


La protección por desempleo en 2025: una primera valoración de la reforma de 2024 en su fase dinámica de ejecución

Unemployment Protection in 2025: A First Assessment of the 2024 Reform in Its Dynamic Phase of Implementation

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ


Catedrático de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Granada.

Director de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum Director de la Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.

 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social Subdirector de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum Subdirector de la Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum

 <https://orcid.org/0000-0001-5054-8822>

Sumario

1. Introducción

2. La simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo: El RD-ley 2/2024, de 21 de mayo

- 2.1. El texto refundido de la LGSS.
- 2.2. El RD 625/1985, de 2 de abril, reglamento de las prestaciones por desempleo
- 2.3. El RD 1044/1985, de 19 de junio, sobre abono de la prestación contributiva en la modalidad de pago único
- 2.4. El RD 426/2003, de 11 de abril, relativo a la renta agraria para trabajadores eventuales residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura
- 2.5. A la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, de Ingreso Mínimo Vital (LIMV)
- 2.6. Modificaciones que complementarias a la reforma
- 2.7. Otras disposiciones contenidas en el RD-ley 2/2024
- 2.8. Derogaciones en la lógica del trasvase simplificador
- 2.9. Reformas ajenas a la protección por desempleo

3. Síntesis de las principales novedades del nuevo régimen jurídico de la protección por desempleo tras la reforma

- 3.1. Una primera valoración de la reforma
 - A) Trabajar y percibir prestaciones por desempleo
 - B) Incompatibilidades y compatibilidades de la prestación y subsidio de desempleo con determinadas medidas de protección social
 - C) Incidencia de la situación de Incapacidad Temporal en la protección por desempleo
- 3.2. Protección por desempleo e IMV: pasarelas e incentivos al empleo
 - 3.2.1. La transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital
 - 3.2.2. La necesidad de una reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del Ingreso Mínimo Vital. Su relación con el complemento de apoyo al empleo

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La protección por desempleo en 2025: una primera valoración de la reforma de 2024 en su fase dinámica de ejecución». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 9-34.

“El riesgo de desempleo constituye una de las más graves amenazas para la vida del trabajador. Sin embargo, el Seguro que lo atiende ha tenido un lento proceso de implantación en los regímenes de Seguridad Social. Ello es debido, en parte, a las indudables dificultades técnicas y económicas que ofrece, pero también, y aún más, al error de tratarlo como instrumento directo para combatir la escasez de colocaciones en un país. El paro, cuando alcanza determinadas proporciones -sea endémico, por el deficiente desarrollo económico de un pueblo, o coyuntural, a consecuencia de una crisis generalizada-, constituye un problema que afecta a la nación en su totalidad y que debe remediarse mediante una política de activación de las energías del país y de aprovechamiento al máximo de sus posibilidades y riquezas, ...”

[Párrafo primero de la exposición de motivos de la Ley 62/1961, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo]¹

1. INTRODUCCIÓN

“El plan de Seguridad Social expuesto en mi Informe sobre el Seguro Social y Servicios Afines de noviembre de 1942 contribuirá sensiblemente, en caso de ser adoptado, al mantenimiento del empleo gracias a la expansión y el mantenimiento del desembolso en consumo privado. Llevará a cabo una redistribución de la renta, tanto horizontalmente, dentro de las mismas clases económicas, como verticalmente, entre diferentes clases económicas”.

W. H. BEVERIDGE²

No parece que la protección por desempleo *ya sobrecargada de funciones protectoras* pueda afrontar por sí sola todo el grave problema de la exclusión social y que, evidentemente, va más allá de las formas tradicionales de desempleo. Estamos en una sociedad del trabajo del riesgo y con niveles elevados de trabajo precario (y su antónimo es precisamente el trabajo “decente” o digno, que debería establecerse desde políticas sociales coherentes con la realización del programa constitucional inherente al Estado Social de Derecho) y frecuentemente también en la sociedad “de los sin trabajo”. En este contexto es donde aparecen las reformas “racionalizadoras” de la protección por desempleo y figuras como la “renta mínima de inserción” o “rentas de subsistencia”.

Por otra parte, el llamado “segundo” nivel asistencial complementario interno del sistema legal de protección por desempleo resulta intrínsecamente insuficiente en sí mismo, y no sólo en los hechos, como evidencia en sí el propio sistema legal de protección por desempleo, pues ha sido necesario introducir un tercer nivel asistencial adicional al segundo básico (la Renta Activa de Inserción en el marco de la protección por desempleo) y también arbitrar diversos programas extraordinarios, para cubrir los déficits detectados en el mismo nivel asistencial básico. Instrumentos, éstos, también deficientes e inorganizados. Ello exigía una *racionalización completa* de todo el actualmente heterogéneo y desarticulado ámbito asistencial de la protección legal por desempleo, bajo la égida de la tutela de la situación objetiva de necesidad de las personas desempleadas o en situación de paro forzoso. Estos programas extraordinarios debían de desaparecer y ser absorbidos en un renovado nivel asistencial encaminado al propio tiempo a la satisfacción de rentas de compensación y la reinserción laboral de las personas protegidas a través de políticas activas de empleo que potencien su

¹ Párrafo primero de la Exposición de Motivos de la Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo (BOE 24 de julio de 1961).

