

**NATURALEZA JURÍDICA DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN: NUEVA
OPORTUNIDAD DE CLARIFICACIÓN A PROPÓSITO DEL ACCESO AL
SUBSIDIO ESPECIAL DE PREJUBILACIÓN.**

COMENTARIO DE LA STS DE 23 DE OCTUBRE DE 2019¹

Josep Moreno Gené²

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Lleida

Abstract

La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2019 contribuye de un modo decisivo a clarificar cuál es la naturaleza jurídica que cabe atribuir a la renta activa de inserción y, en particular, si la misma puede ser asimilada al subsidio por desempleo. El análisis de esta cuestión, sin embargo, no se aborda en esta resolución judicial de forma directa, sino como premisa necesaria a la hora de resolver la auténtica cuestión litigiosa objeto de dicha sentencia, que no es otra que la de determinar si el agotamiento de la renta activa de inserción puede satisfacer la exigencia de haber agotado una prestación de desempleo –contributiva o asistencial- exigida en su momento para poder acceder al subsidio especial de prejubilación.

The Judgement of the Supreme Court of 23 October 2019 decisively contributes to clarifying the legal nature that should be attributed to the jobseekers' allowance and, in particular, whether the same can be assimilated to the unemployment subsidy. The analysis of this matter is not, however, directly tackled in this court decision, but rather as a necessary premise when it comes to solving the true issue at stake to which this judgement refers, which is none other than that of determining whether expiry of the jobseekers' allowance can meet the requirement of a -contributory or welfare-unemployment benefit having expired, demanded at the appropriate time to be able to access the special subsidy for early retirement.

Title: Legal nature of the jobseekers' allowance (rai): new opportunity for clarification in relation to access to the special subsidy for early retirement. About the judgement of the Supreme Court (STS) of 23 october 2019.

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

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

Palabras clave: renta activa de inserción, subsidio por desempleo, seguridad social, fomento del empleo, Real Decreto-Ley 8/2019

Keywords: jobseekers' allowance, unemployment subsidy, social security, promotion of employment, Royal Decree-Law 8/2019

IUSLabor 2/2020, ISSN 1699-2938, p. 101-130.

DOI. 10.31009/IUSLabor.2020.i02.05

Fecha envío: 21.5.2020 | Fecha aceptación: 26.5.2020

Sumario

1. El fundamento de la renta activa de inserción y la indefinición de su naturaleza jurídica
2. La doctrina contenida en la STS de 23 de octubre de 2019
 - 2.1. El supuesto enjuiciado y la solución de instancia
 - 2.2. La solución dictada en suplicación: STSJ de Cataluña de 12 de abril de 2017
 - 2.3. La sentencia de contraste: STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010
 - 2.4. La doctrina de casación: la STS de 23 de octubre de 2019
3. La asimilación de la renta activa de inserción a las prestaciones por desempleo a los efectos del acceso al subsidio de prejubilación
4. Referencias bibliográficas

1. El fundamento de la renta activa de inserción y la indefinición de su naturaleza jurídica

El Estado de Bienestar que se diseñó durante el s. XX ha cumplido con más o menos éxito con la función de protección y de integración social de la mayor parte de la sociedad. En este sentido, con carácter general, los ciudadanos han visto cubiertas sus necesidades más vitales, ya sea a través de los salarios obtenidos como consecuencia de su propio trabajo –en una situación próxima al pleno empleo- o bien, en su defecto, por las diferentes prestaciones y servicios dispensados por el sistema de la Seguridad Social, especialmente aquellos previstos para los supuestos en que “excepcionalmente” no se tuviera capacidad o la posibilidad de trabajar.

Pese a ello, en los últimos años, tal vez ya décadas, el constante incremento del desempleo y la precariedad laboral –bajos salarios, eventualidad, trabajos a tiempo parcial, trabajos informales, etcétera-, junto con la progresiva disminución del ámbito de la protección dispensada por la Seguridad Social –endurecimiento de los requisitos para acceder, reducción de la calidad de las prestaciones, limitación temporal de las mismas, etcétera- ha comportado la generalización de los fenómenos de pobreza y de la exclusión social. En otros términos, la situación socio-económica actual caracterizada por elevadas tasas de desempleo estructural –masivo y de larga duración-, acompañada de la insuficiencia de los sistemas de protección social tradicional, han generado intensos procesos de “dualización” y exclusiones sociales³. En este sentido, se han apuntado tres elementos que han provocado y/o agravado estos procesos de exclusión social: el cambio de orientación de la acción del Estado, la degradación y devaluación del trabajo para amplias capas de ocupados y el crecimiento del desempleo y de las nuevas desigualdades sociales y económicas⁴, no en vano, el trabajo asalariado y los sistemas de protección social, con el complemento de la familia –la estructura tradicional de la cual también ha mutado- han sido hasta la actualidad los principales elementos de integración social⁵.

³ Vid. MONERO PÉREZ, José Luis y MOLINA NAVARRETE, Cristobal, “Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de “rentas mínimas de inserción” en España y en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 187, 1998, p. 79. Vid. También, RODRÍGUEZ CABERO, Gregorio, “Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar” en ALBARRACÍN, Jesús et alter (Comp.), *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*, Icaria-ISE, Barcelona-Madrid, 1993.

⁴ Vid. SANTOS ORTEGA, Jesús Antonio, MONTALBÀ OCAÑA, Carmen y MOLDES FARELO, Rocio, *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 275. Vid. también ESTÉVEZ GONZÁLEZ, Carmen, *Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, CES, Madrid, 1998, p. 30 a 35.

⁵ Vid. MORENO DOMÍNGUEZ, Mercedes, *La protección pública no contributiva frente a la exclusión social. Análisis jurídico-económico*, ACARL, Sevilla, 2004, p. 34 y 35. En esta misma dirección, ROJO TORRECILLA, Eduardo, “Protección social y rentas mínimas de inserción. De la cobertura económica al

Dentro de estos procesos de exclusión social de importantes capas de la sociedad se pueden distinguir, sin embargo, diversos estratos diferenciados: un primer grupo se encontraría formado por trabajadores precarios, que entran y salen periódicamente del mercado de trabajo, accediendo o no según las circunstancias a la correspondiente protección dispensada por la Seguridad Social. Estos trabajadores se encuentran en riesgo de caer en situaciones próximas a la pobreza y/o exclusión social, según el tiempo que se prolongue esta situación y según la protección que reciban de la Seguridad Social. Un segundo grupo comprende ya a aquellos colectivos, los cuales no han participado o, en su caso, han participado de forma marginal en el mercado de trabajo –trabajo sumergido, autoempleo, trabajo doméstico, etcétera– y, en consecuencia, no han accedido tampoco a la protección dispensada por la Seguridad Social. Este colectivo ya se encuentra en una situación real de pobreza y exclusión social, que los aleja no únicamente del mercado laboral, sino también del conjunto de la sociedad, pudiendo derivar fácilmente en situaciones más marginales de alcoholismo, drogodependencia, indigencia, delincuencia, etcétera (situaciones de marginación social)⁶. Ambos colectivos, a pesar de sus diferencias, comparten el ser los representantes de lo que se ha denominado como una nueva forma de pobreza, frente a la pobreza tradicional y que comprende, entre otros colectivos, los hogares encabezados por mujeres, los grupos más jóvenes hasta los 29 años, los desempleados de larga duración, las personas analfabetas o con un nivel bajo de estudios, los emigrantes, etcétera.

Aunque el fenómeno de la exclusión social no es nuevo, ya que ha existido siempre, en los últimos años se ha transformado en un fenómeno estructural de nuestra sociedad, que excluye a una parte de la población de las oportunidades económicas y sociales más básicas. En esta dirección, no se trata únicamente de una situación de falta de ingresos –pobreza absoluta o relativa–, sino que también comporta una ausencia de participación del sujeto en los diversos ámbitos de la vida laboral e incluso social, que puede llegar a comprender aspectos tan básicos como la vivienda, la educación, la salud, etcétera –exclusión social⁷–.

derecho de ciudadanía” en LÓPEZ LÓPEZ, Julia (Coord.), *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 99 a 102, pone de manifiesto los cambios socio-económicos y políticos operados a partir de los inicios de los setenta: envejecimiento de la población, transformación progresiva de las estructuras familiares y aumento de las familias monoparentales, persistencia de un nivel de desempleo elevado y de larga duración y aparición y desarrollo de nuevas formas de marginación y pobreza.

⁶ Vid. STANDING, Guy, “El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 109, nº 4, 1999, p. 499 y 500.

⁷ Una distinción entre los conceptos de pobreza –relativa y absoluta– y exclusión social en MORENO DOMÍNGUEZ, Mercedes, *La protección pública no contributiva...*, cit. p. 38 a 42.

