

# LAS MEDIDAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL RDL 8/2019: ENTRE EL HUMO Y EL CAMBIO DE CICLO\*

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

*Profesor Titular Ac. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad Carlos III de Madrid

ORCID: 0000-0001-7106-6769

**EXTRACTO**      **Palabras clave:** Reforma, protección social, subsidio de desempleo, mayores de 52 años

Tras la crisis más devastadora desde la década de los 30, atravesamos un nuevo escenario económico y político propicio no solamente para la reversión de buena parte de los recortes aplicados en políticas sociales, sino para progresar en el desarrollo de un Estado del Bienestar avanzado.

Los llamados “viernes sociales” y los Reales Decretos-Leyes que de ellos han resultado invitan a pensar que nos adentramos en esa senda y que, por consiguiente, iniciamos un nuevo ciclo para las políticas sociales en nuestro país. Sin embargo, al menos del análisis de las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019, no puede decirse que hayamos ido tan lejos.

El presente estudio analiza esta batería de propuestas prestando especial atención a la medida estrella, la reforma del subsidio de prejubilación o, ahora, de nuevo, para mayores de 52 años. En concreto, abordaremos en qué medida nos encontramos ante un auténtico cambio de ciclo, nos detendremos en las modificaciones introducidas en el mencionado subsidio, realizaremos un análisis sucinto del resto de acciones en materia de protección social, para concluir con algunas reflexiones acerca de en qué medida las políticas sociales están sabiendo adaptarse a los nuevos tiempos y de qué forma pueden encarar los retos que plantea el período post-crisis.

**ABSTRACT**      **Key words:** reform, social protection, unemployment subsidy, older than 52 years

Following the most devastating crisis since the 1930s, we are going through a new economic and political scenario conducive not only to the reversal of much of the cuts applied to social policies, but to progress in the development of a state of Advanced Wellness.

The so-called “social Fridays” and the Royal decrees-laws that have resulted from them invite us to think that we are entering that path and that, therefore, we begin a new cycle for social policies in our country. However, at least the analysis of the social protection measures of RDL 8/2019, it cannot be said that we have gone so far.

The present study analyses this battery of proposals paying special attention to the star measure, the reform of the preretirement subsidy or, now, again, for over 52 years. In particular, we will deal with the extent to which we are faced with a genuine change of cycle, we will stop in the amendments introduced in the aforementioned subsidy, we will undertake a concise analysis of the rest of social protection actions, to conclude with some reflections on the extent to which social policies are knowing how to adapt to the new times and how they can address the challenges posed by the post-crisis period.

## ÍNDICE

1. EL CAMBIO DE ESCENARIO
2. EL SUBSIDIO DE PREJUBILACIÓN: LA REFORMA “DELOREAN”
3. OTRAS REFORMAS EN EL ORDEN SOCIAL
4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿Y AHORA QUÉ?

### 1. EL CAMBIO DE ESCENARIO

Que entre el Derecho Social y la crisis económica existe una íntima vinculación es algo de lo que se ha discutido largo y tendido. «La crisis económica ha ejercido siempre su influencia en el cuadro de instituciones del Derecho del Trabajo»<sup>1</sup> y de ahí que resulte un mecanismo transformador esencial de la regulación laboral. Los envites de las crisis alteran la realidad de tal manera, ejercen tal presión, que en muchas ocasiones propician cambios que en otras coyunturas resultarían inimaginables.

Pero siendo esto cierto, no lo es menos que la recuperación es también compañera de viaje del Derecho Social. En algunas ocasiones porque, actuando pendularmente, se emprenden cambios que pretenden compensar los efectos excesivos de los realizados durante la crisis. En otros, quizá los menos en los últimos tiempos, porque la prosperidad también propicia contextos particulares en los que parece que todos es posible. Los vientos de cola también generan presiones a favor de la adopción de medidas que en otras coyunturas no habría valentía suficiente para poderlas adoptar.

En ambos casos, la intensidad con que la crisis y la recuperación actúan como mecanismo transformador de la regulación social depende, se ha dicho, de la política, de la concreta «opción gobernante a la hora de distribuir los beneficios y los sacrificios, desajustando las dosis establecidas de unos y otros»<sup>2</sup>. De ser esto

<sup>1</sup> Palomeque López, M. C., “Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica”, en *Derecho del trabajo y razón crítica: libro dedicado al profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo aniversario como catedrático*, Caja Duero, 2004, p. 33. “language”: “spa”, “author”: [{{“literal”: “Palomeque López, M. C.”}}, “issued”: {“date-parts”: [{{“2004”}}]}, “locator”: “33”}], “schema”: “https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} El debate a que hacíamos mención se ha reavivado, como no podía ser de otra forma, con la última, dando pie a trabajos como MONEREO PÉREZ, J. L., *El derecho del trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Comares, Granada, 2010. Mercader Uguina, J. R., *Salario y crisis económica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. CABEZA PEREIRO, J., *Derecho del trabajo y crisis económica*, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2013.

<sup>2</sup> De la Villa Gil, L. E., *El derecho del trabajo a mis 80 años*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2015, p. 115. “source”: “dialnet.unirioja.es”, “event-place”: “Madrid”, “abstract”: “Autorías: Luis Enrique de la Villa Gil, Juan Antonio Sagardoy y Bengoechea, Manuel Carlos Palomeque López, Alfredo Montoya Melgar.\nAño de publicación: 2015.\nLibro en Dialnet.”, “ISBN”: “978-84-9961-190-7”, “language”: “spa”, “author”: [{{“literal”: “de la Villa Gil, L. E.”}}, “issued”: {“date-parts”: [{{“2015”}}]}, “locator”: “115”}], “schema”: “https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}

así, el Derecho social no sería ni Derecho de la crisis, ni de la recuperación, sino Derecho de la economía, complementario de ésta<sup>3</sup>. El modo de entenderla y de gestionarla marcan indubitadamente la morfología del Derecho social en el ciclo y, lo que es más importante, más allá de éste.

De ahí la importancia de prestar atención no solamente al contexto económico en el que se presentan las reformas, sino también al político. La coyuntura económica influirá sin lugar a dudas en el modo en que se reforma el Derecho social, pero también la concreta opción política encargada de gobernar el ciclo y, sobre todo, el modo de entender el gobierno de la economía por parte de ésta.

En relación a la primera, lo cierto es que el contexto económico ha cambiado notablemente en los últimos años. Hace ya un lustro que conseguimos dejar atrás la mayor crisis económica desde la Gran Depresión de años 30, si bien sus efectos aún se dejan notar. Tal fue y sigue siendo su impacto que, parangonando aquella, recibió el nombre de la “Gran Recesión”<sup>4</sup>. No se trató, sin embargo, de una única crisis económica. Al contrario, la Gran Recesión albergó en su seno diversas etapas<sup>5</sup> que explican su diferente impacto y duración a escala mundial. Así, mientras que en EEUU la crisis tuvo forma de “v” y la dejaron atrás en el tercer trimestre de 2009; en Europa dibujó una “w” (ver Gráfico 1), como consecuencia de la llamada Crisis de deuda soberana o Crisis del Euro y de las políticas de austeridad puestas en marcha a partir de 2010 para hacerle frente<sup>6</sup>, y no recuperó la senda del crecimiento hasta el tercer trimestre 2013.

Los datos evidencian que las políticas de austeridad fueron uno de los factores que explicaron la recaída en la crisis en Europa y su prolongación en el tiempo.

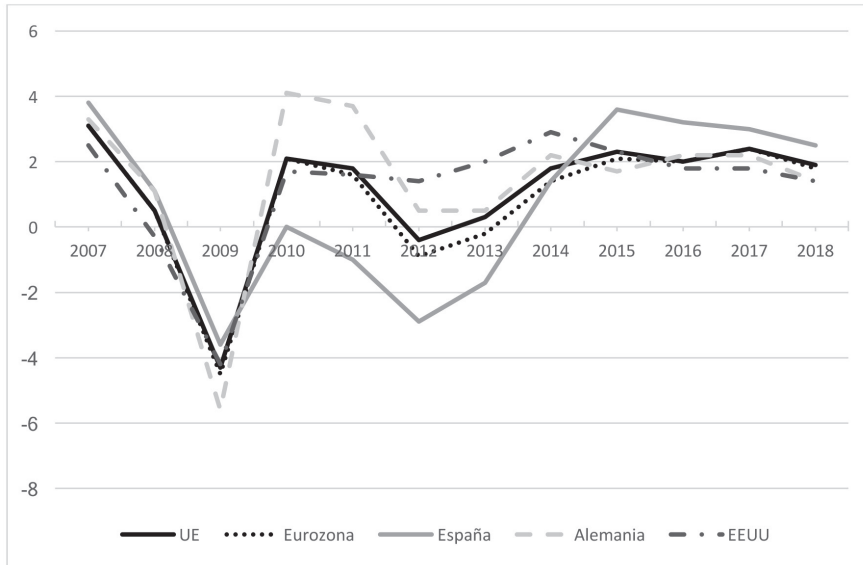
<sup>3</sup> Sinzheimer, H., *Crisis económica y derecho del trabajo: cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del derecho del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984, pp. 85-86.

<sup>4</sup> Stiglitz, J. E., “La gran recesión”, *Claves de Razón Práctica*, 2010.