² BEVERIDGE, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe de Lord Beveridge II*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, p. 193.

empleabilidad; y con ello las capacidades de las personas³. En esa dirección de política del Derecho el 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, *ha derogado*, con efectos desde el 1 de noviembre de 2024, 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 (disp. derog. única.4 y disp. final 14.^a2). Igual situación se establece para el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), creado por LPGE para 2018 (disp. final 40.^a5) y regulado en la disposición adicional 27.^a de la LGSS, que vino a sustituir a los anteriores programas de activación para el empleo y de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

En todo caso, esa protección asistencial racionalizada no podrá dar cobertura por sí sola al problema estructural de la “crisis de la sociedad salarial” (donde el desempleo comienza a ser estructural y no meramente cíclico) y del aumento creciente de exclusión social y de la pobreza en la sociedad contemporánea (incluidos los “trabajadores pobres”); a pesar del hecho innegable de que la falta de trabajo o su pérdida constituye un factor principal de exclusión social. Ello exigía abordar -como efectivamente ha ocurrido- esta “nueva cuestión social” no sólo desde la protección por desempleo, sino principalmente desde mecanismos externos al mismo sistema jurídico-institucional de protección por desempleo de la Seguridad Social, esto es, a través de la nueva técnica de protección de Seguridad Social Asistencial: la renta de subsistencia o renta mínima garantiza en el ámbito de la acción estatal. La base constitucional para el establecimiento de una renta mínima garantizada o renta mínima de inserción a nivel estatal está legitimada y justificada adecuadamente en los artículos 41, 9.2 y 149.1.17.^a de la Constitución Española, para la protección de las personas frente a situaciones necesidad no adecuadamente satisfechas por otros instrumentos de protección social pública (señaladamente, las rentas mínimas de inserción de las CC.AA)⁴, con cargo a Presupuestos Generales del Estado (como ocurre con las prestaciones no contributivas y ocurría con la renta activa de inserción en el marco de la protección por desempleo). Nuestro texto constitucional ex art. 41 y normas concordantes del grupo normativo constitucional de la Seguridad Social configura un sistema mixto de Seguridad Social, con ámbitos contributivos y asistenciales o no contributivos, y con una marcada orientación a realzar el elemento o dimensión asistencial. Es visible la plasmación de la tendencia hacia la universalización subjetiva y objetiva o prestacional pública y la consagración explícita del principio de suficiencia vinculado a la calidad de las prestaciones dispensadas por sistema de Seguridad Social en su doble y heterogénea dimensión contributiva y asistencial. Esta nueva prestación de Seguridad Social “Asistencial” o “no contributiva”, aparte de que puede ser completada por las CC. AA, porque no impide la subsistencia de las rentas mínimas autonómicas si estas lo consideran oportuno reclamando su competencia en materia de asistencia social garantizada constitucionalmente. La instauración de esta renta mínima garantizada (acompañado en la esfera del

³ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques”, Ponencia general sobre el Desempleo, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *La protección por desempleo en España* (XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, octubre de 2015), Murcia, Laborum, 2015, especialmente pp. 206-210.

⁴ Aparte de los grandes textos internacionales que proclaman el derecho a la existencia digna, resulta harto significativo que el “Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social”, elaborado en la Universidad de Lovaina (Bélgica) en 1977, establecía en su art. 4 que toda persona tiene derecho a “una renta mínima adecuada que le permita una existencia humana y digna”, añadiendo después que tal derecho se genera para las personas que se hallen en circunstancias tales que no les permita disponer de una renta mínima, esto es, un nivel de recursos económicos necesarios para subvenir a la satisfacción de las necesidades más elementales o básicas de una existencia humana y digna (art. 39). Véase MONEREO PÉREZ, J. L.: “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 448, 2020; MONEREO PÉREZ, J.L., y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”. (2020). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 24, 13-35. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416>

Derecho Laboral por una política jurídica encaminada a lograr el “trabajo garantizado”, decente o digno de la persona que trabaja; esto es, en contraposición con el trabajo precario) puede permitir completar las redes de la protección social pública atendiendo más eficiente y equitativamente a la tutela de las situaciones de necesidad vinculadas al desempleo prolongado y a la exclusión social. Se trata de un subsidio condicionado a la situación de necesidad y la disponibilidad de recursos del sujeto protegido. Se pretende de garantizar el derecho a la existencia digna de una parte de la población “descalificada” socialmente como “población excedente”, sin excluir que en un futuro pueda avanzarse reflexivamente hacia una Renta Básica o Ingreso de Ciudadanía Incondicionado, la cual implicaría una refundación, en cierto sentido, de los actuales sistemas de protección social y del propio Estado Social de Derecho.