Frente a estas nuevas formas de exclusión social, la Seguridad Social tradicional se ha mostrado ciertamente inoperante, no en vano, si atendemos a su nivel contributivo, como su propio nombre indica, los requisitos de acceso a la protección continúan siendo contributivos, excluyentes, por tanto, de determinados sectores que como se ha puesto de manifiesto no se han incorporado al mercado de trabajo o, en su caso, lo han hecho de una forma muy irregular⁸. En otros términos, dado que el nivel contributivo se basa en la previa cotización que genera el derecho a una prestación, la protección queda vinculada a la previa participación en el mercado de trabajo, tanto por lo que hace referencia al derecho a la misma, como a su intensidad y duración. En consecuencia, estando en crisis los supuestos sobre los que se apoya la protección social para el nivel contributivo de la Seguridad Social, es decir, un trabajo más o menos estable, la misma pasa a reproducir las previas desigualdades y exclusiones del mercado de trabajo del cual depende. Por tanto, la protección social basada en el principio contributivo reproduce las exclusiones y no sirve para evitar la pobreza⁹.

Ante la constatación de las dificultades de este nivel contributivo de la Seguridad Social para abarcar la problemática suscitada por las nuevas formas de pobreza y de exclusión social, se produjo una reacción para intentar proteger a colectivos en situación de necesidad anteriormente huérfanas de protección. En este sentido, se previó una pensión no contributiva de jubilación, de invalidez y de prestación por hijo a cargo, las cuales se van a sumar a los complementos a mínimos de las pensiones contributivas y al nivel asistencial de la protección por desempleo. Ahora bien, a pesar de esta ampliación del ámbito de la protección de la Seguridad Social, todavía quedaban fuera del mismo aquellas personas entre 18 y 65 años con capacidad para trabajar o, en todo caso, con una discapacidad inferior a la exigida para acceder a la pensión no contributiva de invalidez, las cuales, en la medida en que no se hubieran incorporado al mercado de trabajo o lo hubieran hecho de forma insuficiente, no podrían acceder a las prestaciones contributivas o, en su caso, habiéndolo hecho, ya las habrían agotado, ni tampoco podrían acceder al nivel no contributivo¹⁰.

⁸ Sobre las deficiencias e incapacidad de la protección dispensada por el sistema de la Seguridad Social para combatir la pobreza y la exclusión social vid. ESTÉVEZ GONZÁLEZ, Carmen, *Las Rentas Mínimas...*, cit. p. 51 y MONERO PÉREZ, José Luis y MOLINA NAVARRETE, Cristobal, “Un nuevo derecho social...”, cit. p. 79.

⁹ Vid. NOGUERA, José Antonio, “La renta básica y el principio contributivo” en RAVENTÓS, Daniel. (Coord.): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 71 y 72.

¹⁰ Para un estudio sobre el espacio de desprotección del sistema de Seguridad Social contributivo y asistencial que se pretende cubrir con la renta mínima de inserción vid. GARCÍA ROMERO, María Belén, *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999, p. 139 a 176.

Es éste el vacío que era necesario cubrir y que finalmente ha sido, solamente de forma parcial, cubierto por las rentas de inserción, ya sea la renta activa de inserción estatal o las rentas mínimas autonómicas¹¹. A tal efecto, con el fin de hacer frente a esta situación y, por tanto, para proteger a estos colectivos, se han desarrollado, a nivel estatal y a nivel autonómico, diversos programas que desde perspectivas diversas –desde la Seguridad Social las primeras y, desde la Asistencia Social las segundas–, intentan dar respuesta a estas “nuevas necesidades”. Nos referimos, fundamentalmente, a la renta activa de inserción y a las rentas mínimas autonómicas¹².

Por lo que respecta al primero de estos mecanismos, es decir, la renta activa de inserción, en la actualidad se encuentra regulada en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo (en adelante, Real Decreto 1369/2006)¹³.

Aunque la renta activa de inserción no ha abandonado los fundamentos en los que se basa el “*Welfare State*” sí que es cierto que supone un cambio en la conceptualización tradicional de la protección social, no en vano deja de ser definitivamente una simple medida asistencial reparadora, para adquirir una finalidad orientada a la creación de empleo. Esta transformación permite superar las críticas que generan las técnicas

¹¹ En este punto, el Consejo de Estado ya indicaba que “*El trazado de fronteras entre la Seguridad Social estatal, descrita tan ampliamente en el artículo 41 de la Constitución, y otras formas de protección social, de competencia autonómica, tiene un criterio delimitador de carácter negativo, en el sentido de que los espacios de asistencia social son, ante todo, espacios “vacíos” de protección de la Seguridad Social e incluye a personas en situaciones de riesgo o necesidad que el sistema público de Seguridad Social no cubre o no cubre suficientemente. En este sentido, existe una frontera móvil, que depende de la decisión del Estado, en función de sus medios y posibilidades y opciones políticas, de ampliar la esfera de sujetos y objetos protegidos por el sistema público de Seguridad Social*”. Vid. CONSEJO DE ESTADO: *Dictamen al proyecto de Real Decreto por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*, de 11 de octubre de 2006.

¹² Sobre el papel de las rentas de inserción en el sistema de protección social vid. GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (Dir. y Coord.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el Sistema Español de Seguridad Social mediante los programas autonómicos de rentas mínimas garantizadas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018; ARGÜELLES BLANCO, Ana Rosa, “La inclusión social mediante los programas autonómicos de rentas mínimas garantizadas”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 417, 2017 y PURCALLA BONILLA, Miguel Ángel, MORENO GENÉ, Josep, ROMERO BURILLO, Ana María y URQUIZU CAVALLÉ, Ángel, *La renda mínima de inserció catalana en el sistema de protecció social*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

¹³ Para un estudio de la renta activa de inserción vid. MORENO GENÉ, Josep y ROMERO BURILLO, Ana María, *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007 y ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, *La renta activa de inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

fundamentadas exclusivamente en las políticas pasivas o en la mera substitución de ingresos, es decir, falta la motivación de los trabajadores, falta de incentivos para la búsqueda de trabajo, fomento de la marginalidad, dependencia, etcétera. Por el contrario, la apuesta por medidas activas, entre las que se incluye un proyecto o itinerario formativo y de inserción, ha de permitir a sus beneficiarios resolver su situación por sus propios medios y, por tanto, les dota de plena autonomía laboral o social, en definitiva, permite insertarlos plenamente en la sociedad.

Fruto de este carácter dual de la renta activa de inserción¹⁴, se puede mantener que la misma encaja *a priori* en la categoría de subsidio o prestación no contributiva por desempleo –en tanto que es substitutiva y compensadora de las rentas salariales- y, por tanto, en el ámbito de la Seguridad Social, aunque con claros perfiles de medida de política activa de empleo, con un claro carácter prestacional en relación con los deberes y obligaciones de empleo del beneficiario del programa¹⁵. En consecuencia, la renta activa de inserción se situaría en la frontera entre el fomento del empleo y la protección asistencial por desempleo¹⁶.

Precisamente, la STS de 23 de octubre de 2019, objeto de ese comentario, contribuye de un modo decisivo a clarificar cuál es la naturaleza jurídica que cabe atribuir a la renta activa de inserción y, en particular, si la misma puede ser asimilada al subsidio por desempleo. El análisis de esta cuestión, sin embargo, no se aborda de forma directa, sino como premisa necesaria a la hora de resolver la auténtica cuestión litigiosa objeto de dicha sentencia, que no es otra que la de determinar si el agotamiento de la renta activa de inserción puede satisfacer la exigencia de haber agotado una prestación de desempleo –contributiva o asistencial- exigida para poder acceder al subsidio de desempleo para mayores de 55 años en la regulación normativa a la sazón vigente (en adelante, subsidio de prejubilación).

¹⁴ Sobre este carácter dual de la renta activa de inserción, vid. MORENO GENÉ, Josep y ROMERO BURILLO, Ana María, “El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005”, *Aranzadi Social*, nº 14, 2005.

¹⁵ Vid. FERNÁNDEZ AVILÉS, José Antonio, “El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª. del RDL 5/2002, de 24 de mayo)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 114, 2002, p. 896.

¹⁶ En este sentido, CAVAS MARTÍNEZ, Faustino, “Protección por el desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003”, *Aranzadi Social*, vol. V, 2003, p. 192, pone de manifiesto que la renta activa de inserción se configura como un programa mixto de ámbito estatal que combina técnicas y objetivos propios tanto de las políticas pasivas de inserción (protección económica de desempleo), como de las políticas activas de empleo, si bien se concede una mayor importancia al aspecto de la inserción ocupacional.

2. La doctrina contenida en la STS de 23 de octubre de 2019

2.1. *El supuesto enjuiciado y la solución de instancia*

El supuesto enjuiciado por la STS de 23 de octubre de 2019 no plantea especiales dificultades fácticas, puesto que nos encontramos ante una trabajadora que, tras haber disfrutado de la renta activa de inserción, concedida mediante resolución del Servicio Público Estatal de Empleo de 20 de enero de 2015, durante el período de 10 de enero de 2015 a 9 de diciembre de 2015, solicitó el subsidio de desempleo para mayores de 55 años en fecha de 14 de diciembre de 2015.