<sup>5</sup> Una explicación sencilla sobre el origen de la crisis y las peculiaridades europeas pueden encontrarse en Krugman, P., *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, Barcelona, 2012, pp. 123-161 y 179-220. Prestando especial atención a España en el marco de la estrategia económica desplegada por la Unión, puede encontrarse en Rodríguez Ortiz, F., “Crisis de la deuda y nueva gobernanza económica: una alternativa conservadora al gobierno económico europeo”, *Revista de economía mundial*, 33, 2013, pp. 229-257.

<sup>6</sup> Aunque la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional siempre han sostenido que las políticas de ajuste practicadas eran las más correctas para hacer frente a la particular morfología que la crisis adoptó en Europa, sí han reconocido haber infravalorado su impacto y no haber tenido en cuenta los terribles efectos sociales, especialmente en materia de desempleo (general y juvenil), desigualdad y pobreza. El propio FMI admitió haber subestimado el multiplicador fiscal en sus previsiones de crecimiento anteriores a octubre de 2012, lo que implicó una previsión de impacto menor al que final se produjo. Por su parte, la evaluación del Parlamento Europeo lamentó que se hubiera «prestado muy poca atención a la atenuación del impacto económico y social negativo de las estrategias de ajuste en los países sujetos a un programa» y que [...] «con demasiada frecuencia, el haber adoptado el mismo planteamiento de gestión de la crisis para todos no haya tenido plenamente en cuenta el equilibrio del impacto social y económico de las medidas prescritas» (epígrafe 45). PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa (2013/2277(INI))*, Parlamento Europeo.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento real del PIB



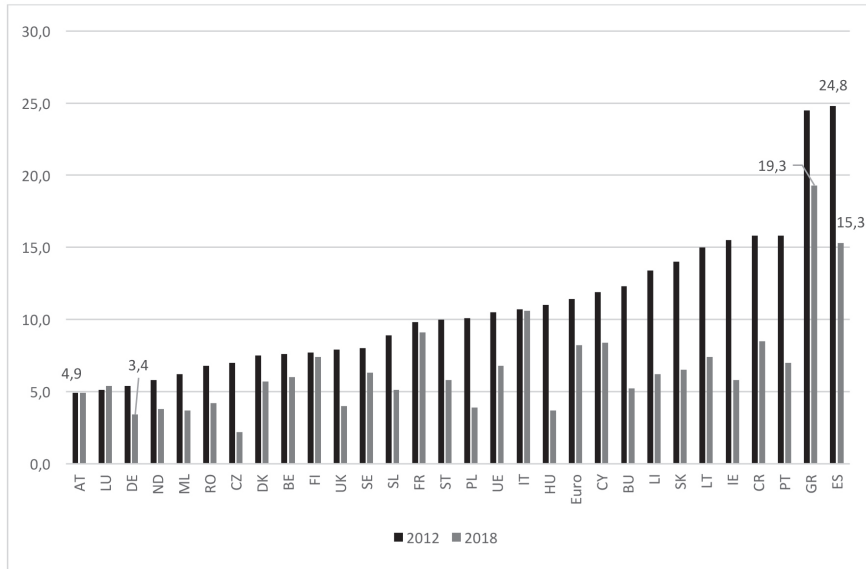
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Pero éste es sólo un efecto indirecto, pues el directo no es otro que el impacto que tuvieron en los distintos sistemas integrantes del Estado del Bienestar y, por lo que aquí respecta, en las políticas de protección social. De acuerdo con la investigación realizada por el Parlamento Europeo, desde un primer momento la protección social estuvo en el punto de mira de la rebaja del gasto público: «entre las condiciones para recibir asistencia financiera, los programas [incluyeron] recomendaciones sobre recortes específicos del gasto social real en ámbitos fundamentales, como las pensiones, los servicios básicos, la atención sanitaria y, en algunos casos, los productos farmacéuticos para la protección básica de los más vulnerables, así como la protección ambiental, en lugar de recomendaciones que [concedieran] a los Gobiernos nacionales un mayor flexibilidad para decidir en qué ahorrar»<sup>7</sup>

De esta forma, se llegó a una situación ciertamente paradójica pues, justo en el momento en que las políticas de protección social eran más necesarias, pues debían actuar como mecanismo amortiguador de los efectos de la crisis, sufrieron drásticos recortes. Aunque las pensiones probablemente fueron la forma de pro-

<sup>7</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa (2014/2007(INI))*, Parlamento Europeo, 2014. Epígrafe, 15.

Gráfico 2. Evolución tasa de desempleo por países



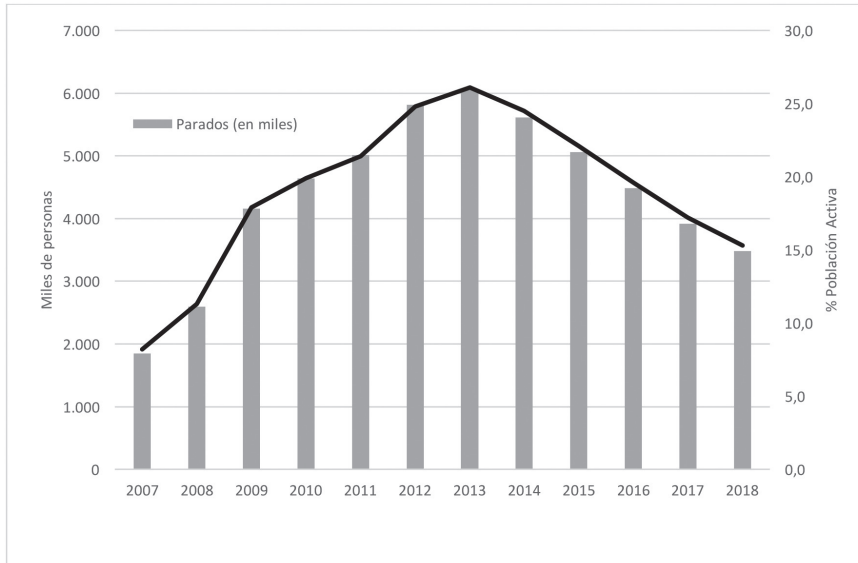
tección social que más claramente simbolizó el tajo en el gasto social, lo cierto es que no fueron las únicas. Incluso las más relacionadas con las crisis económicas, como la protección por desempleo, fueron víctima de la tijera<sup>8</sup>.

En el caso de nuestro país, a las dificultades que atravesó la Eurozona se unieron otros factores particulares, como la morfología de nuestro mercado de trabajo y la estructura de nuestro sistema productivo, que propiciaron una reacción especialmente adversa de nuestro mercado laboral. Fuimos y aún somos uno de los países con la tasa de desempleo más elevada de toda la Unión Europea (ver Gráfico 2).

Aún así, no es menos cierto que ha sido largo el camino que hemos andado en la reducción del desempleo (ver Gráfico 3). España cerró 2018 en el 15,3%, 10,8 puntos menos que en 2013, el punto álgido de la crisis. Ello en buena medida ha sido posible gracias a unas tasas de crecimiento superiores a la media de la Unión. Desde 2015, España viene creciendo de media por encima del 3%, con diferenciales superiores al punto respecto del resto de la Unión y los países de la

<sup>8</sup> Aunque los recortes en el sistema de protección por desempleo pasaron más desapercibidos y no despertaron tanta indignación como los emprendidos en la jubilación, en buena medida porque se hizo de forma fragmentada, lo cierto es que no revistieron un carácter menor. Este artículo de divulgación sintetiza esta idea. Pérez del Prado, D., "El silencioso recorte en la protección por desempleo", *eldiario.es - Agenda Pública*, 2014, en [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/silencioso-recorte-proteccion-desempleo\\_0\\_281371974.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/silencioso-recorte-proteccion-desempleo_0_281371974.html).

Gráfico 3. Evolución desempleado y tasa de paro



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

moneda única. El año 2018 se cerró con un crecimiento del 2,5%, 1,6 y 1,5 puntos más que nuestros vecinos europeos y del euro respectivamente.

Por consiguiente, la recuperación económica por fin ha llegado y se está haciendo notar en el mercado de trabajo. Sin embargo, ha sido tal el daño, que está costando tiempo recuperar el terreno perdido en materia de empleo. Pero éste no es el único ámbito donde se está procurando recuperar el tiempo perdido. La recuperación también está propiciando que se deshagan parte de los recortes emprendidos en la crisis, en buena medida ante la evidencia de que muchos fueron excesivos. La intensidad de esa evolución frente a la involución depende, sin embargo, de la sensibilidad política, y de ahí que resulte preciso mencionar, como ya se adelantó, un segundo factor explicativo de los nuevos tiempos que corren en materia de protección social.

Ese otro factor explicativo es sin lugar a dudas el político. El 1 de junio de 2018 resultó aprobada, por primera vez en nuestra democracia, una moción de censura, presentada por el grupo parlamentario socialista contra el gobierno presidido por Mariano Rajoy<sup>9</sup>, resultando elegido nuevo presidente del gobierno el entonces candidato Pedro Sánchez.

<sup>9</sup> Sometida a votación la moción de censura fue aprobada por 180 votos a favor (los de los grupos socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Esquerra Republicana, vasco y

El nuevo ejecutivo no solamente significó un cambio de rumbo en lo que a las directrices políticas generales se refiere, sino, en lo que aquí respecta, una nueva etapa de una mayor (o más intensa) sensibilidad social. De hecho, entre los cuatro puntos del programa de gobierno defendido por el candidato ante Congreso, uno se refería expresamente a la «estabilidad social, laboral y medioambiental», siendo «uno de los principales objetivos en ese programa de estabilidad social mejorar la eficacia de nuestro Estado del bienestar para combatir la pobreza [...]»<sup>10</sup>. La idea básica era conjugar la estabilidad macroeconómica y presupuestaria (punto dos) con la social (punto tres), de tal suerte que los beneficios de la recuperación pudieran alcanzar de una forma más intensa a quienes más sufrieron la crisis.

