

Acceso al subsidio de desempleo para mayores de 52 años tras agotamiento de la renta activa de inserción.

Faustino Cavas Martínez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia.

Resumen: *En la regulación del subsidio por desempleo resultante del Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, el agotamiento de la Renta Activa de Inserción (RAI) equivale al de una prestación por desempleo, a efectos de devengar el subsidio para mayores de 52 años. Esta doctrina se ha visto afectada por la promulgación del Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo, que ha eliminado dicha equiparación.*

Palabras clave: *Desempleo. Renta activa de inserción. Personas desempleadas mayores de 52 años. Protección social.*

Abstract: *In the regulation of unemployment benefits resulting from Royal Decree-Law 8/2019 of 8 March, the exhaustion of the Active Insertion Income (RAI) is deemed equivalent to the exhaustion of an unemployment benefit for the purposes of qualifying for the subsidy for persons over 52 years of age. This doctrine has been affected by the enactment of Royal Decree-Law 2/2024 of 21 May, which has eliminated that equivalence.*

Keywords: *Unemployment. Active Insertion Income. Unemployed persons aged 52 and over. Social protection.*

DOI: https://doi.org/10.55104/RJL_00695

I. Introducción

Tanto en la LGSS de 1994 cuanto en la de 2015, la regulación del subsidio por desempleo para mayores de 55/52 años (a veces identificado como de prejubilación) abre las puertas al citado subsidio especial a quienes, además del requisito de edad, han agotado la prestación por desempleo y se encuentran en alguno de los supuestos legalmente establecidos.

Bajo la locución «prestación por desempleo», la jurisprudencia ha venido entendiendo que se albergan tanto la prestación de nivel contributivo como el subsidio de carácter asistencial.

Asimismo, la analogía entre el subsidio asistencial por desempleo y la RAI está en la base de la jurisprudencia -cuyo mantenimiento ahora se discute- conforme a la cual el agotamiento de la RAI franquea igualmente el acceso al subsidio para mayores de 55/52 años. Lo que en concreto se cuestiona es si esta doctrina debe subsistir tras la regulación del subsidio de desempleo para mayores de 52 años resultante 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.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Tribunal Supremo (Sala de lo Social).

Número de resolución judicial y fecha: 896/2025, de 14 de octubre de 2025.

Tipo y número recurso o procedimiento: recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 846/2024

ECLI: ES:TS:2025:4584.

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Antonio Vicente Sempere Navarro.

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

La sentencia objeto de comentario delimita con claridad el objeto del debate casacional: no se trata de redefinir la naturaleza jurídica de la RAI, cuestión ya ampliamente abordada por la jurisprudencia social, sino de determinar si la modificación introducida por el Real Decreto-ley 8/2019 alteró sustancialmente el presupuesto habilitante tradicionalmente admitido para el acceso al subsidio de mayores de 52 (antes 55) años.

El caso suscitado nos describe la situación de un trabajador, nacido en 1959, que trabajó para diversas empresas entre 1973 y 1992. Por cuanto ahora interesa, percibió la prestación contributiva de desempleo desde el mayo de 1992 hasta mayo de 1994. Posteriormente fue beneficiario del subsidio por desempleo en varios periodos (30 de junio a 7 de agosto de 1994; 9 de septiembre a 10 de septiembre de 1994; 12 de octubre de 1994 a 29 de junio de 1996). Más tarde, estuvo de alta en el RETA desde el 1 de mayo de 1999 hasta el 31 de marzo de 2012. Percibió la RAI desde junio de 2020 a junio de 2021. En julio de 2021 solicitó el subsidio de desempleo para mayores de 52 años y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) lo denegó.

Tanto la sentencia de instancia como la de suplicación desestimaron la pretensión del actor razonando que el actor no había acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 274 LGSS apartados 1) y 4). Cuando pudo acceder al subsidio de desempleo, el actor se encontraba trabajando por cuenta propia y tal actividad duró más de 5 años, lo que veda la posibilidad de acceso al subsidio solicitado, y sin que el hecho de percibir las prestaciones de renta activa de inserción dé derecho al percibo de dicho subsidio, ya que tal prestación no está incluida en los subsidios que otorgan el derecho reclamado.

El alto tribunal parte de un análisis riguroso del requisito de contradicción exigido por el artículo 219 LRJS y constata la existencia de respuestas judiciales divergentes ante supuestos sustancialmente homogéneos, lo que legitima el pronunciamiento unificador.