La solicitud de esta trabajadora fue denegada por el Servicio Público Estatal de Empleo, mediante resolución de 28 de enero de 2016, por considerar que “*a la fecha de la solicitud del subsidio de mayores de 55 años usted no era perceptora de la prestación contributiva ni del subsidio por desempleo*”. Frente a esta resolución denegatoria del subsidio, la trabajadora formula la preceptiva reclamación previa, que es desestimada mediante resolución de 11 de enero de 2016, por considerar, al margen de otras consideraciones que no afectan al objeto de este estudio, que “*no habiendo quedado desvirtuados los hechos en los que se fundamentó la resolución inicial ante las alegaciones efectuadas, procede mantenerlos en los mismos términos*”.

Disconforme la trabajadora con esta resolución, interpone la correspondiente demanda por vía judicial en la que nuevamente reclama su derecho a percibir el subsidio de desempleo para mayores de 55 años al considerar que cumple todos los requisitos exigidos para ello. Esta reclamación judicial es inicialmente resuelta por el Juzgado de la Social núm. 1 de Mataró de 4 de noviembre de 2016, que estima la demanda interpuesta por la trabajadora contra el Servicio Público de Empleo Estatal y, en consecuencia, procede a revocar la resolución denegatoria del subsidio impugnada y a declarar el derecho de la trabajadora a ser incluida en el programa de subsidio por desempleo con la cuantía y efectos reglamentarios.

2.2. *La solución dictada en suplicación: STSJ de Cataluña de 12 de abril de 2017*

No estando el Servicio Público de Empleo Estatal conforme con la referida sentencia del Juzgado de la Social núm. 1 de Mataró de 4 de noviembre de 2016 interpone el correspondiente recurso de suplicación que es resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de abril de 2017, la cual, desestimando el recurso de suplicación interpuesto por el organismo público, confirma la sentencia de instancia en base a las siguientes consideraciones.

Como no podía ser de otro modo, lo primero que hace el TSJ de Cataluña es fijar la controversia en los siguientes términos: determinar si la percepción de este tipo de subsidio es asimilable a la percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo o del subsidio por desempleo de nivel asistencial a los que se refería de un modo expreso el artículo 215.1.3 del 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 (en adelante, TRLGSS-1994) en aquel momento vigente.

Bajo esta perspectiva, el TSJ de Cataluña acude a su propia doctrina, contenida, entre otras, en sus sentencias de 17 de junio de 2013 y de 13 de noviembre de 2015, en las que se constata que desde el mismo momento de la aparición de la renta activa de inserción la misma ha perseguido un doble objetivo: paliar las necesidades económicas de determinados colectivos y promover su inserción social. En este punto, el TSJ trae a colación la STS de 3 de marzo de 2010 (núm. rec. 1948/2009)¹⁷ que ya estableció hace algún tiempo que estos objetivos se satisfacen mediante el reconocimiento de una renta de subsistencia (ayuda económica), con el compromiso por parte del beneficiario de participar en las actividades de inserción.

Con apoyo, nuevamente, de la STS de 3 de marzo de 2010, el tribunal catalán indica que *“el abanico de la protección dispensado a quienes carecen de empleo –integrada tradicionalmente por las prestaciones de nivel contributivo y asistencial- se ha venido a completar a través de la renta activa de inserción (RAI). Ésta añade un plano más en la cobertura de las necesidades generadas por la falta de empleo: la inserción profesional –medio íntimamente ligado a la inserción social- de quienes se hallan fuera del mercado de trabajo por razón de determinadas características personales. A estas características personales se ha atendido coyunturalmente a lo largo del desarrollo de este tipo de políticas, incluyendo, básicamente, a los sujetos necesitados por razones de edad, alejamiento sostenido de la actividad laboral, carencia de acceso a prestaciones económicas –contributivas o asistenciales- por razón de falta de empleo, bajo nivel de recursos, minusvalía, emigración retornada o violencia de género, combinadamente. Todos estos individuos comparten una característica común, a la que se pretende atender, consistente, en una inactividad no voluntaria “strictu sensu”, sino motivada por las especiales dificultades en ellos concurrentes, como circunstancia que los coloca en peligro de exclusión social. Estamos ante una modalidad de la acción protectora por desempleo que presenta autonomía propia y que ha de abordarse en atención a los fines que le son propios”*.

En base a la doctrina contenida en la STS de 3 de marzo de 2010, el TSJ de Cataluña concluye que la renta activa de inserción *“es equiparable a las demás previstas en el*

¹⁷ RJ\2010\1479.

artículo precitado para tener derecho al subsidio de 55 años, es decir: (tener cumplida la edad de cincuenta y cinco años en) la fecha de 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 de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o (cumplirla) durante su percepción”.

2.3. La sentencia de contraste: STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010

La STSJ de Cataluña de 12 de abril de 2017 (núm. rec. 31/2017)¹⁸ es impugnada por el Servicio Público de Empleo Estatal, mediante el correspondiente recurso de casación para la unificación de la doctrina, en el que se alega como sentencia contradictoria la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 21 de octubre de 2010 (núm. rec. 893/2010)¹⁹.

Efectivamente, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010, en un supuesto esencialmente similar, acoge el criterio adoptado por el Servicio Público de Empleo Estatal, consistente en denegar el acceso al subsidio especial de prejubilación tras el agotamiento de la renta activa de inserción. A tal efecto, nos encontramos ante un supuesto en que la trabajadora, tras percibir la renta activa de inserción presenta solicitud de alta inicial de subsidio por desempleo que inicialmente le es reconocida por resolución de la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo de Córdoba, de fecha de 29 de octubre de 2007, percibiendo la prestación correspondiente desde el 20 de octubre de 2007 hasta el 30 de noviembre de 2008. Sin embargo, el 9 de diciembre de 2008 se inicia expediente de revisión de oficio por el motivo de habersele reconocido el derecho al subsidio sin encontrarse en ningún de los supuestos previstos por la ley para tener derecho al mismo. Finalizado el procedimiento correspondiente, el Servicio Público de Empleo dicta resolución de 13 de enero de 2009 por la que se declara como indebida la prestación percibida.

Disconforme la trabajadora con esta decisión interpone la correspondiente demanda que es resuelta por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Córdoba que, en sentencia de 11 de febrero de 2010, desestima la demanda.

Frente a esta resolución judicial, la trabajadora interpone el correspondiente recurso de suplicación que es resuelto mediante la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010.

¹⁸ JUR\2017\142844.

¹⁹ JUR\2011\35251.

Una vez más, el TSJ de Andalucía (Sevilla) procede, en primer lugar, a acotar cuál es el supuesto litigioso, que no es otro que el de determinar si tras la percepción de la renta activa de inserción es posible acceder al subsidio de desempleo, pasando a resolver, a continuación, la controversia planteada. Para ello, el tribunal andaluz también acude a su propia doctrina contenida en sentencias de 28 de enero y 8 de abril de 2010 y, a la misma sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2010, a la que también hace referencia la sentencia recurrida en casación. Llama la atención en este punto que ambas resoluciones judiciales, la recurrida y la de contraste, acudan a la misma sentencia del Tribunal Supremo para acabar llegando a soluciones totalmente divergentes.

El TSJ de Andalucía llega a la conclusión de que no puede admitirse el acceso al subsidio de prejubilación tras la extinción de la renta activa de inserción tras considerar que, a pesar de que esta última forma parte de la protección económica por desempleo, tiene un carácter específico y diferenciado, al consistir en una ayuda determinada dirigida a muy concretos empleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. En consecuencia, para el Tribunal, la renta activa de inserción tiene una naturaleza distinta de la prestación contributiva y del subsidio asistencial y, por tanto, su agotamiento no puede equipararse al agotamiento bien de la prestación bien del subsidio como requisito de acceso al subsidio especial de prejubilación, tal como exigía el artículo 215.3 TRLGSS-1994.

Por todo lo expuesto, no cabe duda que se cumple la exigencia de contradicción que exige el recurso de casación en unificación de doctrina, no en vano, la STSJ de Cataluña de 12 de abril de 2017 y la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010 contienen pronunciamientos diametralmente opuestos sobre el mismo objeto. Como acertadamente indica la STS de 23 de octubre de 2019 objeto de este comentario, no se opone a dicha conclusión el hecho de que en la sentencia recurrida en casación el subsidio de desempleo solicitado sea el de mayores de 55 años, mientras que en la sentencia de contraste lo será el de mayores de 52 años, vigente con anterioridad a la reforma de la materia acaecida en 2012, puesto que la diferente edad de acceso al subsidio en nada afecta a la controversia de fondo planteada.

2.4. La doctrina de casación: la STS de 23 de octubre de 2019

La cuestión controvertida es finalmente resuelta por la STS de 23 de octubre de 2019, la cual, en lo esencial, viene a recoger la doctrina ya avanzada en la sentencia del mismo Tribunal de 27 de marzo de 2019, generándose, por tanto, jurisprudencia en esta materia.