En un corto espacio de tiempo el nuevo Gobierno lanzó un paquete de iniciativas de amplio calado social, como la subida del SMI hasta 900 euros, la reforma de las prestaciones parentales o la revalorización de las pensiones<sup>11</sup>. En ese nuevo contexto político, el Gobierno trató de aprobar su propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019<sup>12</sup>, de tal forma que diera soporte y reflejara su programa de gobierno. Sin embargo, el proyecto fue rechazado por el Congreso en sesión plenaria de 13 de diciembre de 2018<sup>13</sup>, lo que tuvo como consecuencia la convocatoria de elecciones para el 28 de abril.

No obstante, aún con las Cortes disueltas, el Gobierno decidió mantener una alta actividad legislativa, aprobando diversos Reales Decretos-Leyes, muchos de ellos de contenido social. Tal ha sido el caso del RDL. 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (en adelante RDL. 8/2019<sup>14</sup>), cuyas medidas de política social serán objeto de análisis en el presente artículo.

En particular dedicaremos especial atención a la reforma del subsidio de pre-jubilación, probablemente la medida más importante de cuantas se agrupan bajo el capítulo I sobre «Medidas de protección social». En un apartado subsiguiente

buena parte del mixto -PDeCAT, Compromís, Bildu y Nueva Canarias-, 169 en contra (de los grupos popular y de Ciudadanos) y 1 abstención (Coalición Canaria).

<sup>10</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) de 31 de mayo de 2018, núm. 126, págs. 22-24. Puede accederse al texto completo en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-126.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-126.PDF)

<sup>11</sup> Aunque también se quedaron otras promesas electorales en el cajón como la derogación de la reforma laboral de 2012 y la aprobación de un nuevo Estatuto de los Trabajadores o la derogación de la reforma de las pensiones de 2013.

<sup>12</sup> BOCG 16 de enero de 2019, Serie A Núm. 38-1, p. 237. Puede accederse al texto completo en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-38-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-38-1.PDF#page=1)

<sup>13</sup> Votación conjunta de las enmiendas a la totalidad de devolución al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Ciudadanos, de Esquerra Republicana y Mixto. Resultado: Sí: 191 No: 158 Abstenciones: 1.

<sup>14</sup> BOE 12/03/2019, núm. 61. Un análisis de urgencia puede encontrarse en Panizo Robles, J. A., “¿Las últimas modificaciones en materia de Seguridad Social en la legislatura? (Real Decreto-Ley, de 8 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección social)”.

daremos cuenta sumaria del resto de medidas, que revisten un carácter más parcial y fragmentario. Cerraremos el estudio con algunas reflexiones de fondo sobre la oportunidad de este tipo de “decretos sociales”.

## 2. EL SUBSIDIO DE PREJUBILACIÓN: LA REFORMA “DELOREAN”<sup>15</sup>

Si tuviéramos que dar un nombre a la reforma del subsidio de prejubilación<sup>16</sup>, podríamos darle el de “Reforma Delorean” porque, como el joven de la famosa película de los 80, el legislador se ha limitado a viajar en el tiempo, retro trayendo la regulación al momento anterior al RDL 6/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (en adelante RDL 5/2013<sup>17</sup>), y al RDL 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en adelante, RDL 20/2012<sup>18</sup>). Ninguna novedad de calado prevé el RDL 8/2019<sup>19</sup>, probablemente porque lo pactado con los sindicatos fue precisamente deshacer el recorte<sup>20</sup>, que no es poco, pero perdiendo una buena oportunidad para mejorar su regulación.

De hecho, la reforma aborda sistemáticamente cada una de las cuatro áreas que los RRDDLL 5/2013 y 20/2012 cambiaron con el objetivo de prolongar la vida activa pero también y fundamentalmente de racionalizar el gasto público<sup>21</sup>.

Así, en primer lugar, la reforma 2012-2013 modificó el acceso mediante un cambio doble. De una parte, se elevó de la edad de acceso al subsidio, que pasó de los 52 a los 55 años<sup>22</sup>, retro trayendo la regulación a su nacimiento, en el que

<sup>15</sup> Denominación que dejé en otro lugar: [www.forodelabos.blogspot.com](http://www.forodelabos.blogspot.com)

<sup>16</sup> Utilizaremos esta denominación alternativa, últimamente menos frecuente, para evitar las confusiones derivadas del cambio de la edad de acceso al subsidio. A partir de la reforma que vamos analizar, éste puede volver a llamarse “subsidio para mayores de 52 años”.

<sup>17</sup> BOE 16-03-2013, N.º. 65 (corrección de errores y erratas BOE 04-04-2013, N.º. 81).

<sup>18</sup> BOE 14-07-2012, N.º. 168.

<sup>19</sup> El proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2019 incluyó en su disposición final trigésima segunda una reforma del subsidio de prejubilación idéntica a la contenida en el Real Decreto-Ley BOCG 16 de enero de 2019, Serie A Núm. 38-1, p. 237. Puede accederse al texto completo en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-38-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-38-1.PDF#page=1)

<sup>20</sup> [https://www.ccoo.es/noticia:339810--El\\_Gobierno\\_tras\\_acordarlo\\_con\\_CCOO\\_y\\_UGT\\_modificara\\_el\\_subsidio\\_para\\_mayores\\_de\\_55\\_anos](https://www.ccoo.es/noticia:339810--El_Gobierno_tras_acordarlo_con_CCOO_y_UGT_modificara_el_subsidio_para_mayores_de_55_anos)

<sup>21</sup> Véase, en especial, la exposición de motivos del RDL 20/2012.

<sup>22</sup> Para un estudio de los efectos de esta reforma en el subsidio (y en otros aspectos del desempleo y de la regulación general de la Seguridad Social), *vid.* FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., “Reformas en materia de Seguridad Social y Empleo derivadas de la crisis económica (Ley 3/2012, de 6 de julio, y Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio)”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos : recursos humanos*, 353, 2012, pp. 100-114. Con carácter más general también puede consultarse, García-Perrote Escartín, I.; Mercader Uguina, J. R. (eds.), *La regulación*



el límite se fijó precisamente en tal edad<sup>23</sup>. De otra, también se especificó que para obtener el subsidio el trabajador debía tener cumplida la edad de cincuenta y cinco años en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo; o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio. Para que no hubiera lugar a dudas de que se cerraba a la puerta a la posibilidad de acceder a la protección del subsidio por el mero cumplimiento de la edad, aunque el resto de requisitos se cumplieran en un momento diferente, se derogó el art. 7 del RD 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (en adelante, RD 625/1985<sup>24</sup>).

Pues bien, frente a esto, el RDL 8/2019 ha procedido a reducir la edad de acceso de 55 a 52 años, volviendo de nuevo a la regulación de 1989, y a suprimir el requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, lo que implica que se podrá tener acceso cuando se cumpla esa edad con independencia de las circunstancias que acompañen tal situación. Añade la exposición de motivos que, de esta forma se recoge «la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión». En efecto, la jurisprudencia había admitido la posibilidad de acceder al subsidio de prejubilación, aunque se hubiera agotado la protección por desempleo con anterioridad al cumplimiento de dicha edad e incluso aunque no se hubiera mantenido su inscripción ininterrumpida, mediante una interpretación flexible de los requisitos vigentes<sup>25</sup>. Lo que se hace en este caso es incorporar al texto legal esa línea jurisprudencial, cubriendo el vacío normativo existente<sup>26</sup>.

*del mercado laboral: un análisis después de la publicación de la Ley 3/2012*, Lex Nova, Valladolid, 2012, pp. 654-658. Sempere Navarro, A. V., “Medidas sociolaborales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (RDLEY 20/2012, de 13 julio)”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, vol. 5, 5, 2012, pp. 15-48.

<sup>23</sup> El RDL. 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social (BOE 01-04-1989, N.º. 78) rebajó la edad de acceso a los 52 a cambio de introducir el requisito de la cotización durante seis años.

<sup>24</sup> BOE 07/05/1985, núm. 109.

<sup>25</sup> SSTs 20 de junio de 2007 (R.º 1093/2006), de 14 de febrero de 2005 (R.º 1612/2004), 11 de noviembre de 2003 (R.º 3268/2002), 30 de abril de 2001 (R.º 1575/2000) y 17 de abril de 2000 (R.º 3086/1998).

<sup>26</sup> La redacción quedaría como sigue: «si en la fecha en que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en los apartados anteriores, los trabajadores no hubieran cumplido la edad de cincuenta y dos años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar el subsidio cuando cumplan esa edad. A estos efectos, se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días, no computándose los periodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario». De otra parte, como explicamos en el apartado anterior, el RDL 6/2013 derogó art. 7.3 RD 625/1985, sin que, por el momento, se haya recuperado su contenido. No obstante, entendemos que el tenor literal del art. 274.4 LGSS es lo suficientemente clara como para que esto constituya un problema.