La exigencia de este tipo de rentas de subsistencia y de inserción laboral se impone frente al problema estructural -y no sólo coyuntural- de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es la era de la inseguridad social creciente y, en relación a ello, de la redefinición de los sistemas de protección social pública. Y en un contexto de progresivo vaciamiento (por no decir, desmantelamiento; cuando no intentos de deslegitimación) de las instituciones de la solidaridad social propias del Estado Social redistributivo e integrador ante la implantación de una sociedad de mercado de competencia generalizada. La renta mínima garantizada se configura como derecho subjetivo de Seguridad Social y por tanto gozando de la necesaria justiciabilidad a través del orden social de la jurisdicción. La renta mínima garantizada es una vía para la protección de las personas en edad de trabajar sin protección por desempleo o de personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social y supone un reforzamiento del sistema de protección social clásico del Estado Social. Se configura como una prestación de Seguridad Social en su ámbito no contributivo o asistencial, con financiación íntegramente estatal y con cargo a imposición general. La prestación de renta mínima garantizada o ingresos mínimos es, de este modo, una prestación de último recurso a la que se accede tras agotar las prestaciones contributivas o asistenciales de desempleo o, en su caso y al margen de ello, por no haber podido generar derecho a las mismas. El objetivo de la prestación de renta mínima garantizada es proteger adecuadamente a quienes queriendo y pudiendo trabajar carecen de empleo y sufren una situación de necesidad económica. La medida tiene naturaleza estructural o permanente en su cristalización normativa, no coyuntural. Se percibe por la persona afectada de forma indefinida mientras se mantenga la situación de necesidad y tiene una línea “pro-activa”, combinando el subsidio no contributivo con políticas activas de empleo.

La creación de una renta mínima garantiza a nivel estatal en la coyuntura histórica actual (y como posible -y no exento de controversia- paso intermedio hacia el establecimiento a más largo plazo -de manera particularmente meditada- de una renta incondicionada o ingreso de ciudadanía) derivada de la constatación de las insuficiencias del tradicional sistema de protección por desempleo (prestación contributiva y subsidios asistenciales) y del conjunto heterogéneo e inorganizado de rentas mínimas autonómicas actualmente vigentes⁵. La renta mínima garantizada sería, verdaderamente, el último recurso de la red de seguridad de los sistemas de protección social pública.

La introducción de la renta mínima garantiza en nuestro país fue realizada por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. El Ingreso Mínimo Vital (modalidad de renta mínima garantizada)⁶, por supuesto, no ha exigido dismantelar el resto del

⁵ Rentas Mínimas de Inserción Autonómicas, actualmente existentes, están legitimadas sin duda al amparo del título competencial autonómico en materia de asistencia social (art. 148.1. 20ª CE) y tanto más después de la amplitud competencia que autoriza la doctrina establecida por la STC 2002/239, de 11 de diciembre de 2002.

⁶ Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (IMV). Conforme a su art. 2. (Concepto y naturaleza): 1. El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar

sistema de protección social pública, sino tan sólo una *racionalización finalista* de las prestaciones no contributivas y asistenciales a menudo desorganizadas, superpuestas y desvertebradas. Un proceso racionalizar todavía en curso.

Un avance concreto en ese proceso de racionalización jurídica ha sido uno de los grandes cometidos 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].

Dentro del citado proceso de reforma legislativa incluido en el Plan de Transformación y resiliencia en su Componente 23, la modificación del nivel asistencial está directamente ligada con los objetivos previstos en la Reforma 10, que se concretan en: la simplificación de la regulación para permitir una mayor flexibilidad en el acceso y una minoración de las cargas administrativas de manera que se facilite al ciudadano y a las empresas el conocimiento del mismo y la tramitación de las prestaciones, y se permita que el Servicio Público de Empleo Estatal implemente una mayor automatización de los subsidios de forma similar al de las prestaciones contributivas; la vinculación de esta protección con el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son personas en situación de desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones que posibiliten su reinserción; el acceso garantizado a los servicios de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a las personas beneficiarias del nivel asistencial de la protección por desempleo; la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad; la prevención de los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, ya que, al regularse dentro del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, se trataría de una prestación de Seguridad Social vinculada a la existencia de unas cotizaciones previas, y, por último, la consolidación de un modelo que siga la línea del modelo de protección de los países de nuestro entorno, y con la posición en la materia del Consejo de Europa (Exposición de Motivos II).

En ese marco racionalizador más ambicioso el IMV se tiene que desarrollar, ampliar y coordinar con otras prestaciones sociales públicas racionalizadas “para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos”⁷. Sin por ello perder su condición de prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social [artículos 2.2 LIMV, 72 (“Registro de Prestaciones Sociales Públicas”), apartado 2 y 109.2.b.6ª de la LGSS]. No obstante, su regulación ha quedado fuera

una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. 2. En desarrollo del art. 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva. Para un estudio exhaustivo del IMV, véase MONEREO PÉREZ, J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores: cuatro años de su implantación en España (2020-2024)*. Libro/Revista. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, N°. Extra-4, 2024 (Ejemplar dedicado a: El ingreso mínimo vital: nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores: cuatro años de su implantación en España (2020-2024), pp. 1-521. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/issue/view/69/74>

⁷ Directrices del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

de la LGSS⁸ y la regulación de las infracciones y sanciones también ha quedado fuera de la LISOS. En lo que se refiere al IMV y sus sinergias con ese plan racionalizador cabe realzar, por lo que aquí interesa, que el proceso de racionalización es imparable para la realización de sus fines a nivel estatal y como eje del sistema de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social. Pero este objetivo no tiene porqué suprimir y absorber necesariamente a todos los instrumentos de protección no contributiva ya existentes⁹.