En el *iter* discursivo de la sentencia objeto de este análisis, lo primero que se lleva a cabo es, una vez más, la delimitación de los términos del debate que, como ya hemos avanzado, se trata de un debate puramente jurídico en el que se discute si el agotamiento de la renta activa de inserción equivale a una prestación por desempleo, a los efectos de devengar el subsidio para mayores de 55 años –subsidio especial de prejubilación–.

En este punto, como acostumbra a hacer el ponente de esta sentencia –Excmo. Sr. Antonio Vicente Sempere Navarro–, en los fundamentos de derecho de la misma se procede a hacer un notable ejercicio de pedagogía sobre la cuestión controvertida, para lo cual, además de exponerse con absoluta claridad el supuesto litigioso, se exponen con detenimiento los diferentes antecedentes que han llevado la controversia hasta el Tribunal Supremo, exponiéndose al efecto desde la resolución inicialmente dictada por el Servicio Público de Empleo Estatal, hasta la sentencia de suplicación dictada por el TSJ de Cataluña ahora recurrida en casación. Este detallado repaso permite al lector de la sentencia conocer con todo lujo de detalles el objeto y el alcance de la cuestión controvertida.

Una vez clarificados el supuesto litigioso y los términos del debate, la resolución judicial pasa a exponer el marco normativo aplicable tanto al subsidio para mayores de 55 años a la sazón vigente, como a la renta activa de inserción, centrándose en aquellos aspectos que, posteriormente, van a servir al Alto Tribunal para abordar la cuestión controvertida. Por lo que respecta al subsidio para mayores de 55 años, se acude al artículo 215 TRLGSS, en el que se regulan los “*beneficiarios del subsidio por desempleo*” y, en particular, el apartado 1.3 del citado precepto, de conformidad con la redacción conferida por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en adelante, Real Decreto-Ley 20/2012). La cita de dicho precepto permite al Alto Tribunal recordar que para obtener el subsidio de desempleo el trabajador deberá tener cumplida la edad de cincuenta y cinco años en la fecha de 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 de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción.

Por lo que respecta a la renta activa de inserción, con cita del Preámbulo del Real Decreto 1369/2006, el Tribunal Supremo recuerda que “*la renta activa de inserción forma parte así de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pero a la que es de aplicación el apartado 2 del citado artículo 206, cuando establece que esa acción protectora comprenderá acciones*

específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados”, a lo que también añade dicho preámbulo que dicha prestación “*no se configura con una duración anual, sino que se ordena con carácter permanente estableciendo una garantía de continuidad en su aplicación como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo*”.

Bajo este contexto normativo, la STS de 23 de octubre de 2019 aborda lo que constituye el objeto del litigio que, como ya se ha avanzado, no es otro que la determinación de la naturaleza jurídica de la renta activa de inserción. Para ello se lleva a cabo un análisis exhaustivo de las diferentes resoluciones judiciales dictadas por el propio Tribunal Supremo en las que se aborda, aunque sea de un modo indirecto, la citada cuestión.

En primer lugar, se acude a la STS de 28 de octubre de 2009 (núm. rec. 3354/2008)²⁰, en la que se aborda un litigio derivado de la extinción del subsidio por desempleo para mayores de 55 años por no comunicar la pérdida de requisitos para su percepción. Resulta interesante que, para la resolución de dicha cuestión, el Alto Tribunal fija la siguiente premisa metodológica: “*el hecho de que tanto la prestación no contributiva como la prestación asistencial de desempleo tengan naturaleza semejante (por su condición de prestaciones de protección social no directamente dependientes de unas concretas y determinadas cotizaciones previas), no comporta por sí mismo que su régimen haya de ser idéntico*”. Pese a ello, para el supuesto enjuiciado, el Alto Tribunal concluye que “*la situación de necesidad que comporta el requisito de ausencia de ingresos y el importe de su protección económica mensual son idénticos en este segundo grado (subsidio por desempleo) y en el tercero que significa la RAI (o “segundo grado asistencial”, según se ha denominado a veces)*”.

En segundo lugar, se cita la muy relevante STS de 3 de marzo de 2010, que, como ya se ha indicado, es invocada por las diferentes partes del proceso, si bien, con interpretaciones y resultados diametralmente opuestos. A tal efecto, dicha resolución considera que la renta activa de inserción se configura directamente como una modalidad de acción protectora por desempleo, “*por más que se contemple como una medida adoptada con vigencia anual y pese a que su régimen jurídico no se incluya en las disposiciones de rango legal, sino que tenga naturaleza reglamentaria*”. Y, en particular, sobre la “*naturaleza y finalidad de esta acción protectora*”, tras recordar que la renta activa de inserción tiene un contenido doble, “*pues no se agota con la ayuda económica sino que incluye la incorporación del beneficiario en acciones de inserción laboral, para lo cual se le exige una suerte de “contraprestación”, formal y expresamente plasmada en el compromiso de actividad*”, mantiene que “*el abanico de*

²⁰ RJ\2010\67.

protección dispensado a quienes carecen de empleo –integrada tradicionalmente por las prestaciones de nivel contributivo y asistencial- se ha venido a completar a través de la renta activa de inserción (RAI). Esta añade un plano más en la cobertura de las necesidades generadas por la falta de empleo: la inserción profesional –medio íntimamente ligado al de la inserción social- de quienes se hallan fuera del mercado de trabajo por razón de determinadas características personales”. A tal efecto, considera el Alto Tribunal que “*todos estos individuos comparten una característica común, a la que se pretende atender, consistente en una inactividad no voluntaria “strictu sensu”, sino motivada por especiales dificultades en ellos concurrentes, como circunstancia que los coloca en peligro de exclusión social. Estamos ante una modalidad de la acción protectora por desempleo que presenta autonomía propia y que ha de abordarse en atención a los fines que le son propios”.*

En tercer lugar, se recuerda la STS de 23 de abril de 2015 (núm. 1293/2014)²¹, dictada en un supuesto de sanción de exclusión de la renta activa de inserción derivada de la no comparecencia del beneficiario, previo requerimiento, ante el Servicio Público Estatal de Empleo, y en la que se afirma que la renta activa de inserción “*es una prestación –si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial- que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social*”. A partir de esta premisa, en el supuesto enjuiciado, se concluye que “*la prestación de renta activa de inserción está instituida como prestación de desempleo por la Ley General de la Seguridad Social (...) y es la misma LGSS, la que de una parte, establece el régimen de obligaciones de los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo, y de otra parte, en cuanto al régimen de infracciones y sanciones por el incumplimiento de dichas obligaciones se remite a la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*”. Y, en consecuencia, la obligación incumplida por el beneficiario de la renta activa de inserción, de no comparecer, previo requerimiento, ante el Servicio Público de Empleo Estatal, para un control de asistencia no puede comportar la baja definitiva en el programa, como se prevé en el artículo 9.1 del Real Decreto 1369/2006 y, por ende, la pérdida de la prestación, sino que conlleva, como falta leve que es, la pérdida de un mes de la prestación, según lo previsto en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social en ese momento vigente.

En cuarto lugar, se menciona la STS de 2 de febrero de 2016 (núm. rec. 2835/2014)²², la cual, a la hora de abordar una controversia relativa al requisito de carencia de rentas para poder ser beneficiario de la renta activa de inserción, resuelve la cuestión aplicando exactamente los mismos criterios interpretativos que cuando se trata de acceder al subsidio por desempleo, lo que en el supuesto enjuiciado supone que para delimitar el

²¹ RJ\2015\3822.

²² RJ\2016\5051.

requisito de acceso y mantenimiento de la renta activa de inserción, han de computarse las dos pagas extraordinarias, partiéndose, por tanto de un cómputo anual. Idéntica controversia se reproduce en la STS de 27 de noviembre de 2017 (núm. rec. 468/2016)²³, que también llega a la misma conclusión.

En quinto lugar, se cita la STS de 21 de junio de 2016 (núm. rec. 1342/2015)²⁴ que, al abordar la cuestión de la exigencia de un beneficiario de percibirla en metálico resuelve que “*tanto porque la RAI se integra en la protección de desempleo cuanto porque así lo indica la reproducida Disposición Final Quinta debemos acudir al Capítulo V del Título III de la LGSS, donde se regula el remitido “régimen financiero y gestión de las prestaciones”*”.

Finalmente, la última sentencia dictada por el Tribunal Supremo a la que se hace referencia es la de 20 de diciembre de 2018 (núm. rec. 1723/2018)²⁵, que al abordar la cuestión de si puede considerarse actividad lucrativa por cuenta propia el promover la instalación de dos placas fotovoltaicas que generan un ingreso anual de 3.000€, aplica la regulación del Real Decreto 1369/2006 e indica que la renta activa de inserción se establece “*para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo*”.

En base a todas estas consideraciones y siguiendo la doctrina contenida en la STS de 27 de marzo de 2019 (núm. rec. 468/2016)²⁶, el Alto Tribunal procede a fijar jurisprudencia sobre la cuestión litigiosa, para lo cual se encuentra ante la tesitura de determinar si la renta activa de inserción debe entenderse subsumida dentro de las categorías de prestación por desempleo o de subsidio por desempleo, o bien, por considerar que, si bien la referida renta activa de inserción se financia como el resto de prestaciones y subsidio por desempleo, formando parte de la acción protectora frente a la situación de necesidad, tiene un carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial que la sitúa ante una categoría distinta al subsidio por desempleo.