En segundo lugar, el RDL. 20/2012 modificó la duración del subsidio, retrotrayéndola a la regulación anterior a la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible<sup>27</sup>. En la versión original, este subsidio se extendía hasta el momento en que el trabajador alcanzara la edad que le permitiera acceder a la pensión contributiva de jubilación en cualquiera de sus modalidades, lo que significaba que el desempleado que reunía los requisitos para causar la pensión de jubilación antes de la edad ordinaria veía extinguido su subsidio por acceder a la jubilación anticipada. Posteriormente, la norma aludida, con una filosofía de alargamiento de la vida laboral, rebajó tales exigencias, determinando que la duración del subsidio abarcaría como máximo hasta alcanzar la edad ordinaria exigida para causar el derecho a la pensión de jubilación<sup>28</sup>.

La reforma de 2012 supuso en este sentido una involución, no solamente porque entraba en abierta contradicción con el fin que decía perseguir, la prolongación de la vida activa, al acelerar el tránsito hacia la jubilación, lo que en la mayoría de los casos se caracteriza por su irrevocabilidad; sino por el efecto negativo que tenía en la pensión de jubilación, al forzar la aplicación de coeficientes reductores por jubilación anticipada<sup>29</sup>.

Pues bien, frente a este recorte, la reforma de 2019 opta por la versión vigente en el período 2002-2012, de tal forma que desde su entrada en vigor el subsidio se vuelve a percibir hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, esto es, 65 ó 67 años según los casos.

En tercer lugar, además de afectar la duración, la reforma también incidió en las dos prestaciones que integran el subsidio, la cotización y la prestación económica. Por lo que hace a la primera, se trata de unos elementos centrales de este subsidio pues durante su percepción la Entidad Gestora estará obligada a cotizar por la contingencia de jubilación, lo que la configura, junto a la duración, como un puente hacia la jubilación para el caso en que el trabajador no logre encontrar un nuevo puesto de trabajo. Pues bien, el RDL 20/2012 rebajó la base de cotización del 125 por ciento del tope mínimo a la cuantía de tal tope, modificación que, además, afectó a quienes ya lo estaban percibiendo.

<sup>27</sup> BOE 13-07-2002, N.º. 167. En adelante, Ley 35/2002

<sup>28</sup> En este sentido puede destacarse, a modo de elemento de reflexión adicional, que, a pesar de que el RDL. 5/2013 buscaba con carácter general la prolongación de la vida activa de los trabajadores de mayor edad, encontramos más elementos que sirven a esta función en el RDL. 20/2012 que, por ejemplo, afectó como vemos a la duración del subsidio. En un sentido similar, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y Bravo-Ferrer, M.; Valdés Dal-Ré, F.; Casas Baamonde, M.E., "La nueva regulación de la jubilación en el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores y promover el envejecimiento activo", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, N.º. 5, 2013, pp. 20-23.

<sup>29</sup> Fernández Orrico, F. J., "Reformas en materia de Seguridad Social y Empleo derivadas de la crisis económica (Ley 3/2012, de 6 de julio, y Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio)", cit., p. 105.

De otro lado, la cuantía del subsidio no se alteró, pues se mantuvo en el 80% del IPREM, es decir, 426 euros mensuales<sup>30</sup>. Sin embargo, para el supuesto de pérdida de un trabajo a tiempo parcial, se cambió la percepción íntegra por la proporcional a las horas previamente trabajadas, lo que sin duda impedía que el subsidio pudiera cumplir con su función de garantía de mínimo de subsistencia.

De nuevo, la reforma de 2019 va a deshacer el recorte incrementando la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 100 al 125 por ciento del tope mínimo de cotización vigente en cada momento y la eliminando los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial.

El último de los ámbitos afectados por la reforma 2012-2013 fue el de las rentas computables a los efectos del acceso al subsidio. En este caso, el cambio fue doble. De una parte, se modificó el segundo apartado del actual art. 275.4 LGSS para incrementar del 50 por ciento al 100 por cien del tipo de interés legal del dinero aplicable a los rendimientos patrimoniales que se tendrán en cuenta a los efectos de determinar los umbrales de renta que dan acceso al subsidio. De otra, se incorporaron las rentas familiares a los efectos del cómputo individual de rentas de tal suerte que, aunque el solicitante careciera de rentas inferiores al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, si tenía cónyuge y/o hijos menores de veintiséis años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entendía cumplido el requisito cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, superara el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

La introducción del elemento familiar en el cómputo del nivel de renta era criticable por dos motivos<sup>31</sup>. De una parte, porque implicaba una barrera de acceso y mantenimiento del subsidio muy intensa, lo que limitaba enormemente el ámbito de aplicación subjetiva del subsidio de prejubilación. A este respecto debe recordarse que va dirigido a un determinado grupo de trabajadores de edad avanzada caracterizados por sus especiales dificultades de acceso a un nuevo puesto de trabajo, lo que les hace caer frecuentemente en el paro de larga duración. De otra, porque guarda poca coherencia con la configuración y naturaleza jurídica del subsidio: «lo decisivo aquí no es en principio la situación familiar, sino la propia situación personal ante el mercado de trabajo», pues su objeto principal es el de «atender las especiales dificultades que tienen ciertos colectivos para encontrar

<sup>30</sup> Nótese que el IPREM se ha incrementado desde entonces desde los 532,5 euros a los 537,84 euros actuales, esto es, 4,33 euros en siete años (en realidad en 9, porque la cuantía para 2012 era la misma que en 2010). De esta forma, la cuantía actual del subsidio asciende a 438,8 euros.

<sup>31</sup> Pérez del Prado, D., “La reforma de la protección por desempleo”, en García-Perrote Escartín, I., Mercader Uguina, J. R. (eds.) *Las reformas laborales y de seguridad social: de la Ley 11/2013, de 26 de julio al Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero*, Editorial Lex Nova, S.A., Valladolid, 2014, pp. 473-521.

un puesto de trabajo y hallar un medio de vida»<sup>32</sup>). De ahí que no tenga sentido imponerles condicionantes de naturaleza colectiva cuando se trata de un subsidio de marcado carácter individual, si es que tales elementos tienen sentido en la protección por desempleo<sup>33</sup>.

Pues bien, frente a esta importante barrera de acceso, el RDL 8/2019 elimina la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio. Nótese que con esto se deshace el principal recorte, el establecido por el RDL 6/2013, pero se deja indemne el que introdujo el RDL 20/2012, el relativo al porcentaje del tipo de interés legal del dinero vigente aplicable a efectos de considerar las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, en lo que hace al requisito de carencia de rentas. El motivo de no haber corregido esta segunda medida puede deberse a su alcance general, pues no afecta solamente al subsidio de prejubilación.

Dicho esto, debe recordarse que la reforma en este punto lo que aporta, todo lo más, es seguridad jurídica, pues este cambio particular había sido expulsado de nuestro ordenamiento jurídico por la STC 61/2018, de 7 de junio (R° 3688/2013)<sup>34</sup>, que declaró nula la modificación introducida en el actual art. 275.2 LGSS por el RDL 5/2013, esto es, la consideración de las rentas familiares a los efectos de acceso y el mantenimiento del subsidio. Tal declaración de nulidad no se basó, sin embargo, en un motivo de fondo, sino de forma. A juicio del Alto Tribunal, las medidas adoptadas no cumplían con el requisito constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad exigidas por el art. 86 CE para la adopción de Reales Decretos-Leyes: «de lo expuesto se deduce que ni en la exposición de motivos de la norma ni en el debate parlamentario de convalidación ni en la memoria de impacto normativo se indica que tales modificaciones traten de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituyan una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6 (R° 116/1983)<sup>35</sup>».

<sup>32</sup> López Gandía, J., “El subsidio de desempleo y las responsabilidades familiares”, *Actualidad laboral*, 2, 1986, p. 1834.

<sup>33</sup> También se ha dicho que la medida podía tener un claro componente de género «ya que será más habitual que afecte a mujeres, ya que será más frecuente que sus parejas sigan en activo o bien sean ya pensionistas, lo que impedirá a aquéllas acceder a este subsidio». Gala Durán, C., “Análisis crítico de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad como vía de transición hacia la jubilación”, en VVAA (ed.) *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, 2015, p. 279.

<sup>34</sup> Un nuevo caso de lo que se ha llamado la conversión de la norma implícita en norma explícita. Molina Navarrete, C., “¿«Espíritu social», «técnica maquiavélica»? el «derecho» que queda de las «leyes de viernes social» al desvanecerse su «humo político»”, *RTJSS.CEF*, vol. 433, 2019, p. 15.

<sup>35</sup> El RDL 8/2019 es muy consciente de lo que le sucedió a la reforma anterior, hasta tal punto que se cuida mucho de especificar los motivos que, a su juicio, justifican la extraordinaria y urgente

Para salvar el vacío normativo, el SEPE dictó la Instrucción del SEPE de 25 de julio de 2018 en la que establecía los criterios de actuación aplicables a partir del 7 de julio de ese mismo año y que, en síntesis, venía a aplicar el criterio individual de rentas, obviando el familiar, a las solicitudes iniciales o de reanudación que se presentaran a partir de la mencionada fecha. Con la reforma del RDL 8/2019 se positiviza lo que ya existía jurídicamente hablando.

Al margen de este viaje de ida y vuelta (o de varias idas y vueltas en algunos casos), y para cerrar este apartado, cabe preguntarse cuál su impacto real sobre el subsidio, tanto de los recortes como potencialmente de la nueva etapa que ahora se inicia.