La cuestión abordada en la sentencia impugnada y en la aportada como contraste es sustancialmente idéntica: determinar si el agotamiento de la RAI puede habilitar el acceso al subsidio de desempleo para mayores de 52 años o, por el contrario, sólo puede serlo el agotamiento de la prestación contributiva de desempleo. En ambas se aplica el régimen derivado de las modificaciones introducidas por el RDL 8/2019, pero mientras que la sentencia recurrida (STSJ Madrid núm. 1050/2023, de 29 de noviembre) deniega el subsidio reclamado por la falta de acreditación de cumplimiento de los requisitos legales señalados en los apartados 1.º y 4.º del artículo 274 LGSS (no haber agotado la prestación de desempleo u otro subsidio anterior y no hallarse inscrito ininterrumpidamente como demandante de empleo desde que se generó la situación de desempleo forzoso), la sentencia de contraste (STSJ Andalucía/Granada

núm. 1893/2021, de 21 de octubre) concede el subsidio aplicando la jurisprudencia unificada conforme a la cual el agotamiento del subsidio propio de la RAI debe asimilarse al de los otros subsidios por desempleo cuando se trata de abrir el acceso al específico para mayores de 55 años, entendiendo que dicha doctrina es igualmente aplicable al subsidio para mayores de 52 años tras la reforma de 2019. Es cierto que existe alguna diferencia, pero como la sentencia impugnada añade como un segundo argumento que el hecho de percibir la RAI no da derecho al percibo de dicho subsidio, alegando que tal prestación no está incluida en los subsidios que otorgan el derecho reclamado, la Sala Cuarta concluye que sí estamos ante respuestas diferentes.

IV. Posición de las partes

La parte actora ha formalizado recurso de casación unificadora, aportando como sentencia de contraste la dictada el 21 de octubre de 2021 por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) en el recurso de suplicación n.º 1033/2021. Considera infringido el artículo 274 LGSS en la redacción derivada del RDL 8/2019 así como la jurisprudencia unificada de las SSTs 27 marzo y 23 octubre 2019 o 7 mayo 2020.

La Abogacía del Estado, en representación del SEPE, ha impugnado el recurso. Advierte que la cuestión se ha suscitado en numerosos supuestos y que se trata de precisar si el agotamiento de la RAI puede abrir el derecho al subsidio por desempleo. Interesa la desestimación porque tras la reforma de la LGSS mediante RDL 8/2019 ha quedado sin efecto la jurisprudencia anterior y la regulación aplicable no abre las puertas del subsidio examinado más que cuanto se ha agotado previamente la prestación por desempleo.

Por último, el representante del Ministerio Fiscal ha emitido el informe contemplado en el artículo 226.3 LRJS, en el que considera discutible la contradicción, pero en todo caso, se inclina por la desestimación del recurso ya que tras la reforma de la LGSS operada mediante RDL 8/2019 no puede mantenerse como válida la jurisprudencia en que se basa la sentencia referencial; además, las modificaciones posteriores habrían clarificado que así debe ser.

V. Normativa aplicable al caso

En ambos pronunciamientos lo que está en juego es la interpretación de los requisitos legales que franquean el acceso al subsidio especial por desempleo para mayores de 52 años, a la vista de la redacción conferida al apartado 4 del artículo 274 del TRLGSS/2025 por el artículo 1.1 del RDL 8/2019.

La redacción a tener en cuenta para la resolución del caso planteado es la siguiente:

«Podrán acceder al subsidio los trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores, hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

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

Interesa señalar que, por razones cronológicas (fecha de solicitud del subsidio), no resulta aplicable la redacción del artículo 280 del TRLGSS/2015 procedente del Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

Dicho precepto se desmarca abiertamente de la posición más amplia y permisiva adoptada por la Sala Cuarta del TS, al disponer que «A los efectos previstos en este precepto, las personas que hayan percibido o agotado la Renta Activa de Inserción 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 dificultad para encontrar empleo [...] no se asimilan a quienes se encuentren en la situación prevista en el artículo 274.1».

El artículo 274.1 del TRLGSS/2015 establece lo siguiente:

«1. Serán beneficiarios del subsidio los desempleados que, cumpliendo los requisitos establecidos en el apartado 2, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

a) Haber agotado la prestación por desempleo. En caso de ser menor de cuarenta y cinco años sin responsabilidades familiares se exigirá, además, que la prestación por desempleo agotada haya tenido una duración igual o superior a trescientos sesenta días.

b) Encontrarse en situación legal de desempleo sin tener cubierto el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la prestación contributiva, siempre que hayan cotizado al menos noventa días.

En el caso de que en los seis meses anteriores a la solicitud se acrediten varias situaciones legales de desempleo, a efectos de determinación del periodo de ocupación cotizada para el reconocimiento de este subsidio, se estará a lo establecido en el artículo 269.2.

Podrán acceder a estos subsidios quienes mantengan uno o varios contratos a tiempo parcial, siempre que la suma de las jornadas trabajadas en dichos contratos sea inferior a una jornada completa y cumplan el resto de los requisitos».