2. LA SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA DEL NIVEL ASISTENCIAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO: EL RD-LEY 2/2024, DE 21 DE MAYO

En el nivel asistencial [Título III, Cap. III, artículos 274 a 280 LGSS; véase el art. 42.1.c) LGSS] la medida principal es el subsidio por desempleo. Sin embargo, se puede afirmar la relatividad del carácter asistencial puro por la penetración de los rasgos contributivos en su misma organización jurídica. Este nivel ha sido objeto de sucesivas reformas restrictivas, que, además, habían multiplicado su complejidad e incoherencia. A pesar de ello, los mayores logros conseguidos en la protección del desempleo están en la regulación del nivel asistencial. Sin embargo, los requisitos exigidos y otros aspectos de su régimen jurídico generaban frustración y merecían una valoración crítica por su falta de coherencia con una protección asistencial auténtica, así como por la continuidad de efectos expulsivos de la protección. Los subsidios asistenciales no se configuraban tanto como medida complementaria cuanto como supletoria de las carencias de la prestación básica (contributiva). En este sentido, atendía fundamentalmente al endurecimiento de los requisitos y a los recortes que se habían producido en el nivel contributivo de la protección contra el desempleo. Por eso, más que de una contingencia que atiende a la situación de necesidad de quien no encuentra empleo y carece de rentas, estábamos ante una técnica protectora que alargaba o ampliaba la cobertura para aquellos que, habiendo estado protegidos por el nivel contributivo, han agotado la prestación, o bien permite el acceso a la protección de quienes, habiendo cotizado, no reúnen el período de carencia mínimo para el nivel contributivo. Eran tantas las limitaciones de este nivel asistencial, hubo que «reinventar» una especie de «subnivel» asistencial, que sí prescindía, por lo general, de la exigencia de cotización, como era el constituido por las denominadas «Rentas Activas de Inserción», pero cuyas limitaciones subjetivas -protege a colectivos muy específicos- le impedían cubrir las carencias del nivel asistencial (hoy derogado por la disp. derog. única del RD-ley 2/2024). El 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, ha abordado una importante reforma del subsidio por desempleo (negociada con los sindicatos más representativos en el marco del diálogo social), que tiene como propósito simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad. Pero además, esta reforma del subsidio por desempleo vincula esta protección con el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son personas en situación de desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones

⁸ No obstante, su inclusión el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social ex art. 42.1.c) 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.

⁹ Para el proceso de reforma en curso, véase el Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, 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, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo; y 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.

que posibiliten su reinserción; pretende que esta prestación complementaria se constituya como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad; y busca consolidar un modelo que siga la línea del modelo de protección de los países de nuestro entorno, y con la posición en la materia del Consejo de Europa.

El RD-ley 2/2024, de 21 de mayo, señala que su finalidad es dar cumplimiento al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 “*Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*”¹⁰ Dentro de este componente se incluye la Reforma 10, “*Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo*”, con un propósito general simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad¹¹.

Aunque la reforma se presentaba como del nivel asistencial de la protección por desempleo en realidad también afectó al nivel contributivo, concretamente a su dinámica (duración de la prestación, suspensión y extinción del derecho) y disposiciones comunes a ambos niveles y a otras disposiciones relacionadas y no relacionadas con las prestaciones por desempleo¹².

Los objetivos declarados de la reforma del nivel asistencial eran¹³:

- Ampliar su nivel de cobertura y evitar lagunas de desprotección, así como mejorar la protección.
- Simplificar la regulación para conseguir una mayor flexibilidad en el acceso y mantenimiento de la misma, garantizando a los beneficiarios de los subsidios el acceso a itinerarios personificados de empleo, así como el conocimiento de las obligaciones que el beneficiario contrae.
- Vincular las situaciones protegidas a la pérdida de un empleo anterior. Derivando otras situaciones dignas de protección, entre ellas las que se produzcan una vez agotados los derechos previstos en el título III de la LGSS¹⁴) a otros mecanismos de protección como

¹⁰ Área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo».

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia está accesible en <https://planderecuperacion.gob.es/> [consultado en 28 mayo 2024]

La Disposición Adicional quinta del RD-ley 7/2023, dispone: “*Las medidas reguladas en el presente real decreto-ley dan cumplimiento a los hitos comprometidos con la Unión Europea, en concreto la Reforma 10, del Componente 23 relativa a la simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo, sin perjuicio de que en el marco del diálogo social se aborde un análisis del sistema de protección por desempleo en su conjunto, incluidas las políticas activas de empleo*”.