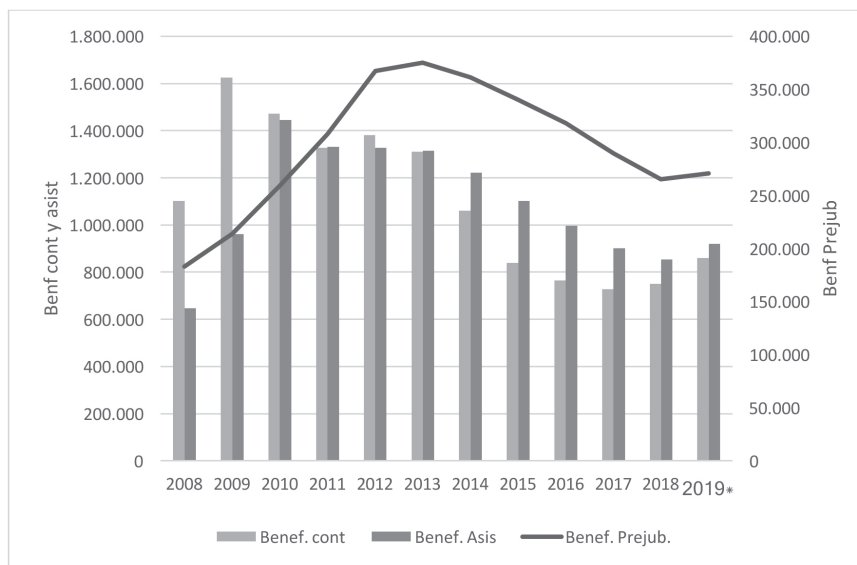
Por lo que hace a los primeros, lo cierto es que su evaluación no resulta una tarea fácil, pues el número de beneficiarios depende de otras variables, entre las que destaca el flujo de parados y de beneficiarios que se registra en cada momento temporal. Esto implica que un descenso el número de beneficiarios del subsidio de prejubilación no tiene por qué deberse, o no solamente, a los efectos de los recortes, sino también porque el número total de beneficiarios, de todas las prestaciones por desempleo, esté bajando.

De acuerdo con el siguiente gráfico, esto es precisamente lo que sucedió a partir de 2013. El número de beneficiarios del subsidio de prejubilación (la línea) descendió, pero es que también estaban descendiendo el de prestaciones contributivas y del resto de subsidios asistenciales. No obstante, el comportamiento de uno y otras es diferente. Mientras que el descenso en el número de beneficiarios de prestaciones comienza a caer en 2009 y el de subsidios en 2010, para el subsidio de prejubilación esto no ocurre, precisamente, hasta que se aprueban las reformas. Si a esto le añadimos que el paro de larga duración afecta en mayor medida a esta franja de edad, entonces podemos también descartar que la reducción del número de beneficiarios se debiera a su salida hacia el empleo<sup>36</sup>. En suma, aunque de los datos no reflejen con claridad el impacto exacto, parece plausible concluir que las reformas propiciaron un recorte no menor del número de beneficiarios.

necesidad. De la lectura de la exposición de motivos parece deducirse que la estrategia gubernamental consiste fundamentalmente en justificar su acción normativa sobre la base de que, si en determinadas ocasiones, las reformas estructurales frecuentemente ligadas a recortes, han encontrado justificación suficiente ante los ojos del Tribunal Constitucional, con mayor motivo debiera admitirse la misma justificación si de lo que se trata es de revertir un recorte que permitirá acceder a una mejor cobertura a 379.465, según los datos del gobierno. En todo caso, con independencia de valoración que pueda suscitar el motivo dado por el ejecutivo para justificar la extraordinaria y urgente necesidad, al menos se explicita uno, cosa que no ocurrió con la anterior reforma de este subsidio Rojo Torrecilla, E., "Notas sobre el contenido del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo", *El Blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 2019, fecha de consulta en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2019/03/estudio-del-real-decreto-ley-62019-de-1.html>.

<sup>36</sup> Debe recordarse que, con carácter general, para todas las prestaciones por desempleo, la caída del número de beneficiarios, se tradujo, hasta que se inició la recuperación, en una bajada de la tasa de cobertura.

Gráfico 4. Beneficiarios según tipo de prestación



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MTESS.

De otra parte, por lo que hace al potencial impacto de la reforma de 2019, según los datos del propio Gobierno reflejados en la exposición de motivos, ésta beneficiará a 379.465 personas, de las cuales 12.000 son desempleados que actualmente cobran el subsidio de forma parcial y pasarán a percibirlo a tiempo completo; 265.465 son actuales beneficiarios del subsidio que verán mejoradas sus cotizaciones; y 114.000 son desempleados que no tienen derecho al acceso a la protección contributiva ni asistencial y que, con esta reforma, pasan a estar cubiertas por el sistema de protección por desempleo a través de este subsidio. Fijándonos en esta última cifra, sin duda la más interesante, y contrastándolo con las que mostrábamos en el Gráfico 4, el Gobierno cuenta con más que recuperar el nivel previo a 2013, pasando de los mencionados 265.465, cifra con que se cerró 2018, a 379.465. En el punto álgido de este subsidio, en 2013, cubrió a 375.299 beneficiarios. No obstante, debe tenerse en cuenta que la tasa de paro en aquel momento era más de diez puntos superior y la de larga duración más de cinco<sup>37</sup>, con lo que quizá el cálculo es algo optimista.

Aún así, parece que la reforma del subsidio ha propiciado una auténtica avalancha que habría terminado por colapsar las maltrechas oficinas del Servicio

<sup>37</sup> Según Eurostat, la tasa de desempleo de larga duración se situó en el 13% en 2013, mientras que cerró 2017, último año disponible, en el 7,7%. Para la tasa de paro general, nos remitimos al Gráfico 5.

Público de empleo. Según se pudo leer en prensa<sup>38</sup>, la tramitación del subsidio se encuentra paralizada debido a las «lagunas» y la «redacción apresurada» del Real Decreto-Ley, aunque también reconoce que ha habido un alto número de peticiones desde su entrada en vigor, unas 56.000. Tal ha sido la situación y la polémica suscitada, que el propio Ministerio se ha visto obligado a publicar una nota de prensa aclaratoria<sup>39</sup>.

Aunque el RDL 8/2019 adolece de importantes defectos de técnica legislativa, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado, no parece que ésta sea la causa de los problemas de tramitación del subsidio, sino más bien el incremento en el número de peticiones. Los problemas técnico-jurídicos que se mencionaron al hilo de la polémica no son nuevos, ni tienen que ver con la reforma, aunque sí se le puede reprochar que no aprovechara la ocasión para resolverlos.

Tal es el caso de las dudas en torno al cómputo recíproco de cotizaciones de otros regímenes y, en particular, del RETA, en lo que hace al período de carencia exigido para la jubilación y el desempleo<sup>40</sup>; o al acceso al subsidio a través de la RAI, rechazada hasta hoy por la doctrina judicial<sup>41</sup>.

Los problemas de técnica jurídica se observan de forma clara y contundente en el resto de medidas de protección social. A su estudio dedicaremos las páginas que siguen.

### 3. OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El RDL 8/2019 introduce también una serie de medidas en el ámbito de la Seguridad Social de un calado menor comparado con el anterior, como refleja la propia exposición de motivos cuando agrupa la descripción de todas ellas de forma separada y conjunta. Como veremos, en algunos casos se trata de rescatar algunas de las medidas sociales que sucumbieron con el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, como ocurrió con el subsidio de prejubilación; en otros, se aprovecha simplemente el trámite para enmendar algún olvido u error previo.

La primera de esas medidas se contiene en el art. 2, que prevé el incremento de la asignación económica por hijo a cargo hasta los 341 euros anuales (desde los

<sup>38</sup> <https://www.elmundo.es/espana/2019/04/01/5ca10f7921efa041038b45df.html>

<sup>39</sup> <http://prensa.mtramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/3507>

<sup>40</sup> En el primer caso, se aplican las normas relativas al cómputo recíproco de cotizaciones (STSJ Andalucía 01-10-2009 -Rº 3477/2009-); en el segundo, no es posible el cómputo porque las prestaciones por desempleo y cese de actividad no son equivalentes (art. 12.3 RD 1541/2011).

<sup>41</sup> STSJ Valencia 30-11-2017 (Rº 3693/2016)



291 euros<sup>42</sup>) y hasta los 588 euros anuales en el caso de las familias en situación de pobreza severa, lo que se establece en función de los ingresos, el número de integrantes del hogar familiar y la edad (según sean mayores o menores de 14 años). Esta medida se recogía en la DA 44<sup>a</sup> del mencionado proyecto de presupuestos y ha sido rescatada, además de por la presente norma, por el RDL 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (en adelante, RDL 28/2018)<sup>43</sup>. En particular, esta última actualizó únicamente la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con discapacidad (con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, 4.704,00 euros/año; si es igual o superior al 75 por ciento y con necesidad de concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida, 7.056,00 euros/año<sup>44</sup>); siendo RDL 8/2019 el que procediera ha actualizar el resto (salvo la asignación económica por hijo o menor a cargo con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento que no varía: 1.000,00 euros/año).

De lo dicho hasta aquí se deduce claramente la defectuosa técnica legislativa empleada, actualizando en dos Reales Decretos-Leyes lo que estaba previsto con anterioridad en el proyecto de presupuestos. De hecho, se llega a solapar la regulación de los límites de ingresos para el acceso a las prestaciones, estableciéndose exactamente las mismas cuantías y los mismos supuestos tanto en el Anexo del RDL 28/2018 como en el art. 2.2 del RDL 8/2019<sup>45</sup>.

