ..... Hasta poder acceder a cualquier modalidad de jubilación

Si las comparamos con las características iniciales que tenía en el año 1984, cuando se creó esta modalidad de subsidio, podemos observar, que 31 años después (2015), la calidad y cantidad de las prestaciones habían quedado altamente deterioradas, lo que en modo alguno, en nuestra opinión, se correspondía ni con los avances económicos del país, ni con lo preceptuado en el artículo 41 de nuestra Carta Magna “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo” (BOE-CE, 1978).

### **3.1.8. Las reformas posteriores del TRLGSS de 2015**

La primera reforma del subsidio de mayores, posterior a la redacción original del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 2015, no se debió a un cambio legislativo, sino a una sentencia del Tribunal Constitucional (BOE-STC 61/2018), por la que se declararon nulos diversos preceptos del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo. Más adelante ahondaremos en el origen, el fondo y las consecuencias que tuvo esta importante sentencia, de la que se hicieron eco todos los medios de comunicación, y fue objeto de numerosos análisis por los especialistas en la materia, en distintas páginas WEB, blog, y foros especializados.

Baste ahora por comentar que, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional, quedaba sin efectos el requisito de límites de rentas de la unidad familiar que se aplicaban a los beneficiarios del subsidio de mayores de 52/55 años, sin de olvidar que afectaba tanto a los nuevos perceptores de esta modalidad de subsidio por desempleo, como a los que con anterioridad lo venían disfrutando.

Posteriormente, ya comenzado este trabajo, el Gobierno de España presentó ante el Congreso de los Diputados, el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de Estado para 2019, que la Mesa de las Cámaras, tras el dictamen de la Comisión de Presupuestos, publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG-PLPGE, 2019).

Este proyecto incluía, en su disposición final trigésima segunda, una importante modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE-RDLeg 8/2015), modificación que afectaba de manera muy especial al subsidio por desempleo de los mayores de 52/55 años.

No obstante, como es conocido, el Congreso de los Diputados, por una mayoría de 191 votos contra 151 y una abstención, vetó el proyecto, al votar a favor de las seis enmiendas a la totalidad que habían presentado por otros tantos grupos parlamentarios (García Mayo, 2019), con la consecuencia colateral de ser disueltas las cámaras y convocarse elecciones generales.

No conforme el Gobierno de la Nación con el resultado, en lo referente a las medidas sociales que había incluido en el PLPGE 2019, en las siguientes semanas aprobó varios Reales Decreto-ley, en los que se recogían las principales políticas propuestas, en materia social, en el fallido PLPGE 2019. De entre ellos, el aprobado en el Consejo de Ministros del 8 de marzo, que incluía todas la mejoras que afectaban al subsidio de 52/55 años (BOE-RDL 8/2019).

El 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, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 12 de marzo, y convalidado por la Diputación Permanente el 3 de abril, según consta en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados —Pleno y Diputación Permanente (Diputación Permanente, 2019)—, con el resultado de 34 votos a favor, 25 en contra y 6 abstenciones. Habiéndose también solicitado, por algún grupo político, que el Real Decreto-ley fuese tratado como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, se rechazó la propuesta por 55 votos en contra y 10 a favor.

Por la importancia de este RDL y por constituir, en estos momentos, la base sobre la que se sustentan casi todos los requisitos del subsidio de mayores de 52 años, le dedicaremos, más adelante, un capítulo específico, limitándonos, de momento, a resumir aquí las principales características con las que ha quedó configurado dicho subsidio tras esta reforma:

- Edad de acceso ..... 52 años
- Límites de rentas ..... 75% del SMI
- Rentas consideradas ..... Individuales
- Cuantía ..... 80% del IPREM
- Acceso desde trabajo a tiempo parcial .... No se aplica reducción
- Base de cotización ..... 125% de la base mínima (a partir del 01/04/2019)
- Duración ..... Hasta la edad legal ordinaria de jubilación

### **3.1.9. Resumen de los principales cambios normativos**

Terminamos este recorrido histórico resumiendo, en la tabla siguiente<sup>9</sup>, ordenados cronológicamente, todos los cambios normativos habidos que han tenido incidencia en el subsidio de mayores.

---

<sup>9</sup> Por limitaciones de anchura, y a fin de no cambiar a mitad del texto el formato de la paginación, hemos optado por resumir el contenido de algunas de las columnas de la tabla original, cuyo contenido completo incluimos en el Anejo VII. Evolución histórica de normativa del subsidio de 52/55 años, al que nos remitimos

En la tabla hemos incluido una columna para cada uno de los siete elementos característicos que hemos estado comentando en anteriores apartados, destacando el momento y el sentido en el que cada uno de ellos ha sido modificado. Esta tabla proporciona, pues, una rápida visión de la evolución del subsidio de mayores, en sus 35 años de existencia, y todas las modificaciones habidas en el mismo.

**Tabla 6.- Resumen de los principales cambios normativos del subsidio de mayores**

Fecha	Norma	Aportación / comentarios	Características subsidio 52/55 años						
			Edad	Límite rentas		Cuantía (1)	TTP (3)	BC (4)	Duración (5)
% (1)	I/F (2)								
1931	Decreto, de 27 de mayo de 1931	Creación de la Caja Nacional contra el paro							
1961	Ley 62/1961, de 22 de julio	Establecimiento de la prestación contributiva por desempleo							
1978	Constitución Española, de 29 de diciembre 1978	Diseño del actual modelo de Seguridad Social							
1980	Ley 51/1980, de 8 de octubre	Diferenciación entre prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas: subsidio por desempleo	---	100% SMI		75% SMI			
1984	Ley 31/1984, de 2 de agosto	Institucionalización del subsidio por desempleo de tránsito a la jubilación: subsidio 55 años.	55	100% SMI	IND	75% SMI	TOT	100%	CMJ
1985	Real Decreto 625/1985, de 2 de abril	<b>Se desarrollan las rentas consideradas en el requisito de carencia</b>	=	=	=	=	=	=	=
1989	Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo	De reduce de 55 a 52 años la edad para acceder el subsidio de mayores	52	75% SMI	=	=	=	=	=
1992	Ley 22/1992, de 30 de julio	<b>Inclusión en el IRPF de las prestaciones por desempleo</b>	=	=	=	=	=	=	=
1993	Ley 22/1993, de 29 de diciembre	Creación del subsidio parcial	=	=	=	=	PAR	=	=
1994	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio	Texto refundido de la LGSS vigente hasta el 02/01/2016	52	75% SMI	IND	75% SMI	PAR	100	CMJ
2001	Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre	Se amplía la duración del subsidio hasta la edad ordinaria	=	=	=	=	=	=	ELO
2002	Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo	<b>Se consideran rentas presuntas 50% del interés legal, plusvalías e indemnización</b>	=	=	=	=	=	=	=
2002	Ley 45/2002, de 12 de diciembre	<b>No es renta la indemnización legal</b>	=	=	=	=	=	=	=
2004	Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio	Creación del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Cuantía de subsidios: 80% del IPREM	=	=	=	80% IPREM	=	=	=
2006	Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero	<b>Establece criterios para determinar el requisito de carencias de rentas</b>	=	=	=	=	=	=	=
2007	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo	Elimina los subsidios parciales	=	=	=	=	TOT	=	=
2007	Ley 40/2007, de 4 de diciembre	Modifica la base de cotización para la jubilación el 125% de la base mínima	=	=	=	=	=	125%	=
2010	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	<b>Las rentas a computar son las brutas, salvo en actividades empresariales</b>	=	=	=	=	=	=	=
2012	Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio	Modifica la edad de acceso <b>Se modifica renta presunta al 100% ILD</b>	55	=	=	=	PAR	100%	CMJ

Fecha	Norma	Aportación / comentarios	Características subsidio 52/55 años						
			Edad	Límite rentas		Cuantía (1)	TTP (3)	BC (4)	Duración (5)
				% (1)	I/F (2)				
2013	Ley 27/2011 de 1 de agosto	La ley entró en vigor el 01/01/2013, con <b>afección a la integración de lagunas de los no perceptores del subsidio</b>	=	=	=	=	=	=	=
2013	Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo	Incluye las rentas unidad familiar	=	=	<b>UF</b>	=	=	=	=
2015	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre	Refunde la normativa dispersa en un texto único	55	75% SMI	UF	80% IPREM	PAR	100	CMJ
2018	Pleno. Sentencia 61/2018, de 7 de junio de 2018	Por declaración de inconstitucionalidad se anula el requisito de rentas familiares	=	=	<b>IND</b>	=	=	=	=
2019	Real Decreto-ley 8/2019	Normativa vigente en la actualidad [junio de 2019]	<b>52</b>	75% SMI	<b>IND</b>	80% IPREM	<b>TOT</b>	<b>125%</b>	<b>ELO</b>

(1) Las cuantías y los porcentajes de límites de rentas son comunes para todos los subsidios de desempleo, no solo el de 52/55 años  
(2) Rentas para el Límite de rentas (I/F): **IND** = rentas individuales; **UF** = rentas de la unidad familiar Estas solo para el de 52/55 años  
(3) Cuantía del subsidio desde un Trabajo a Tiempo Parcial: **PAR** = subsidio parcial, en proporción horas trabajadas; **TOT** = totalidad  
(4) Base de la cotización (BC) por parte del SEPE/ISM: porcentaje respecto al tope mínimo de cotización vigente en cada momento  
(5) Duración: **CMJ** = hasta la edad de cualquier modalidad de jubilación; **ELO** = hasta la edad legal ordinaria de jubilación

Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Comparación entre el subsidio de 52/55 años en sus orígenes y en su estado actual.

Una vez vista la evolución histórica del subsidio, es interesante comparar cuál es su estado actual en relación con las características que tenía cuando fue creado.

En la siguiente tabla comparamos los parámetros e indicadores que hemos ido comentando, en ambos momentos, para, en los siguientes subapartados, detallar las más importantes diferencias existentes entre el presente y el origen del subsidio, analizando en qué sentido se ha mejorado o no el nivel asistencial.

**Tabla 7.- Comparación del estado inicial y el actual (abril 2019) del subsidio para mayores**

Indicador	Agosto de 1984	Abril de 2019
Edad de acceso	55 años	52 años
Límites de rentas	100% del SMI	75% del SMI
Rentas consideradas	Individuales	Individuales
Se consideran rentas presuntas	No	100% interés legal
Se consideran renta la indemnización	No	El importe que sobrepase el máximo legal
En rentas se incluyen plusvalías	No	Sí
Cuantía	75% del SMI	80% del IPREM
Cotiza en IRPF	No	Sí
Acceso desde trabajo a tiempo parcial	No se aplica reducción	No se aplica reducción
Base de cotización	100% de la base mínima	125% de la base mínima
Duración	Hasta cualquier modalidad de jubilación	Hasta la edad legal ordinaria de jubilación

Fuente: Elaboración propia

### **3.2.1. Cobertura de la prestación**

Independientemente del ciclo económico en que nos encontramos, y de la tasa de empleo, dos de los indicadores que hemos estado contemplando, influyen en la cobertura de la población potencialmente beneficiaria: la edad inicial de acceso y la duración máxima de la misma.

Estos dos indicadores han sido en los que más se han producido vaivenes, siendo sobre los que casi siempre se ha actuado cuando, por necesidades presupuestarias, se querían hacer ajustes.

En la actualidad, el primero de ellos, la edad de acceso está en 52 años, frente a los 55 años que tuvo en sus orígenes, lo que nos indicaría una mejora del nivel protector del subsidio respecto al momento inicial.

También el segundo de ellos, en la actualidad, ha ampliado la cobertura, pues si en 1984 solo se mantenía el subsidio hasta que se alcanzaban los requisitos de acceso a cualquier modalidad de jubilación, ahora se extiende hasta que se alcanza la edad legal ordinaria de jubilación.

### **3.2.2. Límites de rentas**

Otro de los criterios que ha estado sometido a numerosos cambios normativos ha sido el de carencia de rentas.

Sobre el límite de rentas son varios los indicadores analizados que inciden, y todos ellos han ido en el sentido de limitar, cada vez más, el acceso o el mantenimiento del subsidio.

El más evidente es el porcentaje sobre el SMI, que es el indicador de referencia adoptado para la carencia de rentas. En sus inicios, se estableció en el 100% del SMI, para ser posteriormente rebajado, en 1989, al 75% del SMI, valor que desde entonces se ha mantenido invariable hasta la actualidad.

Comparando, pues, el inicio del subsidio con el momento actual, este indicador pone en evidencia que el nivel de protección del subsidio ha disminuido, al limitar la posibilidad de acceso a un mayor porcentaje de la población potencialmente cubierta.

Pero a este indicador, puramente cuantitativo, hemos de sumarle los efectos de otra serie de parámetros que inciden sobre las rentas a considerar, de los que hemos comentado, entre otros: las rentas presuntas; las plusvalías; y las indemnizaciones por despido; aunque no han sido los únicos. Los cambios normativos habidos en las sucesivas reformas, sobre el concepto de rentas, siempre han sido en el sentido de presuponer, como rentas, un mayor número de fuentes de obtención (o presumible obtención) de ingresos.

Pero sin duda, de todas las modificaciones la que más efecto tuvo, en su momento, fue la de pasar a considerar un doble requisito de rentas, lo que supuso un doble filtro de acceso: primero el de las rentas individualmente consideradas; y un segundo, introducido a finales de la Gran Recesión (BOE-RDL 5/2013), al considerar también las rentas de la unidad familiar.

La reciente reforma de abril de 2019 ha revertido este último indicador a la situación originaria, pero no así los otros elementos que inciden sobre el límite de rentas.

Vemos pues, que considerados en su globalidad los factores que inciden en el criterio de carencia de rentas, las condiciones actuales son más exigentes que las que originariamente se implantaron.

### **3.2.3. Cuantía percibida por el beneficiario. Tasa de sustitución**

Dos son los factores que han tenido efecto en la cuantía del subsidio.

El primero de ellos, la inclusión en el IRPF, como rendimientos íntegros del trabajo, del importe del subsidio, art.17.1.b) (BOE-Ley 35/2006). Su incidencia negativa es evidente, pues si a lo percibido se le descuenta la tributación, el neto disponible disminuye.

Cuantificar la incidencia de esta modificación normativa, si no imposible, sí que se nos antoja complicado, máxime teniendo en cuenta que la información pública, de las recaudaciones por el IRPF, no están lo suficientemente desglosadas.

De un análisis simplista se podrá deducir que la incidencia es prácticamente nula, pues al existir límites para las rentas, por debajo de los cuales, quedan exentas de declaración en el IRPF, y ser las rentas exentas de similar cuantía a la suma del importe del subsidio más el límite de carencia de rentas, prácticamente ningún perceptor del subsidio tendría que abonar nada por el IRPF, pero la realidad no es tan simple, pues, como más adelante veremos, el concepto de rentas del subsidio no tiene casi nada en común con el concepto de rentas del IRPF, amén de que afecta a las posibilidades de optar por la declaración conjunta, que está bonificada con mayores deducciones.

El segundo de los factores se refiere al importe bruto del subsidio, que se obtiene aplicando un cierto porcentaje a un indicador de referencia.

Este factor, sí que es más sencillo de analizar cuantitativamente recurriendo a datos procedentes de fuentes oficiales de fácil consulta. En este trabajo hemos recurrido a los valores del SMI y del IPREM, desde que fue creado el subsidio de 55 años, y a los índices del IPC publicados mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>10</sup>.

Con estos valores hemos confeccionado la tabla siguiente, en la que se detallan, en las tres primeras columnas, los valores nominales del IPREM, el SMI, y el importe del subsidio (75% del SMI hasta 2003 y 80% IPREM de 2004 en adelante), conteniendo la siguiente columna el índice del IPC de cada año (valor de diciembre, salvo para el año 2019 que figura el valor de marzo).

Con los datos de estas cuatro columnas se han calculado las dos siguientes, en las que se indica el valor que, cada año, habrían tenido tanto el salario mínimo interprofesional, como el importe del subsidio, si se hubiesen actualizado sus valores iniciales (1984), de acuerdo con la evolución del IPC.

La penúltima columna es el porcentaje de pérdida de ingresos que tendría un trabajador que, estando cobrando el salario mínimo, pasase a la situación de desempleado cobrando el subsidio.

La última columna, meramente informativa, nos indica cual ha sido la variación anual del IPC en los años analizados.

---

<sup>10</sup> Los índices de 1984 a 2001, se han obtenido consolidando los publicados por el INE de 1961 a 2001 (base 1996), con los publicados a partir de 2002 (base 2016); para esta consolidación hemos tomado, como indicadores de enlace, los índices de actualización usados por el INSS en la determinación de bases actualizadas para el cálculo de la BR de sus prestaciones.

**Tabla 8.- Evolución de diferentes indicadores económicos relacionados con las cuantías del subsidio**

Año	IPREM Mensual	SMI mensual	75%SMI 80%IPREM	IPC	SMI inicial actualizado	Subsidio actualizado con IPC	Pérdida poder adquisitivo <sup>(1)</sup>	Variación anual IPC
1984		208,79 €	156,59 €	33,894	208,790	156,59 €	25,00%	9,03%
1985		223,40 €	167,55 €	36,666	225,865	169,40 €	25,00%	8,18%
1986		241,25 €	180,94 €	39,691	244,501	183,38 €	25,00%	8,25%
1987		253,33 €	190,00 €	41,516	255,746	191,81 €	25,00%	4,60%
1988		264,69 €	198,52 €	43,943	270,691	203,02 €	25,00%	5,84%
1989		280,56 €	210,42 €	46,970	289,338	217,00 €	25,00%	6,89%
1990		300,57 €	225,43 €	50,045	308,284	231,21 €	25,00%	6,55%
1991		320,04 €	240,03 €	52,811	325,325	243,99 €	25,00%	5,53%
1992		338,28 €	253,71 €	55,636	342,721	257,04 €	25,00%	5,35%
1993		351,77 €	263,83 €	58,376	359,601	269,70 €	25,00%	4,93%
1994		364,03 €	273,02 €	60,908	375,197	281,40 €	25,00%	4,34%
1995		376,83 €	282,62 €	63,538	391,403	293,55 €	25,00%	4,32%
1996		390,18 €	292,64 €	65,579	403,972	302,98 €	25,00%	3,21%
1997		400,50 €	300,38 €	66,900	412,112	309,08 €	25,00%	2,01%
1998		408,93 €	306,70 €	67,841	417,905	313,43 €	25,00%	1,41%
1999		416,32 €	312,24 €	69,820	430,098	322,57 €	25,00%	2,92%
2000		424,80 €	318,60 €	72,582	447,116	335,34 €	25,00%	3,96%
2001		433,45 €	325,09 €	74,686	460,076	345,06 €	25,00%	2,90%
2002		442,20 €	331,65 €	77,673	478,474	358,86 €	25,00%	4,00%
2003		451,00 €	338,25 €	79,696	490,936	368,20 €	25,00%	2,60%
2004	460,50 €	460,50 €	368,40 €	82,268	506,780	380,08 €	20,00%	3,23%
2005	469,80 €	513,00 €	375,84 €	85,341	525,710	394,28 €	26,74%	3,74%
2006	479,10 €	540,90 €	383,28 €	87,616	539,724	404,79 €	29,14%	2,67%
2007	499,20 €	570,60 €	399,36 €	91,314	562,504	421,88 €	30,01%	4,22%
2008	516,90 €	600,00 €	413,52 €	92,622	570,562	427,92 €	31,08%	1,43%
2009	527,24 €	624,00 €	421,79 €	93,358	575,096	431,32 €	32,41%	0,79%
2010	532,51 €	633,30 €	426,01 €	96,148	592,282	444,21 €	32,73%	2,99%
2011	532,51 €	641,40 €	426,01 €	98,434	606,364	454,77 €	33,58%	2,38%
2012	532,51 €	641,40 €	426,01 €	101,257	623,754	467,82 €	33,58%	2,87%
2013	532,51 €	645,30 €	426,01 €	101,512	625,325	468,99 €	33,98%	0,25%
2014	532,51 €	645,30 €	426,01 €	100,455	618,814	464,11 €	33,98%	-1,04%
2015	532,51 €	648,60 €	426,01 €	100,472	618,919	464,19 €	34,32%	0,02%
2016	532,51 €	655,20 €	426,01 €	102,049	628,633	471,47 €	34,98%	1,57%
2017	537,84 €	707,60 €	430,27 €	103,184	635,625	476,72 €	39,19%	1,11%
2018	537,84 €	735,90 €	430,27 €	104,405	643,146	482,36 €	41,53%	1,18%
2019 <sup>(2)</sup>	537,84 €	900,00 €	430,27 €	103,698	638,791	479,09 €	52,19%	-0,68%

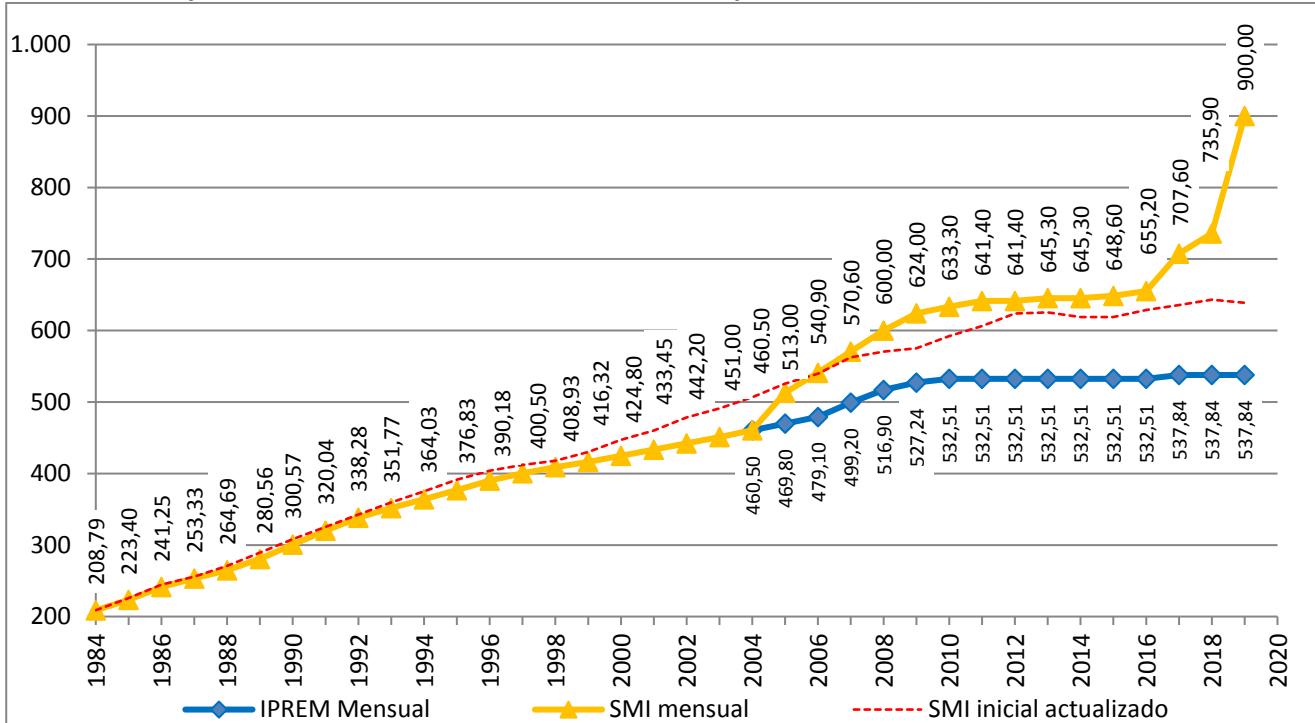
(1) Pérdida mínima del poder adquisitivo al quedar desempleado y pasar a cobrar el subsidio

(2) Datos de 2019 a finales del primer trimestre

Fuentes: Elaboración propia con datos del INE y otras fuentes de Internet

Con estos datos hemos confeccionado los gráficos que seguidamente mostramos y comentamos:

**Gráfico 3.- Evolución histórica del IPREM, el SMI y el SMI inicial (1997) actualizado**



Fuentes: Elaboración propia con datos del INE y otras fuentes de Internet

En este primer gráfico, puede observarse que hasta el año 2004 el SMI mensual nominal fue perdiendo ligeramente terreno, respecto a lo que le habría correspondido de haber evolucionado con el IPC, pero en dicho año, y los cuatro siguientes, cambia la tendencia, situándose por encima en 2007.

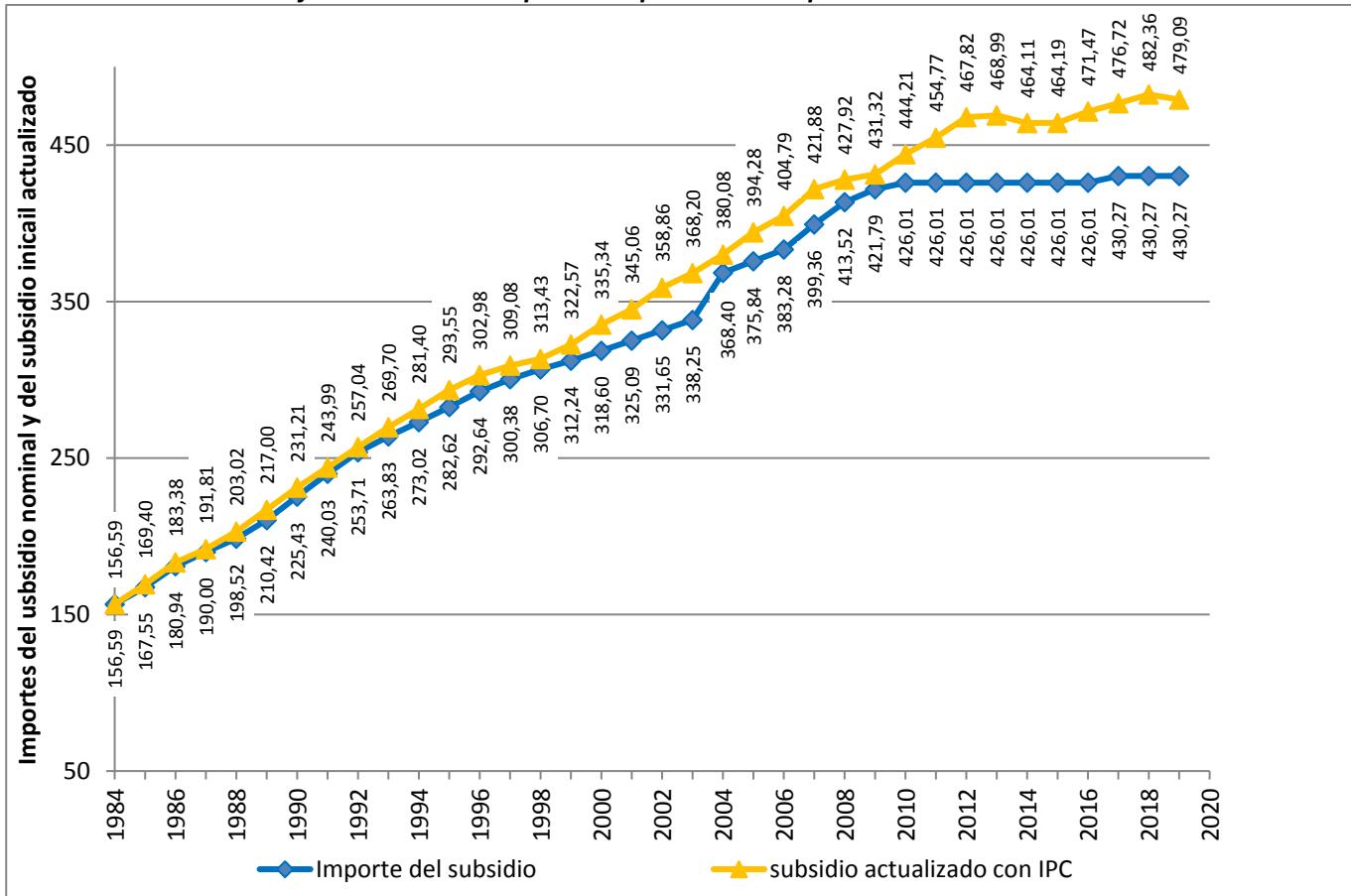
A partir de 2009, el SMI vuelve a estabilizarse y perder algo de la ventaja conseguida, pero sin llegar a quedar por debajo de lo que le habría correspondido de haberse actualizado según el IPC. Esta tendencia de estabilidad se mantuvo hasta 2016.