Para afrontar dicho dilema, el Tribunal Supremo fija las siguientes premisas:

a) Que el régimen jurídico de la renta activa de inserción sea diverso al del subsidio o la prestación por desempleo no comporta que su naturaleza también sea diversa.

²³ RJ\2017\5878.

²⁴ RJ\2016\2947.

²⁵ RJ\1723\2018.

²⁶ RJ\2017\5878. Esta sentencia conoce del recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Cataluña de 2 de junio de 2017. (núm. rec. 1232/2017), siendo invocada también en este supuesto como sentencia de contraste la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de octubre de 2010 (núm. rec. 893/2010).

- b) La renta activa de inserción y el subsidio por desempleo atienden a la misma situación de necesidad.
- c) La renta activa de inserción es una modalidad de la acción protectora por desempleo, añadida a la prestación y al subsidio.
- d) Para resolver las cuestiones concretas que se planteen sobre el régimen jurídico de la renta activa de inserción –cómputo de ingresos, forma de pago, etcétera- debe acudirse a la regulación del desempleo, puesto que la renta activa de inserción se integra en esta modalidad protectora.
- e) La renta activa de inserción se trata de una modalidad de la acción protectora por desempleo que presenta autonomía y que ha de abordarse en atención a los fines que le son propios.

A partir de estas premisas, la STS de 23 de octubre de 2019 llega a las siguientes conclusiones en base a diferentes criterios interpretativos. En primer lugar, atendiendo a la propia ontología de la renta activa de inserción, se considera que la integración de la misma en la acción protectora por desempleo debe constituir “*un resorte hermenéutico de primer orden cuando se trata de resolver dudas sobre el alcance de determinadas normas*”. Por tanto, en relación con la cuestión litigiosa se considera que, si el acceso al subsidio de prejubilación se vinculaba en el marco normativo aplicable al supuesto litigioso, además de a otros requisitos, al haber agotado un subsidio por desempleo de otro tipo, la renta activa de inserción debe asimilarse al mismo.

En segundo lugar, atendiendo a un criterio histórico, se mantiene que, al ser la irrupción de la renta activa de inserción posterior a la aparición del subsidio de prejubilación, no cabe pensar que la normativa reguladora del subsidio hubiera querido excluir dicha asimilación entre ambas prestaciones, puesto que no puede haber tenido en cuenta esta posibilidad. Esta conclusión se encuentra reforzada, además, por el hecho de que a pesar de haberse modificado varias veces la normativa reguladora del subsidio de prejubilación tras la aparición de la renta activa de inserción, dichas modificaciones no han incorporado en ningún supuesto previsión alguna contraria a la asimilación de ambas prestaciones.

En tercer lugar, aplicando un criterio teleológico, se recuerda que el colectivo de los desempleados mayores de 55 (o 52 años) constituye un colectivo especialmente tutelado por el sistema, especialmente, por lo que respecta a su protección por desempleo, como así se desprende del artículo 41 CE. No cabe duda para el Alto Tribunal que este

principio debe inspirar cualquier interpretación de las normas, claro está, siempre que con ello no se desfigure el perfil de las mismas.

También acudiéndose a la finalidad de las normas, se mantiene que la asimilación entre el subsidio por desempleo y la renta activa de inserción, se ajusta a lo pretendido por 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 (en adelante, Real Decreto-Ley 5/2013) que no era otra cosa que atender a la “*protección de los más necesitados, que se ven afectados por el impacto del diseño actual en la sostenibilidad del sistema de protección social*” y favorecer “*la interacción entre el sistema de protección por desempleo y la jubilación, impulsando el envejecimiento activo*”. En este punto, el Alto Tribunal recuerda que quien percibe la renta activa de inserción está vinculado al “*compromiso de actividad*”, con el que se pretende la inserción laboral del beneficiario de la misma. A tal efecto, el Tribunal Supremo también recuerda que la reforma de la renta activa de inserción profundiza en la dirección de vincular la misma con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos. Para ello, se exige que previamente al acceso a la misma se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para aquellas personas que tienen más de 45 años y son parados de larga duración, o que durante el período de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo, de un año al menos, no se haya rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

Finalmente, el Tribunal Supremo acoge un criterio de coherencia con su propia doctrina formulada al afrontar otras cuestiones relativas a la naturaleza de la renta activa de inserción. A tal efecto, de dicha doctrina se desprende que esta prestación constituye una modalidad de protección por desempleo, sin que sus peculiaridades puedan alterar esta condición, siendo, en definitiva, “*un nivel o subgénero de la acción protectora por desempleo*”.

Todos los razonamientos expuestos sobre la naturaleza jurídica que cabe asignar a la renta activa de inserción conducen al Alto Tribunal a resolver la cuestión litigiosa de fondo en el sentido de considerar que “*el agotamiento del subsidio propio de la renta activa de inserción debe asimilarse al de otros subsidios por desempleo cuando se trata de abrir el acceso al específico para mayores de 55 años*”.

3. La asimilación de la renta activa de inserción a las prestaciones por desempleo a los efectos del acceso al subsidio de prejubilación

La regulación del subsidio de prejubilación vigente en el momento de producirse el supuesto enjuiciado por la STS de 23 de octubre de 2019 se encontraba recogida en el artículo 215.1.3 TFLGSS-1994 –posteriormente, artículo 274.4 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social-, en virtud del cual, podrán acceder al subsidio “*los trabajadores mayores de cincuenta y cinco 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. Para obtener el subsidio el trabajador deberá tener cumplida la edad de cincuenta y cinco años en la fecha de 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 de los supuestos contemplados en los apartados anteriores o cumplirla durante su percepción*”.

Como fácilmente puede observarse, pese a la denominación genérica de subsidio para mayores de 55 años, en dicho precepto se requerían muchos más requisitos que el de la edad para poder acceder a este subsidio. En consecuencia, además de los requisitos exigidos con carácter general para poder acceder a cualquier subsidio de desempleo, el subsidio para mayores de 55 años exigía: tener cumplida la edad de 55 años; haber agotado una prestación o un subsidio por desempleo; haber cotizado un período mínimo de 6 años por desempleo y cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión de jubilación contributiva.

De estos requisitos, en el supuesto enjuiciado resulta trascendental el segundo, consistente en tener cumplida la edad de 55 años en la fecha de agotamiento de una prestación o un subsidio por desempleo. Este requisito, introducido por el Real Decreto-Ley 20/2012, en la práctica suponía la imposibilidad de acceder a este subsidio de todos aquellos que en el momento de agotar una prestación por desempleo o el derecho a un subsidio no acreditaran el requisito de 55 años de edad. Esta previsión, a su vez, se vio reforzada tras la derogación que efectuó el Real Decreto-Ley 5/2013 del artículo 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (en adelante, Real Decreto 625/1985) que permitía acceder a este subsidio a aquellos trabajadores que habían agotado con anterioridad una prestación por desempleo y no habían accedido al subsidio por no acreditar la edad

requerida o, habiendo accedido a otra modalidad de subsidio, lo habían agotado ya antes de cumplir la mencionada edad. Tras esta reforma, el acceso al subsidio por desempleo para mayores de 55 años debía hacerse sin solución de continuidad desde el agotamiento de una prestación contributiva o de un subsidio por desempleo, no pudiendo acceder al mismo quienes cumplieran el requisito de la edad con posterioridad²⁷.

Bajo este marco normativo, el Servicio Público de Empleo Estatal procedió a denegar en estos supuestos el subsidio de prejubilación cuando se pretendía acceder al mismo tras el agotamiento de la renta activa de inserción, por considerar que esta prestación no podía enmarcarse dentro del concepto de prestación por desempleo, sino que, de conformidad con el Real Decreto 1369/2006, tenía la condición de acción específica de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional establecida en favor de determinados trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que se complementa con una ayuda económica. En otros términos, en base al marco normativo regulador del subsidio de prejubilación instaurado por el Real Decreto-Ley 20/2012, el Servicio Público de Empleo Estatal ha considerado que “*el momento en que debe cumplirse con el requisito de la edad, no sería otro que aquel en que se produjo el agotamiento de la prestación contributiva o cualquier otra modalidad de subsidio, o en el momento de reunir los requisitos para acceder a los subsidios de agotamiento de la prestación contributiva (emigrante retornado, revisión por mejoría de una incapacidad permanente, liberado de prisión o cotización insuficiente para la prestación contributiva), o cumplirla durante la percepción de estos*”²⁸.