Al margen de esto, lo cierto es que la medida es bienvenida, no solamente en lo que hace a la actualización de las muy exiguas prestaciones en materia de protección de la familia, sino porque ensanchan el ámbito de actuación de este tipo de políticas, con el objetivo de establecer en un futuro, según la nota hecha pública por el Gobierno, un “ingreso mínimo vital”<sup>46</sup>. De hecho, con la reforma de 2019 se crea ya la mencionada cuantía agravada para el caso de menores en riesgo de pobreza severa. En todo caso, se nos antoja largo el camino hasta alcanzar tal meta.

En España, tradicionalmente estas políticas han sido las grandes olvidadas<sup>47</sup>, cubriéndose la protección de las necesidades familiares a través de otro tipo de

<sup>42</sup> DA. 46<sup>a</sup> Ley 6/2018

<sup>43</sup> BOE 29-11-2018, núm. 314.

<sup>44</sup> Las cuantías anteriores era 4561,20 euros y 6842,40 euros respectivamente (DA 46<sup>a</sup> Ley 6/2018).

<sup>45</sup> Por cierto, que el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2019 fijaba tales límites de forma más compleja, en función del número de hijos y relacionándolos con la cuantía a percibir.

<sup>46</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad/Documents/2019/150119-SanidadPGE.pdf>

<sup>47</sup> El gasto en familias e infancia en España es inferior a la media de la Unión Europea. Mientras que nuestro país dedica un 5,3% del gasto social a este tipo de políticas, la media europea alcanza el 8,4%.



prestaciones y, en particular, el desempleo, que persiguen objetivos muy distintos. El resultado es, como pone de manifiesto el propio Gobierno en la exposición de motivos de la norma que analizamos, una situación ciertamente alarmante. Así, en el año 2017 la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) para menores de 16 años alcanzó el 31%, siete puntos porcentuales por encima de media de la Unión Europea. 630.000 niños viven en hogares en situación de pobreza severa, con rentas inferiores al 25% de la mediana de ingresos equivalentes.

En segundo lugar, el art. 3 procede a incrementar las cuantías mínimas de la pensión contributiva de incapacidad permanente total para menores de 60 años. En concreto, se eleva de 5.720,40 euros fijados para 2018 cuando se tiene cónyuge a cargo o unidad económica unipersonal<sup>48</sup>, a 6.991,60 euros; y de 5.888,78 cuando se tiene cónyuge no a cargo, a 6.930,00 euros. Como puede comprobarse el incremento es bastante notable, de un 22% en el primer caso y un 19% en el segundo. De acuerdo con la exposición de motivos, el Gobierno justifica la subida por la imposibilidad de reincorporarse al mercado laboral, «especialmente cuando el acceso a dicha situación se produce a partir de determinadas edades en que la falta de cualificación o conocimientos ha llevado a prolongar esta situación hasta el acceso a la pensión de jubilación»<sup>49</sup>. Al margen de lo anterior, por muy positivo que nos parezca, cuesta de nuevo entender cuál es el motivo para llevar esta subida a este Real Decreto-Ley, cuando el RDL 28/2018 tenía como objetivo, precisamente, la revalorización de las pensiones públicas.

En tercer lugar, el art. 4 se modifica la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero<sup>50</sup>, con el objetivo de adecuar su catálogo de prestaciones a las novedades reguladas por el RDL 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación<sup>51</sup> (en adelante, RDL 6/2019). Se introduce, por tanto, la nueva prestación por ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, así como se adecuan las referencias a maternidad y paternidad a la nueva denominación de nacimiento y cuidado del menor, remitiendo, para su regulación a lo dispuesto en LGSS.

Se trata, por consiguiente, de una medida que no estaba prevista en el proyecto de Ley de Presupuestos, sino que arranca de un Real Decreto-Ley previo, aprobado por el Consejo de Ministros tan sólo una semana antes. Sorprende de nuevo que una

<sup>48</sup> DA 51ª.Tres Ley 6/2018.

<sup>49</sup> Aunque no se hace mención expresa, pues la pensión se establece para los menores de 60 años, la Ministra de Trabajo ligó la medida a los mayores de 45 años y sus dificultades de reincorporarse al mercado de trabajo que, en este caso, serían dobles, dada su incapacidad para el ejercicio de la profesión habitual. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/EnlaceTranscripciones2019/080319-trabajo.aspx>

<sup>50</sup> BOE 22-10-2015, núm. 253.

<sup>51</sup> BOE 7-3-2019, núm. 57.

misma reforma se haga a través de dos Reales Decretos-Leyes diferentes, máxime cuando para el sector marítimo-pesquero ya se reconocían las antiguas prestaciones de paternidad y maternidad. Así, acierta el RDL 8/2019 cuando viene a reconocer que no tendría ningún sentido dejarlo fuera de la reforma de las prestaciones parentales, si bien la extraordinaria y urgente necesidad no debiera basarse, o no sólo, en el olvido del legislador, sino en los mismos motivos que justificaron la adopción de aquella: la garantía de un derecho fundamental ante un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos en materia de igualdad de trato entre mujeres y hombres<sup>52</sup>.

En cuarto lugar, se incluye otra medida que no estaba prevista en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino que resulta, como el anterior, de una corrección o modificación de un Real Decreto-Ley anterior. En efecto, el art. 5 de la norma que venimos analizando establece una reducción de cuotas para los trabajadores encuadrados en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios. En concreto, a los trabajadores que hubiesen realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en el año 2018, se les aplicará a las cuotas resultantes durante los periodos de inactividad en 2019 una reducción del 14,6%.

El motivo que explica el establecimiento de esta reducción es el siguiente. Una de las principales singularidades de la cotización en este Sistema Especial es que, durante la situación de inactividad dentro del mes natural, es el propio trabajador agrario el responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar y del ingreso de las cuotas correspondientes, a cuyo efecto se toma en consideración la base mínima por contingencias comunes correspondiente al grupo 7 de la escala de grupos de cotización del RGSS. La entrada en vigor del RDL 28/2018 ha supuesto un incremento en dicha base de alrededor de un 22% para el año 2019, debido al aumento de las bases mínimas de cotización en el porcentaje experimentado para el año 2019 por el SMI.

Por consiguiente, el objetivo fundamental de la reducción es el de paliar las dificultades que estos trabajadores en situación de inactividad podrían tener para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de cotización a la Seguridad Social, dada la fuerte subida de las bases de cotización. A este respecto, la TGSS ya había autorizado el diferimiento del pago de cuotas durante los periodos de inactividad correspondientes a los meses de enero a abril de 2019, por lo que la reducción se erige como un complemento de la anterior para facilitar el pago de cotizaciones<sup>53</sup>.

La última de las medidas objeto de nuestro análisis tampoco estaba prevista en el proyecto de Ley de Presupuestos. En concreto, el art. 6 reforma el art. 249 ter LGSS a efectos de ampliar el plazo de solicitud de la situación de inactividad de artistas en espectáculos públicos. Se trata de nuevo de un cambio legislativo que

<sup>52</sup> Véase la exposición de motivos del RDL 6/2019.

<sup>53</sup> En este caso el legislador justifica la extraordinaria y urgente necesidad en el hecho de que resulta imperioso que la medida entre en vigor y surta efectos durante el ejercicio 2019.

viene a enmendar una norma anterior, el RDL 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía<sup>54</sup>, que a su vez daba cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el informe de la Subcomisión para la elaboración del Estatuto del Artista aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de septiembre de 2018. En particular, entiende el Gobierno que ampliar el plazo de solicitud a cualquier momento del año, se adapta mejor a las necesidades de los artistas de espectáculos públicos. Son estas disfuncionalidades, provocadas por el propio ejecutivo en su norma anterior las que, a su juicio, amparan de nuevo la extraordinaria y urgente necesidad que justificarían la adopción de la medida.

Del sucinto examen de todas y cada una de estas actuaciones puede extraerse un elemento común respecto de la reforma del subsidio de prejubilación: su escasa trascendencia jurídica. En efecto, como en el caso anterior, bienvenidas son, especialmente si sirven para adecentar el inconcebible nivel de algunas prestaciones nuestro sistema de Seguridad Social, como las familiares, que están muy lejos de poder cubrir los mínimos de subsistencia, esto es, de ser mecanismos eficaces de lucha contra la pobreza. Pero dicho esto, se ha perdido una buena oportunidad de ir más allá y plantear las reformas en profundidad que buena parte de las políticas sociales necesitan.

Esto en el mejor de los casos (el art. 2 y las prestaciones por hijo a cargo y, si acaso, el art. 3, la cuantía mínima de las pensiones por incapacidad permanente), porque en el resto no son más que meros retoques técnicos, en algunas ocasiones debidos a las prisas y/o mala técnica legislativa del Ejecutivo, que son también bienvenidos, pero habrá que ver si pasan el filtro de la extraordinaria y urgente necesidad.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿Y AHORA QUÉ?**

Comenzábamos este estudio con un cambio de escenario que invita a la esperanza. Ha sido mucho el daño causado por la Gran Recesión y hemos de poner el mayor de los esfuerzos en revertir lo antes posible sus terribles secuelas. No es posible ni admisible socialmente que más de un lustro después de haber salido de la crisis aún sintamos sus efectos. En este sentido, bienvenidos sean las reversiones de recortes y la mejora de derechos, pero las medidas de protección social contenidas en el RDL 8/2019 están lejos de ser de la suficiente entidad como para hacernos olvidar la crisis. Esta afirmación tan rotunda puede justificarse sobre la base de dos argumentos, uno de carácter general y otro particular en relación a la medida estrella del Real Decreto-Ley.