A partir de 2016 el SMI sufre unas importantes subidas, despegándose, ya de forma muy notable, respecto al IPC.

A partir de 2004, el indicador de referencia para determinar el importe de los subsidios pasa a ser el IPREM. Si nos fijamos en su evolución se observa que, desde su creación, siempre ha ido perdiendo valor respecto al IPC.

Esto queda más claramente de manifiesto si comparamos el importe de los subsidios, con el importe que habría tenido si, partiendo de su valor inicial, se hubiese ido actualizando de acuerdo con el IPC, lo que mostramos en el gráfico siguiente.

**Gráfico 4.- Pérdida de poder adquisitivo de importe del subsidio**



Fuentes: Elaboración propia con datos del INE y otras fuentes de Internet

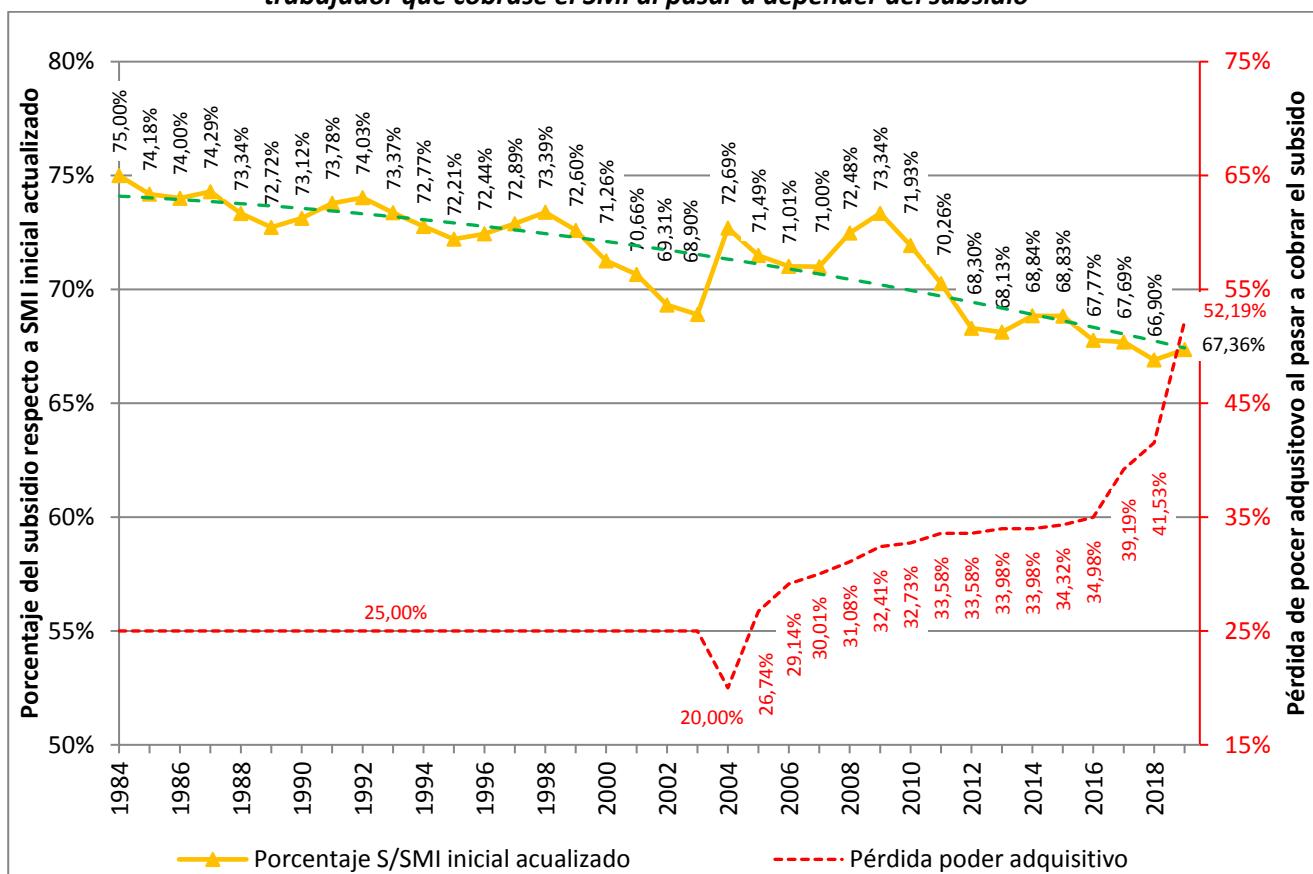
En el gráfico se observa, como el importe del subsidio ha ido constantemente perdiendo poder adquisitivo. Hasta 1999, la pérdida fue relativamente pequeña, pero en los años siguientes, hasta el 2004, se incrementó la diferencia.

El año 2004, coincidiendo con un importante aumento del SMI, el importe del subsidio pasó a estar referenciado por el recién creado Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Este cambio puntualmente fue beneficioso, recuperando, algo del terreno perdido, al pasar de estar referenciado en el 75% del SMI a estar referido en el 80% del IPREM, que inicialmente tomó el valor que tenía el SMI, inmediatamente antes del cambio.

Los años siguientes, hasta 2009, se mantuvo la diferencia, pero a partir de entonces el IPREM ha quedado prácticamente congelado, pues solo tuvo una ligera subida el 2017, distanciándose progresiva, y muy significativamente, de lo que habría sido su evolución, de haber seguido la misma tendencia del IPC.

Una tercera gráfica nos muestra qué porcentaje representa el importe del subsidio sobre el SMI inicial, actualizado según el IPC, y el porcentaje de pérdida de ingresos que supondría a un trabajador que, de estar cobrando el salario mínimo interprofesional, pasase a depender del subsidio de 52/55 años. Es decir, la tasa de sustitución para el colectivo de trabajadores de menores ingresos.

**Gráfico 5.- Evolución de porcentaje de la cuantía del subsidio y pérdida de ingresos que sufriría un trabajador que cobrase el SMI al pasar a depender del subsidio**



Fuentes: Elaboración propia con datos del INE y otras fuentes de Internet

En la línea continua superior (con marcadores triangulares), cuyo eje de ordenadas es el de la izquierda, se muestra cual ha sido, en cada momento, el porcentaje que, sobre el SMI inicial actualizado con la evolución del IPC, ha supuesto el importe del subsidio.

La tendencia, como puede observarse es descendente, con solo dos períodos de recuperación, el primero, ya comentado, en 2004, al implantarse el IPREM, y uno posterior entre 2008 y 2010, ya en plena crisis económica, época en la que el IPREM tuvo las mayores subidas. No obstante, las recuperaciones nunca fueron lo suficientemente intensas como para llegar a alcanzar el valor inicial del 75%.

En los tres años posteriores toda la recuperación habida se perdió, manteniéndose, a partir de entonces, una continua pérdida del valor real de la cuantía del subsidio.

La línea verde, a trazos (superpuesta a la anterior), nos muestra la tendencia (polinómica de segundo grado), que nos indica que esta pérdida, no solo ha sido constante, sino que ha ido acelerándose ligeramente a lo largo de los años (pequeño incremento de la pendiente de la curva).

Por otra parte, la línea roja a trazos inferior, cuyos valores de referencia son los que se muestran en el eje de ordenadas de la derecha, nos da una idea de la pérdida de ingresos que supondría a un trabajador que estuviese cobrando el salario mínimo interprofesional, pasar a depender económicamente del subsidio.

En los primeros años, hasta 2003, al estar referenciada la cuantía del subsidio al SMI, este porcentaje se mantuvo constante.

En 2004 el cambio de referencia al IPREM, supuso puntualmente una mejora, pues al pasar el porcentaje del 75% al 80% y establecerse inicialmente el IPREM en el mismo valor que tenía el SMI, justo antes del cambio de referencia, la pérdida de ingresos, al pasar del trabajo al subsidio, se redujo en un 5%, siendo, en ese momento, del 20%. En realidad ese efecto solo lo habrían sentido los que hubiesen perdido el empleo antes del cambio de referencia, pues la creación del IPREM, no lo olvidemos, vino motivada por una importante subida del SMI (11,4%); es decir, justo después del cambio de referencia, los trabajadores de menor salario vieron aumentadas sus retribuciones, aunque en el gráfico, al poner valores anuales, este efecto queda reflejado en el año siguiente, en el que se aprecia que la creación del IPREM en realidad no hizo que la pérdida de ingresos, de quien pasara a depender del subsidio, fuera menos importante que con anterioridad, sino que, por el contrario, esa diferencia entre ingresos por el trabajo y el importe del subsidio, comenzase su carrera ascendente, especialmente acelerada a partir de 2016.

Si inicialmente (1984), el trabajador con salario mínimo, al perder empleo y pasar a depender del subsidio sufría una disminución en sus ingresos del 25%, en marzo de 2019 dicha disminución se situaba en el 52,19%.

De todo lo analizado, no cabe sino concluir que, en cuanto al importe percibido, los subsidios han ido reduciendo el nivel asistencial, al no haber sido actualizados, en términos reales, no ya con la evolución de los salarios mínimos, sino ni tan siquiera con el IPC.

### **3.2.4. Cotización a la Seguridad Social por la contingencia de jubilación**

Uno de los objetivos del subsidio de mayores, dentro de esa función de tránsito o puente entre la vida laboral activa y la jubilación, ha sido el minimizar los efectos negativos que, sobre las pensiones futuras, tendría la pérdida del empleo en avanzadas edades: Las normas legales siempre han incluido, para los beneficiarios de esta modalidad de subsidio por desempleo para mayores, el abono de las cotizaciones del Órgano Gestor por la contingencia de jubilación. Este instrumento de acción protectora no es en modo alguno insignificante, tanto por su cuantía económica, en el momento de ser transferida por el SEPE/ISM a la TGSS, como por la incidencia en el futuro importe de la pensión.

La incidencia en la pensión futura tiene una doble vertiente; de un lado la mejora de los porcentajes aplicables a la base reguladora, por acreditarse, gracias al subsidio, un mayor número de días cotizados. En este sentido no ha existido ninguna variación en el tiempo, pues desde la creación del subsidio de, por aquel entonces, 55 años, hasta el actual subsidio de 52, siempre, sin excepción, el subsidio de mayores ha cotizado por la contingencia de jubilación.

De otro lado, sobre la incidencia en la propia base reguladora. En un principio esta influencia fue nula, pues al coincidir la integración de lagunas igual al importe por el que cotizaba el subsidio, quien no percibiese este, sus bases, en los meses no cotizados, se habrían integrado por el mismo importe que quien sí lo percibiese.

Sin embargo, en el periodo entre 2007 y 2012, en que la base de cotización del subsidio de mayores fue del 125% de la base mínima de cotización, el subsidio también tuvo una influencia positiva sobre la BR de las pensiones futuras.

En agosto de 2012, en plena época de recortes, se volvió al antiguo valor del 100%; pero en enero de 2013, a raíz de la entrada en vigor de la reforma de la LGSS, la percepción del subsidio, volvió, en cuanto a la BR, a ver mejorada su posición, respecto a quien no lo percibiese; aunque en este caso se trató de una mejora relativa, es decir, no es que en sí mismo supusiese una mejora en la BR, sino que quienes no lo percibían podían ver muy mermada su BR, ya que solo las cuarenta y ocho “lagunas” de cotizaciones, más cercanas a

la fecha del hecho causante de la jubilación, se integraban por el 100% de la base mínima de cotización existente en cada momento, siendo el porcentaje de integración para las restantes del 50% de dicha base mínima.

Esta forma de integración de “lagunas” (Fernández Mingo, 2015, p. 381) , que se regula en el artículo 209 de la LGSS, no favorece, por tanto, a los beneficiarios del subsidio, que en nada ven mejorados sus derechos, sino que perjudica a quienes no pueden acceder a él. Por lo que no podemos en puridad decir que se trate de una mejora del nivel protector del subsidio, sino de un descenso del nivel protector de las pensiones de jubilación.

Finalmente, en la reciente reforma de marzo de 2019, RDL 8/2019, de 8 de marzo, (BOE-RDL 8/2019), se ha vuelto a contemplar como base de cotización del subsidio el 125% de la base mínima de cotización que hubiese en cada momento, lo que unido a que al estar esta determinada por el SMI, y que este ha sufrido importantes ascensos en los últimos años —con un máximo histórico al comenzar 2019—, hace que el beneficio de la reforma, sobre las bases de cotización del subsidio, y consecuentemente sobre el importe de las futuras pensiones, sea indiscutible.

Por tanto, en cuanto a las cotizaciones del subsidio, tras varias idas y venidas, finalmente en la actualidad tiene un nivel de protección superior al originario, con una importante afección a la pensión de jubilación que finalmente se percibirá, cumpliendo, en ese sentido, con ese papel de que las futuras pensiones no sean excesivamente penalizadas a causa de haber perdido el empleo a edades avanzadas.

### **3.2.5. Valoración global del resultado de la evolución histórica del subsidio**

Aunque la reforma de marzo de 2019 ha supuesto, sin duda, una importante corrección de algunos de los efectos negativos que, a lo largo del tiempo, habían tenido sobre el subsidio los numerosos recortes normativos a los que se había visto sometido, no por ello podemos deducir que, en todos sus aspectos, la regulación del subsidio de 52/55 años resulte, hoy en día, más favorable de lo que fue cuando se instauró.

Cierto es que se han ampliado los límites de edad durante los cuales puede cobrarse, tanto la mínima (de 55 a 52 años), como la máxima, que ha pasado de estar limitada a la edad en que se podía acceder a cualquier modalidad de jubilación, a poderse disfrutar hasta la edad legal ordinaria de jubilación.

Pero no menos cierto es que esta ampliación de la cobertura se ha visto negativamente contrarrestada con la imposición de requisitos de acceso cada vez más exigentes, sobre todo los relacionados con el límite de rentas.

Por otra parte, en cuanto al nivel de protección de la futura jubilación, también la última reforma ha supuesto una sustancial mejora del nivel protector.

Pero en cuanto a su cuantía, el deterioro del subsidio ha sido permanente, estando siempre por debajo, en valores reales, o de poder adquisitivo, del que tuvo cuando fue creado ya hace 35 años, sin que la reforma actual haya previsto nada para subsanar este progresivo deterioro.

Coloquialmente podríamos concluir que, si la reforma ha supuesto *dos de cal*, no ha corregido las *dos de arena* que las anteriores regulaciones siguen lastrando el tan necesario, como deseable, nivel protector del subsidio de mayores desempleados, en un Estado que se autodefine como *social*.

## IV LA DINÁMICA DEL SUBSIDIO

Si la regulación del subsidio de mayores y su evolución histórica es, sin duda, importante para establecer el marco en el que se desarrolla la prestación, dicho marco quedaría incompleto si no analizásemos su aplicación práctica, es decir, los problemas que la dinámica del mismo plantea a la hora de llevar a la realidad la protección pretendida.

Este capítulo se centra en dicha aplicación, poniendo especial énfasis no en lo que sería el desarrollo normal, lo que carece de interés, sino justamente en lo contrario, en los problemas y conflictos que, durante el acceso y el disfrute del subsidio, se plantean habitualmente a sus beneficiarios.

### 4.1. Los órganos gestores

Al hablar de la dinámica del subsidio lo primero que hemos de considerar es quienes son los agentes o sujetos implicados: de una parte, tenemos, lógicamente, al beneficiario; y de otra, a las administraciones que, de una u otra forma, pueden estar involucradas.

Los Organismos Administrativos, directamente encargados de la gestión de todas las prestaciones por desempleo, tanto contributivas como asistenciales, son: el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE); y, en el caso de Régimen Especial de Trabajadores del Mar (RETM), el Instituto Social de la Marina (BOE-Ley 47/2015)<sup>11</sup>.

Dicho así, la situación en cuanto a la gestión parece clara, pues lo único que habrá que determinar es si se está cotizando o no en el RETM, pero esta claridad se ve enturbiada al existir, en el caso de los subsidios de mayores, otros tres organismos que, en la práctica, se ven involucrados en el acceso y dinámica del mismo.

En primer lugar, tenemos los Servicios de Empleo de las diferentes Comunidades Autónomas. En efecto, ya hemos comentado que uno de los requisitos básicos, que a la larga condiciona en gran medida la dinámica del subsidio, es que el trabajador ha de acreditar su manifiesta voluntad de mantener, ininterrumpidamente, su intención de trabajar.

¿Cómo se demuestra esta voluntad?; aparte de la declaración de buenas intenciones de quien quiere acceder al subsidio, lo que se lleva a cabo al suscribir el compromiso de actividad, la LGSS nos dice, en su artículo 274, que para beneficiarse de los subsidios por desempleo los trabajadores han de:

- permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo;
- no deberán rechazar ofertas de empleo adecuadas;
- y deberán participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

Siendo que el control y gestión de estos requisitos está, salvo para las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla, transferidos a los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas (SPECA), ellos son los competentes en el control de las demandas de empleo (BOE-RD Leg 3/2015). Nos encontramos, por tanto, que el papel de estos Servicios de Empleo es parte fundamental de la gestión indirecta del subsidio.

---

<sup>11</sup> El Servicio Público de Empleo Estatal es el Organismo Autónomo, dependiente del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS), encargado de la gestión y control de las prestaciones por desempleo, salvo para los Trabajadores del Mar.

El Instituto Social de la Marina, también dependiente del MTMSS, realiza la gestión de las prestaciones por desempleo correspondientes a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

La descentralización de esta competencia deriva en una patente falta de uniformidad, pues al desarrollar cada Comunidad Autónoma su propia normativa y reglamentos de gestión, no es extraño, que un mismo requisito sea más exigente, o más difícil de cumplir, en unas Comunidades que en otras.

Paradigmático resulta, por ejemplo, el cumplimiento del requisito de permanecer inscrito como demandante de empleo, que se materializa, por lo general, mediante la renovación trimestral de la demanda de empleo; lo que ha de llevarse a cabo en un día y a unas horas determinadas. Ciento es que, en cuanto a las horas, al haber habilitado todas las Comunidades la renovación de la demanda vía Internet, quien use este medio puede renovarla durante las veinticuatro horas del día señalado, siempre, claro está, que no exista ningún problema informático, lo que en modo alguno es descartable<sup>12</sup>. Pero las renovaciones presenciales tienen su horario restringido a las horas de apertura de las oficinas, existiendo comunidades en las que incluso ese horario queda limitado a solo unas pocas horas, cuando se trata de renovar presencialmente la demanda de empleo.

Por otra parte, en cuanto a la flexibilidad diaria y otras facilidades, la dispersión de criterios entre regiones es lo habitual: la mayoría de las Comunidades es muy estricta, no admitiendo ningún margen; otras sin embargo admiten uno o dos días de anticipación y/o de retraso; y las hay —p.e. en el País Vasco—, que incluso avisan, a los que han de renovar la demanda, unos días antes vía SMS.

Siendo que la mayor parte de las suspensiones del subsidio, son a causa de olvidos o retrasos en la renovación de la demanda, no es desde luego intrascendente, el que territorialmente exista tal disparidad de criterios de gestión.

En el caso de los subsidios para mayores de 52/55 años, existe otra peculiaridad, que son los requisitos específicos del apartado 4 del artículo 274 de la LGSS: "... , 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 de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social" (BOE-RDLeg 8/2015).

Dado que la competencia respecto a las pensiones de jubilación es del INSS, o en su caso del ISM, cuando el SEPE ha de resolver acerca de un subsidio para mayores, previamente da traslado del expediente al INSS, requiriendo informe si el trabajador cumple estos dos requisitos, lo que hace que, cuando el subsidio lo gestiona el SEPE, sea necesaria la participación de un tercer organismo: el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Mas es frecuente que el INSS no cumpla con la debida diligencia el requerimiento del SEPE, dando lugar a complejas situaciones administrativas que los afectados raramente saben cómo abordar.

No es infrecuente, tampoco, que quienes están afectados por la tardanza en la resolución, o por resoluciones que a su juicio están injustificadas, cuando van a informarse al SEPE, y este organismo les remite al INSS, este último, a su vez, alegue que el problema está en las cotizaciones acreditadas, cuya competencia es de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Es pues, la TGSS otro de los organismos que, indirectamente, puede estar implicado en la gestión del acceso al subsidio de mayores.

De lo dicho puede concluirse, que el sistema de gestión de acceso al subsidio aún tiene un largo recorrido para poder ser considerado una máquina engrasada y en perfecto funcionamiento, al ser hasta cuatro

---

<sup>12</sup> Poco nos equivocaremos si afirmamos que más de la mitad de las renovaciones electrónicas de la demanda se hacen entre las 0:00 y las 01:00 horas de la madrugada, en previsión de que por cualquier causa haya que realizarla presencialmente.

distintos organismos los que llegan a intervenir; organismos que, la experiencia cotidiana nos muestra, están bastante descoordinados entre sí y faltos de la exigible actitud colaboradora.

Lamentablemente, no lo olvidemos, se trata de personas que, amén de escasos conocimientos en los complejos procedimientos administrativos, tienen escasos recursos económicos, por lo que, generalmente, intentan solucionar sus problemas sin acudir al asesoramiento de profesionales y, cuando finalmente, acuden a ellos, muchas veces ya han caducado los plazos legalmente previstos para accionar.

#### **4.2 Requisitos conflictivos del subsidio de 52/55 años**

Como hemos comentado, tanto para acceder como para mantener las ayudas de los subsidios, es necesario cumplir una serie de requisitos, algunos de ellos generales para todos los subsidios, otros específicos para algunas de las modalidades, siendo, en este sentido, el subsidio de mayores de 52/55 años el que posee más especificidades.

A esto se suma que, en los subsidios de mayores, dada su mayor duración, incluso los requisitos de carácter general pueden llegar a ser de más difícil cumplimiento permanente, y dar lugar a consecuencias más gravosas, sobre todo si se produce la extinción del subsidio.

En efecto, la extinción de un subsidio de tres meses de duración solo afectaría, como máximo, a esos tres meses, pero si el subsidio ha de durar años, una sanción de extinción es, sin duda, una sanción de consecuencias mucho más dañinas.

El incumplimiento de los requisitos puede derivar en: la suspensión temporal, tanto si dicho incumplimiento se ha notificado al organismo gestor, como si es a consecuencia de una sanción; o en la extinción total del subsidio, en caso de infracción grave por parte del beneficiario.

En este sentido entra en juego el complejo régimen sancionador legalmente regulado para los subsidios, al que más adelante dedicaremos un capítulo de este trabajo.

Consecuencia colateral, que no menor, de las sanciones es que, por lo general, vienen acompañadas del requerimiento para la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, en cuantías, que pueden llegar a ser bastante importantes.

En este apartado dedicaremos una especial atención a los requisitos que, con mayor frecuencia, dan lugar a problemas en el subsidio de mayores de 52/55 años, tanto en su acceso, como en su posterior dinámica.

##### **4.2.1. La edad de acceso al subsidio de mayores de 52/55 años**

Aparentemente este requisito, hasta la reciente reforma del RDL 8/2019, era un requisito que no planteaba problemas de interpretación: se tenía la edad exigida; o no se tenía dicha edad.

No obstante había una salvedad, generalmente poco conocida, que podía condicionar el acceso: La norma exigía, en la redacción anterior de la citada reforma, (art. 274.4 LGSS)<sup>13</sup>, tener cumplida la edad estipulada “siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores”, y más adelante, “... ; o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción”, es decir

---

<sup>13</sup> La nueva redacción dada al párrafo segundo del artículo 274.4 LGSS por el RDL 8/2018, ha supuesto un giro radical, en cuanto a la edad de acceso, al no requerir que deba tenerse cumplida la edad de acceso fijada (ahora de 52 años), en el momento de quedar el trabajador en situación de desempleo, pudiendo acceder al subsidio, cumpliendo ciertos requisitos, cuando alcance dicha edad.

había dos vías de acceso: por tener ya la edad requerida, o por cumplirla mientras se estaba disfrutando de un subsidio anterior.

Pero si nos fijamos en los artículos 276 y 279 LGSS, referentes al nacimiento y suspensión del derecho a los subsidios, se deduce que existían dos plazos para solicitarlos, uno de quince días, a contar desde el mes de espera o de la situación legal de desempleo, y otro de hasta doce meses, que es aplicable para cuando no cumpliendo algún requisito, en los citados quince días, se cumpliese con posterioridad en dicho plazo, pero siempre y cuando se hubiese solicitado en el plazo anterior.

Esto daba lugar a que, si no se cumpliese alguno de los requisitos (límite de rentas, responsabilidades familiares), pero en el plazo de los primeros quince días se solicitaba el subsidio, evidentemente, no era concedido, pero quedaba en suspenso durante hasta un año, por lo que, si en dicho periodo variaban las circunstancias del trabajador, y se volvía a solicitar, se accedía al mismo; es decir, de facto, se ampliaba el plazo para poder cumplir el requisito de edad. Por tanto, la recomendación en esos supuestos era clara, solicitar siempre un subsidio en el plazo de los quince días, aunque en ese momento no se cumpliesen algunos de los requisitos exigidos, pues esa solicitud abría la puerta a poder solicitarlo con posterioridad en el plazo de un año.

La anulación, por parte del TC en su sentencia de 7 de junio de 2018 (BOE-STC 61/2018), de diversos preceptos del Real Decreto Ley 5/2013 (BOE-RDL 5/2002), y la reciente e importante reforma del subsidio de mayores, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo (BOE-RDL 8/2019), han hecho que lo anteriormente comentado se extienda a periodos aún más amplios, dando lugar a numerosas casuísticas, cuya interpretación jurídica, de momento, solo podemos encontrarla en el ámbito extrajudicial, pues habrá de pasar algún tiempo hasta que veamos qué interpretación hacen los Tribunales Superiores de Justicia, y aún más hasta que tengamos jurisprudencia del Tribunal Supremo; y ello, porque dos de los requisitos específicos del subsidio de mayores se han visto modificados: el de la edad de acceso, y el de la carencia de rentas, como más adelante comentaremos con mayor detalle.

#### **4.2.2. Seis años cotizados por desempleo y requisito de acceso a la jubilación contributiva**

Otros dos requisitos específicos del subsidio de mayores de 52/55 años son la exigencia de haber cotizado al menos seis años por la contingencia de desempleo y cumplir las condiciones necesarias, salvo la edad, para poder acceder a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva.

Tanto el uno como el otro suscitan, con frecuencia, múltiples situaciones conflictivas, que en ocasiones podríamos clasificar como *kafkianas*, siendo especialmente significativas las relativas al cumplimiento de los requisitos de acceso a la pensión de jubilación.

Aquí entra en juego la anteriormente citada *interferencia* entre los diferentes organismos implicados: cuando al SEPE se le solicita el subsidio de mayores de 55 años, dicho organismo requiere al INSS para que informe sobre si el solicitante puede acceder, con la salvedad de la edad, a la pensión contributiva de jubilación; pero dicho organismo, como hemos comentado, no siempre es lo suficientemente diligente, y en ocasiones, con o sin razón, puede llegar a informar en sentido negativo, con lo que el subsidio es denegado<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La afirmación aquí incluida se basa en el trabajo de campo desarrollado, siendo conocedores de numerosos casos planteados, en los que hemos participado activamente aconsejando a los afectados y redactando, cuando ha sido necesario, las correspondientes reclamaciones previas, o recursos de alzada si se trataba de la TGSS.

En estas valoraciones sobre el derecho del acceso a la jubilación, no es, ni mucho menos, inhabitual que el INSS se equivoque, sobre todo en los casos de vidas laborales complejas y/o con trabajos a tiempo parcial, o si ha habido impagos de cotizaciones por parte de alguna empresa, o del propio trabajador si ha estado encuadrado en el RETA. En el primer caso, por errores involuntarios o por una interpretación errónea de las normas; en el segundo, por la sabida tendencia, y valga la redundancia, a no aplicar automáticamente el principio de *automaticidad* en caso de impago de los empleadores; y, en tercer lugar, por no contemplar la previsión de invitación al pago de las cuotas exigibles no prescritas al RETA.