²⁷ Vid. FERNÁNDEZ PRATS, Celia, “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: El RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”, en ROQUETA BUJ, Remedios (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo (Coord.), *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 309. En la misma dirección, VICENTE PALACIO, Arantzazu, “Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años”, *Trabajo*, nº 30, 2014, p. 62, indica que “quedó claro así que el cumplimiento de esa edad en momento posterior a los señalados no permite el acceso al subsidio para mayores de 55 años, reforzando la conexión de este subsidio con los supuestos anteriores de los que necesariamente debe derivarse pero exigiendo una coincidencia temporal entre la prestación o el subsidio que da acceso al subsidio para mayores de 55 años y el cumplimiento de esa edad”. Crítico con esta previsión se muestra CANO ESQUIBEL, Miguel Jaime, “Consecuencias del RDL 20/2012 en materia de desempleo: estudio e impacto jurídico-económico y social sobre el subsidio de 52 años al actual de 55 años”, *Lan Harremanak*, nº 215, 2015, p. 327 y siguientes. A tal efecto, el autor consideraba que “*además, ahora, para acceder al subsidio debo cumplir los años percibiendo cualquier otro tipo de prestación. No sirve con cumplir los 55 años y estar en desempleo, en dicho caso el trabajador o trabajadora deberá encontrar otro empleo, cotizar el periodo suficiente para acceder a cualquier tipo de prestación y cuando finalice, sólo en ese caso, podrá acceder al subsidio de mayor de 55 años*”.

²⁸ Vid. MARTÍNEZ BARROSO, María Reyes, “La contrarreforma del subsidio de prejubilación. Una necesaria lectura de género”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 435, 2019, p. 28.

Este criterio, a su vez, había sido avalado por diferentes tribunales superiores de justicia que habían venido a considerar que el agotamiento de la renta activa de inserción no puede equipararse técnicamente al requisito de haber agotado una prestación de desempleo contributivo o asistencial en los términos exigidos por la normativa, pese a que su naturaleza jurídica pueda equipararse a la del subsidio por desempleo habida cuenta del fin asistencial de ambas instituciones. A título de ejemplo, en esta línea argumental encontramos al TSJ de la Comunidad Valenciana que había denegado el acceso al subsidio de desempleo por jubilación en estos supuestos, entre otras, en sus sentencias de 5 de febrero de 2013 (núm. rec. 1969/2012)²⁹, de 27 de enero de 2015 (núm. rec. 1535/2014)³⁰ y de 20 de noviembre de 2017 (núm. rec. 3693/2016)³¹. A tal efecto, en la primera de estas resoluciones judiciales, el tribunal valenciano concluía que “*(...) resultando que a la fecha de la solicitud del subsidio lo que había agotado la actora era un subsidio de renta activa de inserción –subsidio que no se enmarca dentro del concepto de prestación por desempleo, como ya hemos referido en anteriores resoluciones de esta Sala (...)*”, la renta activa de inserción, no participa de la naturaleza de prestación por desempleo como lo son la prestación contributiva de desempleo y el subsidio de carácter asistencial por tal contingencia, sino que tiene la condición de acción específica de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional establecida en favor de determinados trabajadores desempleados, que se complementa con una ayuda económica. Reiterando en esta idea, la segunda de las resoluciones citadas establece que “*la renta activa de inserción no puede considerarse ni es equivalente a estos efectos a la prestación por desempleo en su modalidad contributiva, ni al subsidio por desempleo*”. Y, finalmente, la tercera de estas resoluciones, aun poniendo de manifiesto la discrepancia existente al efecto entre diferentes tribunales superiores de justicia, por criterios de seguridad jurídica, mantiene el criterio de la sala valenciana y concluye que la renta activa de inserción “*no puede considerarse equivalente ni a la prestación contributiva por desempleo ni al subsidio por desempleo pues tiene una naturaleza diversa en concreto la condición de acción específica de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional*”.

El mismo criterio se había adoptado en el TSJ de Andalucía que, además de en la sentencia de 21 de octubre de 2010 que constituye la sentencia de contraste para el recurso de casación que se analiza en este comentario, había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en diversas ocasiones. Así, por ejemplo, entre las sentencias dictadas por la sede de Sevilla cabe destacar las de 28 de enero (núm. rec.

²⁹ JUR\2013\190297.

³⁰ JUR\2015\91949.

³¹ JUR\2018\1459.

558/2009)³², 8 de abril de 2010 (núm. rec. 1310/2009)³³ y 10 de enero de 2013 (núm. rec. 2/2012)³⁴. Todas estas resoluciones judiciales concluyen que la renta activa de inserción, “*aún equiparable a un subsidio por desempleo, no es técnicamente un subsidio y además no es considerada expresamente la situación de quien la percibe y agota equivalente a la del que agota subsidio o prestación por desempleo*”. Igualmente, entre las sentencias dictadas en la sede de Granada del TSJ de Andalucía destaca la sentencia de 5 de noviembre de 2015 (núm. rec. 1401/2015)³⁵, según la cual, aunque el trabajador tenía cumplidos los 55 años exigidos por la norma, “*no se hallaba en condiciones de acceder al subsidio por cuanto la última prestación que había cobrado era la correspondiente al programa de renta activa de inserción que se agotó (...) pero que, además, dicha prestación está fuera de la LGSS*”.

En el mismo sentido denegatorio de la posibilidad de acceder al subsidio por desempleo en los casos en que la solicitud derivaba de una situación previa de percepción de renta activa de inserción, se encuentra la STSJ de Extremadura de 25 de septiembre de 2008 (núm. rec. 259/2008)³⁶, que concluye que la actora no se encuentra en ninguna de las situaciones que dan derecho al acceso al subsidio reclamado, no encajando la situación de la actora en el supuesto exigido.

También, el STSJ de Baleares contenía esta doctrina y así, por ejemplo, su sentencia de 8 de septiembre de 2017 (rec. núm. 201/2017)³⁷ había mantenido que la renta activa de inserción “*no es una prestación que pueda equipararse técnicamente al requisito de haber agotado una prestación de desempleo contributivo o asistencial (...) y ello pese a que la naturaleza jurídica de la renta de inserción pueda equipararse a la del subsidio por desempleo habida cuenta del fin asistencial de ambas instituciones*”.

Otros tribunales superiores de justicia, por su parte, no compartían el criterio adoptado por el Servicio Público Estatal de Empleo y, por el contrario, reconocían el derecho a acceder al subsidio por desempleo en los supuestos en que la solicitud derivaba de una situación previa de percepción de la renta activa de inserción.

Especialmente significativa es la doctrina formulada al respecto por el TSJ de Cataluña. A tal efecto, más allá de la sentencia de 12 de abril de 2017 que es, precisamente, la que se recurre en casación y que da origen a la sentencia del Tribunal Supremo objeto de

³² JUR\2010\113170.

³³ JUR\2010\268388.

³⁴ JUR\2013\103835.

³⁵ JUR\2016\50104.

³⁶ AS\2008\2622.

³⁷ JUR\2017\249142.

este comentario, cabe destacar la STSJ de Cataluña de 28 de enero de 2016 (núm. rec. 5804/2015)³⁸ que concluye que “*el previo acceso al programa de renta activa de inserción por el trabajador (...) no constituye un impedimento para integrar los requisitos contemplados legalmente para lucrar el subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y dos años*” y la STSJ de Cataluña de 2 de junio de 2017 (núm. rec. 1232/2017)³⁹, en la que se indica que la renta activa de inserción se configura “*como una modalidad de la acción protectora de desempleo y ha de considerarse incluida entre las vías de acceso al subsidio para mayores de 55 años*”.

En la misma dirección, aunque con algunos titubeos, se encuentra el TSJ de Galicia. Valga de ejemplo de este posicionamiento la sentencia de 20 de mayo de 2016 (núm. rec. 2691/2015)⁴⁰, que aplicando literalmente la doctrina formulada por el TSJ de Cataluña en esta materia, concluye que “*el previo acceso al programa de renta activa de inserción por el trabajador (...) no constituye un impedimento para integrar los requisitos contemplados legalmente para lucrar el subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y cinco años*”.

El mismo criterio se adopta por el TSJ de Islas Canarias, con sede en las Palmas, en sentencia de 12 de marzo de 2015 (núm. rec. 1047/2014)⁴¹ y por el TSJ de Asturias de 21 de febrero de 2017 (núm. rec. 2957/2016)⁴². En dichas resoluciones se indica que “*a partir del Real Decreto 1369/2006 que regula el programa de renta activa de inserción, procede tener por ampliados los causes de acceso al subsidio para mayores de 52 años (actualmente 55) a quien es beneficiario de renta activa de inserción*”, así como que “*el abanico de protección dispensado a quienes carecen de empleo-integrado tradicionalmente por las prestaciones de nivel contributivo y asistencial, se ha venido a completar a través de la renta activa de inserción, que añade un plano más en la cobertura de las necesidades generadas por la falta de empleo*”.

Frente al criterio adoptado por el Servicio Público de Empleo Estatal y avalado por diferentes tribunales superiores de justicia, se alza ahora de un modo contundente la doctrina del Tribunal Supremo que se acaba de exponer en este comentario, en virtud de la cual, alineándose con la doctrina formulada por otros tribunales superiores de justicia, concluye que sí debe considerarse que el agotamiento del subsidio propio de la renta activa de inserción debe asimilarse al de los otros subsidios por desempleo cuando se trata de abrir el acceso al específico subsidio por prejubilación, no en vano, la renta

³⁸ JUR\2016\68668.