<sup>54</sup> BOE 29-12-2018, núm. 314.

Comenzando por el general, tiene el RDL 8/2019 mucho de lo que se ha venido a denominar “técnica inflacionaria” o “humo”<sup>55</sup>, es decir, normas cuyos efectos prácticos son más bien limitados, por no mencionar la deficiente técnica legislativa que da pie a continuas correcciones. Buena parte de los preceptos aquí estudiados podían haberse incluido en normas previas. En buena medida también existen dudas razonables acerca de que revisan la entidad suficiente y tengan tal naturaleza como para tener que ser aprobados con extraordinaria y urgente necesidad. Cualquiera de las dos causas que hipotéticamente pudieran explicar tal deriva legislativa son igualmente alarmantes, pues no son motivo suficiente para justificar la adopción de Real-Decreto Ley ni el olvido, ni el comportamiento deliberado con vistas a engordar los “viernes sociales”.

Se ha criticado, no sin razón, el uso abusivo del Real Decreto-Ley tanto en tiempo de crisis como en época de bonanza, poniendo de manifiesto cómo determinados objetivos políticos han justificado el empleo de esta técnica legislativa excepcional como si de la vía ordinaria se tratara<sup>56</sup>. Si bien los contextos en los que debieran evaluarse la validez del uso de esta técnica legislativa no son análogos en uno y otro tiempo, pues no es equiparable la situación de un Gobierno apoyado por un Parlamento en el que su grupo cuenta con mayoría absoluta en ambas Cámaras, con la de otro que emplea el Real Decreto-Ley de forma defensiva ante situaciones de bloqueo de grupos minoritarios pero con mayoría en la Mesa; lo cierto es que ambos casos muestran muy a las claras la situación de deterioro de nuestro Estado de Derecho, en el que ningún otro poder de Estado ha sido capaz, actuando como contrapoder, de limitar actuaciones que claramente sobrepasan lo razonable y deterioran las instituciones.

Por lo que hace al argumento particular, bien habría merecido el subsidio de prejubilación, o la protección asistencial por desempleo o, incluso, el conjunto del sistema ser el protagonista indiscutible de este o cualquier otro Real Decreto-Ley, Proyecto o Propuesta de Ley. Frente a la necesidad de resolver los problemas estructurales de nuestro sistema de protección por desempleo, el legislador se ha limitado a devolver al subsidio a la situación pre-crisis, lo cual puede ser valorado positivamente en la medida en que se revierte el duro recorte afligido a uno de los colectivos más delicados desde el punto de vista de su inserción laboral. Pero, al margen de esto, cabe preguntarse ¿y ahora qué? Los mismos problemas y las mismas deficiencias de que adolecían tanto el subsidio como el conjunto del sistema siguen ahí<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Molina Navarrete, C., “¿«Espíritu social», «técnica maquiavélica»?”, cit., pp. 5-27.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 5-8.

<sup>57</sup> Reproduzco aquí buena parte de las propuestas que dejara en Pérez del Prado, D., “El subsidio de prejubilación: un viaje de ida y vuelta con final incierto”, en de la Puebla Pinilla, A., Mercader Uguina, J. R. (eds.) *Tiempos de reformas laborales: En busca de la competitividad empresarial y la cohesión social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

Por lo que hace al subsidio, si bien lo ideal sería que cualquier reforma de esta modalidad estuviera enmarcada en otra más general relativa al conjunto del sistema o del nivel asistencial, lo cierto es que existen elementos específicos de éste sobre los que resulta imprescindible reflexionar y actuar. El primero de ellos es sin lugar a dudas el de los incentivos. Los estudios realizados evidencian que este subsidio particularmente podría desincentivar el retorno al trabajo<sup>58</sup>, a la vez que atiende a un colectivo para el que las investigaciones también muestran unas claras dificultades de inserción laboral.

Paliar este efecto indeseado resulta por consiguiente central en cualquier propuesta de reforma del subsidio, pero sin que ello tenga que ser necesariamente sinónimo de un endurecimiento en los requisitos de acceso o mantenimiento, pues lo contrario implica cebarse con los más vulnerables. Hay que tener en cuenta que una de las finalidades de este subsidio es la de servir como «puente» o «enlace»<sup>59</sup> hacia la jubilación, asumiendo la cruda realidad de que, en los casos más graves, no hay esperanza. Habrá por tanto sujetos en la franja de 52-67 años que no volverán a encontrar un trabajo o no volverán a hacerlo de una forma relativamente estable. Endurecer los requisitos de acceso y mantenimiento significa simple y llanamente arrojarlos a la desprotección y, lo que es más grave, en un momento trascendental, pues tal situación afectará irremediablemente a la calidad de vida que disfruten durante la jubilación.

Así las cosas, ¿cómo hallar la cuadratura del círculo?, ¿resulta posible disminuir los desincentivos a la vez que se garantiza una adecuada protección social? Lógicamente las fórmulas mágicas no existen, pero lo que sí está claro es que para reducir los desincentivos la estrategia más oportuna no debiera basarse en las políticas pasivas, sino en las activas. Mirar a lo que están haciendo otros puede resultar de utilidad. Así, por ejemplo, en Portugal ligan el conjunto del nivel asistencial (no un subsidio solo) a una especie de programa próximo a lo que aquí llamamos escuelas taller y casas de oficios<sup>60</sup>; en Dinamarca, en el Reino Unido o en Alemania, cada desempleado recibe atención personalizada en función a sus concretas circunstancias en relación con el desempleo.

El problema de esta alternativa es que en nuestro Estado Autonómico requeriría una coordinación más estrecha con las Comunidades, además de una acción conjunta y coordinada enfocada a los mayores de 52, beneficiarios o no de

<sup>58</sup> Toharia Cortés, L.; Arranz, J. M.; García Serrano, C.; Hernanz, V., *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Madrid, 2009. "genre": "FIPROS", "event-place": "Madrid", "number": "26", "author": [{"literal": "Toharia Cortés, L."}, {"literal": "Arranz, J. M."}, {"literal": "García Serrano, C."}, {"literal": "Hernanz, V."}], "issued": [{"date-parts": [{"year": "2009"}]}], "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"

<sup>59</sup> Toscani Giménez, D., *El subsidio de prejubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 14.

<sup>60</sup> Basterra Hernández, M., "De la protección frente al desempleo a la renta básica universal: Un análisis comparativo entre España y Portugal", *Revista de información laboral*, 12, 2018, pp. 33-55.

este subsidio. En el ámbito de las políticas activas de empleo se han emprendido importantes reformas en los últimos años que, sin embargo, han adolecido del mismo problema central que las pasivas: la falta de una estrategia clara de hacia dónde encauzar no solamente las activas, sino también y muy especialmente, sus interrelaciones con las pasivas, como el caso de los mayores de 52 años claramente atestigua.

Asumiendo esta premisa, resultaría más fácil emprender algunas otras reformas que mejoraran la configuración jurídica de este subsidio, como las tendentes a reforzar su asistencialidad. En este marco, por qué no podemos plantearnos si sigue siendo deseable exigir el requisito de los seis años cotizados al desempleo, máxime cuando se requiere haber cumplido con unos mínimos de cotización en el ámbito de la jubilación; si debería incluirse el supuesto en el que se cumplen con los requisitos de acceso a la jubilación precisamente con las cotizaciones del subsidio; o si debería facilitarse el acceso desde otras fórmulas de protección como la RAI.

Pero podemos también no conformarnos con mejorar el subsidio y abordar la reforma del conjunto del nivel asistencial de protección por desempleo. De hecho, esta opción sería más eficiente y congruente que la anterior. A este respecto, el mínimo imprescindible parece marcarlo la absorción de los programas extraordinarios «con el fin de adecuarlos plenamente al marco competencial vigente, de acuerdo con la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional, mejorando las condiciones de protección de las personas desempleadas y posibilitando la complementariedad entre los programas autonómicos y estatales, en los términos en los que se acuerde en el marco de dicho proceso de diálogo»<sup>61</sup>. Así, si la realidad habla por sí sola, si la aparición de tales programas son una muestra clara de la incapacidad de nuestro sistema de protección por desempleo para garantizar un adecuado nivel de cobertura en crisis largas, ¿por qué no abordar su reforma?, ¿por qué no sustituir medidas parciales por una reforma estructural? Podría argumentarse, no sin cierta lógica, que los envites de la crisis llevaron a la necesidad de tener que adoptar estas soluciones coyunturales y parciales, pero precisamente por eso ahora nos encontraríamos en el momento idóneo para poder debatir con sosiego hacia donde encaminar la protección asistencial por desempleo.

En este debate, se me ocurre, podrían repensarse los requisitos de acceso y mantenimiento<sup>62</sup>; abordar si tiene sentido mantener el de responsabilidades familiares (y que el desempleo siga cubriendo parte de los riesgos que hoy no cubren

<sup>61</sup> DA. 2ª RDL 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (BOE 07-10-2017, núm. 242).