Otro caso que ha provocado muchas denegaciones del subsidio, sobre todo en el primer mes de la reforma de 2019, ha sido el criterio del SEPE de obviar la denominada teoría del *paréntesis*, contemplada en el artículo 205.1.b) de la LGSS:

En los supuestos en que se acceda a la pensión de jubilación desde una situación de alta o asimilada a la de alta, sin obligación de cotizar, el período de dos años a que se refiere el párrafo anterior deberá estar comprendido dentro de los quince años inmediatamente anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar. (BOE-RDLeg 8/2015)

Esto ha dado origen a muchas reclamaciones previas, amparadas en la abundante jurisprudencia de Tribunal Supremo —que, sorprendentemente, aparentaba desconocer el SEPE—; por su cercanía en el tiempo podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo STS 3965/2018 de 30/10/2018, (Rec. 3877/2016) en la que, reiterando su doctrina anterior, sentencias de 12/11/1996 (Rec. 232/1996), 23/12/2005 (Rec. 5282/2004), 15/01/2010 (Rec. 948/2009) y 24/11/2010 (Rec. 777/2009), entre otras muchas, comienza su fundamento de derecho tercero así: “Vista la manera en que se ha planteado la cuestión que hemos de resolver, comenzaremos por recordar la doctrina de esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo a propósito de la denominada teoría del paréntesis, cuando se trata de completar la carencia en las prestaciones en determinadas circunstancias” (STS 3965/2018).

No obstante, según comenta de las Heras (2019b), “el SEPE está admitiendo algunas reclamaciones para el acceso al subsidio de mayores de 52 años a trabajadores que inicialmente no cumplen el requisito de haber cotizado para la jubilación al menos dos años dentro de los últimos quince anteriores a la solicitud (carencia específica)”.

Pero cuando el SEPE no atiende a la reclamación, el afectado se ve abocado a un, permítasenos la expresión, “*callejón sin aparente salida*”.

En efecto, como es bien conocido, una de característica de las resoluciones del SEPE es, con frecuencia, la parquedad en la exposición de motivos; las más de la veces limitada a la conocida frase “Las alegaciones presentadas no desvirtúan los hechos que motivaron la citada notificación”<sup>15</sup>. Ante tal resolución desestimaría, acudir al SEPE a solicitar aclaración o una mayor información, de poco o nada servirá, pues en el mejor de los casos se limitaran a comentar que la competencia, respecto a la posibilidades de acceso a la jubilación, corresponde al INSS; organismo ante quien, recordemos, el afectado no ha presentado ninguna solicitud, por lo que al no existir un expediente administrativo abierto por ellos, poco interés mostrará en el

<sup>15</sup> No cabe duda de que, aparte de la indefensión que produce el no razonar ni justificar, los motivos concretos en los que fundamenta la resolución, esta frase puede suponer una clara infracción del espíritu teleológico previsto, entre otros, en los artículos 76 y 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE-Ley 39/2015), pues aunque en ellos simplemente se obligue a que las alegaciones y argumentos “...serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución”, no basta con decir que se han tenido en cuenta, sino que deberá demostrar que realmente se han tenido en cuenta y razonar el motivo por el cual han sido desestimadas

asunto, ni obligación legal de proporcionar información<sup>16</sup>, no siendo extraño, como ya hemos comentado que se inste al trabajador a que se pase por la TGSS, organismo que ni sabe de qué va el asunto, ni es competente en materia de pensiones, y que, en el mejor de los casos, se limita, sin más explicaciones, a entregar al trabajador un Informe de Vida Laboral.

Como puede verse el problema de tener derecho o no al subsidio solicitado, por la dinámica del sistema y la interacción entre las diferentes administraciones, se deriva hacia si se tiene derecho o no (salvo el requisito de la edad), a acceder a la pensión de jubilación, derecho que el INSS deniega, pero sin informar al afectado de las causas de dicha denegación, ya que él, nada al INSS solicitó.

Cuando se dan estos *círculos viciosos*, solo con una asistencia jurídica adecuada se puede lograr salir de ellos, pero aun así el tiempo que conlleva es tan elevado que la persona necesitada acaba pasando por una situación personal, y posiblemente familiar, muy conflictiva y de efectos irreparables.

Vemos pues que, desde el momento del acceso, las especificidades de los requisitos del subsidio para mayores pueden dar pie a situaciones conflictivas que les son propias.

#### 4.2.3. El desempleo

La repercusión de estar desempleado, puede afectar también en el momento de acceso, pero donde mayor trascendencia tenía, y aún sigue teniendo, es en la dinámica del subsidio; aunque la reforma de 8 de marzo de 2019 ha hecho que, en determinadas circunstancias aumente, en términos relativos, su influencia en el acceso.

Antes del RDL 5/2013 la casuística de este factor en el acceso era muy limitada, pues por lo general quedaba circunscrita al mes de espera en las modalidades en las que se exige este requisito. Aun así, pueden encontrarse sentencias que han tratado este tema, como la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León " STSJ CL 4678/2016 de 19/12/2016 (Rec. 2010/2016), en la que se argumenta que dar de baja a una trabajadora en la Oficina de Empleo, por no acudir a renovar la demanda en la fecha prevista durante el mes de espera, solo puede ser llevada a cabo mediante resolución administrativa por parte del SEPE, tras la tramitación de un expediente sancionador, resolución, que por otra, en estos supuestos posiblemente acabaría siendo revocada en vía judicial, dado "Que la imposición de sanciones está sujeta a los principios constitucionales en materia de Derecho sancionador, como puede ser el de culpabilidad, que en este caso se ha estimado que no concurrió por haber existido un error excusable" (ST SJ CL 4678/2016).

Pero como hemos comentado, si bien antes de la reforma podría ser anecdótico que el acceso a los subsidios por desempleo se viese afectado por la pérdida de la condición de desempleado, a partir de la misma cobra una gran importancia en virtud de lo previsto en la vigente redacción del segundo párrafo del artículo 274.4 de la LSSS:

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 períodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el

---

<sup>16</sup> Lamentablemente el INSS, en relación con la posibilidad de acceso a la jubilación, a lo más que llegaría es a emitir un informe no vinculante, de escaso o ningún valor probatorio.

trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario. (BOE-RDLeg 8/2015)

Este párrafo ha dado lugar a lo que en las oficinas del SEPE se denominan los “*repescados*” y en otros foros los “*rescatados*”, empezando a generarse situaciones conflictivas a casusa de denegaciones no bien razonadas o sin argumentación alguna.

Un caso que estuvo en plena discusión entre los diferentes especialistas es si, con lo previsto en el párrafo anterior, había desaparecido el requisito de los noventa días previos de cotización para acceder al subsidio de mayores de 52 años, Oscar de la Heras concluyó, a nuestro juicio acertadamente, que “NO se exigirá el «requisito de los 90 días cotizados» a todas aquellas personas que hayan permanecido inscritas como desempleadas, es decir, apuntadas al paro, de forma ininterrumpida desde el cese en el trabajo o el agotamiento de la última prestación o subsidio, hasta el momento en que solicitan el subsidio de mayores de 52 años” (Heras, 2019a).

Por su parte el SEPE, ha cambiado repetidas veces, desde la publicación del RDL 8/2019, su interpretación de la norma en este aspecto, así por ejemplo en la nota informativa publicada el 12/03/2019<sup>17</sup> poco se comentaba sobre cómo interpretaba las reformas habidas, pero en la versión de su página WEB del 29/04/2019 (SEPE, 2019e), ya se hacía una interpretación similar a la que había apuntado Oscar de la Heras un mes antes.

Otro supuesto, que aún está pendiente de resolverse, y sobre el que ha pesado muchas de las denegaciones habidas tras la reforma [art 274.1.b) LGSS], es el de los trabajadores que quedaron en desempleo cuando aún no habían cumplido los 45 años de edad y no tenían responsabilidades familiares; ese supuesto de acceso resulta de difícil interpretación jurídica al considerar la redacción dada al apartado 4 de dicho artículo: “..., aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores,...” (BOE-RDLeg 8/2015).

Sirvan los anteriores ejemplos de muestra de las muchas dudas y conflictos que se están generando con la interpretación de la nueva norma, gran parte de los cuales posiblemente acabarán siendo resueltos en vía judicial.

Pero si la situación de desempleado, y más concretamente renovar la demanda de empleo<sup>18</sup>, tiene influencia en el acceso al subsidio de mayores, no menos importante es la gran influencia que con posterioridad llega a tener durante la dinámica del mismo.

En efecto, podríamos decir que renovar la demanda de empleo, es la obligación más importante de todo aquel que está recibiendo una prestación, subsidio o ayuda por desempleo. Y lo es porque la mayoría de las suspensiones del subsidio de mayores son debidas, precisamente, al incumplimiento de este requisito, lo que no es de extrañar, pues lamentablemente el permanecer como demandante de empleo tiene escasa utilidad, en contra de los pretendidos servicios y beneficios que normativamente se proclaman en la Ley de Empleo (BOE-Ley 56/2003) refundida por el RDLeg 3/2015 de 23 de octubre de 2015, (BOE-RDLeg 3/2015), como acertadamente comenta Cabrera, J. (2014):

---

<sup>17</sup> Aunque fue publicada el 12/03/2019, es decir el mismo día que el RDL 8/2018, internamente, mirando sus propiedades, puede comprobarse que había sido preparada el 07/03/2019, es decir antes de ser aprobado por el consejo de ministros en RDL, y posteriormente modificada el 08/03/2019 a las 13:09, justo después de la aprobación.

<sup>18</sup> En lenguaje coloquial, conocida como “*sellarse el paro*”.

En la página web del SEPE se nos dice, con calculada retórica, que la misión del organismo es «conseguir la inserción y permanencia en el mercado laboral de la ciudadanía y la mejora del capital humano de las empresas». Pero en las oficinas de empleo no hay ofertas de empleo. Es una paradoja, pero siempre ha sido así. (Cabrera, 2014)

Habiendo sido siempre así, no es de extrañar que las personas mayores que, años ha, no reciben de los Servicios Públicos de Empleo ningún apoyo para su reincorporación al mundo laboral ni, mucho menos, oferta alguna de empleo, abandonen toda esperanza de volver a reincorporarse al mundo laboral, siendo la única vinculación que mantienen con el mismo, la obligación de renovar puntualmente, cada tres meses el DARDE; obligación que se les antoja sin sentido y, por tanto, fácil de olvidar en algún momento.

Si a esto se añaden las rigurosas e inflexibles limitaciones, antes comentadas, impuestas por la mayoría de las Comunidades Autónomas, en cuanto al periodo abierto para renovar el DARDE, queda claro el porqué clasificamos al requisito de mantener la situación de desempleo como especialmente conflictiva.

#### **4.2.4. El límite de rentas**

Otra de las causas que tienen especial influencia, en cuanto al acceso al subsidio y en su dinámica, es el requisito de carencias de rentas, siendo, en el caso del subsidio de mayores, la segunda en importancia en cuanto a suspensiones y la primera en extinciones.

Como ya hemos visto, además este requisito, en el caso de los subsidios de mayores, ha pasado por dos fases, al haber existido, durante unos años, un doble requerimiento: rentas personales; rentas de la unidad familiar.

Dada su importancia, en la dinámica del subsidio, la imprecisa y cambiante regulación normativa, la dificultad interpretativa de muchos de sus preceptos, y los no menos numerosos cambios doctrinales del Tribunal Supremo, dedicaremos a este requisito una especial atención.

##### **4.2.4.1. Concepto de renta**

El primer problema, que desde los orígenes del subsidio se planteó, es la determinación de qué es exactamente el concepto de rentas, y cuáles son las rentas a considerar, pues ni en la Ley, ni los desarrollos reglamentarios sobre el desempleo, se hacía más mención que “rentas de cualquier naturaleza”.

Tuvo que ser la jurisprudencia la que determinara qué debe entenderse por “rentas de cualquier naturaleza”; optando por la interpretación civilista del concepto de rentas, separándose del concepto de rentas impositivo.

En este sentido la sentencia que podemos considerar pionera fue la del Tribunal Supremo STS 3817/1999 de 31/05/1999, (Rec. 1581/1998). En ella, tras poner de manifiesto la imprecisión normativa, y comentar que “el ordenamiento jurídico es un todo unitario y pleno, sin lagunas insalvables”, buscó en el código civil la analogía que necesitaba para colmar el vacío existente, lo que apoyó con la siguiente argumentación “en sentido etimológico, renta equivale a utilidad o beneficio que rinde anualmente una cosa, o lo que de ella se cobra y también lo que paga en dinero o en frutos un arrendatario, y este es el concepto que hace suyo el Código Civil”, para concluir más adelante “El criterio gramatical de la interpretación lleva, por tanto, a la misma conclusión que el teológico o finalista” (STS 3817/1999).

Este criterio del concepto de renta se ha mantenido hasta el presente inalterado, aunque cierto es que, a lo largo del tiempo, el propio Tribunal Supremo se ha tenido que ir corrigiendo a sí mismo, a medida que el legislador modificaba las normas; lo que ha sido una constante cuando la interpretación jurídica del Alto Tribunal discrepana de la interpretación administrativa.

Pero no hemos de olvidar que, si el concepto tributario de renta tiene un desarrollo normativo extenso, tanto legal como reglamentariamente; el concepto civil de renta es un concepto jurídicamente indeterminado, dejando las lagunas interpretativas tan abiertas como estaban, pues cada caso concreto tendría que ser objeto de interpretación jurídica.

La normativa trató de solventar, a nuestro entender con escaso éxito, este problema, ampliando en posteriores reformas legales lo que debían ser o no consideradas rentas, a los efectos de la carencia prevista para los subsidios, ampliación que, por otra parte, resulta a todas luces escasa, pues se limita a lo prescrito en tres párrafos del artículo 275.4 LGSS, y en un, no mucho más amplio, artículo 7 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 (BOE-RD 625/1985); este reglamento, a pesar de su antigüedad, y de tener su origen en el desarrollo de una, no menos vetusta Ley<sup>19</sup>, mantiene su vigencia en muchos de sus artículos.

Escaso sin duda parece que, en tan solo tres párrafos, pueda resumirse algo tan complejo, que el sistema tributario ha requerido precisar en una extensa Ley (BOE-Ley 35/2006), y un no menos extenso Reglamento (BOE-RD 439/2007), amén de otras muchas normas y reglamentos complementarios.

Siendo así, no es de extrañar que el requisito de carencias de rentas siempre haya resultado conflictivo; y en el caso de los subsidios de mayores esta conflictividad es raro que no llegue a ponerse, antes o después, de manifiesto, y ello por dos razones: la primera por la amplia duración de esta modalidad de subsidio, lo que hace que aumenten las probabilidades de que en el tiempo se produzcan variaciones de la renta; y de otro por la edad de los beneficiarios. En efecto, los beneficiarios de estos subsidios, es frecuente que, por su avanzada edad y sus muchos años de trabajo remunerado, hayan conseguido capitalizar parte de sus anteriores salarios e ingresos, consiguiendo un pequeño patrimonio al que acudir en situaciones de necesidad; a esto hay que añadir que, justo a esas edades, es cuando suelen fallecer sus progenitores, viéndose beneficiados por una herencia.

Como decimos, la imprecisión normativa, en cuanto al concepto de renta, hace que el conflicto esté presente, no ya en el momento del acceso al subsidio de mayores, sino también durante el dilatado periodo de su percepción, siendo aquí donde la jurisprudencia ha jugado un papel determinante.

#### 4.2.4.2. Rendimientos netos o rendimientos brutos

Muy significativo fue el cambio jurisprudencial habido en relación a si las rentas y demás ingresos debían computarse por su importe íntegro o por su importe neto, una vez deducidos los gastos necesarios para generarlos (Peran Quesada, 2018).

En un principio, el Tribunal Supremo, siguiendo su interpretación civilista del concepto de rentas, optó por considerar las rentas brutas, lo que reiteró en varias sentencias<sup>20</sup>, pero en 2009, en su sentencia STS 7789/2009 de 28/10/2009 (Rec. 3354/2008), tras una completa y larga explicación de las razones por las que, anteriormente, había estado defendiendo que los ingresos que se computan debían ser los brutos y no los netos, comienza su fundamento de derecho cuarto, afirmando:

Pero una reconsideración del tema nos lleva a rectificar esa doctrina sobre el cómputo de ingresos brutos y a entender que los ingresos a tener en cuenta —al objeto de calcular la insuficiencia

<sup>19</sup> Ley 31/1984 (BOE-Ley 31/1984), que quedó derogada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>20</sup> Sentencias incluso posteriores al RD 200/2006, de 17 de febrero, que introdujo por primera vez que debían computarse las rentas brutas, pero el TS consideró que la reforma se había hecho con exceso de poder [«ultra vires»].

económica que da derecho al subsidio por desempleo- son los ingresos netos. Al efecto consideramos aplicables —y justificativos— tres órdenes de criterios: interpretativo, literal y finalístico. (STS 7789/2009)

Por problemas de extensión de este trabajo, prescindiremos de comentar las, no menos extensas e ilustrativas, argumentaciones contenidas en la sentencia, justificando la reconsideración; baste con citar, que a modo de resumen, una de las frases de la sentencia, al razonar que la Ley 54/2002 había eliminado toda duda sobre lo que debían considerarse rentas: "sin embargo nada dice expresamente sobre cómo deben cuantificarse las mismas [respecto de las posibles deducciones]; extremo que en principio ha de deducirse —lo repetimos una vez más— de la expresión «de que disponga o pueda disponer el desempleado»" (STS 7789/2009).

Como era de esperar, no tardó la Administración en imponer su criterio vía reforma legal, incluyendo, por la disposición final 3.8 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado para 2011, el siguiente párrafo, en el apartado referente a la consideración de rentas de la LGSS:

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. (BOE-Ley 39/2010)

Lo que llevó, una vez más, a que el Tribunal Supremo tuviese que cambiar su doctrina.

#### **4.2.4.3. Sobre la tenencia de un patrimonio**

Otro aspecto importante a considerar es que, desde la pionera sentencia STS 3817/1999 de 31/05/1999 (Rec. 1581/1998), se diferenció entre el concepto de renta y el de patrimonio "de manera que no toda ventaja derivada de la titularidad del dominio tiene la consideración de frutos", estableciendo que son las rentas, y no el patrimonio, lo que ha de ser tenido en cuenta a la hora de valorar la situación de necesidad.

En consecuencia, en cuanto a la tenencia de un patrimonio, por parte de los beneficiarios del subsidio, desde un principio, el Tribunal Supremo, siguiendo la senda marcada por la doctrina de la anteriormente citada sentencia, optó por una posición tuitiva; así, en la STS 9141/2000 de 12/12/2000 (Rec. 991/1999), retomando lo argumentado en una anterior, muy anterior, STS 8910/1994 de 23 de diciembre de 1994 (Rec. 1732/1993) argumentaba:

No se exige, por tanto a tal fin, una completa carencia de bienes ni un estado de necesidad absoluta, sino que la necesidad o la precisión de subsistencia que se ha de tomar en consideración es, única y exclusivamente, aquélla que tiene como causa la ausencia de ingresos suficientes ... la Ley General de la Seguridad Social prescinde por completo del dato del montante económico del patrimonio del beneficiario a los efectos del derecho a percibir el subsidio asistencial de desempleo, exigiendo únicamente. a este respecto, el requisito de la falta de ingresos. (STS 9141/2000)

Este principio, de que no es el patrimonio, sino la falta de ingresos, es el determinante para poder acceder al subsidio, ha prevalecido hasta la actualidad, pero siempre teniendo en cuenta, que sí que deben ser consideradas rentas los frutos que se obtuviesen de dicho patrimonio, pues como se argumentaba "es verdad que patrimonio y rentas son conceptos que en no pocas ocasiones están vinculados, puesto que el patrimonio, cuando es de valor elevado, normalmente produce rentas" (STS 9141/2000); y dichas rentas derivadas del patrimonio sí que tendrían, a juicio del Alto Tribunal, que ser tomadas en consideración.

Esto nos lleva a otro de los conflictos habituales y reiterados en cuanto a la carencia de rentas, que es determinar los rendimientos del patrimonio existente. La postura del Tribunal Supremo en un principio fue

considerar como tales solo los que realmente se produjeran, sin que fuese “admisible, a este objeto, reputar como importe real de esos ingresos el valor ficticio que con respecto a ellos pudiera resultar de eventuales elucubraciones y especulaciones que puedan hacerse sobre inversiones de mayor rentabilidad que las efectivamente realizadas” (STS 8910/1994).

No obstante, esta interpretación, que se mantuvo durante bastantes años, fue finalmente objeto de una reforma legislativa, estableciéndose, en el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, el concepto de rentas presuntas, al considerar como rentas del patrimonio, el 50% del interés legal del dinero:

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 50 por 100 del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y su familia y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente. (BOE-RDL 5/2002)

Unos años después dicho porcentaje pasó a ser del 100% del interés legal (BOE-RDL 20/2012), valor a todas luces desproporcionado, y más desde esa fecha hasta hoy en día, periodo en el que obtener esas rentabilidades (el actual interés legal del dinero es del 3%), solo es posible invirtiendo en productos financieros de medio o alto riesgo.

La introducción, en 2002, del concepto de rendimiento presunto, supuso un paso más en la diferenciación del concepto de rentas civilista que había mantenido la jurisprudencia, pero al no resolverlo a favor del concepto tributario, vino a crear un nuevo problema interpretativo, dejando en el aire a qué tipos de patrimonios debía aplicarse, pues la norma se limitaba a remitirse al desarrollo reglamentario, en el que nada se contemplaba al respecto. Esta situación se mantuvo hasta la publicación del Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo (BOE-RD 200/2006); en el que se enumeraban cuales eran los bienes patrimoniales a los que debería aplicarse el rendimiento presunto, aunque la enumeración es un tanto imprecisa e incompleta, siendo, en este sentido, más aclaratoria la excepción que se establece para dos únicos tipos de patrimonio: la vivienda habitual y los Planes de Pensiones<sup>21</sup>; a sensu contrario se han de considerar la rentas reales o presuntas de todos los demás bienes patrimoniales.

Pero como puede suponerse, esta exigua enumeración normativa queda lejos de abarcar toda la casuística que puede darse; siendo los tribunales de justicia los que, con su doctrina y jurisprudencia completan el vacío normativo existente: así, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias en su STSJ ICAN 895/2018 de 10/04/2018 (Rec. 526/2017), estimó que al titular de la nuda propiedad de un bien inmueble no son imputables rentas presuntas: “es evidente que detentando la demandada solo la nuda propiedad del inmueble y no constando, por lo tanto, que obtenga beneficios .... no pudiendo computársele el rendimiento patrimonial presunto...” (ST SJ ICAN 895/2018).

#### **4.2.4.4. La oscilante jurisprudencia sobre los incrementos patrimoniales**

En concordancia con lo anterior, también fue reiterada la doctrina del Tribunal Supremo en relación con los incrementos patrimoniales que pudieran ponerse de manifiesto, bien fuese por plusvalías, por adquisición mortis causa, o por ingresar en el patrimonio del beneficiario por cualquier otra causa (p.e. premios de

---

<sup>21</sup> No obstante, también en las excepciones adolece la norma de imprecisión, pues existe, al menos, otro producto financiero, el Plan de Previsión Asegurado (PPA), equivalentes a los Planes de pensiones. Habiendo sido la Jurisprudencia la que ha reconocido doctrinalmente la equivalencia.

loterías, concursos, donaciones, etc.). Mucha y muy variada fue la jurisprudencia dictada al respecto, estableciendo en todos los supuestos que el movilizar el patrimonio, en sí, no representaba ninguna variación del mismo; y volviendo a reiterar en la diferenciación entre el concepto civilista y el concepto tributario de renta, acababa concluyendo que “En realidad, lo que sucede con esas transmisiones es que «un elemento patrimonial es sustituido por otro»”, como textualmente se decía en su sentencia STS 528/2003 de 30/01/2003 (Rec. 1429/2001)<sup>22</sup>.

Respecto a los denominados nuevos patrimonios (DGPPyESI, 2018), como los premios de lotería o las herencias, el Tribunal Supremo, en su sentencia STS 3504/2014 de 16/07/2014 (Rec. 2387/2013), entre otras, considera que ni ser beneficiado por un premio de lotería ni aceptar una herencia, pueden suponer en sí ni la suspensión ni la extinción de subsidio, debiéndose únicamente tener en cuenta las posteriores rentas que de dicho premio o herencia puedan obtenerse. No obstante, es importarme recordar que, al haber una variación patrimonial, en ambos casos es necesario comunicar dicha variación al SEPE, ya que, en caso contrario, se incurriría de acuerdo con la LISOS, en una infracción grave que sí que estaría sancionada con la extinción.

Hemos de destacar que, no solo la administración ponía en entredicho la interpretación del Tribunal Supremo, pues no pocos fueron los casos en los que al recurso de casación se llegaba tras sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, desfavorablemente resueltas para los intereses del actor, tras un recurso de suplicación interpuesto bien por él mismo o por la parte demandada. Lo que nos da una buena idea de las grandes discrepancias, no solo entre la Administración y el Poder Judicial, sino también entre los propios magistrados.

Pero nuevamente la Administración, haciendo uso de la potestad legislativa que el artículo 86 de la Constitución le confería, puso coto al Poder Judicial, al aprobar el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo (BOE-RDL 5/2002), posteriormente tramitado como proyecto de Ley, aprobada por las Cortes Generales en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre (BOE-Ley 45/2002). En esta Ley se establecían las bases sobre cómo se debían considerar las plusvalías, al tiempo que se creaba, como hemos comentado, el concepto de renta presunta del patrimonio, fijado inicialmente en el 50% del interés legal del dinero, porcentaje que posteriormente, en 2012, pasaría a ser del 100% (BOE-RDL 20/2012), valor que ha conservado hasta la actualidad.

No tuvo, en consecuencia, el Tribunal Supremo otra alternativa que reconocer que su doctrina había vuelto a perder vigencia, aunque siguió aplicándola a los supuestos que se habían planteado con anterioridad. Esta nueva rectificación doctrinaria se llevó a cabo, entre otras, en las muchas veces referenciada sentencia STS 3379/200 de 27/03/2007 (Rec. 5391/2005).

#### **4.2.4.5. La particular doctrina jurisprudencial de los Planes de Pensiones**

No obstante, esto no resolvió la múltiple casuística que se planteaba en algunos supuestos, como en el caso de rescates de Planes de Pensiones y Fondos de Inversión, o en la aceptación de herencias, así como en el concepto de rentas presuntas, no siendo infrecuente tanto la contradicción entre unas y otras sentencias del propio Tribunal Supremo (Suárez Corujo, 2016), como el cambio permanente de criterios.

---

<sup>22</sup> En esta sentencia se referencian, entre otras, las anteriores de 31/05/1999 (Rec. 1581/1998), 30/6/2000 (Rec. 1035/1999), 17/09/2001 (Rec. 2717/2000), 07/02/2002 (Rec. 2245/20101), 26/02/2002 (Rec. 1037/2001), 23/03/2002 (Rec. 1328/2001) y 18/06/2002 (Rec. 2667/2001); lo que nos da una buena idea tanto de lo conflictivo del problema, como de la persistencia de la Administración en mantener su postura a pesar de la numerosa doctrina jurisprudencial existente.

Muy significativas fueron las sentencias referentes al rescate de Planes de Pensiones en los que contradiciendo su doctrina del concepto civilista de las rentas, se acogió al concepto tributario según el cual el rescate de un Plan de Pensiones es una renta del trabajo que debe imputarse en su totalidad al año en que se percibe, STS 6055/2005 de 11/10/2005 (Rec. 3399/2004) y STS 5240/2007 de 02/07/2007 (Rec. 5025/2005), criterio que, con posterioridad, volvería a cambiar para establecer que en los Rescates de los Planes de Pensiones solo se deberían tener en consideración las “*plusvalías*”, generadas (Blázquez Agudo, 2016).

En efecto, reunida en Pleno la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, el 20/01/2016 votó la que sería la sentencia STS 621/2016 de 03/02/2016 (Rec.2576/2014), en la que dió un enfoque totalmente distinto al que hasta ahora había estado mantenido (Salas Porras, 2016), al centrarse en el texto de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones refundido por el RDLeg 1/2002, de 29 de noviembre (BOE-RDLeg 1/2002). En dicha sentencia, entre otros argumentos jurídicos, se razona:

En realidad con el rescate del Plan de Pensiones la actora no ha ingresado en su patrimonio nada que no tuviera ya, ha sustituido un elemento patrimonial (el Plan de Pensiones) por otro (el dinero obtenido por el rescate del citado Plan), siendo lo único relevante, a los efectos ahora examinados, la ganancia, plusvalía o rendimiento que le haya podido reportar el citado Plan.