³⁹ AS\2017\1802.

⁴⁰ AS\2016\1088.

⁴¹ AS\2015\1729.

⁴² JUR\2017\71438.

activa de inserción se configura como una modalidad de protección por desempleo, configurándose como otro nivel o subgénero más de dicha acción protectora por desempleo.

No cabe duda que, con este pronunciamiento, se amplían los cauces de acceso al subsidio por prejubilación previstos, en tanto que se habilita la percepción del citado subsidio también para supuestos procedentes de percibo de la renta activa de inserción, si durante este período se cumple la edad exigida⁴³.

El criterio adoptado por el Tribunal Supremo sobre esta cuestión parece el más adecuado, no en vano, la renta activa de inserción se configura como una prestación de desempleo asistencial –no contributiva, tanto si se atiende a sus destinatarios, a sus requisitos, a su contenido, como a su gestión y financiación-. A tal efecto, aunque la renta activa de inserción se define como una vía de protección por desempleo específica y diferenciada de los niveles contributivo y asistencial, se asimila en gran medida a este último nivel⁴⁴. En definitiva, la renta activa de inserción se configura como un nivel complementario o asistencial de la protección por desempleo de segundo grado, siendo el subsidio ordinario el nivel complementario de esta protección de primer grado⁴⁵.

En un primer momento, incluso podía afirmarse que la naturaleza asistencial era más evidente en la renta activa de inserción que en el propio nivel asistencial de la protección por desempleo, no en vano, en la renta activa de inserción únicamente se exigía el requisito de la insuficiencia de ingresos, sin vincularse a su vez en la pérdida de un trabajo previo, ni configurándose como una prórroga excepcional de la prestación contributiva por desempleo. A tal efecto, la redacción inicial del Real Decreto 1369/2006 había procedido a eliminar el tradicional requisito de que el solicitante de la renta activa de inserción hubiera visto extinguida la prestación o subsidio por desempleo, siendo a partir de ese momento suficiente para acceder a la misma únicamente no tener derecho a las mismas, ni a la renta agraria de inserción, con independencia que éstas se hubieran extinguido o no previamente. La supresión de la exigencia de haber agotado una previa prestación o subsidio por desempleo para poder acceder a la renta activa de inserción ponía de manifiesto la no necesidad de conexión previa del beneficiario con el sistema de la Seguridad Social, lo que situaba a la renta activa de inserción en una posición intermedia entre el nivel no contributivo por

⁴³ Vid. MARTÍNEZ BARROSO, María Reyes, “La contrarreforma del subsidio de prejubilación...” cit. p. 28.

⁴⁴ Vid. RABANAL CARBAJO, Pedro, “Disposiciones adicionales”, *Documentación Laboral*, nº 67, 2003, p. 170.

⁴⁵ Vid. CAVAS MARTÍNEZ, Faustino, “Protección por desempleo...”, cit. p. 193; CRISTÓBAL RONCERO, Rosario, “El programa de la renta activa de inserción en la Ley 42/2002” en SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente (Coord.), *Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas del 2002*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002, p. 280.

desempleo y las prestaciones autonómicas de asistencia social⁴⁶. En otros términos, la regulación inicial de la renta activa de inserción ponía de manifiesto su carácter subsidiario frente a la prestación o subsidio por desempleo y a la renta agraria y, por tanto, perfilaba a esta prestación como una última red de protección del sistema de la Seguridad Social, por detrás de las medidas más ordinarias de protección como son la prestación y el subsidio por desempleo.

La redacción vigente del precepto introducida por el Real Decreto-Ley 20/2012, sin embargo, recupera como requisito para acceder a la renta activa de inserción, en el supuesto de desempleados de larga duración mayores de 45 años, “*haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial (...) salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia*”. Ello supone que de la doble función complementaria que satisfacía la renta activa de inserción, a saber, como ulterior escalón de la prestación y del subsidio por desempleo y como instrumento que ocupaba parte del espacio que los niveles contributivo y asistencial no cumplían, actualmente únicamente cumple la primera⁴⁷. Y, en consecuencia, la renta activa de inserción deja de ir dirigida a los ciudadanos en general, hayan trabajado o no previamente, para centrarse en trabajadores que en algún momento de su vida han percibido una prestación por desempleo⁴⁸. A *sensu contrario*, se deja fuera del ámbito

⁴⁶ Vid. ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, “Fomento de empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución”, *Temas Laborales*, nº 74, 2004, p. 50.

⁴⁷ Sobre esta restricción vid. SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente, “Medidas sociolaborales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (RDley 20/2012, de 13 de julio)”, *Aranzadi Social*, nº 5, 2012. En parecidos términos, PÉREZ DEL PRADO, Daniel, “La reforma de la protección por desempleo”, en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio Y MERCADER UGUINA, Jesús (Dirs.), *Las reformas laborales y de Seguridad Social*, Lex Nova, Thomson Reuters, Madrid, 2014, p. 488, indica que “esta modificación cambia radicalmente la función que la RAI está llamada a cumplir en nuestro sistema de protección por desempleo, pues ya no ocupa un espacio que el sistema no abarcaba, sino que se sitúa como una medida de prolongación más”.

⁴⁸ Vid. RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo, “Renta activa de inserción y programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo”, en ROQUETA BUJ, Remedios (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, cit. p. 328. En parecidos términos, SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, Josep Vicent “Comentarios a la renta activa de inserción”, en ROQUETA BUJ, Remedios (Dir.) y TATAY PUCHADES, María Carmen (Coord.): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Lex Nova Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 155, indica que “la necesidad de cobertura previa supone un gran obstáculo para ampliar el ámbito subjetivo de la RAI”. También se muestran críticos con esta previsión, LÓPEZ INSUA, Belén “La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social”, en *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015, p. 394 y 395, BOTÍ HERNÁNDEZ, Elvira “La renta activa de inserción: problemática interpretativa y reforma de 2012”, *Anales de Derecho*, nº 32, 2014, p. 10 y SELMA PENALVA, Alejandra, “Aspectos prácticos, perspectivas de futuro

subjetivo de la renta activa de inserción a todos aquellos que no han tenido un primer empleo o, aun teniéndolo, no han generado el derecho a una prestación por desempleo⁴⁹.

Por lo demás, es cierto que inicialmente la renta activa de inserción tenía la particularidad respecto al subsidio por desempleo de que combinaba la percepción de una renta con la obligación del perceptor de realizar determinadas actividades orientadas a mejorar su ocupabilidad y, por tanto, su inserción laboral. A tal efecto, se indicaba que la auténtica peculiaridad de la renta activa de inserción, que la diferenciaba de la protección contributiva y no contributiva por desempleo, era el hecho de que, en tanto que éstas buscaban de manera prioritaria la garantía de unos ingresos ante la falta de trabajo, la renta activa de inserción se centraba, principalmente, en la previsión de un proceso intenso de acompañamiento ordenado hacia la inserción en el mercado de trabajo, configurándose por tanto de forma prioritaria como un instrumento de fomento de empleo⁵⁰. Sin embargo, posteriormente, al haberse extendido esta obligación del perceptor de realizar determinadas actividades orientadas a mejorar su ocupabilidad y, por tanto, su inserción laboral, tanto a la prestación contributiva por desempleo, como al subsidio asistencial por desempleo, se ha diluido lo que hasta ahora era una especificidad propia de la renta activa de inserción⁵¹.

En cualquier caso, el hecho que la renta activa de inserción se asemeje a un tercer nivel de protección por desempleo pone de manifiesto que con la misma se viene a cubrir una parte de los vacíos que dejaba la regulación de esta prestación. En este sentido, el nivel contributivo de la protección por desempleo requiere una actividad previa y además tiene una duración limitada, características que nuevamente se encuentran en el nivel asistencial de la protección por desempleo. Estas características, junto con otras, dejan un gran espacio de desprotección ante situaciones de falta de rentas por falta de trabajo. En esta dirección, se ha puesto de manifiesto que la protección por desempleo parece

y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción”, *Revista de Información Laboral*, nº 9, 2016 (versión electrónica), p. 53.

⁴⁹ A tal efecto, SELMA PENALVA, Alejandra, “Aspectos prácticos...” cit. p. 7, pone de manifiesto que “*si el sujeto en cuestión nunca ha tenido una relación anterior con el mercado de trabajo, se apartó voluntariamente de él, o existe cualquier otro factor que permita concluir que no existía intención de búsqueda activa de un nuevo puesto de trabajo, no puede decirse que, si llega a encontrarse en una situación de carencia de rentas, ésta derive de la pérdida de un puesto de trabajo*”.

⁵⁰ Vid. ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, “Fomento de empleo e intermediación...” cit. p. 47.