¹¹ La reforma se presenta como resultado de un intenso debate y trabajo conjunto en el marco del diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicales (Apartado II, párrafo 7 de la justificación del Real Decreto-ley). Si bien el acuerdo lo fue únicamente con los sindicatos más representativos

¹² Un análisis más detallado sobre la reforma puede verse en:

RODRÍGUEZ INIESTA, G. y SEMPERE NAVARRO, A.V: *La protección por desempleo tras la reforma de 2024*, colección trabajos de investigación, Laborum Ediciones, Murcia, 2024.

ARIAS PÉREZ, A. y PÉREZ DEL PRADO, D.: “La reforma del desempleo no contributivo: argumentos y datos para un primer análisis. (2024). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 40, 289-319. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1025>.

ARENAS GÓMEZ, M.: “La protección por desempleo tras el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 1, 2025.

¹³ Apartado IV de la justificación del Real Decreto-ley.

¹⁴ El Título III de la LGSS norma la protección por desempleo del sistema de Seguridad Social.

la prestación de Ingreso Mínimo Vital (con excepción de aquellas situaciones que no estén ya cubiertas por el mismo). La doctrina científica ya había planteado esa exigencia de racionalización del conjunto *asistemático* y desorganizado y surgido en cascada de las medidas de protección asistencial y no contributiva dentro del régimen global de protección social pública¹⁵.

- Sujetar la protección con la suscripción el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios de forma prioritaria a programas y acciones que posibiliten su reinserción.
- Evitar los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, ya que, al regularse dentro del texto refundido de la LGSS, se trataría de una prestación de Seguridad Social vinculada a la existencia de unas cotizaciones previas.

El citado RD-ley introdujo modificaciones en las siguientes disposiciones

2.1. El texto refundido de la LGSS.

Concretamente fueron objeto de reforma los siguientes preceptos de la LGSS:

- A) Nivel contributivo: arts. 269.3 (duración de la prestación); 271 (suspensión del derecho); y 272 (extinción del derecho).
- B) Nivel asistencial: arts. 274 (Beneficiarios del subsidio por desempleo); 275 (Carencia de rentas y responsabilidades familiares); 276 (Solicitudes, nacimiento y prórroga del derecho al subsidio); 277 (Duración del subsidio); 278 (Cuantía del subsidio); 279 (Suspensión, reanudación y extinción del derecho al subsidio); y 280 (Beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años).
- C) Régimen común de las prestaciones (incompatibilidades): arts. 282 (Desempleo e IT); 284 (desempleo y nacimiento y cuidado de menor).
- D) Disposiciones aplicables a determinados colectivos: arts. 286 (normas aplicables) y 287 (protección por desempleo de trabajadores agrarios).
- E) Régimen financiero de las prestaciones: art. 295 (reintegro de pagos indebidos).
- F) Obligaciones, infracciones y sanciones: art. 299 (obligaciones, infracciones de los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones).
- G) Nuevas disposiciones: a) Adicionales Quincuagésima cuarta (Garantía de servicios a personas beneficiarias del nivel asistencial); Quincuagésima quinta (Evaluación financiera y de mejora de la empleabilidad); Quincuagésima sexta (Acceso extraordinario a la prestación contributiva por desempleo de las personas trabajadoras transfronterizas en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla); Quincuagésima séptima (Acceso al subsidio por desempleo de emigrantes retornados); Quincuagésima octava (Acceso al subsidio por desempleo por las personas víctimas de violencia de género o sexual); y Quincuagésima novena (Régimen de compatibilidad aplicable a las prestaciones por desempleo); b) Nueva

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018.

disposición transitoria: Cuadragésima cuarta (Régimen transitorio de compatibilidad de las prestaciones por desempleo).

2.2. El RD 625/1985, de 2 de abril, reglamento de las prestaciones por desempleo

Concretamente a los artículos 33 -se añade un apartado 3 bis- (Procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas; 33 bis -nuevo- (Fraccionamiento del pago de las deudas derivadas de la percepción indebida de prestaciones por desempleo); 34 -modificación (Compensación de prestaciones por desempleo); 34 bis -nuevo- (Compensaciones parciales de las prestaciones por desempleo).

2.3. El RD 1044/1985, de 19 de junio, sobre abono de la prestación contributiva en la modalidad de pago único

Modificación de su art. 7 (relativo a la afectación de las cantidades percibidas)

2.4. El RD 426/2003, de 11 de abril, relativo a la renta agraria para trabajadores eventuales residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura

La Disposición final novena del RD-ley 2/2024, añadió una nueva disposición adicional sexta (cómputo especial de cotizaciones) al RD 426/2003, de 11 abril.

2.5. A la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, de Ingreso Mínimo Vital (LIMV)

Dado el *objetivo de transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital*, la disposición final cuarta del RD-ley 2/2024 vino a modificar los varios preceptos de la LIMV concretamente los artículos: 4.1 (personas beneficiarias; 5 apartados 1 y 2 (titulares del ingreso mínimo vital); 6.1 (unidad de convivencia); 10.2 (requisitos de acceso); 20.1.f) (cómputo de los ingresos y patrimonio); 21.4 (acreditación de los requisitos); 41 (control de la prestación); y una nueva Disposición adicional duodécima (transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital).