.....

Aplicando la doctrina anteriormente consignada se concluye que las únicas rentas o ingresos computables de la actora son los rendimientos, plusvalías o beneficios que le haya podido generar el Plan de Pensiones durante el tiempo en el que el mismo subsistió. (STS 621/2016)

Mas esto no hizo sino introducir un nuevo problema, pues no llegó a aclarar qué se debía entender por el concepto jurídico de “*plusvalía de Planes de Pensiones*” que, de facto, acababa de crear.

En efecto, ni la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (BOE-RDLeg 1/2002), ni la ley del IRPF (BOE-Ley 35/2006), ni su reglamento (BOE-RD 439/2007), ni ninguna otra norma de la que tengamos conocimiento, determinan como han de calcularse dichas plusvalías en los casos de rescates parciales, pero no solo eso, sino que, además, al no estar legalmente previsto su cálculo, la mayoría de las gestoras de planes de pensiones no tienen informatizados, ni son para ellos fácilmente accesibles todo los datos necesarios, situación que aún se complica más cuando el Plan rescatado proviene del traspaso de Planes anteriores gestionados por otras Gestoras.

La consecuencia inmediata es que con mucha frecuencia, cuando el interesado, pretende obtener de la Gestora del Plan, el certificado que el SEPE le exige presentar, el banco, o la aseguradora que lo comercializa, pone mil y una pegas para emitirlo, cuando no se niega en rotundo a emitirlo, aduciendo: tanto que no está obligada a ello; como que no existe norma por la que puedan regirse para determinar el contenido del certificado que se les solicita<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> De cuanto antecede sirva de botón de muestra la siguiente contestación del Defensor del Cliente del Banco del Santander, al que hubo que recurrir tras meses de infructuosas visitas a la sucursal en las que solo se aportaba documentación irrelevante: “Lo que tratamos de explicar es lo siguiente, tomando como ejemplo el caso de los Fondos de Inversión (cuyas plusvalías/minusvalías tributan como Ganancias y Pérdidas Patrimoniales), si un cliente adquiere participaciones en distintas fechas, por tanto con distinto valor de adquisición, según la normativa fiscal, se debe de aplicar el método FIFO para realizar el cálculo de la plusvalía (se entienden vendidas en primer lugar las primeras participaciones adquiridas). En el caso de los Planes de Pensiones, al tributar como rendimientos del trabajo no existe un criterio a la hora de determinar si debemos de aplicar el método FIFO o LIFO (se entienden vendidas en primer lugar las últimas participaciones adquiridas)”.

Además, el Pleno de la Sala del TS dejó sin respuesta, a juicio de Miguel Arenas (2016), otra de las cuestiones conflictivas:

Pero, en dicha sentencia no se analiza, ...., si el "No comunicar la obtención de las rentas y percibir prestación por desempleo indebidamente", es subsumible en el tipo descrito en el artículo 25.3 de la LISOS, y si verificada la infracción contemplada en dicho precepto, procede o no imponer la sanción establecida en el artículo 47.1 b) de la LISOS, es decir, la extinción del subsidio. (Arenas, 2016)

Aunque no tardó el Alto Tribunal en abordar la cuestión, pues unos días después, también reunido en pleno, dictó la sentencia STS 894/2016 de 19/02/2016 (Rec. 2101/2016) en la que se abordaba el tema pendiente; sentencia que Miguel Arenas (2016), en la entrada de su blog titulada "*Una de cal y un de arena...*", definió como la de *arena*; sobre esta trascendental sentencia hablaremos más adelante en el capítulo dedicado a suspensiones y extinciones.

#### **4.2.4.6. La interpretación administrativa de las rentas de los Fondos de Inversión**

No menos curiosa es la interpretación jurídica dada al rescate de Fondos de Inversión y otras modalidades de inversión de capital "que tenga diferida su sujeción al impuesto de la renta de las personas físicas", a las que expresamente el artículo 7.1.c).3º del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril (BOE-RD 625/1985), considera incluidas en el concepto de renta *presunta*, al establecer que se computará como renta el 100% [en el reglamento aún se cita el 50%], del interés legal del dinero (actualmente fijado en el 3%).

Pero siendo así, a nuestro juicio resulta contradictorio que, con posterioridad, cuando por reintegro de los mismos, se materializan monetariamente, se vuelva a considerar como renta puntual la plusvalía obtenida, pues supone la doble consideración de unas mismas rentas: previamente, al presuponer una renta periódica ficticia nunca producida ni disfrutada, y finalmente cuando dichos rendimientos se materializan.

No obstante no sabemos de ningún supuesto judicial en el que se haya planteado esta contradicción, ya que en todas las ocasiones que este tipo de inversiones ha sido tratado por el Tribunal Supremo, la discusión ha versado sobre otros aspectos de la plusvalía obtenida, no poniéndose en duda, desde la ya citada sentencia STS 3379/2007) de 27/03/2007, que el reintegro de un fondo de inversión suponía un incremento patrimonial por valor de la plusvalía obtenida; entre otras, en ninguna de las sentencias STS 6232/2010 de 28/10/2010 (Rec. 706/2010); STS 2967/2013 de 28/05/2013 (Rec. 2752/2012); y STS 5125/2014 de 04/11/2014 (Rec. 2963/2013), se debatió sobre si se habían producido plusvalías y las mismas debían ser consideradas como renta, sino sobre si las mismas debían computarse sobre el mes en que se habían producido, o afectar su prorrata a todos los meses del año, sobre lo que hablaremos seguidamente.

Similar duda podríamos plantearnos en el caso de la venta de bienes inmuebles, aunque en este supuesto es cierto que, la dinámica del mercado hace que existan unas plusvalías reales, por el simple incremento del precio de este tipo de bienes; y aunque no supongan rentas reales, por no estar alquilados, sí que pueden ser disfrutados por sus propietarios, cosa que no sucede en el caso de inversiones en las que no se percibe fruto alguno hasta que no se reintegran.

#### **4.2.4.7. El cómputo anual versus cómputo mensual de las rentas irregulares**

Como avanzábamos, otro de los puntos sobre los que ha habido mucha controversia, es el relativo a como se debían computar las rentas irregulares y las de pago único.

A falta de precisión normativa, fue la jurisprudencia la que, una vez más, solventó el problema de elección entre las diversas interpretaciones posibles, que conducían, evidentemente, a resultados prácticos

diferentes. La propuesta mayoritariamente mantenida hasta 2006, fue la de considerar que las rentas de periodicidad inferior a un año debían prorrumpirse entre todos los meses del año, es decir la solución del cómputo anual de rentas. Obsérvese que esta solución, al diluir las rentas irregulares entre un mayor número de meses, lleva a que los casos en los que se superaría el límite de rentas sería inferior; con consecuencias tanto en cuanto a las posibilidades de acceso al subsidio, como en cuanto a sus suspensiones durante la dinámica del mismo<sup>24</sup>.

Esa falta de precisión normativa quiso ser subsanada por el RD 200/2006, de 17 de febrero (BOE-RD 200/2006), mediante el cual se modificaba el artículo 7 del reglamento, aún en día parcialmente vigente, de Protección por Desempleo, RD 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (BOE-RD 625/1985).

En efecto, el RD 200/2006 estableció, los principios generales que debían considerarse en el cómputo de rentas, indicando en primer lugar, como ya hemos comentado, que deberían considerarse las rentas brutas, y distinguiendo, además, entre rentas irregulares y rentas de pago único: para las primeras, las rentas que se obtienen de forma irregular a lo largo de un año, determinó que se computarán a prorrata mensual sobre el período al que correspondan; y las rentas de pago único que se computarán las obtenidas en el mes anterior al hecho causante del subsidio, o al de su solicitud, computados de fecha a fecha, o durante su percepción, prorrumpiendo su importe entre doce meses, artículo 7 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril (BOE-RD 625/1985).

Mas el Tribunal Supremo, en la ya antes comentada sentencia STS 1283/2006 de 08/12/2006 (Rec. 51/2005), consideró que esta modificación había generado una discordancia entre la ley y su reglamento, al establecerse, en este último, principios contrarios a lo establecido en la norma que tenía que desarrollar, y que por tanto que se había actuado *ultra vires* “de manera que hemos de concluir afirmando la nulidad y consiguiente inaplicación del texto reglamentario” (STS 1283/2006).

Vemos pues que, una vez más, la controversia estaba servida, y no sería hasta la sentencia del Tribunal Supremo de 27/03/2007 (Rec. 5391/2005), antes comentada, y muchas veces citada por la jurisprudencia, en la que quedó establecida la doctrina, de momento vigente, de considerar rentas, a los efectos de carencias, los incrementos patrimoniales. Aunque aún quedará abierto el debate respecto a que parte del precio percibido por una venta debía ser considerada ganancia, como se comenta en la STS 6232/2010 de 28/10/2010 (Rec. 706/2010), en la que se hace referencia a una sentencia anterior del mismo Tribunal: “No obstante, en la STS de 15 de junio de 2009 (Rec. 2797/2008) se anunciaba que la doctrina debía ser matizada para distinguir qué había de entenderse por ganancias patrimoniales, lo que llevaría a valorar en qué medida el precio percibido por la venta es, simplemente, un cambio patrimonial o, además, comporta la obtención de una plusvalía” (STS 6232/2010).

Por otra parte, la citada sentencia del Tribunal Supremo STS 1283/2006 de 08/12/2006 (Rec. 51/2005), vino a establecer jurisprudencia respecto al cambio normativo operado por la reforma legal de la Ley 45/2002, en relación al cómputo de las rentas irregulares, analizando si, a raíz de la reforma, debería tomarse como unidad temporal de cómputo el anual o el mensual; decantándose por el segundo de ellos.

---

<sup>24</sup> Entre otras las sentencias del TS de: 23/3/1995 (Rec. 2893/04); 13/05/1997 (Rec. 3924/96); 17/06/1998 (Rec. 2334/97); 24/09/1998 (Rec. 130/98); y 27/01/2000 (Rec. 1246/99).

#### 4.2.4.8. Las plusvalías de las donaciones

Aunque no tan frecuente, como otros de los supuestos que hemos ido citando, un caso que puede darse es el de la donación, por parte de un beneficiario del subsidio, de un bien inmueble de su propiedad a un tercero normalmente a sus descendientes).

Tratándose de una donación, si tenemos en consideración el concepto civilista de rentas, ningún fruto produce al donante la donación del bien, más bien al contrario, solo le ocasionaría una serie de gastos y una disminución patrimonial.

Pero desde el punto de vista tributario, la donación es tratada de forma similar a la venta, considerándose que se producen unas plusvalías, por las cuales el donante ha de tributar en el IRPF. El valor de estas plusvalías es la diferencia entre el valor de adquisición del bien y el valor que al mismo se le asigne en la donación (una vez considerados los gastos asociados).

La Administración, en estos supuestos, se atiene al concepto tributario, dando por supuesto que el beneficiario del subsidio ha tenido un incremento patrimonial de cuantía igual a la plusvalía declarada en el IRPF, lo que, en el mejor de los supuestos, implicaría la suspensión por un mes de la prestación. Vemos pues que, sin tener ningún fruto ni renta puntual real, ni haber mejorado, en modo alguno, sus ingresos ni su patrimonio y, por tanto, manteniendo la misma, o incluso más agravada, su situación de necesidad, el donante verá perjudicado su derecho al subsidio.

Esta situación puede llegar al extremo de que, si el beneficiario del subsidio no declarase al órgano gestor la *supuesta* ganancia patrimonial, por aplicación de la LISOS, se considerará cometida una infracción grave, que conlleva como sanción la extinción del subsidio, y la devolución de todas las cantidades percibidas desde la escritura de la donación.

Pero si en general, el desconocimiento de las obligaciones y repercusiones de las variaciones patrimoniales son lo habitual, en este supuesto, en el que, como hemos dicho, el perceptor del subsidio en modo alguno cree, con toda lógica, haber tenido ningún beneficio ni ingreso real, lo que raro es que se plantee la necesidad de comunicar algo que, a su entender, queda fuera del ámbito de sus obligaciones.

Dado lo peculiar del supuesto planteado, no son muchas sentencias que lo tratan, siendo de destacar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña STSJ CAT 10243/2012 de 27/09/2012 (Rec. 4932/2011) y STSJ CAT 8017/2014 de 16/07/2014 (Rec. 438/2014), y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, STSJ ICAN 3823/2015 de 30/10/2015 (Rec. 792/2015). En la primera de las ellas se argumenta "...la donación no implica, en los términos del art. 215.3 LGSS una plusvalía o ganancia patrimonial que produzca una superación del límite legal de rentas del 75% del SMI, sino que al contrario produce una disminución patrimonial, que como ya se ha dicho es irrelevante, en la medida en que no consta que con él se haya afectado en modo alguno al límite establecido" (STSJ CAT 10243/2012).

Distinta interpretación ha de darse cuando la donación se produce con anterioridad a la solicitud del subsidio, con la intención de disminuir el patrimonio, a fin de que las rentas presuntas no superen el límite de carencia; así el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su STSJ CAT 2530/2013 de 05/03/2013 (Rec. 1978/2012), admitiendo la validez del criterio civilista, argumenta:

Es cierto que cuando no se trata de una compraventa, en virtud de la que se perciba una contraprestación, no existe en sentido civil una ganancia, en la medida en que la donación es por naturaleza a título gratuito. Pero sigue siendo cierto lo que la sentencia de instancia insinúa a estos efectos. La disposición voluntaria por parte del beneficiario de su patrimonio, donándolo a terceros, de modo que con tal disposición voluntaria a título gratuito hace salir parte de su patrimonio,

empobreciéndose en consecuencia, no puede hacerse recaer sobre los fondos públicos que gestiona el SPEE, obligando al abono de un subsidio asistencial, cuando incluso con ello pueden alterarse voluntariamente los umbrales que dan derecho a la protección. (STSJ CAT 2530/2013)

#### **4.2.5. Salidas al extranjero**

Otro de los motivos que con frecuencia conllevan la imposición de una sanción extintiva es la salida al extranjero, no comunicada o no autorizada, por más de noventa días.

Esta situación es relativamente frecuente en el caso de emigrantes que, por diversos motivos, las más de las veces por motivos familiares, viajan temporalmente a sus países de origen. La previsión normativa (art 271 1.g de la LGSS,) es la suspensión temporal del derecho, sin que, en el caso de los subsidios de duración determinada, suponga una reducción de su monto total, en virtud del apartado 2 del citado artículo, que expresamente prevé que, salvo en caso de suspensión por sanción, la interrupción no afectará al periodo de percepción. Pero tratándose del subsidio de mayores, de duración indeterminada, la interrupción del abono afecta definitivamente a la cuantía total a percibir. Tal vez esta circunstancia, unida a la falta de información sobre las consecuencias del incumplimiento de la obligación de comunicar y solicitar autorización para las salidas hace que, como hemos dicho, la salida al extranjero sea uno de los conflictos habituales que pueden presentarse.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido en ocasiones flexible, manteniendo que han de tenerse en consideración las circunstancias concretas de cada supuesto en particular, siendo especialmente interesante, por la habitual y detallada argumentación incluida en su fundamento de derecho tercero, de la STS 1251/2016 de 02/03/2016 (Rec. 1006/2015).

#### **4.2.6. Otras causas de conflicto**

No es, ni mucho menos, la lista que hemos analizado exhaustiva, existiendo muchas otras circunstancias que dan lugar, con frecuencia, a que se planteen conflictos en el cumplimiento de los requisitos exigidos en un subsidio, de larga duración, como lo es el del subsidio de mayores.

Muchas de estas situaciones conflictivas, que en ocasiones acaban con la extinción del subsidio, podrían ser evitadas con una adecuada información sobre los compromisos que se adquieren al solicitar el subsidio, información que, la mayoría de las veces, se limita a la *letra pequeña*, de la última página del impreso de solicitud. En este sentido sería de desear una actitud más proactiva por parte del SEPE.

## V. SUSPENSIONES Y EXTINCIONES

### 5.1. Suspensión y extinción del subsidio de mayores

La finalización normal, reglamentariamente prevista, para el subsidio de mayores, es cuando el beneficiario accede o puede acceder a percibir la pensión de jubilación.

En cuanto a la edad, en la actualidad, tras la reforma del RDL 8/2019, el subsidio se extinguirá cuando se alcance la edad legal ordinaria de jubilación; lo que evita todas las situaciones conflictivas que hasta su entrada en vigor se producían con anterioridad, cuando el SEPE, alcanzada una edad en la que presumiblemente se podía acceder a una modalidad de jubilación anticipada, por no haber requerido el preceptivo informe al INSS, o por la falta de respuesta o error en la misma por parte de este organismo, decidía la suspensión o extinción del subsidio, dando lugar a situaciones similares a la que antes comentábamos en cuanto al requisito de poder accederse a la pensión contributiva; aunque ahora a la inversa: no se ponía en duda el derecho a jubilarse, sino que se presuponía que se tenía derecho a acceder a algunas de las modalidades de jubilación anticipada, haciendo recaer en el afectado la carga de probar lo contrario.

Esta situación dio lugar, durante mucho tiempo, a multitud de situaciones conflictivas, pues el INSS siempre se ha negado a emitir informes vinculantes en este sentido, por lo que la única forma de resolver la cuestión consistía en que el afectado solicitase al INSS la jubilación anticipada a la que supuestamente tenía derecho, según argumentaba el SEPE. Solo una vez denegada la solicitud de la pensión y notificada, físicamente<sup>25</sup>, por el INSS la resolución, el afectado podía conseguir la reactivación del subsidio.

Pero si, como decimos, la vigente reglamentación, hace que carezca de interés comentar la problemática de situaciones anteriores en lo referente a la extinción natural del subsidio de mayores, lo que no ha perdido vigencia es todo lo relacionado con las suspensiones y extinciones, bien debidas a la propia dinámica del subsidio, bien debida a la imposición de sanciones por incumplimientos de los compromisos adquiridos.

En cuanto a las primeras, por lo general, se limitan a suspensiones temporales de corta duración, pero no son extrañas suspensiones mucho más largas con requerimiento de devolución de lo debidamente cobrado, a juicio del organismo gestor.

Pero las extinciones suponen, en el caso de un subsidio de larga duración, como es el de los mayores, un gran perjuicio a los afectados. Estas pueden ser debidas a la propia dinámica del subsidio (sobrepasar durante más de doce meses el límite de rentas); o a consecuencia de un expediente sancionador, por algún incumplimiento del beneficiario. Dada la severidad de las sanciones, no es de extrañar que algunos magistrados hayan dudado en muchas ocasiones sobre su procedencia, intentando, en lo posible, limitar los efectos del incumplimiento, mientras que otros mantenían la postura opuesta, consistente en la aplicación rigurosa de la norma sancionadora.

La normativa de los subsidios no es extensa, aunque sí, precisamente por su falta de concreción, bastante compleja en la interpretación de los numerosos supuestos que pueden darse la dinámica de los mismos; pero en cuanto a suspensiones y extinciones, esta complejidad alcanza límites sorprendentes, dado el

<sup>25</sup> A pesar de que con anterioridad a que llegase la notificación escrita, el interesado ya podía tener información de la denegación, a través del portal de Tu Seguridad Social (TuSS), el SEPE no daba validez a dicha prueba, debiendo esperar el interesado a tener la notificación física para poder ejercer su derecho a la reanudación del subsidio indebidamente extinguido; lo que pone, una vez más, de manifiesto la falta de coordinación y colaboración entre administraciones.

intrincado *entrecruzamiento* que ocasiona su doble regulación, como pone de manifiesto la, muchas veces citada, STS 894/2016 de 19/02/2016 (Rec. 3035/2014): por una parte la regulación sustantiva, derivada directamente de la LGSS; y, por otra parte, la sancionadora, regulada en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden de lo Social (LISOS), aprobada por el RDLeg 5/2000, de agosto (BOE-RDLeg 5/2000).

Si a esta dificultad añadimos las graves consecuencias, antes comentadas, que supone una extinción del subsidio de mayores, es fácil comprender que los jueces hayan tenido muchas dudas entre optar por la labor protectora, o hacerlo por una labor, digamos, ejemplarizante, o si se prefiere de estricta sujeción a la literalidad de los textos normativos.

En este capítulo trataremos, en primer lugar, de desgranar este *entrecruzamiento* normativo, para más adelante, hacer expresa mención de las conclusiones a las que llegó la Sala del Tribunal Supremo de lo Social, reunida en Pleno, en votación efectuada el 20 de enero de 2016, que quedó plasmada en su STS 894/2016 de 19/02/2016 (Rec. 3035/2014), que, a nuestro juicio, ha supuesto un antes y un después en la posición tuitiva que había venido manteniendo el Alto Tribunal.

## 5.2. Regulación sustantiva

Dado que de suspensiones y extinciones estamos hablando, habremos de empezar por el artículo 279 de la LGSS, que es el expresamente dedicado a estas cuestiones en el caso de los subsidios.

Lo primero que nos encontramos, en su apartado 1, es una remisión a los artículos 271 y 272 LGSS, que tratan respectivamente de las suspensiones y las extinciones, pero no de los subsidios sino de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo, para seguidamente incluir otros dos apartados específicamente dedicados a los subsidios.

Así, el apartado 2 del artículo 279 LGSS contempla los supuestos de suspensión para cuando se dejan de cumplir los requisitos durante un periodo de hasta doce meses de duración; y el apartado 3 prevé la extinción para los mismos supuestos, si se prolongan durante más de doce meses seguidos. En ambos apartados, para el caso del subsidio de mayores, el único requisito afectado sería el de superar el límite de rentas.

Y, de otro lado, en los artículos 271 y 272 LGSS nos encontramos con otra serie de supuestos en los que la dinámica del subsidio determinaría las suspensión o extinción del mismo, siendo relevantes los relativos a la realización de trabajos, por cuenta ajena o por cuenta propia, y los traslados de residencia o estancia en el extranjero.

En la tabla siguiente resumimos las situaciones más habituales, no derivadas de sanción, que pueden dar lugar a las suspensión o extinción del subsidio.

**Tabla 9.- Supuestos sustantivos de suspensión o extinción del subsidio de mayores**

Supuesto	Artículo	Límites	Efecto
Percepción de rentas superiores al límite	279.2	Menos de 12 meses	Suspensión
	279.3	12 meses o más	Extinción
Trabajo por cuenta ajena	271.1.d)	Menos de 12 meses	Suspensión
	272.1.c)	12 meses o más	Extinción
Trabajo por cuenta propia	271.1.d)	Menos de 60 meses	Suspensión
	272.c)	60 meses o más	Extinción
Salida al extranjero	271.1.g)	Hasta 15 días	Sin efecto
	271.1.g)	Hasta 90 días	Suspensión
	271.1.f)	Menos 12 meses <sup>(1)</sup>	Suspensión
	272.f)	Otros supuestos	Extinción
Retraso en presentar declaraciones, etc.	271.3	Hasta la presentación	Suspensión
No permanecer inscrito como demandante de empleo	271.3	Hasta nueva inscripción y comparecencia	Suspensión

(1) Para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí estaríamos dentro de la dinámica del subsidio y de su regulación sustantiva, por lo que, con independencia de las valoraciones que puedan hacerse sobre su alcance, sobre todo en lo relativo a la extinción, no sería de esperar que ello creara situaciones conflictivas. Mas esto se ve enturbiado por el excesivo uso y abuso que los organismos gestores hacen de estos supuestos, en especial cuando se trata de suspensiones de un único mes, donde, cualquier acción que pudieran emprender los afectados, les acarrearía, con casi seguridad, más costes y molestias que los derivados de la suspensión.

No es raro, por tanto, que se suspenda el subsidio sin que realmente hayan existido motivos suficientes para ello; lo que, añadido a las habitualmente lacónicas respuestas del SEPE, en las desestimaciones de alegaciones y reclamaciones, crea una clara indefensión.

### 5.3. Regulación disciplinaria

Pero la remisión a los artículos 271 y 272 LGSS no solo completa el número de supuestos de suspensión y extinción, específicos de los subsidios, con los previstos para las prestaciones contributivas por desempleo, sino que además las letras 1.a) del artículo 271, y la 1.b) del 272 LGSS, establecen que una de las causas que puede originar la suspensión o la extinción del derecho a continuar percibiendo el subsidio, es la Imposición de una sanción, para la que el artículo 302 LGSS nos dice que se estará a lo dispuesto en la LISOS (BOE-RDLeg 5/2000).

Estas sanciones se producen a consecuencia del incumplimiento por los beneficiarios de sus obligaciones. Para ver en qué supuestos puede darse esa circunstancia hemos de recurrir a lo dispuesto en el artículo 299 LGSS que nos habla de las obligaciones de los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo, siendo especialmente relevantes, en el caso de los subsidiados, las letras: b) relativa a la presentación de documentación; d) sobre la renovación de la demanda de empleo; y h), solicitar la baja cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción.

Vemos pues que, situaciones semejantes, como puso de manifiesto la sala en pleno del Tribunal Supremo en su votación de 20 de enero de 2016 (STS 894/2016), tiene una doble regulación: sustantiva, contemplada en la LGSS; y sancionadora, por aplicación de la LISOS.

Es por tanto necesario acudir a la LISOS, en la que se estipulan, para los beneficiarios de subsidios por desempleo: de una parte, las conductas infractoras, y de otra, las sanciones a imponer.

Los artículos de la LISOS en los que enumeran y tipifican las conductas que llevan aparejada una sanción son: el artículo 24, apartados 2, 3 y 4, para las leves; el artículo 25, apartados 1, 3 y 4, referido a las infracciones graves; y el artículo 26, en donde se especifican las muy graves.

Por otra parte, el artículo 47 de la LISOS, establece las sanciones a imponer a los beneficiarios de los subsidios, que: para el caso de las infracciones tipificadas como leves pueden ser, desde la suspensión durante un tiempo variable, en función de la reiteración, hasta la extinción; en las graves, directamente la extinción, cuando la conducta sea la falta de comunicación, en el “*momento en que se produzcan*” situaciones determinantes de la suspensión o extinción del derecho, o bien la suspensión, con extinción en caso de reincidencia, cuando se hayan rechazado ofertas de empleo adecuadas o se hayan negado a participar en trabajos de colaboración social y similares; y en las muy graves, siempre la extinción.

La rápida visión que hemos hecho de la normativa no solo justifica el calificativo de intrincado *entrecrezamiento*, que el propio Tribunal Supremo ha utilizado, sino que pone de manifiesto la casi imposibilidad de que beneficiarios puedan, si quiera, sospechar las consecuencias que pueden acarrearles el tomar decisiones tales, como declarar o no una herencia, una donación o un premio de lotería; o hacer una salida al extranjero por más de quince días, sin haber solicitado la correspondiente autorización.

Y, no solo a los ciudadanos, legos en leyes, les surgen dudas, pues los propios magistrados del Supremo, han cambiado frecuentemente de doctrina, sin acabar de definir una postura unificadora, a pesar de los muchos intentos, y bienintencionadas propuestas, de restablecer la seguridad jurídica por vía de unificación de doctrina.

Esta tendencia a la diversidad de criterios, en lo relativo a si eran objeto de suspensión o de extinción ciertas conductas, se prolongó hasta la sentencia, votada el Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo el 20 de enero de 2016, que quedó referenciada en, la antes citada, sentencia STS 894/2016 de 19/02/2016 (Rec. 3035/2014)(STS 894/2016), en la cual se justificó y ratificó la posición más dura, dando un giro radical hasta la que hasta entonces había venido siendo una postura flexibilizadora orientada hacia el carácter tuitivo del ámbito del trabajo y la Seguridad Social. Esta sentencia ha servido con posterioridad, por otras muchas en todos los órganos de lo social, como argumento para denegar pretensiones de los beneficiarios afectados por decisiones administrativas, en ocasiones sin tan siquiera llegar a entrar a analizar en profundidad las circunstancias particulares del supuesto concretamente planteado.