⁵¹ El carácter de la renta activa de inserción como campo de pruebas o como precedente de las posteriores reformas sufridas por la protección por desempleo se pone de manifiesto con carácter general en el seno de la doctrina. En este sentido, vid. entre otros, CAVAS MARTÍNEZ, Faustino, “Protección por desempleo...”, cit. p. 192 y MOLINA NAVARRETE, Cristobal, “Las “rentas activas de inserción”: un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema”, *Relaciones Laborales*, vol. I, 2003, p. 440.

más un sistema orientado a los precarios que a los excluidos⁵². Por el contrario, la renta activa de inserción se manifiesta más como un medio especialmente dirigido a combatir la exclusión social entendida como un fenómeno que coloca al individuo en una situación de inferioridad respecto al resto de la población. Ante esta situación, la renta activa de inserción se encuentra orientada hacia la inserción del individuo, dotándolo de autonomía, con el fin de que pueda asumir sus responsabilidades, sintiéndose útil y, en definitiva, insertándolo nuevamente o por primera vez en el conjunto de la sociedad, objetivo por el cual, combina las medidas destinadas al sostenimiento con medidas de ayuda para el retorno al mercado de trabajo.

Más allá de los argumentos de carácter estrictamente jurídicos esgrimidos por el Tribunal Supremo para proceder a asimilar el subsidio por desempleo y la renta activa de inserción a los efectos de facilitar el acceso al subsidio de prejubilación a quienes han agotado la renta activa de inserción, no cabe duda que la doctrina del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 23 de octubre de 2019 es tributaria del excesivo y a todas luces injustificado endurecimiento del acceso al subsidio de prejubilación llevado a cabo por el Real Decreto-Ley 20/2012, aprobado en el marco de la crisis económica y financiera iniciada en el 2008. A tal efecto, como ya se ha indicado, la sentencia se ve en la necesidad de recordar que nos encontramos ante un colectivo de desempleados especialmente vulnerable al que, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 CE, los poderes públicos deben tutelar. A tal efecto, no cabe duda de que la situación de desprotección en la que había quedado el colectivo de trabajadores maduros sin empleo tras la reforma del subsidio de prejubilación llevada a cabo en el año 2012 empuja o, en cualquier caso, ayuda al Alto Tribunal a adoptar una interpretación lo más garantista posible con la tutela de un colectivo tan vulnerable como este.

La desprotección en la que había quedado este colectivo, sin embargo, se ha visto sustancialmente mitigada tras la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que, además de haber reducido la edad de acceso al subsidio de prejubilación, hasta los 52 años, ha eliminado la exigencia, a todas luces abusiva, de haber agotado una prestación o un subsidio por desempleo que se contenía en la regulación anterior para poder acceder al referido subsidio. Por el contrario, la regulación vigente del artículo 274.4 TRLGSS, tras establecer que “*podrán acceder al subsidio los trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores, hayan cotizado por desempleo al menos*

⁵² Vid. FERNÁNDEZ AVILÉS, José Antonio, “El programa de renta activa...”, cit. p. 885. El autor afirma que este hecho comporta que queden fuera de la protección asistencial del desempleo las situaciones de necesidad más graves.

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”, indica que, “*si en la fecha en que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en los apartados anteriores, los trabajadores no hubieran cumplido la edad de cincuenta y dos años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar el subsidio cuando cumplan esa edad (...)*⁵³.

4. Referencias bibliográficas

ARGÜELLES BLANCO, Ana Rosa, “La inclusión social mediante los programas autonómicos de rentas mínimas garantizadas”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 417, 2017.

BOTÍ HERNÁNDEZ, Elvira, “La renta activa de inserción: problemática interpretativa y reforma de 2012”, *Anales de Derecho*, nº 32, 2014.

CABERO MORÁN, Enrique, “El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección a los parados de larga duración”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, nº 47, 2018.

CANO ESQUIBEL, Miguel Jaime, “Consecuencias del RDL 20/2012 en materia de desempleo: estudio e impacto jurídico-económico y social sobre el subsidio de 52 años al actual de 55 años”, *Lan Harremanak*, nº 215, 2015.

CAVAS MARTÍNEZ, Faustino, “Protección por el desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003”, *Aranzadi Social*, vol. V, 2003.

Consejo de estado, *Dictamen al proyecto de Real Decreto por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*, de 11 de octubre de 2006.

⁵³ A tal efecto, PÉREZ DEL PRADO, Daniel, “Las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo”, *Temas Laborales*, nº 147, 2019, p. 183, pone de manifiesto como el Real Decreto-Ley 8/2019, además de reducir la edad de acceso al subsidio de los 55 a los 52 años, suprime 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*”.

CRISTÓBAL RONCERO, Rosario, “El programa de la renta activa de inserción en la Ley 42/2002” en SEMPERE NAVARRO, ANTONIO VICENTE (Coord.): *Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas del 2002*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002.

ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, “Fomento de empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución”, *Temas Laborales*, nº 74, 2004.

ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, *La renta activa de inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, Carmen, *Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, CES, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ AVILÉS, José Antonio, “El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª. del RDL 5/2002, de 24 de mayo)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 114, 2002.

FERNÁNDEZ PRATS, Celia, “La regulación del subsidio por desempleo ante la crisis económica: El RDL 20/2012 y el RDL 5/2013”, en ROQUETA BUJ, R.(Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo (Coord.): *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

GARCÍA ROMERO, María Belén, *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999.

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (Dir. y Coord.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el Sistema Español de Seguridad Social mediante los programas autonómicos de rentas mínimas garantizadas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

LÓPEZ INSUA, Belén, “La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social”, en *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015.

MARTÍNEZ BARROSO, María Reyes, “La contrarreforma del subsidio de prejubilación. Una necesaria lectura de género”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 435, 2019.

MOLINA NAVARRETE, Cristobal, “Las “rentas activas de inserción”: un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema”, *Relaciones Laborales*, vol. I, 2003.

MONERO PÉREZ, José Luis y MOLINA NAVARRETE, Cristobal, “Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de “rentas mínimas de inserción” en España y en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 187, 1998.

MORENO DOMÍNGUEZ, Mercedes, *La protección pública no contributiva frente a la exclusión social. Análisis jurídico-económico*, ACARL, Sevilla, 2004.

MORENO GENÉ, Josep y ROMERO BURILLO, Ana María, *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

MORENO GENÉ, Josep y ROMERO BURILLO, Ana María, “El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005”, *Aranzadi Social*, nº 14, 2005.

NOGUERA, Jose Antonio, “La renta básica y el principio contributivo” en RAVENTÓS, DANIEL (Coord.): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona, 2001.

PÉREZ DEL PRADO, Daniel, “La reforma de la protección por desempleo”, en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio Y MERCADER UGUINA, Jesus (Dir.): *Las reformas laborales y de Seguridad Social*, Lex Nova, Thomson Reuters, Madrid, 2014.

PÉREZ DEL PRADO, Daniel, “Las medidas en materia de protección social del RDL 8/2019: entre el humo y el cambio de ciclo”, *Temas Laborales*, nº 147, 2019.

PURCALLA BONILLA, Miguel Angel, MORENO GENÉ, Josep, ROMERO BURILLO, Ana María y URQUIZU CAVALLÉ, Angel, *La renda mínima de inserció catalana en el sistema de protección social*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2006.

RABANAL CARBAJO, Pedro, “Disposiciones adicionales”, *Documentación Laboral*, nº 67, 2003.

RODRÍGUEZ CABERO, Gregorio, “Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar” en ALBARRACÍN, Jesús et alter (Comp.), *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*, Icaria-ISE, Barcelona-Madrid, 1993.

RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo, “Renta activa de inserción y programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección por desempleo”, en ROQUETA BUJ, Remedios. (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo (Coord.), *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

ROJO TORRECILLA, Eduardo. “Protección social y rentas mínimas de inserción. De la cobertura económica al derecho de ciudadanía” en LÓPEZ LÓPEZ, Julia (Coord.), *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

SANTOS ORTEGA, José Antonio, MONTALBÀ OCAÑA, Carmen y MOLDES FARELO, Rocio, *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

SARAGOSSÀ SARAGOSSÀ, Josep Vicente, “Comentarios a la renta activa de inserción”, en ROQUETA BUJ, Remedios (Dir.) y TATAY PUCHADES, María Carmen (Coord.), *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Lex Nova Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015.

SELMA PENALVA, Alejandra, “Aspectos prácticos, perspectivas de futuro y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción”, *Revista de Información Laboral*, nº 9, 2016 (versión electrónica).

SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente, “Medidas sociolaborales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (RDley 20/2012, de 13 de julio)”, *Aranzadi Social*, nº 5, 2012.

STANDING, Guy, “El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 109, nº 4, 1999.

TATAY PUCHADES, María Carmen y FERNÁNDEZ PRATS, Celia, “Los subsidios por desempleo: las peculiaridades del previsto para mayores de 55 años”, en TATAY PUCHADES, María Carmen Y ROQUETA BUJ, Remedios (Dirs.), *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

VICENTE PALACIO, Arantzazu, “Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años”, *Trabajo*, nº 30, 2014.