2.6. Modificaciones que complementarias a la reforma

La Disposición final segunda del RD-ley 7/2024 modifica también el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por RD-legislativo 5/2000, de 4 agosto (LISOS), concretamente a los artículos 8.18 (infracciones en materia de relaciones laborales individuales y colectivas. Muy graves); 24, letra c) del apartado 3 y apartado 4 (infracciones leves de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones); 25, apartado 3 y 4 (infracciones graves de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones); 26, apartado 2 (infracciones muy graves de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones); 47, apartado 1.b); y apartado 1. e) (sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios).

2.7. Otras disposiciones contenidas en el RD-ley 2/2024

Son las relativas a:

- Estrategia global para el empleo de las personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad y garantía de servicios para personas beneficiarias mayores de 45 años (disposición adicional primera).
- Evaluación de la reforma del sistema asistencial de desempleo (disposición adicional segunda).
- Control de la aplicación del nuevo régimen de compatibilidad (disposición adicional tercera).
- Cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (disposición adicional cuarta).
- Reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de trabajadores eventuales agrarios residentes en el territorio de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (disposición adicional quinta)
- Aplicación paulatina de las modificaciones de introducidas en la LGSS (disposición transitoria primera).
- Régimen transitorio en materia del nivel asistencial y de la compatibilidad entre trabajo por cuenta ajena y subsidio por desempleo (disposición transitoria tercera y cuarta).
- Procedimientos de reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital (disposición transitoria quinta).
- Modificación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, concretamente el apartado 7 de la disposición adicional decimosexta (disposición final tercera).

2.8. Derogaciones en la lógica del trasvase simplificador

Además de la genérica derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que se opongan al RD-ley 2/2024, se derogan expresamente:

- La disposición adicional vigésima séptima de la LGSS, relativa al subsidio extraordinario por desempleo.
- La disposición transitoria quinta de la Ley 42/2002, de 12 diciembre, relativa a la compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena.
- El RD 1369/2006, 24 noviembre, regulador del programa de Renta Activa de Inserción.

2.9. Reformas ajenas a la protección por desempleo

Aprovechando el rango de la norma se llevaron a cabo reformas en:

- a) *Estatuto de los Trabajadores (ET)*

Relativas a¹⁶:

- Posibilidad de acumulación del permiso de lactancia sin que sea necesario su previsión en convenio colectivo o acuerdo con la empresa (modificación del art. 37.4 ET)¹⁷.
- Prevalencia en la aplicación de los convenios colectivos autonómicos y provinciales más favorables al trabajador (modificación del art. 84.3 ET)¹⁸.
- Sistema de representación de los trabajadores artistas (nueva disposición adicional 28 ET)¹⁹.

b) *Estatuto del Empleado Público (EBP)*

Se modifica el art.47 del EBEP²⁰ para incluir fórmulas flexibles de empleo como ejercicio efectivo del derecho a la conciliación respecto a los cuidadores.

c) *Beneficios en la cotización*

Se modifican determinadas normas reguladoras de beneficios en la cotización²¹:

1. Beneficios en la cotización recogidos en el RD-ley 16/2022:

Son los relativos al mantenimiento de los beneficios por la contratación cuidadoras en familias numerosas (se modifica la disposición transitoria tercera y disposición final séptima.4 de dicho RD-ley).

2) Beneficios en la cotización recogidos en el RD-ley 1/2023:

- Bonificaciones en la cotización en determinados sectores de actividad y ámbitos geográficos, así como la contratación de personas en el ámbito familiar (modificación del art. 31 y disposición adicional tercera.1).
- Se añade una nueva disposición adicional tercera bis relativa a bonificación de cuotas por la contratación de personas cuidadoras en familias numerosas (a partir de 1-1-2024).
- Se modifican los apartados 1.c) y 2 de la disposición adicional undécima, relativa a la compatibilidad de reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.
- Se añade una nueva disposición transitoria sexta, relativa a las bonificaciones de cuotas por contratación de cuidadores en familias numerosas que estuvieren en vigor.

d) *Consejo Económico y Social*

¹⁶ Art. Primero del RD-ley 2/2024.

¹⁷ Queda por concretar aspectos tales como la duración del permiso acumulado y sus variables. Véase STS 986/2023, 21 noviembre (ECLIS:ES:TS:2023:5160, ROJ: STS 5160/2023).

¹⁸ No se podrá mediante acuerdo o convenio colectivo estatal dejar sin efecto la prioridad de los convenios colectivos autonómicos. El problema estará en determinar cuándo es más favorable un convenio autonómico, el término comparativo, en su conjunto, materia a materia.

¹⁹ Se rebaja el requisito de antigüedad en la empresa para poder participar en las elecciones a órganos de representación del personal como elector (16 años) y elegible (18 años) de al menos 20 días (elector) y 6 meses (elegible).

²⁰ Art. Tercero del RD-ley 2/2024.

²¹ Disposiciones finales 5ª y 6ª del RD-ley 2/2024.