El fondo de la sentencia versa sobre si la falta de comunicación de ingresos al SEPE, en los plazos debidos, debe ser objeto de suspensión o de extinción, concluyendo finalmente que, en todo caso, se trata de una infracción grave, sancionable con la pérdida del derecho y la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

Es de destacar, que el propio Tribunal admite la severidad de la sanción, y se plantea la posible inconstitucionalidad de las normas; así, su fundamento de derecho séptimo comienza:

En el transcurso de las extensas deliberaciones del Pleno de la Sala que han dado lugar a esta sentencia también se debatió intensamente sobre la eventual inconstitucionalidad de las normas

sancionadoras citadas, el artículo 47.1 b), en relación con el 25.3 de la LISOS , por ausencia de proporcionalidad que podría incidir en el artículo 25.1 CE en relación con el 14 de la misma, lo que determinaría la necesidad de plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad al amparo de lo previsto en el artículo 163 de la Constitución. (STS 894/2016)

Pero en una incomprensible asunción de responsabilidades, a las que nada ni nadie le obligaba, en lugar de recurrir al Tribunal Constitucional para que resolviese la cuestión de inconstitucionalidad, opta el Alto Tribunal por responderse así mismo, dedicando su extenso fundamento de derecho séptimo a exponer y argumentar las cuatro razones, que justifican el no haber hecho uso de las previsiones legales, que le permitían haber trasladado sus dudas al Constitucional.

Para dar una idea de lo controvertido del asunto, basta decir que esta sentencia tuvo dos votos particulares:

- Uno, formulado por los Magistrados Excmos. Sres. D. Luis Fernando de Castro Fernández y D. Antonio V. Sempere Navarro.
- Y otro, de la Magistrada Excma. Sra. Doña María Luisa Segoviano Astaburuaga; a la que se adhirieron los Excmos. Sres. Magistrados D. Fernando Salinas Molina, Doña Rosa María Virolés Piñol, Doña María Lourdes Arastey Sahún y D. Jordi Agustí Julia.

Son pues siete los magistrados que, de una u otra manera, no comparten en su totalidad los términos de la sentencia acordada en Pleno, lo cual resulta aún más sorprendente, pues, como es sabido, según la Ley de Demarcación y Planta Judicial, dicha Sala Cuarta está compuesta por un presidente y doce magistrados, por lo que totalmente conformes con lo aprobado por mayoría, solo estaban seis de sus integrantes; y pese a ello se aprobó.

Sobre esta sentencia del 19/02/2016 muchos fueron los artículos y comentarios que se produjeron por parte de diferentes expertos, siendo especialmente crítico el artículo de Miguel Arenas (2016):

La cuestión es sumamente compleja y supone la desprotección de muchos perceptores de este subsidio, ya que, y cito literalmente uno de los dos votos particulares -el primero ahonda más en la inconstitucionalidad por desproporción en la sanción de los preceptos aplicados- que "*Con carácter general, la discrepancia se fundamenta en que la solución adoptada en la sentencia mayoritaria comporta un retroceso en la protección en el ámbito de la Seguridad Social pública, en un tema tan sensible como es el de la protección de la situación de desempleo y, más concretamente, el desempleo de trabajadores mayores de 52 años, que han visto extinguida la prestación de desempleo y a los que se reconoce el subsidio. En efecto, como más adelante se verá, la interpretación que se venía efectuando por esta Sala de los artículos 25.3 y 47.1 b) del RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto , en adelante LISOS, era más favorable, que la que efectúa la sentencia de Pleno, al entender que procede la extinción del subsidio de desempleo y no la suspensión del mismo, en el supuesto de que no se comunique al Servicio Público de Empleo Estatal, salvo causa justificada, las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de la suspensión o extinción del derecho*"<sup>26</sup>. (Arenas, 2016)

No obstante, como muestra de la dificultad de establecer criterios uniformes baste citar la sentencia, de apenas unos días después, también del Tribunal Supremo, STS 1251/2016 de 2 de marzo de 2019 (Rec.

---

<sup>26</sup> Hemos respetado las letras cursivas y el subrayado del texto original del artículo, pues es precisamente ese elemento el que destaca la esencia de la opinión de quien comenta la sentencia.

1006/2015), en la que razonando sobre similares cuestiones, se llega a una solución totalmente opuesta. Esta sentencia es especialmente instructiva en muchas de sus argumentaciones, y máxime al contrastarlas con argumentaciones de la sentencia del Pleno del mes anterior.

Mas los efectos de la sentencia de Tribunal Supremo de 19/02/2016, han sido y siguen siendo implacables; siendo ahora raras las ocasiones en las que los Tribunales Superiores de Justicia optan por no aplicar la jurisprudencia contenida en dicha sentencia, dando fin al largo periodo en el que imperaba el carácter tuitivo, típico del orden laboral y social.

#### 5.4. ¿Cuándo hay que comunicar las variaciones en la renta?

Como hemos comentado, en la actualidad, tras la sentencia del Tribunal Supremo STS 1786/2018 de 19/02/2016, muchas de las extinciones del subsidio de mayores tienen lugar por no haberse declarado, en su momento, alguna variación de la renta, doctrina que es aplicada con gran rigurosidad. Pero cabe plantearse la cuestión sobre en qué momento deben declararse dichas variaciones.

Si nos atenemos a la literalidad de la Ley, artículo 25.3 de la LISOS “No comunicar, .... en el momento en que se produzcan” (BOE-RDLeg 5/2000), se deduciría que la comunicación debería ser *inmediata*, lo que, a mi entender, haría totalmente innecesaria la previsión del párrafo segundo del artículo 276.3 de la LGSS, que al referirse a la declaración anual de rentas de los subsidiados, dice:

Dicha declaración se deberá presentar cada vez que transcurran doce meses desde la fecha del nacimiento del derecho o desde la fecha de su última reanudación, en el plazo de los quince días siguientes a aquel en el que se cumpla el período señalado. (BOE-RDLeg 8/2015)

Por tanto, si cualquier variación de rentas ha de ser comunicada de *forma inmediata*, sería innecesario tener que ratificar anualmente que no ha habido variaciones.

Por otra parte, la aplicación rigurosa del literal de la norma “*en el momento en que se produzcan*” haría materialmente imposible su cumplimiento, lo que da lugar a que deba admitirse un cierto plazo entre el momento en que se produzca la variación y el momento en que se efectúe la comunicación; es decir, ha de entenderse que la norma impone una diligencia en la comunicación, pero deja abierta la interpretación al “concepto jurídicamente indeterminado de diligencia”.

En última instancia serán los jueces y magistrados los que, en cada caso particular, juzguen si ha habido o no la debida diligencia, no obstante, una buena referencia para supuestos similares es la sentencia del Tribunal Supremo STS 530/2019 de 23/01/2019 (Rec. 417/2017), comentada por Miguel Arenas (2019b). Dicha sentencia, en su fundamento de derecho quinto, marca la doctrina a que podría dar respuesta a la cuestión planteada:

... por parte de la beneficiaria no ha existido ocultación ni mala fe y habiendo puesto en conocimiento del SPEE el ingreso único de una cantidad que, en el mes de su percibo, ... efectuando tal comunicación en la primera declaración anual de rentas tras dicho percibo. (STS 530/2019)

A la vista de esta sentencia, hemos de entender que la *requerida diligencia*, queda satisfecha siempre y cuando, al menos, se comuniquen las variaciones de renta, habidas durante el año, en la obligada declaración anual<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Importante tener en cuenta que nos referimos a la declaración anual que ha de hacerse al SEPE, y no a la declaración del IRPF; pues, aunque hayamos dado el consentimiento para que el SEPE acceda a nuestros datos fiscales, en la actualidad el TSJ descarga en el beneficiario la responsabilidad de las comunicaciones, en contra de lo

## 5.5. Las actuaciones de los organismos gestores

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que la compleja estructura normativa existente podría llevar a la infracción del mandato de interdicción a arbitrariedad, expresamente establecido en el artículo 9.2 de la Constitución: arbitrariedad por parte de las administraciones, al poder elegir entre dos diferentes vías a la hora de valorar conductas similares, lo que ha sido puesto de manifiesto en repetidas ocasiones por el Tribunal Supremo; y arbitrariedad, nos atreveríamos a apuntar —dicho con todo el respeto—, por parte del propio Poder Judicial, que con sus cambios y rectificaciones de criterios ahonda en la inseguridad jurídica que pretende y debería eliminar.

Otro aspecto, no menos importante, que podemos extraer, a la vista de los artículos de la LISOS, es si existe una adecuada proporcionalidad entre las infracciones tipificadas para determinadas conductas, y las sanciones previstas para las mismas, cuestión que también, como hemos comentado, ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo.

Dicho esto, cabría preguntarnos si las actuaciones, en el día a día, de los organismos gestores intentan evitar estos posibles comportamientos lesivos o por el contrario caen frecuentemente en ellos.

Para que cualquier Administración, con poderes distribuidos, en este caso entre los diferentes directores provinciales, actúe de una forma uniforme, es necesario que existan directrices, instrucciones, acuerdos y circulares internas claras y precisas; y que los expedientes sean instruidos por auténticos especialistas en la materia, conocedores tanto de la normativa e instrucciones, como de la jurisprudencia.

Respecto a las instrucciones internas, estas deberían ser públicas, ya que no solo es necesario que las conozcan quienes han de aplicarlas, sino que más necesario lo es para quienes puedan verse afectados por ellas o al menos por los profesionales a los que puedan acudir en busca de consejo.

No dudamos de que existan instrucciones internas, pero no son suficientemente publicitadas, ni posiblemente sean conocidas por quienes deberían aplicarlas, no digamos ya por quienes informan en los centros de atención, que, por lo general, no conocen ni la normativa, siendo habitual que quien vaya a informarse salga aún más desinformado, y más si acude en varias ocasiones y le atienden distintas personas o en distintos centros.

Este problema se ve agudizado en el caso del SEPE, porque suele ser en las propias oficinas donde hacen las propuestas de resolución, lo cual conlleva a una mayor disparidad de criterios, ya que la falta de auténticos profesionales en las oficinas de información, muchas veces conduzcan a propuestas jurídicamente faltas de fundamento; tal vez por eso se recurre tanto a la consabida y comentada frase: “Las alegaciones presentadas no desvirtúan los hechos que motivaron la citada notificación”.

Por otra parte, la ya citada parquedad, cuando no incongruencia o incluso total falta de concreción, de las causas motivadoras de sus actuaciones y propuestas de sanción, o en respuesta a las alegaciones y reclamaciones, hace que, los que se enfrentan a cualquier tipo de suspensión o extinción queden, insistimos una vez más, en una clara situación de desinformación e indefensión.

En este sentido mucho queda aún por mejorar en cuanto a la atención a los, antes administrados, ahora ciudadanos, por parte de las administraciones.

---

que con anterioridad había, ocasionalmente, mantenido, de que era el SEPE, una vez autorizado a conocer todo nuestros movimientos tributarios (de rentas y patrimonio), el que debería determinar cuando había que suspender el subsidio, lo que se argumentaba en la complejidad de los cálculos que hay que realizar para saber si se supera el límite las carencia de rentas, lo que excedía, añadía, lo que razonablemente debería conocer el beneficiario del subsidio. La sentencia del TS de 19702/2016, ha enterrado, de momento, esta anterior doctrina de carácter tuitivo.

## VI. EL SUBSIDIO DE 52 AÑOS TRAS LA REFORMA DE MARZO DE 2019

### 6.1. Antecedentes de la reforma

#### 6.1.1. De la economía y la política

Del análisis histórico de la normativa que hacíamos en el capítulo III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUBSIDIO DE 52/55 AÑOS, es fácil extraer la consecuencia de que la protección por desempleo, y en especial el subsidio de mayores, ha estado permanentemente condicionado por el devenir de los ciclos económicos, amoldando su extensión a la mayor o menor disponibilidad de recursos económicos del Estado. Así, las mejoras, casi siempre, han coincidido con épocas de crecimiento económico; y los recortes con los ciclos de recesión.

Veíamos, también, que la Gran Recesión, iniciada en 2008, tuvo su correspondiente reflejo en el subsidio de mayores, que pasó a situarse en el peor de los momentos por los que históricamente había pasado.

Era, por tanto, de esperar que, con el final de la crisis, se pusieran coto a alguna de las medidas restrictivas adoptadas.

No debe, tampoco, olvidarse que las normas generalmente las promueve el Gobierno y, según su rango, deben ser aprobadas por las Cortes Generales, poderes, ambos, que constitucionalmente están reservados a los partidos políticos, es decir se quiera o no admitirlo, la política impregna el alcance y el sentido de la legislación, ya que son las normas el instrumento por el que los ciudadanos, a través de sus representantes políticos, hacen prevalecer sus opiniones sobre el sentido en el que debe encaminarse las políticas de todo tipo, y muy en especial las políticas sociales y de prestación de servicios.

Dicho esto, es fácil entender que el cambio de gobierno habido, tras la moción de censura del PSOE contra Mariano Rajoy de 2018, lógicamente habría de traer, apoyado por el crecimiento económico que se estaba produciendo en el país, que fuese proclive a corregir parte de los recortes que la crisis había provocado en los segmentos de población más desfavorecidos.

#### 6.1.2. Antecedentes jurisprudenciales

Han de añadirse, a lo anterior, las consecuencias que tuvieron dos importantes sentencias dictadas en 2018: una del Tribunal Constitucional, por la que se anulaba el requisito de rentas familiares del subsidio de 52/55 años; y otra, una sorprendente sentencia del Tribunal Supremo, que fallaba que las cotizaciones del subsidio de mayores no eran computables a los efectos de conseguir las carencias especiales (30, 33 o 35 años), exigidas para las jubilaciones anticipadas.

Ambas sentencias han influido, sin lugar a dudas, en la reforma, por lo que estimamos oportuno dedicarles unas líneas en este trabajo.

#### 6.1.2.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio de 2018

La primera de las sentencias dejaba temporalmente inconexa la norma, pues al declarar la inconstitucionalidad de una de las modificaciones habidas, pero sin, evidentemente, poder entrar en su reforma, el texto consolidado siguió manteniendo la redacción anterior, con una única nota, en la versión accesible por Internet a dicho texto, de la declaración de inconstitucionalidad producida.

Téngase en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad, que había sido promovido por el PSOE, se fundamentaba principalmente en “la ausencia de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante para la aprobación del Real Decreto-ley 5/2013” (BOE-STC 61/2018); es decir el TC no entra en

el fondo de la cuestión, que no le fue planteada, sino en la legalidad del instrumento usado para proceder a la reforma. Pero es evidente que, si bien el PSOE atacó al instrumento, en el trasfondo, lo que subyacía era su disconformidad con el contenido, por lo que resultaba esperable que, alcanzado el poder, optase por una regulación legal conforme a sus convicciones.

Esta sentencia, fue ampliamente comentada en todos los medios de información, tanto los de carácter general, prensa, radio y televisión (Requena Aguilar, 2018), (Sánchez, 2018), como en foros especializados (Aldabe Muro, 2018), (Alonso Gómez, 2018), (Arenas, 2018b), (Arenas, 2018c), (Danés, 2018) y (Rojo Torrecilla, 2018), entre otros, en los que había unanimidad sobre que, si bien los efectos de la sentencia no eran ni podrían ser retroactivos, sí que resultaban nulas todas las resoluciones que se hubiesen adoptado denegando o extinguendo subsidios por superarse la carencias de rentas de la unidad familiar.

Es decir la repercusión de la sentencia del Tribunal Constitucional iba más allá de la eliminación de un requisito a partir de la fecha de su publicación, ya que, aunque no se pudiesen lucrar de lo no percibido mientras estuvo vigente el RDL 5/2013 anulado, sí que podrían volver a reanudarlo quienes por superar el requisito de rentas les hubiese sido extinguido el derecho al subsidio, así como quienes habiendo hecho la solicitud les fue denegado por ese motivo, e incluso quienes no llegasen a efectuar la solicitud por superar las rentas de la unidad familiar en su momento previstas.

La casuística era muy numerosa, siendo especialmente útil, para analizarlas y poder ejercer las acciones adecuadas, las recogidas en la “Guía de urgencia para reclamar contra la denegación del subsidio de mayores de 55 años por superar el nivel de rentas en la unidad familiar tras la STC 61/2018”, publicada en su blog por Miguel Arenas (Arenas, 2018d).

Con posterioridad, también el SEPE (2018) publicaría en su WEB el documento titulado “Instrucciones provisionales del SEPE sobre la incidencia de la sentencia del TC en el subsidio de mayores de 55 años”.

La reforma del subsidio del RDL 8/2019, ha tenido en cuenta, sin lugar a dudas, todas estas repercusiones de la sentencia del TC, dejando abierta la posibilidad a que la solicitud del subsidio no tenga necesariamente que ser efectuada en el plazo de un año desde la situación de desempleo, que anteriormente operaba.

#### **6.1.2.2. Sentencia del Tribunal Supremo 61/2018 de 19 de abril de 2018**

Por otra parte, en abril de 2018, una sentencia del TS, vino a echar más leña en el fuego de las incertidumbres sobre los subsidios de mayores.

Ya hemos comentado que uno de los requisitos específicos de acceso al subsidio de mayores es el de acreditar que se tiene derecho, salvo la edad, para acceder a la pensión contributiva de jubilación, pues así ha figurado siempre en todas las regulaciones de esta modalidad de subsidio (en la actualidad en el art. 274.4 LGSS), y para más redundancia el art. 280.1 vuelve a insistir, posiblemente de manera innecesaria, por reiterativa, en el tema. Dicho artículo, hasta su última reforma de marzo de 2019, estaba redactado como sigue:

1. La entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de cincuenta y dos años.

En ningún caso dichas cotizaciones tendrán validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización 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. (BOE-RDLeg 8/2015) [en la versión vigente con anterioridad al 13/03/2019]

La gran importancia de este artículo estaba en el primero de sus párrafos, no habiéndosele dado mayor importancia al segundo, al que la mayoría de los expertos consideraba reiterativo e incluido en la norma a modo de recordatorio, de cuál era el artículo en el que se especificaban las carencias exigidas para acceder a la jubilación a la edad ordinaria (art. 205.1.b).

Que tengamos noticias, los efectos de las cotizaciones, en cuanto a la jubilación, nunca habían sido puestas en duda por parte del INSS, y es más, en lo relativo a las jubilaciones anticipadas tanto el INSS como el SEPE, las habían dado por válidas a efectos de acreditar las carencias especiales de estas modalidades de jubilación. Existiendo incluso consultas publicadas en el portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, en las que expresamente así se decía (INSS-Consulta: 12/2015).

Así también lo entendió el Juzgado de lo Social nº 2 de Orense, cuando se produjo una anecdótica resolución en dicha provincia, en la que, en contra de sus propios criterios y de cuanto había estado aplicando hasta entonces, el INSS denegó una solicitud de jubilación anticipada a una trabajadora, al estimar que no cumplía el requisito de la carencia especial de 30 años normativamente exigido en el art. 161.bis.2, según la redacción de la LGSS vigente con anterioridad al 1 de enero de 2013, y el motivo de no cumplirlo era por entender que las cotizaciones del subsidio, aun cubriendo la contingencia de jubilación, no tenían validez a los efectos de cubrir la carencia específica (30 años) de la jubilación anticipada pretendida.

Habiéndose estimado en instancia las pretensiones de la actora, la letrada de la Seguridad Social, recurrió en suplicación, recurso que fue desestimado por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en sentencia STSJ GAL 3034/2016 de 26 de abril de 2016 (Rec. 3945/2015)<sup>28</sup>.

No conforme con el fallo, la letrada del INSS recurrió en casación para unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, dando lugar a la que antes hemos calificado como la sorprendente sentencia del Tribunal Supremo STS 1786/2018 de 19 de abril de 2018 (Rec. 2036/2016), cuyo análisis y consecuencias tuvo, durante bastante tiempo, un gran protagonismo en los círculos especializados.

En esta sentencia, tras un prolífico e intrincado análisis de la normativa, acaba acogiendo la pretensión de la recurrente haciendo una, para muchos dudosa, aplicación teleológica de la comentada aparente redundancia existente en el actual artículo 280.1 LGSS [disposición final 28<sup>a</sup> del anterior texto], extendiendo la literalidad de lo que en ella se dice a la carencia de “un subtipo especial y privilegiado [sic] de jubilación, como es la anticipada” (STS 1786/2018), [el subrayado es mío].

Cuanto menos habrá que admitirse que este comentario, que por cierto no nos consta de nadie que le prestase atención, era tan innecesario como desacertado, pues daba un giro radical a la presuntamente posición protectora, de normas y magistrados, en cuanto a la legislación de lo social.

Hasta tal punto pasó desapercibido el comentario, que el Instituto BBVA pensiones (2019), en la publicación que hizo sobre la sentencia de título *¿Sirven las cotizaciones del subsidio para mayores de 55 años para acceder a la jubilación anticipada?*, acaba concluyendo en las grandes ventajas que supone la

<sup>28</sup> Sea dicho, que la citada sentencia despacha el asunto, con una ligereza y falta de cuidado realmente sorprendente, pues empieza diciendo que el recurso de suplicación lo formalizó la interesada, a la que el juzgado de lo social había estimado su demanda, más adelante se corrige al decir que el recurso lo interpuso la demandada; contiene un único fundamento de derecho de desarrollo bastante limitado; y finaliza su fallo diciendo que el Juzgado de lo Social que había intervenido era de Pontevedra, cuando fue un juzgado de Orense.

sentencia para los beneficiarios del subsidio, al dificultarles la jubilación anticipada, en clara oposición con lo pretendido en la sentencia:

Esta solución es la óptima para el subsidiado. Ya que, en caso contrario, la suma de años cotizados le expulsaría del derecho siempre que alcanzase el período mínimo de cotización de la jubilación anticipada.

Así, imaginemos un beneficiario que accede al subsidio a los 55 años y cuyas cotizaciones siguen acumulándose a efecto de carencia, en cuanto alcance la edad de la anticipada, cumpliendo los requisitos legales, perdería el derecho cuando tenga 35 (o 33 para la involuntaria) años cotizados. Su única opción seguramente sería pedir la pensión de jubilación. Mientras que con la interpretación dada podría mantener el subsidio hasta la edad legal de jubilación. (Instituto BBVA pensiones, 2019)

Cierto es que cada caso es particular, y que el hecho de “*tenerse*” que jubilar anticipadamente<sup>29</sup>, cuando, con anterioridad a la última reforma legislativa, se extinguía el subsidio al poderse acceder a cualquier modalidad de pensión de jubilación, había a quien le perjudicaba; pero ni mucho menos esto es extensible con generalidad, más bien al contrario, lo habitual es que quien esté cobrando solo el subsidio, si puede, le sea más conveniente, desde el punto de vista económico-financiero y actuarial, solicitar la jubilación anticipada.

Pero, salvo esa interpretación optimista del Instituto BBVA pensiones, la realidad es que la sentencia causó una gran sorpresa e inquietud en los foros especializados, haciendo eco de la misma todos los especialistas que habitualmente intervienen en ellos.

Algunos simplemente se limitaron a comentarla sin hacer valoración alguna, como por ejemplo el despacho Jurídico Blázquez & Astorga (B&A, 2018) o (Lefevre, 2018); otros se mostraron más preocupados por el tema al analizar los posibles efectos negativos (Cicerone Asesores, 2018); otros, fueron más críticos, “En fin, otra dificultad añadida para acceder a la pensión de jubilación” (Arenas, 2018a)”.

La sentencia, efectivamente, era alarmante, pues había muchos beneficiarios que contaban con las cotizaciones del subsidio, para poder acceder a la jubilación anticipada, cotizaciones cuya validez, a estos efectos, casi nunca había puesto en duda el INSS, constádonos que el aplicativo ALFA, que es el usado internamente por los responsables de resolver las jubilaciones, sí que las contemplaba, y siguió contemplándolas después de dicha sentencia; no obstante, hasta la reciente reforma de marzo de 2019, existió, para muchos beneficiarios del subsidio de mayores, una importante inseguridad jurídica que fue conocida como la “*Espada de Damocles*” (JA 61, 2018), pues si una dirección provincial del INSS y uno de sus letrados había contravenido las instrucciones y criterios internos, no era descartable, que en la misma u otras provincias volviese a suceder lo mismo.

#### **6.1.3. El proyecto de ley de los Presupuestos Generales para 2019**

El primer intento de reforma se plasmó en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de Estado para 2019, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG-PLPGE, 2019).

Este proyecto incluía, en su disposición final trigésima segunda, una importante modificación del texto refundido de la LGSS, que afectaba directamente al subsidio por desempleo de los mayores de 52/55 años.

---

<sup>29</sup> Realmente, como ya hemos comentado con anterioridad, a nadie se le obligaba a jubilarse anticipadamente, pues la decisión de solicitar la jubilación, siempre, ha sido voluntaria.

No obstante, el Proyecto de Ley fue vetado por el Congreso de los Diputados, al votar la mayoría a favor de las seis enmiendas a la totalidad que habían sido presentadas (García Mayo, 2019), con la consecuencia, ya comentada, de ser disueltas las cámaras y convocarse elecciones generales.

En dicho presupuesto se contemplaban la totalidad de las modificaciones relativas al subsidio de mayores que, posteriormente, quedaron reflejadas en el RDL 8/2019.

## 6.2. La reforma del RDL 8/2019 y su alcance

La reforma del RDL 8/2019 de 8 de marzo (BOE-RDL 8/2019), ha supuesto un cambio radical en el subsidio de mayores, tanto por revertir algunas de las reformas anteriores, que lo habían hecho más restrictivo, como por introducir nuevos aspectos, hasta este Real Decreto-ley nunca contemplados, que amplían la cobertura de la prestación, siendo el más destacable el de flexibilizar el requisito de la edad mínima al que se puede acceder al subsidio.

Un resumen de los aspectos más destacados de la reforma es el que hizo Alicia Ibarra el 12/03/2019 (el mismo día de la publicación en el BOE del RDL), en un foro de Internet, que seguidamente reproducimos:

El artículo 1 del real decreto-ley 8/2019 contempla la modificación de la regulación del subsidio por desempleo para mayores de 55 años en seis aspectos:

- 1 Reducción de la edad de acceso de 55 a 52 años.
- 2 Supresión del requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, permitiendo el acceso cuando se cumpla esa edad y recogiendo, en la regulación, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión.
- 3 Incremento de su duración máxima, de modo que, si antes se percibía hasta que la persona beneficiaria pudiera acceder a cualquiera de las modalidades de pensión contributiva de jubilación, se percibirá hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.
- 4 Eliminación de la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio.
- 5 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.
- 6 Eliminación de los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial.

Se incluyen en la Ley algunas cuestiones interesantes:

- inscripción ininterrumpida en la demanda: a estos efectos, se entenderá cumplido el Requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración INFERIOR A 90 días, no computándose los períodos 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.».
- 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 efectos para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella en cualquiera de sus modalidades, así como para completar el tiempo necesario para el acceso a la JUBILACIÓN ANTICIPADA. (Nuestra espada de Damocles ha sido neutralizada).

En cuanto a la entrada en vigor de las modificaciones de este subsidio, será con fecha de mañana día 13/03/2019 A EXCEPCIÓN de la modificación sobre cotización 125% que entrará en vigor el 1/04/2019. (Ibarra, 2019)

El texto del RDL es prácticamente el mismo que el recogido en el Proyecto de Ley de los Presupuestos General del Estado, observándose solamente tres diferencias:

- La referencia a la duración de las interrupciones en la demanda de desempleo que permiten entender cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida: en el proyecto de Ley de los PGE 2019 figuraban tres meses; y en el RDL 8/2019 ha quedado finalmente fijado en noventa días (art. 274.4 LGSS).
- La corrección de poner en mayúscula cada una de las primeras palabras del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples; en el proyecto de Ley de los PGE 2019 figuraban en minúsculas.
- La no inclusión de la modificación, prevista en el proyecto de Ley de los PGE 2019, del apartado 2 del artículo 283 de la LGSS: el proyecto de Ley de los PGE 2019 curiosamente preveía aplicar la parcialidad una vez agotada la prestación por desempleo de aquellos trabajadores que continuasen en situación de incapacidad temporal, si esta se hubiese iniciado con posterioridad al cese en el trabajo y no supusiese recaída de un proceso iniciado durante la vigencia del contrato. En efecto, el proyecto de Ley de los PGE 2019 añadía, al final del párrafo segundo del artículo 283.2 LGSS, la siguiente frase: "Esta cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas, cuando el desempleo hubiera tenido su origen en la pérdida de un trabajo a tiempo parcial" (BOCG-PLPGE, 2019), frase que finalmente no ha sido incluida en el RDL 8/2019.