En consecuencia, con esta reforma legal se deja sin efecto, expresamente, la equiparación entre el agotamiento de la RAI y el de la prestación contributiva o asistencial de desempleo que venía manteniendo la jurisprudencia.

VI. Doctrina básica

El acceso al subsidio por desempleo para mayores de 52 años puede venir dado desde el agotamiento de cualquiera de las prestaciones que configuran el sistema de Seguridad Social en materia de protección por desempleo, como es la renta activa de inserción, y no solo de las prestaciones contributivas o asistenciales reguladas en la LGSS.

Esta doctrina [que arranca de la STS 257/2019, de 17 marzo] no se ve afectada por la nueva redacción conferida al artículo 274.4 del TRLGSS/2015 por el RDL 8/2019, que no ha modificado en lo sustancial los requisitos exigidos por la regulación anterior para acceder al subsidio de desempleo para mayores de 55/52 años.

El agotamiento de la RAI se equipara al subsidio por desempleo. Por tanto, antes del RDL 8/2019 podía dar acceso al subsidio para mayores de 52 (o 55) años y tras la modificación del art. 274.4 LGSS la solución debe mantenerse, toda vez que la redacción vigente -y excluyente- del art. 280 LGSS (otorgada por el RDL 2/2024) es inaplicable al caso por razones cronológicas.

VII. Parte dispositiva

La Sala Cuarta del TS casa y anula la sentencia recurrida, reconociendo al actor el derecho a percibir el subsidio por desempleo para mayores de 52 años en virtud de su solicitud de julio de 2021, y condena al organismo demandado (SEPE) a que así lo haga, abonándolo en la cuantía y efectos legalmente procedentes.

No adopta decisión especial en materia de costas procesales, debiendo asumir cada parte las causadas a su instancia.

VIII. Pasajes decisivos

Los argumentos que sustentan la doctrina *supra* referenciada se distribuyen entre los fundamentos de derecho cuarto y quinto.

- «Las SSTS 257/2019 de 17 marzo (rcud 2966/2017); 1092/2020 de 9 diciembre (rcud 1839/2018); 1145/2021 de 23 noviembre (rcud 882/2019); 367/2022 de 26 abril (rcud 2202/2019), entre otras, han concluido que "el acceso al subsidio por desempleo [...], puede venir dado desde el agotamiento de cualquiera de las prestaciones que configuran el sistema de Seguridad Social en materia de protección por desempleo, como es la renta activa de inserción, y no solo de las prestaciones contributivas o asistenciales reguladas en la LGSS» (FD 4.º). La sentencia explicita a continuación los argumentos sobre los que se apoya esta conclusión.

-«Bajo la regulación anterior al RDL de 2019 las situaciones habilitantes del nacimiento del subsidio para mayores de 55 años estaban remitidas por el artículo 274.4 LGSS a "alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores" y esa previsión se mantiene incólume en la versión del precepto que debamos aplicar.» (FD 5.º, A).

- «Pero desde que, el 13 de marzo de 2019, entró en vigor la redacción aplicable al caso, donde antes se hablaba de una expresa disyuntiva (prestación o subsidio) ahora aparece una fórmula más genérica de puro reenvío a los supuestos previstos en los apartados anteriores. Se trata de una línea argumental relevante, lo que sucede es que resta importancia a cuanto hemos expuesto en el subapartado inmediatamente precedente. Además, en realidad, lo que ha hecho la norma de urgencia no es eliminar la disyuntiva (prestación o subsidio) sino variar la fórmula sobre el momento en que hay que controlar el cumplimiento de la edad de acceso, ahora referida a "la fecha en que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en los apartados anteriores"» (FD 5.º, B).

-«La norma de 2019 no ha querido restringir la acción protectora en materia de subsidio para mayores (ahora de 52 años). Las razones que el Preámbulo aporta para justificar sus cambios, y que hemos reproducido más arriba (Fundamento Cuarto.1.B) apuntan a lo contrario. Nótese que habla de seis aspectos y ninguno de ellos alude a este cambio sustancial, que comportaría cegar el acceso a quienes han agotado cualquiera de las modalidades de subsidio por desempleo. No solo eso, sino que en alguna de esas novedades alude a la jurisprudencia del Tribunal Supremo como inspiradora y su valoración global es unívoca ("El efecto de las mejoras introducidas se traduce en un importante aumento de la protección de este colectivo")» (FD 5.º, C).