El RD-ley 2/2024 recoge dos disposiciones relativas al Consejo Económico y Social de España:

- La disposición final segunda del RD-ley 2/2024 modifica el art. 2.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, relativo a los miembros del consejo del Grupo Segundo.
- La disposición transitoria segunda del RD-ley 2/2024, establece un mandato dirigido al pleno del Consejo Económico y Social para la adaptación de su reglamento a las novedades que se derivan de la modificación del art. 2.3, antes indicada.

Y por último con una compleja entrada en vigor de las reformas

- a) Al día siguiente a su publicación en el BOE²².
- b) El 1 de noviembre de 2024²³.
- c) El día primero del mes siguiente a su publicación (1 de junio de 2024)²⁴.
- d) A los seis meses de su publicación.

Por otro lado, algunos preceptos reformados según el apartado en cuestión de los mismos tienen distintas fechas de entrada en vigor.

Y para complicar aún más su recto entendimiento algunos preceptos son de aplicación paulatina hasta 31 de octubre de 2024; y la posibilidad para determinados aspectos de la reforma (nivel asistencial de desempleo, compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena y procedimiento de reconocimiento del IMV) puede ser de aplicación la normas en su versión anterior a la reforma o incluso las nuevas medidas de la reforma.

²² Se publicó en BOE de 23 de mayo.

Se trata de las modificaciones relativas a:

-ET: arts. 37, 84 ap. 3-5 y DA. 29).

-LGSS: art. 282.5; derogación de la DA. 27.

-EBEP: art. 47.

-CES: ART. 2.3.

-LISOS: art. 26.2.

-RD-ley 16/2022, 6 septiembre: DT 3 y DF. séptima 4.

-RD-Ley 1/2023: art. 31, DA. tercera 1, DA. tercera bis; DA. undécima ap. 1 c) y 2; DT. sexta.

-RD 625/1985, 19 junio: art. 7.3.

-RD 426/2003, de 11 abril: DA. sexta

²³ Se refiere a:

-Artículo segundo apartado dieciocho a veintitrés (nuevas disposiciones adicionales quincuagésima cuarta, quincuagésima quinta, quincuagésima sexta, quincuagésima séptima, quincuagésima octava y quincuagésima novena de la LGSS).

-Artículo segundo apartado veinticuatro (nueva disposición transitoria cuadragésima cuarta de la LGSS).

-Los apartados dos y cuatro de la disposición derogatoria única (derogación de la DT quinta de la Ley 45/2002 y el RD 1369/2006).

-La disposición final segunda (modificación de la LISOS, salvo su apartado 4).

-La disposición final tercera (modificación de la Ley 27/2011).

²⁴ La Disposición final cuarta que reforma la Ley 19/2021, salvo sus apartados cinco -cómputo rentas- y ocho -transición del subsidio por desempleo al IMV que entrarán en vigor a los seis meses de su publicación en BOE (octubre de 2024).

3. SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO TRAS LA REFORMA

Como se acaba de señalar la reforma afectó a los niveles contributivo y asistencial, sin bien este último es que presenta reformas de mayor calado.

Las principales novedades son las siguientes:

- Con carácter general la idea que refleja la reforma es la *tendencia a establecer dos modalidades o tipos legales de subsidio*: (a) subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y (b) subsidio por cotización insuficiente para acceder a la prestación contributiva.
- Se permitirá el acceso extraordinario a la prestación contributiva a los trabajadores transfronterizos residentes en Marruecos que hayan desempeñado su última actividad laboral en Ceuta y Melilla, sin necesidad de acreditar la residencia en España.
- Se amplía la protección asistencial a nuevos colectivos como: los menores de 45 años sin responsabilidades familiares; a los que hayan cotizado menos de 6 meses; a los trabajadores por cuenta ajena eventuales agrarios; víctimas de violencia sexual y de género; españoles emigrantes retornados sin derecho a la protección contributiva.
- Se modifica en el nivel asistencial la duración, cuantía y períodos de reconocimiento de los subsidios.
- Desaparece el período de espera de un mes para acceso al subsidio.
- Se elimina la deducción por trabajo a tiempo parcial.
- Se modifica la acreditación de tener responsabilidades familiares para el subsidio de desempleo.
- Una nueva regulación de compatibilidad entre el trabajo y prestación/subsidio de desempleo.
- Reforma de las causas de suspensión, reanudación y extinción del derecho al subsidio.
- Nueva regulación del procedimiento para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.
- Se reforma el subsidio de desempleo para mayores de 52 años, singularmente la cotización durante el mismo.
- La transición del subsidio por desempleo a la prestación de Ingreso Mínimo Vital.

3.1. Una primera valoración de la reforma

Hacer una valoración de la reforma de 2024 cuando apenas -en algunos casos- lleva unos pocos meses en vigor es muy aventurado y lo mismo puede resultar excesivo en sus loas o injusto en

las críticas. Por eso la valoración que aquí se haga lo será en atención a unas concretas novedades que se consideran relevantes:

La primera hace referencia a la quiebra de ese principio que hasta ahora había permanecido prácticamente inmutable a lo largo del tiempo: percibir la prestación y trabajar es incompatible

“La prestación y el subsidio por desempleo serán incompatibles con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, o con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando este se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado”²⁵.