Vemos pues que, como decimos, a excepción de la tercera de las diferencias, la reforma final, es idéntica a la que el gobierno pretendía llevar a cabo con la Ley de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2019. Queda por ver si, al igual que hizo en su día el PSOE respecto al Real Decreto-ley 5/2013, la oposición, que votó en contra tanto de los presupuestos, como de la validación por la Comisión Permanente del Congreso del Real Decreto ley 8/2019, planteará ahora recurso de inconstitucionalidad contra este; aunque lo vemos poco probable, pues no tiene el mismo coste político oponerse a una reforma que recorta derechos sociales, que a una que los amplía.

Por lo demás, se observa que la reforma efectuada ha tenido en cuenta todos los antecedentes que antes citábamos; siendo especialmente relevante el haber puesto fin a la incertidumbre creada por la polémica sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2018, al hacer extensivo, a todas las modalidades de jubilación, los efectos de las cotizaciones del subsidio de mayores, y explícitamente su validez "para completar el tiempo necesario para el acceso a la jubilación anticipada" (art. 280.1, párrafo segundo LGSS).

En cuanto a la sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio de 2018, en coherencia con el fin perseguido al presentar el recurso de inconstitucionalidad, se ha eliminado el requisito de carencias de rentas de la unidad familiar, que, como antes comentábamos, había quedado anulado, pero sin modificar en la LGSS.

### **6.3. Efectos de la reforma sobre el nivel de protección del subsidio de mayores**

Ya hemos dicho, que la reforma ha supuesto un gran avance, en lo relativo a la tasa de cobertura del subsidio de mayores, pero ha dejado sin corregir el continuo deterioro de la tasa de sustitución, que se inició en 2004 con la implantación del IPREM por el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio (BOE-RDL

3/2004). En este sentido nos remitimos a lo que comentamos en el apartado 3.2. Comparación entre el subsidio de 52/55 años en sus orígenes y en su estado actual.

Respecto a la cuantía percibida, los únicos que han visto muy mejorada su situación son los que acceden al subsidio desde un trabajo a tiempo parcial, al eliminarse el concepto de subsidio parcialidad antes existente.

También, indirectamente, hay una mejora económica al elevarse la base de cotización del subsidio al 125% de la base mínima de cotización; esta mejora económica afecta a la jubilación futura, pero también tendrá efectos inmediatos sobre beneficiarios del subsidio que suscriban un convenio especial con vistas a mejorar la base reguladora, al reducir, gracias a la mayor aportación de SEPE, sus cuotas.

En general, la valoración de la reforma ha sido bien acogida por los expertos que se habían mostrado críticos con los recortes producidos con anterioridad, como bien lo expresó Miguel Arenas, nada más publicarse el RDL, en su blog:

Nunca es tarde si la dicha es buena. Y esta vez ha tardado en llegar, dejando muchas "víctimas" por el camino ... Lejos queda ya el 2012, en que el Gobierno de Rajoy recortaba sin tregua cualquier beneficio de carácter social, y claro, el antiguo subsidio de desempleo para mayores de 52 años también fue objeto de aquel ataque. (Arenas, 2019a)

#### 6.4. Nuevas incertidumbres y situaciones conflictivas

Si bien, la reforma ha venido a corregir algunos de los problemas y conflictos, que con anterioridad se planteaban, su actual redacción ha abierto la puerta a nuevos interrogantes y dudas interpretativas, sobre las que han corrido ríos de tinta *electrónica*, en todos los foros especializados en el tema, lo que da fe de lo complejo que pueden llegar a ser algunos de sus enunciados.

Aunque con prontitud, tanto el Instituto Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2019b) y (SEPE, 2019f) como el Instituto Social de la Marina (ISM, 2019), publicaron notas informativas, las mismas eran muy resumidas y dejaban abiertos todos los interrogantes.

Por su parte el SEPE, consciente del alcance y complejidad de la reforma, además de las notas informativas, redactó unas instrucciones provisionales de aplicación (12/03/2019), cuyo contenido, más que solventar los problemas que podían plantearse, dio pie a que se resolviesen, negativamente, sin base legal alguna, muchas de las solicitudes que se habían presentado.

Esto obligó a que, con posterioridad, el 07/05/2019, redactara unas nuevas instrucciones (SEPE, 2019g); de las que, dada su importancia, hemos incluido un extracto en el Anexo X. Resumen de las instrucciones internas del SEPE para la aplicación del RDL 8/2019.

Ya centrándonos en los sucesos recientes, de los que hemos ido tenido conocimiento, una de las situaciones que ha dado lugar a más denegaciones, ha sido la relativa a la aplicación de la teoría del paréntesis, al no ser automáticamente aplicada por el SEPE en las resoluciones de las solicitudes, aunque posteriormente, tras presentarse la reclamación previa, según comenta Oscar de las Heras (2019b), existen bastantes posibilidades de que se resuelva positivamente en vía administrativa.

Otro tema, que creó gran confusión, en las semanas posteriores al 13 de marzo de 2019, fue el referente a si había desaparecido o no el requisito de los 90 días previos de cotización. En este caso el problema no tuvo su origen en la redacción de la norma, que aparentemente no presentaba dudas, sino, como comentó Oscar de las Heras (2019a), en que: "... distintos medios oficiales se ha estado indicando lo contrario, que «el requisito de la cotización de los 90 días ha desaparecido». Así lo había afirmado el Director General del

SEPE en declaraciones a Onda Madrid (TeleMadrid, 2019), los sindicatos (CCOO, 2019), y distintos medios públicos de comunicación, como (RTVE, 2019)”.

Extremadamente problemático puede llegar a resultar demostrar que no se ha superado la carencia de rentas durante más de un año, pues si bien ahora quedarían excluidas las rentas del trabajo realizado antes de las fechas del hecho causante y de la solicitud, no sucede lo mismo con otro tipo de rentas. Por lo que el organismo gestor podría exigir que se documentara dicha carencia durante todo el periodo comprendido entre la situación de desempleo que va a ser considerada y la fecha de la solicitud. Pero esto, podría abarcar más años de los legalmente previstos, en la legislación tributaria, para la caducidad de la obligación de declaración en el IRPF y la conservación de documentos. De momento, en este sentido parece que el SEPE está siendo flexible, no exigiendo, con carácter general, que se demuestre documentalmente dicho cumplimiento, a diferencia de lo que sí que había venido haciendo, tras la declaración de nulidad por el Tribunal Constitucional del requisito de rentas de la unidad familiar.

Otro aspecto anecdótico, que durante este año 2019 puede darse, es el de determinar cuál es la edad legal de jubilación. En efecto, en la redacción dada a la letra c) de la disposición transitoria 4.5 de la LGSS por el RDL 28/2018, de 28 de diciembre (BOE-RDL 28/2018), quienes puedan acogerse tanto a la legislación vigente con anterioridad al 1 de enero de 2013, como a la actual, podrán optar por que se les aplique, para el reconocimiento de su derecho a la pensión, cualquiera de ellas. Esto da lugar a que haya casos de beneficiarios del subsidio que pueden optar a que su edad legal de jubilación sea a los 65 años, o que sea la que le corresponda en virtud de la nueva legislación, que en este año podría llegar a ser, en función de las cotizaciones, de hasta 65 años y 8 meses. Lamentablemente, dado lo instructivo que podría resultar, no sabemos de ningún caso en el que se haya planteado este supuesto, por lo que poco podemos aportar al respecto.

## VII. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, cabe resumir los principales puntos abordados en este trabajo y algunas recomendaciones que deberían tener en cuenta tanto las administraciones, como quienes estén percibiendo el subsidio de mayores de 52 años:

- a) A lo largo de este trabajo hemos ido viendo como la indefinición de las normas reguladoras, y sus frecuentes cambios, ha generado multitud de situaciones conflictivas en la dinámica del subsidio. Ha sido la jurisprudencia la que ha cubierto parte de los vacíos existentes en las normas, pero también esta, como queda puesto de manifiesto, ha sido oscilante y no pocas veces contradictoria.
- b) Todo ello da lugar, evidente, a una inseguridad jurídica, de quienes se lucran del subsidio de mayores, quedando al albur de decisiones administrativas, la mayoría de las veces poco argumentadas, cuando no arbitrarias; y de sentencias judiciales inciertas, dependientes, en gran medida, del juez o magistrado sobre el que recaiga la cuestión planteada.
- c) Las informaciones que se dan en los centros de atención, y las resoluciones que se adoptan por el SEPE, tanto en el momento del acceso al subsidio, como con posterioridad, durante la dinámica del mismo, no siempre están suficientemente fundamentadas ni se atienen a los textos legales, ni a las propias instrucciones internas, por lo que sería de desear que la Administración adoptase las medidas oportunas para mejorar la formación de sus propios empleados, y que las propuestas de resolución sean formuladas por profesionales en el derecho aplicable, con suficiente capacitación y especialización en el mismo.
- d) Es importante informar, a quienes disfruten del subsidio, de la necesidad de comunicar, a la mayor brevedad posible a los órganos gestores, cualquier variación que se produzca tanto en sus ingresos como en su patrimonio, sea cual sea la cuantía, y sea cual sea su signo, incluso cuando la variación haya supuesto, aparentemente, una disminución de su capacidad económica. Las consecuencias de no hacerlo pueden suponer la extinción, vía sanción, del subsidio, sin posibilidad de recuperación, necesitándose volver a estar nuevamente en algunas de las situaciones de acceso que dan derecho al mismo, lo que implica conseguir un trabajo de al menos tres meses de duración, lo que no es fácil para el colectivo de personas mayores.

En el caso de que no habiéndose informado en el momento las variaciones, pero sí que se hubiese hecho en la declaración anual, al amparo de la reciente doctrina del Tribunal Supremo, los órganos gestores deberían entender por cumplido el requisito de *diligencia* en la comunicación, para lo que debería instruirse en este sentido, tanto a quienes atedien a trabajadores, como a quienes tienen encomendada la función de efectuar las propuestas de aperturas de expedientes sancionadores y las de las resoluciones de suspensión o extinción.

- e) Deberían establecerse mecanismos para que los órganos gestores puedan hacer un seguimiento del cumplimiento del requisito de carencia de rentas, debiendo hacer efectiva la autorización concedida por el beneficiario, de permitir el acceso a todos sus datos fiscales y declaraciones de impuestos en cualquiera de las administraciones. En la actualidad, tal y como está configurado el sistema, el conceder dicha autorización es una *trampa*, que al beneficiario solo puede causarle perjuicios, pero no, ningún tipo de ayuda en la gestión de sus obligaciones.

En este sentido debería seguirse, al menos, el modelo usado por la Agencia Estatal Tributaria, en su borrador de la declaración. Así como dar cumplido el requisito de información, siempre que las

variaciones de rentas o patrimoniales se hayan declarado en cualquiera de las administraciones y en cualquiera de las formas legales previstas.

No es admisible, con los medios telemáticos actualmente existentes, que en lugar de comprobar en el *momento* si existe alguna posible causa de suspensión, se haga dicha comprobación años después, y se aproveche para aplicar un régimen sancionador a todas luces excesivamente riguroso.

- f) Debería existir una mayor implicación, por parte de los Servicios de Empleo de las Autonomías, apoyar a que los desempleados mayores no se sientan totalmente al margen del mercado laboral, centrándose más en la ayuda y orientación (acción proactiva), y menos en la vigilancia de las renovaciones de las demandas de empleo (acción represiva). Respecto a estas, deberían ser más flexibles en cuanto a los márgenes de cumplimiento, y avisar a los interesados, tanto anticipadamente a las fechas de renovación previstas, como en caso de detectarse algún tipo de retraso, de la necesidad de cumplir el requisito. Es alarmante que los mecanismos existentes, para controlar cualquier retraso u olvido, en cumplimiento del requisito de renovación de la demanda, solo se use con carácter sancionador, en lugar de usarse para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones.
- g) Es necesaria una mayor coordinación entre los diferentes organismos que pueden verse involucrados. Sería de desear que existiese una *ventanilla única*, en la que se resolviesen con agilidad todas las cuestiones planteadas, se tuvieran en cuenta todos los factores que afectan a los subsidios, se aclarasen las dudas que puedan tener los subsidiados y se les recomendase las mejores opciones; informando también, con claridad de las responsabilidades que se adquieren al ser beneficiarios del subsidio y de las consecuencias reales de su incumplimiento, aclarando que el cumplimiento de dichas obligaciones normalmente no tendrá ninguna consecuencia, o las consecuencias seguramente sean muy limitadas.
- h) Por otra parte, debería revisarse el régimen sancionador, evitando el *entrecrezamiento* existente entre las suspensiones y extinciones sustantivas y las disciplinarias. Respecto a estas, el legislador debería actuar para evitar la rigurosidad de las mismas, que como hasta el Propio Tribunal Supremo admite, posiblemente pudieran llegar a ser inconstitucionales, pues no existe una correspondencia entre la gravedad de la infracción y las sanciones impuestas, y al decir gravedad, nos referimos a la gravedad real, esto es, a los perjuicios reales que las infracciones puedan suponer a la sociedad, no a la calificación que la LISOS actualmente adjudica.

## VIII.- BIBLIOGRAFÍA

- Aldabe Muro, I. (15 de octubre de 2018). *El subsidio de desempleo para mayores de 55 años y la incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional en el mismo*. Obtenido de Legaltoday: [http://www.legaltoday.com/practica-juridica/social-laboral/laboral/e](http://www.legaltoday.com/practica-juridica/social-laboral/laboral/el-subsidio-de-desempleo-para-mayores-de-55-anos-y-la-incidencia-de-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-en-el-mismo)
- Alonso Gómez, R. (2018). El TC elimina el requisito de carecer de rentas familiares para acceder al subsidio de mayores de 55 años. *Aranzadi Doctrinal*(8). Obtenido de Aranzadi Social.
- Aranzadi Experto. (2019). *Acción protectora: Subsidio de desempleo: nivel asistencial*. Recuperado el 15 de 02 de 2019, de Aranzadi Social: <http://experto.aranzadidigital.es.roble.unizar.es:9090/maf/app/document?docguid=l8cea63f075a011dba11b010000000000&srguid=i0ad6adc5000001692138239a7635a86b#>
- Arenas, M. (9 de junio de 2013). *Actual regulación del subsidio de desempleo para mayores de 52/55 años [Mensaje de Blog]*. Obtenido de <http://miguelonarenas.blogspot.com.es/2013/06/actual-regulacion-del-subsidio-de.html?m=1>
- Arenas, M. (10 de abril de 2016). *Una de cal y una de arena. desenpleo para ayores de 52/55 años... Dos sentencias recientes del Tribunal Supremo [Mensaje de Blog]*. Obtenido de <https://miguelonarenas.blogspot.com/2016/04/una-de-cal-y-una-de-arena-desempleo.html>
- Arenas, M. (6 de junio de 2018a). *Subsidio de mayores de 55 años, cotización y acceso a la jubilación anticipada: Carece de validez para acreditar el periodo mínimo de cotización [Mensaje de Blog]*. Obtenido de [https://miguelonarenas.blogspot.com/2018/06/subsidio-de-mayores-de-55-anos\\_6.html](https://miguelonarenas.blogspot.com/2018/06/subsidio-de-mayores-de-55-anos_6.html)
- Arenas, M. (8 de Julio de 2018b). *Subsidio para mayores de 55 años: El tribunal constitucional anula el cómputo de los ingresos en unidad familiar [Mensaje de blog]*. Obtenido de <https://miguelonarenas.blogspot.com/2018/07/subsidio-para-mayores-de-55-anos-el.html>
- Arenas, M. (19 de julio de 2018c). *A vueltas con el subsidio de mayores de 55 años y la STC 61/2018. ¿Pervive el requisito de rentas en unidad familiar? [Mensaje de blog]*. Obtenido de <http://miguelonarenas.blogspot.com/2018/07/a-vueltas-con-el-subsidio-de-mayores-de.html#morea> vuestas con el subsidio de mayores de 55 años y la STC 61(2018. ¿previve el requisito de rentas en unidad familiar? [Mensaje de bog]
- Arenas, M. (17 de julio de 2018d). *Guía de urgencia para reclamar contra la denegación del subsidio de mayores de 55 años por superar el nivel de rentas en la unidda familiar tras la STC 61/2018 [Mensaje de blog]*. Obtenido de <http://miguelonarenas.blogspot.com/2018/07/guia-de-urgencia-para-reclamar-contra.html>
- Arenas, M. (12 de marzo de 2019a). *RDley 9/2019: Recuperación del subsidio de mayores de 52 años [Mensaje de blog]*. Obtenido de <https://miguelonarenas.blogspot.com/2019/03/rdley-82019-recuperacion-del-subsidio.html?fbclid=IwAR3tR7mt94Llexrl4J89WOoD03i4grSt2HSUuY4F1rL129NOZdu1Ooi0xQA>
- Arenas, M. (06 de marzo de 2019b). *Subsidio de desempleo (STS 43/19): Si se supera el nivel de rentas, aunque no se comunique automáticamente, solo procede la suspensiión de 1 ms si se pone en conocimiento del SPEE mediante la declaración anual de rentas [Mensaje de blog]*. Obtenido de <https://miguelonarenas.blogspot.com/2019/03/subsidio-de-desempleo-sts-4319-si-se.html>

B&A. (27 de junio de 2018). *Las cotizaciones por jubilación durante el subsidio de desempleo de mayores de 55 años*. Obtenido de Clazquez & Astorga - Despacho Jurídico:  
<https://www.blazquezastorga.com/las-cotizaciones-por-jubilacion-durante-el-subsidio-de-desempleo-de-mayores-de-55-anos/>

Blázquez Agudo, E. M. (2016). El cambio doctrinal en el tratamiento del rescate de planes de pensiones a los efectos de mantener el requisito de carencia de rentas en el subsidio por desempleo para mayores de 55 años. *Revista de información laboral*(4), 109-128.

BOCG-PLPGE. (16 de enero de 2019). *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019*. Recuperado el 16 de 01 de 2019, de Congreso de los Diputados:  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-38-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-38-1.PDF)

Cabrera, J. (2014). *Habrá que privatizar las oficinas de empleo*. Recuperado el 10 de 01 de 2018, de El Huffington Post: [http://www.huffingtonpost.es/juan-cabrera/no-quedamás-remedio-que-\\_b\\_4626547.html#](http://www.huffingtonpost.es/juan-cabrera/no-quedamás-remedio-que-_b_4626547.html#)

Cano Esquibel, M. J. (2015). 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. *Revista de relaciones laborales*(32), 213-336. Obtenido de Lan harremanak: Revista de relaciones laborales:  
[http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan\\_Harremanak/article/view/15423/13938](http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/15423/13938)

CCOO. (08 de marzo de 2019). *CCOO valora que, finalmente, el acuerdo para recuperar el subsidio de mayores de 52 años se traduzca en Ley*. Obtenido de CCOO: [https://www.ccoo.es/noticia:374828--CCOO\\_valora\\_que\\_finalmente\\_el\\_acuerdo\\_para\\_recuperar\\_el\\_subsidio\\_de\\_mayores\\_de\\_52\\_anos\\_se\\_traduzca\\_en\\_Ley](https://www.ccoo.es/noticia:374828--CCOO_valora_que_finalmente_el_acuerdo_para_recuperar_el_subsidio_de_mayores_de_52_anos_se_traduzca_en_Ley)

Cicerone Asesores. (16 de 11 de 2018). *¿Sabes... cómo afectan las cotizaciones del Subsidio para mayores de 55 años, a la Jubilación Anticipada?* Obtenido de Cicerone Asesores:  
<https://www.facebook.com/ciceroneasesores/photos/sabes-c%C3%B3mo-afectan-las-cotizaciones-del-subsidio-para-mayores-de-55-a%C3%B1os-a-la-ju/2198968837047104/>

Dámaso Fernández, J. (17 de 04 de 2019). *Jubilación Anticipada 61*. Recuperado el 17 de 04 de 2019, de <https://www.facebook.com/groups/899450693415294/permalink/2687695104590835/>

Danés, J. (08 de agosto de 2018). *Cómo afecta la Sentencia del Tribunal Constitucional al subsidio para mayores de 55 años*. Obtenido de loentiendo: <https://loentiendo.com/sentencia-tc-subsidio-mayores-55/>

DGPPyESI. (20 de junio de 2018). *La carencia de rentas en el subsidio de mayores de 52 años*. Obtenido de Laboral Pensiones: <https://laboralpensiones.com/la-carencia-de-rentas-en-el-subsidio-para-mayores-de-55-anos/>

Diputación Permanente. (3 de abril de 2019). *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. (130/000063)*. Obtenido de Congreso de los diputados:  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-185.PDF#page=29](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-185.PDF#page=29)

Durán, C. G. (2015). Análisis crítico de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad como vía de transición hacia la jubilación. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (págs. 271-283). Murcia, España: Ediciones Laborum.

Esteban Legarreta, R., & Gala Durán, C. (2016). El retroceso en la protección social de los trabajadores de edad en materia de desempleo y jubilación. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 3, 25-39.

Fernández Mingo, M. (2015). Perceptores de subsidio para mayores de 55 años: Cara y Crux de los trabajos de Colaboración social. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*(3), 373-398.

García Arencibia, S. (11 de julio de 2012). *Recorrido histórico de la prestación de desempleo hasta el recorte de 2012 [Mensaje de Blog]*. Obtenido de Aagara1977 Wordpress:  
<https://sagara1977.wordpress.com/2012/07/11/recorrido-historico-de-la-prestacion-de-desempleo-hasta-el-recorte-de-2012/>

García Mayo, M. (13 de febrero de 2019). *El Congreso tumba los Presupuestos de Pedro Sánchez*. Obtenido de Expansión:  
<http://www.expansion.com/economia/2019/02/13/5c63c83f468aeb4d588b4576.html>

García Ortega, J. (2018). Prestación por desempleo: contingencia protegida y requisitos de acceso. En R. Roqueta Bul, & C. Tatay Puchades, *En Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados* (págs. 29-80). Valencia: Tirant lo Blanch.

GISS. (30 de octubre de 2012). *Aula de la Seguridad Social- Temario de profesores*. Obtenido de Gerencia de Informática de la Seguridad Social: [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/94540bc8-c97c-4fe1-a5bd-e08ba4910936/Aula+de+la+Seguridad+Social.Temario+Profesores\\_30102012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/94540bc8-c97c-4fe1-a5bd-e08ba4910936/Aula+de+la+Seguridad+Social.Temario+Profesores_30102012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=)

Heras, O. d. (2015). *La pesadilla de Matías y su contrato a tiempo parcial*. Obtenido de Loentiendo:  
<https://loentiendo.com/riesgos-contratos-tiempo-parcial-caso-matias/>

Heras, O. d. (2016). *El subsidio parcial*. Obtenido de Loentiendo: <https://loentiendo.com/subsidio-parcial/1/>

Heras, O. d. (30 de marzo de 2019a). *¿Ha desaparecido el requisito de los 90 días previos de cotización para acceder al subsidio de mayores de 52?* Obtenido de Loentiendo: [https://loentiendo.com/requisito-90-dias-cotizacion-subsidio-mayores-52-anos/?fbclid=IwAR2Z2wrWP4EEhXEQX5sIngSEEgeGO\\_sOE2-5yu5PC7H5hTW\\_DFiUCIQS9g](https://loentiendo.com/requisito-90-dias-cotizacion-subsidio-mayores-52-anos/?fbclid=IwAR2Z2wrWP4EEhXEQX5sIngSEEgeGO_sOE2-5yu5PC7H5hTW_DFiUCIQS9g)

Heras, O. d. (12 de abril de 2019b). *La teoría del paréntesis en las cotizaciones para la jubilación y el subsidio de mayores de 52*. Obtenido de Loentiendo: <https://loentiendo.com/teoria-del-parentesis-en-las-cotizaciones-para-la-jubilacion-y-el-subsidio-de-52/>

Ibarra, A. (12 de marzo de 2019). *Subsidio > 52 años [Comentario en un foro en línea]*. Obtenido de <https://www.facebook.com/groups/899450693415294/permalink/2626982083995471/>

Iberley. (01 de 02 de 2019). *Régimen general de la prestación contributiva por desempleo a nivel asistencial (Subsidio por desempleo)*. Recuperado el 26 de 02 de 2019, de Iberley:  
<https://www.iberley.es/temas/prestacion-desempleo-nivel-asistencial-subsidio-desempleo-1081>

INE. (abr de 2019). *Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo*. Recuperado el 01 de 04 de 2019, de Encuesta de población activa:  
<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4084>

INSS-Consulta: 12/2015. (24 de febrero de 2015). *Consulta: 12/2015: Jubilación anticipada derivada de cese no imputable al trabajador. Trabajos posteriores al cese involuntario.* Obtenido de Portal de la Transparencia. Administración General del Estado: <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/41780c6b-557f-4ce0-8096-29aadbcb88b/Consulta+12-2015+.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

Instituto BBVA pensiones. (2019 de enero de 2019). *¿Sirven las cotizaciones del subsidio para mayores de 55 años para acceder a la jubilación anticipada?* Obtenido de BBVA | Mi jubilación: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/sirven-las-cotizaciones-del-subsidio-para-mayores-de-55-anos-para-acceder-a-la-jubilacion-anticipada.html>

Instituto Nacional de Previsión. (octubre de 1935). *La Caja Nacional y las entidades primarias contra el paro forzoso - Hojas divulgadoras del Instituto Nacional de Previsión.* Recuperado el 23 de 02 de 2019, de [http://bvingesa.mspsi.es/bvingesa/es/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=1001644&responsabilidad\\_civil=on](http://bvingesa.mspsi.es/bvingesa/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1001644&responsabilidad_civil=on)

IPREM. (2019). *Evolución IPREM vs SMI.* Obtenido de IPREM Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: <http://www.iprem.com.es/iprem-smi.html>

ISM. (2019 de marzo de 2019). *Protección por desempleo: Modificación del subsidio para mayores de 55 años.* Obtenido de Instituto Social de la Marina: [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/8cda5a7a-1366-4915-9b29-6f859ffa37b5/Nota+informativa\\_especifica\\_subsidio\\_55+ISM.PDF?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/8cda5a7a-1366-4915-9b29-6f859ffa37b5/Nota+informativa_especifica_subsidio_55+ISM.PDF?MOD=AJPERES&CVID=)

JA 61. (06 de junio de 2018). *El subsidio de 55 años carece de validez para acreditar el periodo de cotización exigido en las jubilaciones anticipadas [publicación en un foro en línea].* Obtenido de Jubilación anticipada 61: <https://www.facebook.com/groups/899450693415294/permalink/2185981038095580/>

Lefevre. (3 de julio de 2018). *Cotización por subsidio de desempleo a efectos de la jubilación anticipada.* Obtenido de Espacio Aseoría Lefevre: <https://www.espacioasesoria.com/Noticias/cotizacion-por-subsidio-de-desempleo-a-efectos-de-la-jubilacion-anticipada>

Marobara CM. (15 de Septiembre de 2016). *Las edades de los subsidios de mayores de 52/55 años [Comentario en un foro en línea].* Obtenido de <https://www.facebook.com/groups/899450693415294/permalink/1439404579419900/>

Mayo, M. G. (13 de febrero de 2019). *El Congreso tumba los Presupuestos de Pedro Sánchez.* Obtenido de Expansión: <http://www.expansion.com/economia/2019/02/13/5c63c83f468aeb4d588b4576.html>

Navarro Domenichelli, R. A. (30 de 06 de 2016). *Situación del subsidio por desempleo para mayores de 52 años.* Recuperado el 09 de 02 de 2019, de Centro de Estudios Financieros: <https://www.laboral-social.com/situacion-actual-subsidio-desempleo-mayores-52-anos.html>

Parra, E. (17 de 01 de 2019). *Valerio dice que no habrá parcialidad en el subsidio a mayores de 52 años ni cotización mínima previa.* Recuperado el 17 de 01 de 2019, de EP Economía y Finanzas: <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-valerio-dice-no-habra-parcialidad-subsidio-mayores-52-anos-habra-cotizacion-minima-20190117132745.html>