- «La interpretación histórica de los preceptos examinados avala esta conclusión a que vamos llegando. Nos referimos a que el RDL 2/2024 sí que ha abordado de forma expresa y clara el problema que nos ocupa, explicitando que el subsidio para mayores de 52 años no se abre a las personas que hayan percibido o agotado la Renta Activa de Inserción [...], la prestación por cese de actividad regulada en el título V o el subsidio extraordinario por desempleo [...]. Es decir: cuando el ordenamiento ha querido alterar los presupuestos de acceso, no solo lo ha hecho de forma explícita sino que ha entendido que las referencias a "la prestación" del artículo 274.1 LGSS abarcan tanto la contributiva cuanto la asistencial, y que la RAI resultaba equiparable a esta segunda» (FD 5.º, D).

IX. Comentario

La STS 896/2025 reafirma una línea jurisprudencial consolidada, según la cual la RAI, aun presentando rasgos propios y una regulación específica, se integra en la acción protectora por desempleo. Esta afirmación no se apoya únicamente en consideraciones dogmáticas, sino en una interpretación sistemática y finalista del ordenamiento, que atiende tanto a la ubicación normativa de la RAI como a su función material de cobertura de situaciones de necesidad vinculadas al desempleo. El TS recuerda que la distinción entre niveles contributivo y asistencial no impide reconocer una identidad funcional suficiente para justificar la equiparación a efectos de acceso a otras prestaciones del sistema.

La Sala IV realiza un exhaustivo recorrido por las sentencias previas que se han pronunciado, directa o indirectamente, sobre la naturaleza jurídica de la RAI, concluyendo:

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

B) La RAI y el subsidio por desempleo atienden la misma situación de necesidad.

C) La RAI es una modalidad de la acción protectora por desempleo, añadida a la prestación y al subsidio.

D) Para resolver cuestiones concretas (cómputo de ingresos, forma de pago) la Sala Cuarta ha acudido a la regulación del desempleo, puesto que la RAI se integra en esa modalidad protectora.

E) En suma, 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.

Así las cosas, la Sala Cuarta considera que existen varias razones (históricas, sistemáticas, teleológicas...) que apuntalan la asimilación de la RAI a un subsidio por desempleo cuyo agotamiento exige la norma para optar al específico subsidio para mayores de 55 años.

Uno de los aspectos más relevantes de la sentencia es la interpretación que realiza del impacto del RDL 8/2019. Frente a la tesis sostenida por el SEPE y acogida por la sentencia recurrida, la Sala Cuarta niega que la reforma de 2019 tuviera como finalidad restringir el acceso al subsidio para mayores de 52 años. Antes al contrario, el análisis del preámbulo y de la lógica interna de la norma revela una clara voluntad expansiva y protectora, orientada a reforzar la cobertura de un colectivo especialmente vulnerable y a mejorar su proyección futura en términos de cotización para la jubilación. Desde esta óptica, la supresión de referencias expresas a la disyuntiva «prestación o subsidio» no puede interpretarse como una exclusión tácita de la RAI, máxime cuando el legislador no introduce una previsión expresa en tal sentido.

Especial interés reviste, asimismo, el uso del argumento histórico-legislativo. La Sala Cuarta subraya que solo con la aprobación del RDL 2/2024, el legislador ha optado por excluir de forma explícita la asimilación entre la RAI y las situaciones previstas en el artículo 274.1 LGSS. Esta constatación refuerza la conclusión de que, con anterioridad a dicha reforma, el marco normativo permitía —y exigía— una interpretación integradora conforme con la jurisprudencia previa. De este modo, la sentencia evita una aplicación retroactiva o extensiva de una norma restrictiva de derechos, en coherencia con los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima.

X. Apunte final

Desde una valoración crítica, la STS 896/2025 puede considerarse un ejemplo paradigmático de interpretación *pro beneficiario* en el ámbito de la Seguridad Social. Sin desbordar el tenor literal de la norma, el TS opta por una lectura coherente con el artículo 41 CE y con la finalidad estructural del sistema de protección por desempleo.

Al mismo tiempo, la resolución contribuye a clarificar el régimen transitorio aplicable entre la reforma de 2019 y la de 2024, evitando soluciones dispares que generarían desigualdad en la aplicación judicial del Derecho.

En conclusión, la sentencia comentada no solo resuelve un conflicto interpretativo concreto, sino que reafirma el papel de la jurisprudencia como instrumento de cohesión del sistema y como garante de una protección social efectiva. No es una resolución especialmente novedosa por cuanto confirma doctrina que ya habían fijado sentencias precedentes, pero es interesante porque viene a clarificar que el cambio legal operado por el RDL 8/2019 no afecta al mantenimiento de la jurisprudencia sobre acceso al subsidio para mayores de 52 años por quienes han agotado la RAI, precisando la conexión existente entre estos dos tipos de prestaciones en el Derecho español de la Seguridad Social.