<sup>62</sup> Mercader Uguina, J.R.; Pérez del Prado, D., “Las políticas activas de empleo: eficiencia desde los principales mecanismos jurídicos”, en Mercader Uguina, J. R., Pérez del Prado, D. (eds.) *Reflexiones y Propuestas Sobre Protección Social y Empleabilidad Para Jóvenes y Parados de Larga Duración* | Mercader Uguina, Jesús R. y Pérez del Prado, Daniel, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 241-290, fecha de consulta 27 marzo 2019, en <http://www.dykinson.com/libros/reflexiones-y-propuestas-sobre-proteccion-social-y-empleabilidad-para-jovenes-y-parados-de-larga-duracion/9788491434337/>.

nuestras maltrechas políticas de familia<sup>63</sup>); determinar cuánto debe durar la protección, teniendo en cuenta que, a excepción del subsidio protagonista de este trabajo, nuestro nivel asistencial se caracteriza por otorgar una protección relativamente escasa desde un punto de vista temporal<sup>64</sup>, pero también sus posibles efectos sobre la búsqueda de empleo<sup>65</sup>; habría que revisar la cuantía que, no debe olvidarse, no está sirviendo hoy para garantizar los mínimos de subsistencia de acuerdo con los estándares internacionales (en España, la cuantía de los subsidios por desempleo se sitúa en torno al 30% del salario medio, muy por debajo del nivel de la pobreza<sup>66</sup>); o concretar la relación y delimitación con otras políticas próximas, como las desarrolladas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección social<sup>67</sup>.

Pero aún cabría una opción más eficiente y congruente incluso que la anterior, la reforma del conjunto del sistema de protección por desempleo en todos sus niveles<sup>68</sup>. Aquí, las posturas maximalistas llegan incluso a plantear su sustitución completa o parcial por mecanismos nuevos como la renta básica<sup>69</sup>.

Las opciones para reformar el sistema de protección por desempleo, como puede comprenderse, son infinitas, pero probablemente el debate que está en el trasfondo es si el sistema ha de evolucionar hacia un modelo más asistencial, en el que con menos se llegue a más personas, no porque se desee una menor protección, sino porque el sistema se centre más en la garantía de mínimos que en la sustitución de rentas. El problema radica en determinar “cuáles” han de ser esos mínimos y si no se corre el riesgo de sacrificar la hoy más generosa protección contributiva

<sup>63</sup> Tatay Puchades, C.; Fernández Prats, C., “Los subsidios por desempleo. Las peculiaridades del previsto para mayores de 55 años”, en Roqueta Buj, R., Tatay Puchades, C. (eds.) *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

<sup>64</sup> De la antigua UE de los 15, sólo Holanda y el Reino Unido presentan duraciones potenciales de los subsidios integrantes de su nivel asistencial inferiores a los nuestros. Fuente: Observatorio de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS-ISSA).

<sup>65</sup> Pérez del Prado, D., *Prestación por desempleo: intensidad, duración y control*, Lex Nova - Thomson Reuters, Valladolid, 2014.

<sup>66</sup> Consejo Económico y Social, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, CES, Madrid, 2013, p. 139. OCDE, *OECD Employment Outlook 2011- ¿Dónde se sitúa España?*, OCDE, Paris, 2011.

<sup>67</sup> Morón Prieto, R.; Moreno Solana, A., “Las rentas básicas y la protección por desempleo”, en Mercader Uguina, J. R., Pérez del Prado, D. (eds.) *Reflexiones y Propuestas Sobre Protección Social y Empleabilidad Para Jóvenes y Parados de Larga Duración* | Mercader Uguina, Jesús R. y Pérez del Prado, Daniel, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, fecha de consulta 27 marzo 2019, en <http://www.dykinson.com/libros/reflexiones-y-propuestas-sobre-proteccion-social-y-empleabilidad-para-jovenes-y-parados-de-larga-duracion/9788491434337/>.

<sup>68</sup> Monereo Pérez, J. L., *El sistema de protección por desempleo en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997. MONEREO PÉREZ, J. L., “El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma”, en Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Moreno Vida, M.N. (eds.) *La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presentes y futuras. Homenajes al profesor José Vida Soria, con motivo de su jubilación*, Comares, Granada, 2008.

<sup>69</sup> Uso el plural para dar cabida a las diversas nociones que se han dado para articular las diferentes propuestas que tienen un objetivo común: otorgar rentas que cubran los mínimos de subsistencia a un conjunto amplio de la población.



a cambio de nada o de menos, cayendo en la trampa de un sistema conducente a su propia desaparición<sup>70</sup>. Dicho de otra forma, la trampa de la asistencialización consiste en que las prestaciones sean tan raquílicas que no se garantice eludir la pobreza; su potencial, la posibilidad de tender a coberturas muy amplias.

Por lo que hace al hipotético papel que pudiera cumplir la renta básica en relación con el desempleo, se ha planteado que pudiera funcionar como una especie de tercer nivel de protección, para quienes no tuvieran acceso al desempleo o lo hubieran agotado, «un último recurso de la red de seguridad de los sistemas de protección pública»<sup>71</sup>. En este sentido, actuaría de forma complementaria al desempleo y conviviría con él. Pero también cabe la posibilidad de que éste y el conjunto de prestaciones de la Seguridad Social sean sustituidos por éstas modalidades de rentas<sup>72</sup>. El debate se ha avivado al calor de los efectos sociales de la digitalización<sup>73</sup>, hasta el punto de que no han faltado programas piloto que han buscado testar su aplicabilidad práctica<sup>74</sup>.

Una y otra alternativa no son incompatibles, ni entre sí, ni con el desempleo. De hecho, el sistema de protección por desempleo y, en particular, su nivel asistencial pueden ser una buena herramienta, un paso previo, en una estrategia que tendiera al desarrollo progresivo de una renta básica<sup>75</sup>. No son pocos los elementos

<sup>70</sup> En el sentido que vaticinaba Vida Soria, J., “¿Qué fue eso de la Seguridad Social?”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 2001, pp. 377-392.

<sup>71</sup> Monereo Pérez, J. L., “El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques”, en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2015, p. 209. equidad y nuevos enfoques\ \ uc0\u8221 {}, en {\i} La protecci\u0\u243 {} n por desempleo en Espa\u0\u241 {} a\ uc0\u8239 {}: XII Congreso Nacional de la Asociaci\u0\u243 {} n Espa\u0\u241 {} ola de Salud y Seguridad Social}, Ediciones Laborum, 2015, p. 209.”, plainCitation”:”Monereo Pérez, J. L., “El sistema español de protección por desempleo : eficacia, equidad y nuevos enfoques”, en *La protección por desempleo en España : XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2015, p. 209.”, noteIndex”:69, citationItems”:[{“id”:1311,“uris”:[“http://zotero.org/users/48177/items/XHZZ6VAN”],“uri”:[“http://zotero.org/users/48177/items/XHZZ6VAN”],“itemData”:{“id”:1311,“type”:"chapter",“title”:"El sistema español de protección por desempleo : eficacia, equidad y nuevos enfoques",“container-title”:"La protección por desempleo en España : XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social",“publisher”:"Ediciones Laborum",“page”:"125-238",“source”:"Dialnet",“title-short”:"El sistema español de protección por desempleo",“author”:[{“literal”:"Monereo Pérez, J. L."}],“issued”:[{“date-parts”:[["2015"]]}],“locator”:"209"}],“schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"}]

<sup>72</sup> Gimeno Ullastres, J.A., “Coste/beneficio de una renta básica”, en *XXII Encuentro de Economía Pública: Reformas y nuevos retos de los Estados de Bienestar: eficiencia y equidad*, 2016, Universidade de Vigo, 2015.2016.\nArtículo de Libro en Dialnet.”, language”:”spa”, author”:[{“literal”:"Gimeno Ullastres, J.A."}], issued”:[{“date-parts”:[["2015"]]}], schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} RAVENTÓS PAÑELLA, D., *La renta básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, 2001.

<sup>73</sup> Mercader Uguina, J. R., *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 239.

<sup>74</sup> Tal es el caso de diversas ciudades y regiones en EEUU Canadá, Namibia, varios Estados Latinoamericanos o Finlandia.

<sup>75</sup> Pérez del Prado, D., “El subsidio de prejubilación: un viaje de ida y vuelta con final incierto”, cit., p. 122.



que, ya en la configuración jurídica actual, comparten la protección asistencial por desempleo y la renta básica<sup>76</sup>, por lo que a través del ensanchamiento de aquél podría caminarse hacia una hipotética implantación futura de ésta. En este sentido la protección por desempleo puede ser, sin lugar a dudas un buen aliado en una estrategia de implantación de esta nueva fórmula de protección social.

En definitiva, las posibilidades eran y son infinitas en lo que hace a la reforma de nuestro sistema de protección por desempleo; la necesidad, acuciante. Frente a la eterna reforma de las pensiones, la protección por desempleo es la eterna olvidada. Frecuentemente recordada cuando ya es tarde, en plena crisis, emprendiendo entonces reformas parciales que suelen redundar en su empequeñecimiento, resolviendo más bien poco en cuanto a sus deficiencias, suele ser olvidada justo en el momento en que es menos necesaria, pero cuando más adecuada es su reforma: la recuperación. Estamos por tanto en el momento del ciclo económico y probablemente del político idóneos para iniciar un debate sosegado acerca del futuro del sistema de protección por desempleo. En este sentido me viene a la mente la célebre cita de Gramsci de la que solía echar frecuentemente mano nuestro tristemente desaparecido profesor Vida Soria: «frente al pesimismo de la razón, el optimismo de la voluntad».

<sup>76</sup> Basterra Hernández, M., “De la protección frente al desempleo a la renta básica universal”, cit.