Peran Quesada, S. (2018). La carencia de rentas como requisito acceso al subsidio por desempleo. Comentario a la STS 3704/2017. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum(14), 195-100.* Obtenido de <https://revista-laborum-es.cuarzo.unizar.es:9443/index.php/revsegsoc/article/view/274/285>

Remo. (5 de julio de 2012). *La historia de la prestación por desempleo en España, altibajos, mejoras y recortes [Mensaje de Blog]*. Obtenido de El Blog Salmón: <https://www.elblogsalmón.com/historia-de-la-economía/la-historia-de-la-prestacion-por-desempleo-en-espana-historia-de-altibajos-mejoras-y-recortes>

Requena Aguilar, A. (09 de julio de 2018). *El Constitucional declara que las rentas familiares no se tengan en cuenta para cobrar el subsidio de mayores de 55 años*. Obtenido de eldiario.es: [https://www.eldiario.es/economía/Constitucional-declara-familiares-subsidio-mayores\\_0\\_790921275.html](https://www.eldiario.es/economía/Constitucional-declara-familiares-subsidio-mayores_0_790921275.html)

Rojo Torrecilla, E. (10 de julio de 2018). *Subsidio de desempleo para mayores de 55 años. Inconstitucionalidad del cómputo de las rentas familiares. ¿Regreso a los 52 años? Una nota a la sentencia del TC 61/2018 de 7 de junio [Mensaje de blog]*. Obtenido de <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/07/subsidio-de-desempleo-para-mayores-de.html>

RTVE. (13 de marzo de 2019). *Requisitos para cobrar el subsidio para mayores de 52 años [programa televisivo "Aquí hay trabajo"]*. Obtenido de RTVE: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/aqui-hay-trabajo/aqht-52/5056978/>

Salas Porras, M. (2016). Rentas computables a efectos de generar el derecho a la percepción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años: Desde la prueba de pobreza hacia la prueba de riqueza. El giro jurisprudencial anunciado (Comentario a la STS de 3 de febrero de 2016). *Revista de Derecho ed la Seguridad Social, Laborium*(8), 153-159. Obtenido de <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/118>

Sánchez, L. J. (11 de julio de 2018). *El TC permitirá que los beneficiarios del subsidio de desempleo para mayores de 55 años lo calculen según sus ingresos*. Obtenido de Confidencial: <https://confidencial.com/20180711-el-tc-permitira-que-los-beneficiarios-del-subsidio-de-desempleo-para-mayores-de-55-anos-lo-calculen-segun-sus-ingresos/>

Segarra, M. V. (12 de 2018). *Prestaciones asistenciales por desempleo (subsidios no contributivos)*. Recuperado el 26 de 02 de 2019, de Blog Nuestro Sistema Público de Seguridad Social: <http://nuestraseguridadesocial.blogspot.com/p/prestaciones-asistenciales-por-desempleo.html?m=0>

SEPE. (20125 de julio de 2018). *Instrucciones provisionales del SEPE sobre la incidencia de la sentencia del TC en el subsidio de mayores de 55 años*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal: <https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/prestaciones/pdf/F06003.pdf>

SEPE. (03 de 2019a). *Hoja informativa de subsidio por desempleo*. Obtenido de Servicio Público de Empleo estatal: [http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/pdf/hoja\\_informativa\\_subsidios.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/pdf/hoja_informativa_subsidios.pdf)

SEPE. (marzo de 2019b). *Protección por desempleo: Modificación del subsidio para mayores de 55 años*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal: [http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/pdf/nota\\_informativa\\_subsidio\\_52.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/pdf/nota_informativa_subsidio_52.pdf)

SEPE. (03 de 2019c). *Prestaciones por desempleo. Subsidios por desempleo*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal: [https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_prestaciones/cuadr\\_subsidio.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_prestaciones/cuadr_subsidio.pdf)

SEPE. (03 de 2019d). *Prestaciones por desempleo: Resumen de datos*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal:  
[https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/estadisticas/datos\\_estadisticos/prestaciones/infome-prestaciones.html](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/prestaciones/infome-prestaciones.html)

SEPE. (04 de 2019e). *Tengo más de 52 años*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal:  
[https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/he\\_dejado\\_cobrar\\_paro/tengo\\_mas\\_de\\_55\\_anos.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/he_dejado_cobrar_paro/tengo_mas_de_55_anos.html)

SEPE. (12 de marzo de 2019f). *Protección por desempleo: Subsidio para mayores de 52 años*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal:  
[https://sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/prestaciones/pdf/nota\\_informativa\\_subsidio\\_52.pdf](https://sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/prestaciones/pdf/nota_informativa_subsidio_52.pdf)

SEPE. (07 de mayo de 2019g). *Instrucciones para la aplicación del Real Decreto ley 8/2019, de medidas urgentes de protección social contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo*. Obtenido de Servicio Público de Empleo Estatal:  
[https://sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/prestaciones/pdf/instrucciones\\_definitivas\\_aplicacion\\_RDL\\_8.pdf](https://sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/prestaciones/pdf/instrucciones_definitivas_aplicacion_RDL_8.pdf)

Suárez Corujo, B. (2006). *Introducción al derecho de la protección social*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Suárez Corujo, B. (2016). Público y privado en la protección por desempleo: la controversia jurisprudencial en torno a la (in) compatibilidad del "rescate" de un plan de pensiones con el subsidio para mayores de 55 años. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales* (19), 75-82.

Tatay Puchades, C., & Fernández Prats, C. (2018). Los subsidios por desempleo. Las peculiaridades del previsto para mayores de 55 años. En R. Roqueta Bul, & C. Tatay Puchades, *En Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados* (págs. 189-216). Valencia: Tirant lo Blanch.

TeleMadrid. (20 de febrero de 2019). *¿Cómo será el futuro subsidio para mayores de 52 años?* Obtenido de TeleMadrid: <http://www.telemadrid.es/programas/madrid-trabaja/futuro-subsidio-mayores-anos-9-2096880310--20190220045014.html>

Toharia, L. (1998). El sistema español de protección por desempleo: Equidad, eficiencia y perspectivas. *Revista internacional de ciencias sociales* (18), 43-68. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/226118.pdf>

Vicente Palacio, A. (2014). Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años. *Revista andaluza de relaciones laborales* (30), 53-77.

## **IX. JURISPRUDENCIA CONSULTADA**

STS 1251/2016. (2 de marzo de 2016). *STS 1251/2016 de 2 de marzo de 2016 (Rec. 1006/2015) [ECLI: ES:TS:2016:1251]. Ponente José Luis Gilolmo López.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/8a81c56a0b40d427>

STS 1283/2006. (8 de febrero de 2006). *STS 1283/2006 de 8 de febrero de 2006 (Rec. 51/2005) [ ECLI: ES:TS:2006:1283]. Ponente Antonio Martín Valverde.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=857639&statsQueryId=110850243&calledFrom=searchresults&links=%22Instituto%20Nacional%20de%20empleo%22%20Y%20%22Ley%2045%2F2002%22&optimize=20060330&publicInt>

STS 1786/2018. (19 de abril de 2018). *STS 1786/2018 de 19 de abril de 2018 (Rec. 2036/2016) [ECLI:ES:TS:2018:1786]. Ponente Sebastián Moralo Gallego.* Obtenido de Consejo General del poder judicial:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=8395593&statsQueryId=110934067&calledFrom=searchresults&links=&optimize=20180525&publicInterface=true>

STS 2967/2013. (28 de mayo de 2013). *STS 2967/2013 de 28 de mayo de 2013 (Rec. 2752/2012) [ECLI:ES:TS:2013:2967]. Ponente Fernando salinas Molina.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=6749119&statsQueryId=110952609&calledFrom=searchresults&links=&optimize=20130614&publicInterface=true>

STS 3379/2007. (27 de marzo de 2007). *STS 3379/2007 de 27 de marzo de 2007 (Rec. 5391/2005) [ECLI:ES:TS:2007:3379]. Ponente Rosa María Viñoles Piñol.* Obtenido de Consejo General del Poder judicial:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=4982448&statsQueryId=110848136&calledFrom=searchresults&links=&optimize=20070607&publicInterface=true>

STS 3504/2014. (16 de julio de 2014). *STS 3504/2014 de 16 de julio de 2014 (Rec. 2387/2013) [ECLI:ES:TS:2014:3504]. Ponente Milagros Calvo Ibarlucea.* Obtenido de Consejo Generar del Poder Judicial:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=7164148&statsQueryId=119071716&calledFrom=searchresults&links=%222387%2F2013%22&optimize=20140919&publicInterface=true>

STS 3817/1999. (31 de mayo de 1999). *STS 3817/1999 de 31 de mayo de 1999 (Rec. 1581/1998) [ECLI:ES:TS:1999:3817]. Ponente Manuel Iglesia Cabrero.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=2385042&statsQueryId=110822010&calledFrom=searchresults&links=%221581%2F1998%22&optimize=20040515&publicInterface=true>

STS 3965/2018. (30 de octubre de 2018). *STS 3965/2018 de 30 de octubre de 2018 (Rec. 3877/2016) [ECLI:ES:TS:2018:3965]. Ponente Jesús Gullón Rodríguez.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial:  
<http://www.poderjudicial.es/search/openCDocument/e5e0cf323aea82eb599e4e9439214f9174d6f3896781b9e2>

STS 5125/2014. (4 de noviembre de 2014). *STS 5125/2014 de 4 de noviembre de 2014 (Rec. 2963/2013) [ECLI: ES:TS:2014:5125]. Ponente Jordi agustí Julia.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=7241297&statsQueryId=110952809&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20150105&publicinterface=true>

STS 5240/2007. (2 de julio de 2007). *STS 5240/2007 de 2 de julio de 2007 (Rec. 5025/2005) [ECLI: ES:TS:2007:5240]. Ponente Luis ramón Martínez Garrido.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=395624&statsQueryId=110850863&calledfrom=searchresults&links=%22Instituto%20Nacional%20de%20empleo%22%20Y%20%22Ley%2045%2F2002%22&optimize=20070809&publicint>

STS 528/2003. (30 de enero de 2003). *STS 528/2003 de 30 de enero de 2003 (Rec. 1429/2001) [ECLI: ES:TS:2003:528]. Ponente Joaquín Samper Juan.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=3249517&statsQueryId=110842189&calledfrom=searchresults&links=%221429%2F2001%22&optimize=20030703&publicinterface=true>

STS 530/2019. (23 de enero de 2019). *STS 530/2019 de 23 de enero de 2019 (Rec. 417/2017) [ECLI: ES:TS:2019:530]. Ponente Fernando Salinas Molina.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/d5d534996b7a7128/20190304>

STS 6055/2005. (11 de octubre de 2005). *STS 6055/2005 de 11 de octubre de 2005 (Rec. 3399/2004) [ECLI: ES:TS:2005:6055]. Ponente Manuela Pablo Cachón Villar.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=1112529&statsQueryId=110852416&calledfrom=searchresults&links=%223399%2F2004%22&optimize=20051124&publicinterface=true>

STS 621/2016. (03 de febrero de 2016). *STS 621/2016 de 3 de febrero de 2016 (Rec. 2576/2014) [ECLI: ES:TS:2016:621]. Ponente María Luisa Segiviano Astaburuaga (Sala en Pleno).* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=7612472&statsQueryId=110856787&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20160303&publicinterface=true>

STS 6232/2010. (28 de octubre de 2010). *STS 6232/2010 de 28 de octubre de 2010 (Rec. 706/2010) [- ECLI: ES:TS:2010:6232]. Ponente María Lourdes Arastey Sahún.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=5798838&statsQueryId=110952496&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20101216&publicinterface=true>

STS 7789/2009. (28 de octubre de 2009). *STS 7789/2009 de 28 octubre de 2009 (Rec. 3354/2008) [ECLI: ES:TS:2009:7789]. Ponente Luis Fernando de Castro Fernández.* Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=5010565&statsQueryId=110780363&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20100121&publicinterface=true>

STS 8910/1994. (23 de diciembre de 1994). *STS 8910/1994 de 23 de diciembre de 1994, (Rec. 1732/1993)* [ECLI: ES:TS:1994:8910]. Ponente Luis Gil Suarez. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=3275864&statsQueryId=110834729&calledfrom=searchresults&links=predomina%20sin%20duda%20la%20nota%20de%20lo%20asistencial&optimize=20030606&publicinterface=true>

STS 894/2016. (19 de febrero de 2016). *STS 894/2016 de 19 de febrero de 2016 (Rec. 3035/20149)* [ECLI: ES:TS:2016:894]. Ponente Jesús Gullón Rodriguez. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=7619590&statsQueryId=119467715&calledfrom=searchresults&links=%223035%2F2014%22&optimize=20160314&publicinterface=true>

STS 9141/2000. (12 de diciembre de 2000). *STS 9141/2000 de 12 diciembre de 2000 (Rec. 991/1999)* [ECLI: ES:TS:2000:9141]. Ponente Luis Gil Suarez. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=2385959&statsQueryId=110834729&calledfrom=searchresults&links=predomina%20sin%20duda%20la%20nota%20de%20lo%20asistencial&optimize=20040515&publicinterface=true>

STSJ CAT 10243/2012. (27 de septiembre de 2012). *STSJ CAT 10243/2012 de 27 de septiembre de 2012 (Rec. 4932/2011)* [ECLI: ES:TSJCAT:2012:10243]. Ponente Francisco Bosch Salas. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=6569480&statsQueryId=119445194&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20121212&publicinterface=true>

STSJ CAT 2530/2013. (05 de marzo de 2013). *STSJ CAT 2530/2013 de 5 de marzo de 2013 (Rec. 1978/2012)* [ECLI: ES:TSJCAT:2013:2530]. Ponente Francisco Bosch salas. Obtenido de Consejo General del poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=6730392&statsQueryId=119464263&calledfrom=searchresults&links=subsidio%20Y%20donaci%C3%B3n&optimize=20130604&publicinterface=true>

STSJ CAT 8017/2014. (16 de julio de 2014). *STSJ CAT 8017/2014 de 16 de julio de 2014 (Rec. 438/2014)* [ECLI: ES:TSJCAT:2014:8017]. Ponente maría del Mar Gan Bustos. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=7176506&statsQueryId=119428715&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20141001&publicinterface=true>

STSJ CL 4678/2016. (19 de diciembre de 2016). *STSJ CL 4678/2016 de 19/12/2016 (Rec. 2101/2016)* [ECLI: ES:TSJCL:2016:4678]. Ponente Rafael López Parada. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=7907503&statsQueryId=110780077&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20170112&publicinterface=true>

STSJ GAL 3034/2016. (26 de abril de 2016). *STSJ GAL 3034/2016 de 26 de abril de 2016 (Rec. 3945/2015)* [ECLI: ES:TSJGAL:2016:3034]. Ponente Manuel Domínguez López. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=7684166&statsQueryId=110955822&calledfrom=searchresults&links=%223945%2F2015%22&optimize=20160527&publicinterface=true>

STSJ ICAN 3823/2015. (30 de octubre de 2015). *STSJ ICAN 3823/2015 de 30 de octubre de 2015 (Rec. 792/2015) [ECLI: ES:TSJICAN:2015:3823]*. Ponente ángel Miguel Martín Suárez. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial:  
<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=7610161&statsQueryId=119426780&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20160301&publicinterface=true>

STSJ ICAN 895/2018. (10 de abril de 2018). *STSJ ICAN 895/2018 de 10 de abril de 2018 (Rec. 526/2017) [ECLI: ES:TSJICAN:2018:895]*. Ponente María del carmen Sánchez-Parodi Pascua. Obtenido de Consejo General del Poder Judicial:  
<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=8532429&statsQueryId=119055618&calledfrom=searchresults&links=&optimize=20181015&publicinterface=true>

## X. NORMATIVA

BOE-CE. (29 de diciembre de 1978). *Constitución Española*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

BOE-Decreto 27/05/1931. (27 de mayo de 1931). *Decreto creando un servicio para el fomento y régimen de la previsión contra el paro involuntario de trabajo*. Obtenido de Gaceta: colección histórica - Agencia Estatal Boletón Oficial del Estado: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/147/A00961-00963.pdf>

BOE-Ley 22/1992. (30 de julio de 1992). *Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/07/30/22>

BOE-Ley 22/1993. (29 de diciembre de 1993). *Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/1993/12/29/22/con>

BOE-Ley 27/2011. (1 de agosto de 2011). *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/08/01/27/con>

BOE-Ley 31/1984. (2 de agosto de 1984). *Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/1984/08/02/31>

BOE-Ley 35/2006. (28 de noviembre de 2006). *Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Esatdo: <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/11/28/35/con>

BOE-Ley 39/2010. (22 de diciembre de 2010). *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/12/22/39/con>

BOE-Ley 39/2015. (1 de octubre de 2015). *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

BOE-Ley 40/2007. (4 de diciembre de 2007). *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/04/40/con>

BOE-Ley 45/2002. (12 de diciembre de 2002). *Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2002/12/12/45/con>

BOE-Ley 47/2015. (21 de octubre de 2015). *Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín oficial del estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/21/47/con>

BOE-Ley 51/1980. (8 de octubre de 1980). *Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/1980/10/08/51>

BOE-Ley 56/2003. (16 de diciembre de 2003). *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/16/56/con>

BOE-Ley 62/1961. (22 de julio de 1961). *Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1961-14138>

BOE-LO 3/2007. (22 de marzo de 2007). *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>

BOE-RD 200/2006. (17 de febrero de 2006). *Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletón Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/02/17/200>

BOE-RD 439/2007. (30 de marzo de 2007). *Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del estado: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/03/30/439/con>

BOE-RD 625/1985. (2 de abril de 1985). *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*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1985/04/02/625/con>

BOE-RDL 1/1992. (3 de abril de 1992). *Real Decreto-ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo*. Obtenido de Agencgia Estatal Boletín Oficial del Estado: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-7714f](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-7714f)

BOE-RDL 1/2011. (11 de febrero de 2011). *Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2011/02/11/1/con>

BOE-RDL 16/2001. (27 de diciembre de 2001). *Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2001/12/27/16>

BOE-RDL 20/2012. (13 de abril de 2012). *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/07/13/20/con>

BOE-RDL 28/2018. (28 de diciembre de 2019). *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/12/28/28/con>

BOE-RDL 3/1989. (31 de marzo de 1989). *Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/1989/03/31/3/con>

BOE-RDL 3/2004. (25 de junio de 2004). *Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía*. Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2004/06/25/3/con>

BOE-RDL 5/2002. (24 de mayo de 2002). *Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2002/05/24/5>

BOE-RDL 5/2006. (9 de junio de 2006). *Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2006/06/09/5>

BOE-RDL 5/2013. (15 de marzo de 2013). *Real Decreto-ley 5/2013, 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.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/03/15/5/con>

BOE-RDL 8/2019. (12 de marzo de 2019). *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.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/08/8/con>

BOE-RDLeg 1/1994. (20 de junio de 1994). *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1994/06/20/1/con>

BOE-RDLeg 1/2002. (29 de noviembre de 2002). *Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2002/11/29/1/con>

BOE-RDLeg 3/2015. (23 de octubre de 2015). *Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/3/con>

BOE-RDLeg 5/2000. (4 de agosto de 2000). *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2000/08/04/5/con>

BOE-RDLeg 8/2015. (31 de octubre de 2015). *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.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con>

BOE-STC 61/2018. (7 de junio de 2018). *Pleno. Sentencia 61/2018, de 7 de junio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3688-2013.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-9537](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-9537)

BOE-STC 68/2007. (28 de marzo de 2007). *Pleno. Sentencia 68/2007, de 28 de marzo.* Obtenido de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/26/pdfs/T00047-00066.pdf>

## **XI. ANEXOS**

Anexo I.	Subsidios concedidos por desempleo por tramos de edad .....	80
Anexo II.	Detalle de los subsidios mensuales - Subsidios totales, mayores 55 años y variaciones .....	81
Anexo III.	Detalle de subsidios mensuales por franjas de edad de mayores de 50 años .....	82
Anexo IV.	Tasa de cobertura de los subsidios por desempleo.....	83
Anexo V.	Encuesta de población activa. Parados por sexo grupo de edad .....	84
Anexo VI.	Beneficiarios de subsidios en todos los tramos de edad.....	85
Anejo VII.	Evolución histórica de normativa del subsidio de 52/55 años .....	86
Anexo VIII.	Relación de los Servicios Pùblicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.....	88
Anexo IX.	Texto completo del artículo 1 del RDL 8/2019 de 8 de marzo .....	89
Anexo X.	Resumen de las instrucciones internas del SEPE para la aplicación del RDL 8/2019 .....	92

**Anexo I. Subsidios concedidos por desempleo por tramos de edad**

**Tabla 10.- Subsidios concedidos por desempleo, por tramos de edad**

Edad	2017			2018			2019 (hasta febrero)			Media de 2017 a febrero 2019		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
<b>16 - 19</b>	2.318	1.538	780	2.458	1.608	849	3.037	1.924	1.114	2.438	1.600	838
<b>20 - 24</b>	16.488	7.123	9.365	16.576	7.130	9.446	20.014	8.499	11.515	16.800	7.232	9.568
<b>25 - 29</b>	38.197	13.980	24.217	37.576	12.773	24.802	42.403	13.915	28.489	38.234	13.418	24.816
<b>30 - 34</b>	55.101	19.434	35.668	51.811	16.695	35.116	59.930	18.304	41.626	53.954	18.083	35.871
<b>35 - 39</b>	69.424	26.692	42.731	63.651	22.090	41.561	73.182	23.626	49.556	67.049	24.332	42.716
<b>40 - 44</b>	77.122	33.546	43.576	71.088	28.124	42.964	82.318	30.232	52.087	74.737	30.788	43.948
<b>45 - 49</b>	62.587	30.595	31.992	59.321	26.786	32.535	71.863	29.921	41.942	61.793	28.785	33.008
<b>50 - 54</b>	62.182	34.937	27.245	59.504	31.142	28.362	73.744	36.224	37.520	61.835	33.284	28.551
<b>55 - 59</b>	172.277	107.918	64.359	144.317	89.047	55.270	147.493	86.600	60.893	157.466	97.568	59.897
<b>60 y más</b>	150.599	82.020	68.579	155.844	84.185	71.659	167.855	88.375	79.481	154.347	83.508	70.839

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

Anexo II. Detalle de los subsidios mensuales - Subsidios totales, mayores 55 años y variaciones

**Tabla 11.- Detalle de los subsidios mensuales desde 2017**

Mes	Total subsidios desempleo			Subsidio mayores 55 años			Altas iniciales subsidio 55 años			Reanudaciones subsidio 55 años		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
ene-17	409.842	384.372	794.214	184.041	119.817	303.858	3.830	1.450	5.280	12.887	4.914	17.801
feb-17	406.137	385.193	791.330	184.057	119.547	303.604	3.795	1.601	5.396	11.627	4.084	15.711
mar-17	399.934	381.808	781.742	184.089	119.123	303.212	4.220	1.688	5.908	12.436	4.314	16.750
abr-17	373.344	353.754	727.098	181.569	118.007	299.576	3.013	1.210	4.223	9.498	3.508	13.006
may-17	355.792	344.351	700.143	178.327	116.802	295.129	3.715	1.580	5.295	13.479	4.815	18.294
jun-17	337.571	330.197	667.768	174.607	115.163	289.770	3.008	1.186	4.194	11.147	3.989	15.136
Jul-17	325.321	319.812	645.133	171.329	113.334	284.663	2.997	1.195	4.192	10.930	4.023	14.953
ago-17	325.677	320.867	646.544	170.225	112.526	282.751	2.985	1.153	4.138	10.921	3.952	14.873
sep-17	325.562	321.187	646.749	168.683	111.927	280.610	3.195	1.388	4.583	12.073	4.538	16.611
oct-17	338.199	336.279	674.478	168.405	111.613	280.018	3.599	1.552	5.151	12.648	4.933	17.581
nov-17	349.512	355.628	705.140	167.603	111.247	278.850	3.671	1.506	5.177	11.486	4.106	15.592
dic-17	346.486	348.706	695.192	165.327	110.121	275.448	2.873	1.134	4.007	9.448	3.371	12.819
ene-18	357.773	368.526	726.299	165.476	109.936	275.412	3.706	1.555	5.261	12.587	4.604	17.191
feb-18	356.611	367.670	724.281	165.275	109.122	274.397	3.462	1.474	4.936	10.371	3.653	14.024
mar-18	344.554	350.312	694.866	164.417	107.899	272.316	3.379	1.447	4.826	10.254	3.707	13.961
abr-18	329.945	340.588	670.533	161.920	106.869	268.789	3.350	1.414	4.764	10.576	4.002	14.578
may-18	313.978	329.472	643.450	158.598	105.427	264.025	3.454	1.494	4.948	12.978	4.799	17.777
jun-18	297.594	315.177	612.771	154.600	103.853	258.453	2.873	1.371	4.244	10.920	4.091	15.011
Jul-18	286.213	305.410	591.623	151.973	103.510	255.483	3.755	2.610	6.365	10.474	4.099	14.573
ago-18	292.436	315.151	607.587	152.717	105.548	258.265	4.521	4.076	8.597	10.728	3.956	14.684
sep-18	297.437	326.314	623.751	153.216	108.033	261.249	4.728	4.660	9.388	11.443	4.731	16.174
oct-18	310.951	349.676	660.627	154.487	110.371	264.858	5.076	4.514	9.590	13.095	5.485	18.580
nov-18	326.212	373.331	699.543	155.058	112.241	267.299	5.036	4.400	9.436	11.611	4.952	16.563
dic-18	321.223	369.107	690.330	152.682	112.444	265.126	3.703	3.168	6.871	9.309	3.871	13.180
ene-19	337.444	401.247	738.691	154.531	115.141	269.672	5.220	4.260	9.480	13.541	5.664	19.205
feb-19	337.789	407.195	744.984	155.069	116.980	272.049	4.971	4.258	9.229	10.509	4.447	14.956

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

Anexo III. Detalle de subsidios mensuales por franjas de edad de mayores de 50 años

**Tabla 12.- Detalle de los subsidios por franjas de edad de 50 años o más desde 2017**

Mes	Subsidios entre 50 y 54 años			Subsidios entre 55 años 59años			Subsidios de 60 años o más			Subsidio mayores 55 años		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
ene-17	41.460	30.528	71.988	119.889	71.843	191.732	81.782	67.870	149.652	184.041	119.817	303.858
feb-17	41.155	30.617	71.772	119.303	71.429	190.732	82.221	68.274	150.495	184.057	119.547	303.604
mar-17	40.801	30.854	71.655	118.270	70.508	188.778	83.011	68.660	151.671	184.089	119.123	303.212
abr-17	37.479	27.914	65.393	114.628	67.521	182.149	82.369	68.054	150.423	181.569	118.007	299.576
may-17	35.292	26.940	62.232	110.945	65.703	176.648	82.000	68.110	150.110	178.327	116.802	295.129
jun-17	32.532	25.584	58.116	106.972	63.817	170.789	81.516	68.282	149.798	174.607	115.163	289.770
Jul-17	30.633	24.461	55.094	103.549	61.930	165.479	80.966	68.130	149.096	171.329	113.334	284.663
ago-17	30.901	24.463	55.364	102.101	61.021	163.122	81.411	68.462	149.873	170.225	112.526	282.751
sep-17	30.540	24.195	54.735	100.582	59.699	160.281	81.329	68.396	149.725	168.683	111.927	280.610
oct-17	32.178	25.682	57.860	100.471	59.426	159.897	81.932	68.766	150.698	168.405	111.613	280.018
nov-17	33.348	28.115	61.463	100.124	60.283	160.407	82.839	69.832	152.671	167.603	111.247	278.850
dic-17	32.922	27.584	60.506	98.181	59.130	157.311	82.860	70.117	152.977	165.327	110.121	275.448
ene-18	34.671	30.046	64.717	98.199	59.679	157.878	84.232	71.105	155.337	165.476	109.936	275.412
feb-18	34.676	30.334	65.010	97.653	58.957	156.610	84.682	71.330	156.012	165.275	109.122	274.397
mar-18	33.465	28.525	61.990	95.837	56.904	152.741	85.014	70.970	155.984	164.417	107.899	272.316
abr-18	31.940	27.719	59.659	92.946	55.178	148.124	84.622	70.410	155.032	161.920	106.869	268.789
may-18	30.062	26.595	56.657	89.546	53.397	142.943	83.748	69.983	153.731	158.598	105.427	264.025
jun-18	27.818	25.157	52.975	85.797	51.672	137.469	82.790	69.696	152.486	154.600	103.853	258.453
Jul-18	26.359	24.168	50.527	83.124	50.970	134.094	82.264	69.548	151.812	151.973	103.510	255.483
ago-18	27.984	25.500	53.484	83.959	52.423	136.382	82.753	70.526	153.279	152.717	105.548	258.265
sep-18	28.872	26.716	55.588	84.335	53.579	137.914	83.471	71.758	155.229	153.216	108.033	261.249
oct-18	31.022	29.688	60.710	85.434	55.462	140.896	84.785	73.292	158.077	154.487	110.371	264.858
nov-18	33.668	32.921	66.589	86.763	57.639	144.402	86.004	75.203	161.207	155.058	112.241	267.299
dic-18	33.167	32.974	66.141	84.970	57.376	142.346	85.853	76.085	161.938	152.682	112.444	265.126
ene-19	36.182	37.019	73.201	86.653	60.394	147.047	87.875	78.684	166.559	154.531	115.141	269.672
feb-19	36.265	38.021	74.286	86.547	61.392	147.939	88.874	80.277	169.151	155.069	116.980	272.049

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

**Anexo IV. Tasa de cobertura de los subsidios por desempleo**

**Tabla 13.- Tasa de cobertura de los subsidios por desempleo**

Sexo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiem-bre	Octubre	Noviem-bre	Diciem-bre	Media anual	2017
Hombres	62,4	61,2	60,6	59,7	60,1	61,1	62,7	63,3	61,0	61,6	64,1	64,7	61,9	
Mujeres	51,8	50,9	50,3	49,1	49,2	51,5	55,9	56,2	50,2	50,7	53,3	54,0	51,9	
Total	56,5	55,5	54,9	53,8	54,0	55,6	58,8	59,2	54,8	55,3	57,9	58,6	56,2	

Sexo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiem-bre	Octubre	Noviem-bre	Diciem-bre	Media anual	2018
Hombres	65,4	64,3	62,6	62,5	62,4	63,3	64,2	65,3	63,1	63,4	66,4	66,7	64,1	
Mujeres	54,5	53,6	51,8	51,7	51,4	53,4	57,2	57,9	52,0	52,7	55,2	55,9	53,9	
Total	59,2	58,2	56,5	56,3	56,0	57,5	60,1	61,0	56,6	57,1	59,9	60,4	58,2	

Sexo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiem-bre	Octubre	Noviem-bre	Diciem-bre	Media anual	2019
Hombres	68,1	66,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67,5	
Mujeres	57,4	56,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57,0	
Total	61,9	61,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61,4	

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

**Anexo V. Encuesta de población activa. Parados por sexo grupo de edad**

**Tabla 14.- Encuesta de población activa. Parados por sexo y grupos de edad (miles de personas)**

Tramos de edad	Sexo	2017				2018			
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
<b>Total</b>	Hombres	2.090,6	1.901,4	1.810,7	1.820,6	1.840,7	1.673,9	1.609,6	1.574,1
	Mujeres	2.164,5	2.012,9	1.921,1	1.946,0	1.955,4	1.816,2	1.716,4	1.730,2
	Total	4.255,0	3.914,3	3.731,7	3.766,7	3.796,1	3.490,1	3.326,0	3.304,3
<b>De 16 a 19 años</b>	Hombres	79,0	80,5	90,7	79,7	76,3	78,8	78,0	67,7
	Mujeres	55,5	60,6	59,6	60,5	56,5	60,8	59,8	52,5
	Total	134,5	141,1	150,3	140,2	132,8	139,7	137,8	120,1
<b>De 20 a 24 años</b>	Hombres	249,2	242,0	237,4	219,2	217,6	212,6	219,9	204,2
	Mujeres	208,1	200,7	191,5	198,8	164,8	170,4	171,1	178,6
	Total	457,3	442,7	428,8	418,0	382,4	383,0	391,0	382,8
<b>De 25 a 29 años</b>	Hombres	258,0	236,7	227,8	225,3	231,7	210,0	197,0	203,5
	Mujeres	262,9	249,2	248,8	230,9	240,8	223,1	208,8	196,1
	Total	520,9	485,8	476,6	456,2	472,5	433,1	405,7	399,5
<b>De 30 a 34 años</b>	Hombres	214,9	212,5	190,3	202,7	192,4	158,5	168,4	174,7
	Mujeres	241,0	213,7	207,2	221,0	222,5	205,5	201,8	190,7
	Total	455,9	426,2	397,6	423,7	414,9	364,0	370,2	365,4
<b>De 35 a 39 años</b>	Hombres	244,3	207,8	196,2	192,4	207,8	176,6	171,8	174,7
	Mujeres	288,9	256,2	240,9	254,5	248,2	216,4	206,0	201,8
	Total	533,1	464,0	437,1	446,9	456,0	393,0	377,8	376,5
<b>De 40 a 44 años</b>	Hombres	248,5	205,6	188,3	197,9	202,5	176,5	185,7	162,2
	Mujeres	317,8	282,8	267,1	265,6	272,4	243,2	226,1	238,8
	Total	566,3	488,5	455,4	463,5	474,9	419,7	411,8	400,9
<b>De 45 a 49 años</b>	Hombres	246,3	217,2	209,0	214,8	211,6	205,6	175,4	162,0
	Mujeres	298,2	262,9	242,7	246,0	251,4	242,5	217,3	217,3
	Total	544,4	480,0	451,6	460,8	463,0	448,1	392,7	379,4
<b>De 50 a 54 años</b>	Hombres	236,7	211,7	195,7	201,2	216,7	184,9	178,7	177,5
	Mujeres	245,8	232,2	214,6	223,5	229,3	212,9	197,3	204,7
	Total	482,6	443,9	410,3	424,7	446,1	397,8	375,9	382,1
<b>De 55 a 59 años</b>	Hombres	207,3	184,3	177,3	192,5	185,0	172,0	150,7	156,5
	Mujeres	168,8	174,7	167,1	161,4	175,6	161,8	149,0	156,2
	Total	376,1	359,1	344,4	354,0	360,5	333,9	299,6	312,7
<b>De 60 a 64 años</b>	Hombres	102,6	100,3	92,0	90,4	93,1	92,4	78,7	86,7
	Mujeres	74,4	77,2	78,5	80,0	91,6	76,5	75,6	88,4
	Total	177,0	177,5	170,5	170,4	184,7	169,0	154,3	175,0
<b>De 65 a 69 años</b>	Hombres	3,5	2,7	5,8	4,4	6,0	5,7	5,4	4,6
	Mujeres	3,1	2,2	2,6	2,9	2,0	2,7	3,5	4,9
	Total	6,6	4,9	8,4	7,3	7,9	8,5	8,9	9,5
<b>70 o más años</b>	Hombres	0,4	...	0,2	0,2	...	...	...	...
	Mujeres	0,4	0,6	0,7	1,0	0,2	0,3	0,2	0,2
	Total	...	0,6	0,6	0,8	0,2	0,3	0,2	0,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

**Anexo VI. Beneficiarios de subsidios en todos los tramos de edad**

**Tabla 15.- Beneficiarios de subsidios en todos los tramos de edad**

Edad	2017			2018			2019			Media de 2017 a febrero 2019		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16 - 19	2.318	1.538	780	2.458	1.608	849	3.037	1.924	1.114	2.438	1.600	838
20 - 24	16.488	7.123	9.365	16.576	7.130	9.446	20.014	8.499	11.515	16.800	7.232	9.568
25 - 29	38.197	13.980	24.217	37.576	12.773	24.802	42.403	13.915	28.489	38.234	13.418	24.816
30 - 34	55.101	19.434	35.668	51.811	16.695	35.116	59.930	18.304	41.626	53.954	18.083	35.871
35 - 39	69.424	26.692	42.731	63.651	22.090	41.561	73.182	23.626	49.556	67.049	24.332	42.716
40 - 44	77.122	33.546	43.576	71.088	28.124	42.964	82.318	30.232	52.087	74.737	30.788	43.948
45 - 49	62.587	30.595	31.992	59.321	26.786	32.535	71.863	29.921	41.942	61.793	28.785	33.008
50 - 54	62.182	34.937	27.245	59.504	31.142	28.362	73.744	36.224	37.520	61.835	33.284	28.551
55 - 59	172.277	107.918	64.359	144.317	89.047	55.270	147.493	86.600	60.893	157.466	97.568	59.897
60 y más	150.599	82.020	68.579	155.844	84.185	71.659	167.855	88.375	79.481	154.347	83.508	70.839

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

**Anejo VII. Evolución histórica de normativa del subsidio de 52/55 años**

**Tabla 16.- Tabla detallada de la evolución histórica del subsidio de mayores**

Fecha	Título de la norma	Aportación / comentarios	Características subsidio 52/55 años						
			Edad	Límite rentas		Cuantía	TTP	BC	Duración
				% (1)	I/F (2)	(1)	(3)	(4)	(5)
1931	Decreto, de 27 de mayo de 1931, creando un servicio para el fomento y régimen de la previsión contra el paro involuntario de trabajo (BOE-CNPF, 1931)	Creación de la Caja Nacional contra el paro							
1961	Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo	Establecimiento de la prestación contributiva por desempleo							
1978	Constitución Española, de 29 de diciembre 1978	Diseño del actual modelo de Seguridad Social							
1980	Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo	Diferenciación entre prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas: subsidio por desempleo	---	100% SMI		75% SMI			
1984	Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre	Institucionalización del subsidio por desempleo de tránsito a la jubilación: subsidio 55 años.	55	100% SMI	IND	75% SMI	TOT	100%	CMJ
1985	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	Se desarrollan las rentas consideradas en el requisito de carencia de rentas	=	=	=	=	=	=	=
1989	Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social	De reduce de 55 a 52 años la edad para acceder el subsidio de tránsito a la jubilación	52	75% SMI	=	=	=	=	=
1992	Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo	<b>Inclusión en el IRPF de las prestaciones por desempleo</b>							
1993	Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo	Creación del subsidio parcial	=	=	=	=	PAR	=	=
1994	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social	Texto refundido de la LGSS vigente hasta el 02/01/2016	52	75% SMI	In	75% SMI	PAR	100	CMJ
2001	Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible	Se amplía la duración del subsidio hasta la edad ordinaria	=	=	=	=	=	=	ELO
2002	Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad	<b>Se consideran rentas presuntas 50% del interés legal, plusvalías e indemnización</b>							
2002	Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad	<b>No es renta la indemnización legal</b>							
2004	Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía	Creación del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Cuantía de subsidios: 80% del IPREM	=	=	=	80% IPREM	=	=	=

Fecha	Título de la norma	Aportación / comentarios	Características subsidio 52/55 años						
			Edad	Límite rentas % (1)	I/F (2)	Cuantía (1)	TTP (3)	BC (4)	Duración (5)
2006	Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo	<b>Establece los criterios para determinar el requisito de carencias de rentas</b>							
2007	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	Elimina los subsidios parciales						<b>TOT</b>	=
2007	Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social	Modifica la base de cotización para la jubilación el 125% de la base mínima	=	=	=	=	=	<b>125%</b>	=
2010	Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011	<b>Aclara que las rentas que deben computarse por su rendimiento íntegro o bruto, salvo las procedentes de actividades empresariales</b>							
2012	Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad	Modifica la edad de acceso <b>Se modifica renta presunta al 100%</b>	<b>55</b>	=	=	=	<b>PAR</b>	<b>100%</b>	<b>CMJ</b>
2013	Ley 27/2011 de 1 de agosto	La ley entró en vigor el 01/01/2013, con <b>afección a la integración de lagunas de los no perceptores del subsidio.</b>							
2013	Real Decreto-ley 5/2013, 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	Incluye las rentas unidad familiar	=	=	<b>UF</b>	=	=	=	=
2015	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	Refunde la normativa dispersa en un texto único	55	75% SMI	<b>UF</b>	80% IPREM	<b>PAR</b>	100	CMJ
2018	Pleno. Sentencia 61/2018, de 7 de junio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3688-2013	Por declaración de inconstitucionalidad se anula el requisito de rentas familiares	=	=	<b>IND</b>	=	=	=	=
2019	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	Normativa vigente en la actualidad [junio 2019]	<b>52</b>	75% SMI	<b>IND</b>	80% IPREM	<b>TOT</b>	<b>125%</b>	<b>ELO</b>

(1) Las cuantías y los porcentajes de límites de rentas son comunes para todos los subsidios de desempleo, no exclusivos de la modalidad de mayores de 52/55 años.  
(2) Rentas consideradas para el requisito del Límite de rentas (I/F): **IND** = rentas individuales; **UF** = rentas de la unidad familiar Estas exclusivas del subsidio para mayores.  
(3) Cuantía del subsidio en caso de acceso por pérdida de un Trabajo a Tiempo Parcial: **PAR** = subsidio parcial, en proporción horas trabajadas; **TOT** = totalidad.  
(4) Base de la cotización (BC) a la SS por parte del INE/SEPE: porcentaje respecto al tope mínimo de cotización vigente en cada momento.  
(5) Duración: **CMJ** = hasta la edad de cualquier modalidad de jubilación; **ELO** = hasta la edad legal ordinaria de jubilación.

Fuentes: BOE y elaboración propia

**Anexo VIII. Relación de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas**

**Tabla 17.- Relación de Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autonómicas (SPECA)**

Comunidad	Denominación	Siglas	Dependencia	ULR (“Uniform Resource Locator”) o dirección WEB
Andalucía	Servicio Andaluz de Empleo	SAE	Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo	<a href="https://ws054.juntadeandalucia.es/gestion-usuarios/infoPersonas.do">https://ws054.juntadeandalucia.es/gestion-usuarios/infoPersonas.do</a>
Aragón	Instituto Aragonés de Empleo	INAEM	Departamento de Economía, Industria y Empleo	<a href="https://inaem.aragon.es/">https://inaem.aragon.es/</a>
Asturias (Principado)	Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias	SPEPAS	Consejería de Empleo, Industria y Turismo	<a href="https://www.asturias.es/portal/site/trabajastur">https://www.asturias.es/portal/site/trabajastur</a>
Baleares (Illes)	Servei D'Ocupació de les Illes Balears	SOIB	Conselleria de Treball, Comerç i Indústria	<a href="https://soib.es/es/">https://soib.es/es/</a>
Canarias	Servicio Canario de Empleo	SCE	Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda	<a href="https://www3.gobiernodecanarias.org/empleo/portal/web/sce">https://www3.gobiernodecanarias.org/empleo/portal/web/sce</a>
Cantabria	Servicio Cántabro de Empleo	EMCAN	Consejería de Economía, Hacienda y Empleo	<a href="http://www.empleacantabria.es/">http://www.empleacantabria.es/</a>
Castilla y León	Servicio Público de Empleo de Castilla y León	ECYL	Consejería de Empleo	<a href="https://empleo.jcyl.es">https://empleo.jcyl.es</a>
Castilla-La Mancha	Servicio de Empleo de Castilla la Mancha	SEPECAM	Consejería de Economía, Empresas y Empleo	<a href="http://empleoyformacion.jccm.es/">http://empleoyformacion.jccm.es/</a>
Catalunya	Servei Públic d'Ocupació de Catalunya	SOC	Departament de Treball, Afers Socials i Famílies	<a href="http://serveiocupacio.gencat.cat/ca/inici">http://serveiocupacio.gencat.cat/ca/inici</a>
Ceuta	Servicio Público de Empleo Estatal	SEPE	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="http://www.sepe.es/">http://www.sepe.es/</a>
Extremadura	Servicio Extremeño Público de Empleo	SEXPE	Consejería de Educación y Empleo	<a href="http://extremaduratrabaja.juntaex.es/">http://extremaduratrabaja.juntaex.es/</a>
Galicia	Servizo Público de Emprego de Galicia	SPEG	Consellería de Economía, Emprego e Industria	<a href="http://emprego.ceei.xunta.gal/">http://emprego.ceei.xunta.gal/</a>
La Rioja	Servicio Riojano de Empleo	SER	Consejería de Educación, Formación y Empleo	<a href="https://www.larioja.org/empleo-formacion/es">https://www.larioja.org/empleo-formacion/es</a>
Madrid (Comunidad)	Servicio Regional de Empleo		Consejería de Economía, Empleo y Hacienda	<a href="http://www.comunidad.madrid/servicios/empleo">http://www.comunidad.madrid/servicios/empleo</a>
Melilla	Servicio Público de Empleo Estatal	SEPE	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="http://www.sepe.es/">http://www.sepe.es/</a>
Murcia	Servicio Regional de Empleo y Formación	SEF	Consejería de Empleo, Universidades y Empresa	<a href="http://www.sefcarm.es/">http://www.sefcarm.es/</a>
Navarra	Servicio Navarro de Empleo – Nafar Lansare	SNE-NL	Vicepresidencia de Derechos Sociales	<a href="http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Empleo/">http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Empleo/</a>
Valenciana (Comunitat)	Servei Valencià d'Ocupació i Formació	SERVEF	Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball	<a href="http://www.labora.gva.es/va/ciudadania">http://www.labora.gva.es/va/ciudadania</a>
Vasco (País)	Euskal Enplegu Zerbitzua - Servicio Vasco de Empleo	LANBIDE	Departamento de Empleo y Políticas Sociales	<a href="http://www.lanbide.euskadi.eus/lanbide-hasiera/">http://www.lanbide.euskadi.eus/lanbide-hasiera/</a>

Fuente: Elaboración propia

## **Anexo IX. Texto completo del artículo 1 del RDL 8/2019 de 8 de marzo**

A efectos de consulta, seguidamente incluimos el texto completo de las siete modificaciones que la reforma del RDL 8/2019 de 8 de marzo de 2018, en su artículo 1, ha introducido en la regulación del subsidio de mayores de 52 años (BOE-RDL 8/2019):

### **Artículo 1. Subsidio por desempleo de mayores de 52 años.**

Se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que queda redactado como sigue:

**Uno.** Se da nueva redacción al apartado 4 del artículo 274, que queda redactado como sigue:

«4. 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 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 períodos 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.»

**Dos.** Se da nueva redacción al apartado 2 del artículo 275, que queda redactado como sigue:

«2. 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.»

**Tres.** Se da nueva redacción al apartado 3 del artículo 276, que queda redactado como sigue:

«3. Para mantener la percepción del subsidio para trabajadores mayores de cincuenta y dos años previsto en el artículo 274.4, los beneficiarios deberán presentar ante la entidad gestora una declaración de sus rentas, acompañada de la documentación acreditativa que corresponda.

Dicha declaración se deberá presentar cada vez que transcurran doce meses desde la fecha del nacimiento del derecho o desde la fecha de su última reanudación, en el plazo de los quince días siguientes a aquél en el que se cumpla el período señalado.

La falta de aportación de la declaración en el plazo señalado implicará la interrupción del pago del subsidio y de la cotización a la Seguridad Social.

La aportación de la declaración fuera del plazo señalado implicará, en su caso, la reanudación del devengo del derecho con efectos de la fecha en que se aporte dicha declaración.»

**Cuatro.** Se da nueva redacción a los apartados 3 y 4 del artículo 277, que quedan redactados como sigue:

«3. En el supuesto previsto en el artículo 274.4, el 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.»

«4. La duración del subsidio en el caso de trabajadores fijos discontinuos que se encuentren en las situaciones previstas en los apartados 1.a), 1.b) y 3 del artículo 274, será equivalente al número de meses cotizados en el año anterior a la solicitud.

No será de aplicación a estos trabajadores, mientras mantengan dicha condición, el subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años previsto en el artículo 274.4.»

**Cinco.** Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 278, que queda redactado como sigue:

«1. La cuantía del subsidio por desempleo será igual al 80 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual vigente en cada momento. En el 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) y 3 del artículo 274.»

**Seis.** Se da nueva redacción al artículo 280, que queda redactado como sigue:

«Artículo 280. Cotización durante la percepción del subsidio.

1. 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, así como para completar el tiempo necesario para el acceso a la jubilación anticipada.

En ningún caso dichas cotizaciones tendrán validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización 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.

2. Cuando el perceptor del subsidio sea un trabajador fijo discontinuo, la entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación:

a) Durante un período de sesenta días, a partir de la fecha en que nazca el derecho al subsidio, si el beneficiario es menor de cincuenta y dos años y ha acreditado, a efectos del reconocimiento del subsidio, un período de ocupación cotizada de ciento ochenta o más días.

b) Durante toda la percepción del subsidio una vez cumplida la edad de cincuenta y dos años.

3. 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.

4. El Gobierno podrá extender a otros colectivos de trabajadores lo dispuesto en el apartado 2.»

**Siete.** Se da nueva redacción al artículo 285, que queda redactado como sigue:

**«Artículo 285. Subsidio por desempleo de mayores de 52 años y jubilación.**

Cuando el trabajador perciba el subsidio por desempleo previsto en el artículo 274.4 y alcance la edad ordinaria que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, los efectos económicos de la citada pensión se retrotraerán a la fecha de efectos de la extinción del subsidio por alcanzar dicha edad. Para ello será necesario que la solicitud de la jubilación se produzca en el plazo de los tres meses siguientes a la resolución firme de extinción. En otro caso, tendrá una retroactividad máxima de tres meses desde la solicitud.»

## **Anexo X. Resumen de las instrucciones internas del SEPE para la aplicación del RDL 8/2019**

Resumimos en este anexo las instrucciones internas del SEPE para resolver las solicitudes de subsidio de mayores de 52 años a partir de la reforma de del RDL 8/2019

No incluimos los apartados noveno ni décimo, que se refieren a la derogación de las anteriores instrucciones provisionales, y a la forma de actuar para los casos en los que a consecuencia de las anteriores instrucciones se hubiesen adoptado resoluciones contrarias a las que se habrían derivado a haber aplicado las nuevas.

### **PRIMERA. Colectivos a proteger por el real decreto-ley 8/2019**

- Los que teniendo cumplidos los 52 años pueda acceder al subsidio con posterioridad al 13/03/2019.
- Los que, no teniendo 52 años, pudiendo, por lo demás acceder al subsidio, al cumplir los 52 años.
- Quienes cumplieron los 52 años, o más, a partir de 15/07/2012, y no pudieron acceder al subsidio de 55 años por no haberlos cumplido o por no cumplirlos cuando accedieron o percibieron otros subsidios. [Se desarrolla más adelante en la Instrucción CUARTA].

### **SEGUNDA. Requisitos para acceder al subsidio para trabajadores mayores de 52 años**

- Ser mayor de 52 años.
- Cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión contributiva de jubilación.
- Ser desempleado y estar inscrito como demandante de empleo.
- Carecer de rentas propias superiores, en cómputo mensual, al 75% del SMI, excluidas pagas extras.  
**NOTA:** No se exige, EN NINGÚN CASO, tener responsabilidades familiares.
- Poder acceder a cualquier modalidad de subsidio (agotamiento de la prestación contributiva, notificación de la resolución declarando la capacidad, retorno del extranjero, liberación de prisión o situación legal de desempleo).
  - a) Por haber agotado la prestación contributiva por desempleo (*paro*).
  - b) Ser declarado capaz, tras una revisión de situación de incapacidad (IPT, IPA o GI).
  - c) Ser español emigrante retornado de países sin convenio de protección por desempleo habiendo trabajado, al menos 12 meses en los últimos 6 años en esos países.
  - d) Ser liberado de prisión, o equivalente, si ha estado privado de libertad al menos 6 meses.
  - e) Estar en situación legal de desempleo habiendo cotizado entre 90 y 359 días (SLD).
- No haber extinguido el último derecho de protección por desempleo por una sanción firme (en el caso de la RAI solo si la sanción fue posterior al 01/04/2019, en que se empezó a aplicar la LISOS).

Si no se tienen los 52 años, cumpliendo los requisitos anteriores, y se cumple dicha edad con posterioridad a 13/03/2019, además deberán:

- Haber permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo. Se admiten interrupciones de hasta 89 días. **NOTA:** desde el momento en que se pudo acceder a alguno de los subsidios hasta la fecha en que se cumplan los 52 años (independientemente de que se solicite con posterioridad, sin perjuicio de que se puedan valorar las suspensiones o extinciones del subsidio).
- No haber percibido con posterioridad ni la protección por cese de actividad, ni la prestación por desempleo de eventuales agrarios.

### **TERCERA. Fechas relevantes para el reconocimiento del derecho al subsidio para mayores de 52 años, solicitud, acreditación de requisitos y nacimiento del derecho.**

Se pueden distinguir 3 momentos diferentes:

- Fecha en la que el trabajador puede acceder a un subsidio.
- Fecha del hecho causante del subsidio de mayores de 52 años. Dos opciones.
  - ✓ Tiene 52 años en momento supuesto de acceso: Fecha HC tras el mes de espera o SLD.
  - ✓ No tiene 52 en momento supuesto de acceso: Fecha HC al cumplir los 52 años.
- Fecha de la solicitud del subsidio de mayores de 52 años.
  - ✓ Si se solicita en 15 días desde fecha HC nace el derecho al día siguiente de fecha HC.
  - ✓ Si se solicita después 15 días desde fecha HC nace al día siguiente solicitud. **NOTA:** siempre que cumpla los requisitos en la fecha del HC, en la de la solicitud y no haya habido causa de extinción.

#### **Consecuencias:**

- Respecto a cotizaciones y acceso a la jubilación: en la fecha del HC.
- Respecto a carencias de rentas en la fecha del HC o hasta un año posterior.

### **CUARTA. Desempleados que en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2019 sean mayores de 52 años y que no hayan podido acceder al subsidio previsto en el artículo 274.4 TRLGSS con anterioridad como consecuencia de la redacción vigente desde el 15/07/2012 hasta el 12/03/2019.**

Se trata de trabajadores que en la fecha de entrada en vigor del RDL 8/2019 tienen cumplidos 52 años, pero no pudieron acceder al anterior subsidio de 55 años por:

- Ser menores de 55 años el 12/03/2019.
- Ser mayores de 55 años pero que al cumplir esa edad no percibían ni podían percibir un subsidio.

En estos casos la fecha del HC es:

- Fecha de HC entrada en vigor del RDL 8/2019: 13/03/2019.

#### **Excepciones:**

- Se les denegó o suspendió el subsidio de 55 años por carencia de rentas familiares (estos pueden acceder desde el día 7 de junio STC 6172018).
- Se les extinguío el subsidio por haberse podido jubilar anticipadamente antes del 13/03/2019.

#### **Consecuencias:**

- Deben cumplir el requisito de inscripción ininterrumpida hasta la fecha del HC: 13/03/2019.
- Respecto a las cotizaciones y carencia de rentas: cumplirse en el 13/03/2019 y en la fecha solicitud.
- Para la carencia de rentas se admite que se cumpla en el plazo de un año.

#### **No es obstáculo:**

- Haber recibido: RAI, PRODI, PREPARA o SED
- Haber sido beneficiarios de protección por cese de actividad o de protección por desempleo de eventuales agrarios, si por no haber podido optar, se les reconoció antes de 13/03/2019.
- Estar trabajando el 13/03/2019.

## **QUINTA. Duración**

- Hasta la edad legal ordinaria de jubilación (se tienen en cuenta posibles coeficientes reductores).

## **SEXTA. Cuantía**

- El 80% del IPREM. **Nota:** para el subsidio de mayores se elimina el subsidio parcial.

## **SÉPTIMA. Cotizaciones**

- El 125% de la base mínima de cotización, desde el 01/04/2019.
- Efectos sobre la BR, el porcentaje aplicable y válido para las carencias de las jubilaciones anticipadas.

## **OCTAVA. Posibilidades de opción entre derechos**

- Entre cualquier otro subsidio y el de mayores de 52 años, que es más beneficioso.
- Entre prestación por desempleo de trabajadores eventuales agrarios y la reanudación del subsidio de 52 años.
- Al finalizar un trabajo por cuenta propia, entre la prestación por cese de actividad o el subsidio de 52 años. **NOTA:** si se optase por el cese de actividad, después no podrá solicitarse el subsidio.
- Al finalizar un trabajo por cuenta propia entre la prestación de trabajadores eventuales agrarios o el subsidio de 52 años. **NOTA:** si se optase por la prestación de trabajadores eventuales agrarios, después no podrá solicitarse el subsidio.