En relación con “su pariente” -por su efecto inspirador- la prestación por cese en la actividad, desde su implantación algo similar se normaba:

“1. La percepción de la prestación económica por cese de actividad es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, así como con el trabajo por cuenta ajena.

La incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia establecida en el párrafo anterior tendrá como excepción los trabajos agrarios sin finalidad comercial en las superficies dedicadas a huertos familiares para el autoconsumo, así como los dirigidos al mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales previsto en la normativa de la Unión Europea para las tierras agrarias. Esta excepción abarcará asimismo a los familiares colaboradores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos que también sean perceptores de la prestación económica por cese de actividad. Esta excepción será desarrollada mediante norma reglamentaria.

....

Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, la prestación por cese de actividad será incompatible con la percepción de las ayudas por paralización de la flota”²⁶.

²⁵ Art. 282.1 LGSS antes de la reforma. Sin perjuicio de tener en cuenta las previsiones recogidas en los apartados 3 y de dicho precepto relativas a la viabilidad de compatibilidad prestaciones económicas del nivel contributivo o asistencial en el caso de rentas que se perciban de programas de fomento de empleo.

Por su parte y en relación con anteriores normativas, puede verse:

-El art. 221.1 LGSS/1994 que tenía la misma redacción.

-El artículo decimo-octavo de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por Desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre: “Las prestaciones o subsidios por desempleo serán incompatibles con el trabajo por cuenta propia o ajena, excepto cuando el trabajo que se realice sea a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación la parte proporcional al tiempo trabajado”.

-El art. 176.4 LGSS/1974, que señalaba lo siguiente:

“La percepción de las prestaciones básicas podrá suspenderse cuando se obtengan, por la ejecución de trabajos marginales, ingresos iguales o superiores a la cuantía del subsidio por desempleo, y cesará la percepción de dichas prestaciones cuando el trabajador en paro obtenga nuevo trabajo o rechace un trabajo adecuado.

La comprobación de fraude en esta materia dará lugar a la pérdida del derecho a la prestación, de acuerdo con lo previsto en el apartado b) del número 3 del art. 103”.

-Y en idénticos términos el art. 175.4 LSS/1966.

²⁶ Art. 342.1 LGSS en su versión original. Téngase en cuenta que con posterioridad este precepto ha sido objeto de sucesivas reformas: RD-ley 13/2020, de 7 de abril; RD-ley 19/2020, de 26 de mayo; RD-ley 13/2022, de 26 de julio; y RD-ley 14/2022, de 1 de agosto.

Y este análisis valorativo se hará a tenor de las propias instrucciones administrativas procedentes del SEPE para homogenizar la actuación de sus delegaciones territoriales en la aplicación de la reforma.

La segunda hace referencia al tránsito de la prestación por desempleo al Ingreso Mínimo Vital, última prestación no contributiva incorporada al sistema de Seguridad Social y posiblemente *la de mayor envergadura* por su finalidad y la amplitud de alcance como un nuevo pilar fundamental de dicho Sistema jurídico e institucional.

A) Trabajar y percibir prestaciones por desempleo

El capítulo IV del Título III, Libro I de la LGSS norma en sus artículos 281 a 285 el denominado “régimen común de las prestaciones”. Las modificaciones afectan a los artículos 282, 283 y 284 de la LGSS.

El apartado 1 del art. 282 LGSS establece con carácter general la incompatibilidad tanto de la prestación contributiva como asistencial con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el sistema de Seguridad Social y también con el trabajo por cuenta ajena (salvo que se realizara a tiempo parcial).

La nueva redacción de este apartado presenta las siguientes novedades:

- Mantiene la incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el sistema de Seguridad Social -añadiendo- “o en alguna mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos”²⁷.
- Traslada del apartado 2 al apartado 1 la incompatibilidad genérica de la prestación contributiva y la asistencial con cualquiera de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación disfrutada.

La nueva redacción de los apartados 2 y 3 del art. 282 LGSS norman las situaciones de incompatibilidad de la prestación por desempleo y en los siguientes términos²⁸:

Se parte de una incompatibilidad general de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta ajena salvo que se realice a tiempo parcial y se haya solicitado la compatibilidad. Consecuencia de la solicitud y autorización será la deducción en el importe de la prestación la parte proporcional al tiempo trabajado (art. 282.2 LGSS)²⁹. que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación (art.282.1 LGSS)³⁰.

²⁷ Se está refiriendo a: Alter Mutua. Abogados y abogadas; Hermandad Nacional de Arquitectos Superiores (HNA); Previsión Mutua Aparejadores y Arquitectos Técnicos (premaat); Mutualidad de Previsión Social Procuradores de los Tribunales de España; Mutual Médica; Mutua de Ingenieros Industriales; Mutualidad Gestores Administrativos; M.P.S Peritos Ingenieros Técnicos Industriales (MUPITI); y Mutualidad de la Abogacía (en la actualidad hay un proyecto de fusión de la Mutualidad de la Abogacía -absorbente- con las Mutualidades de Procuradores y de Gestores Administrativos (absorbidas).

²⁸ Téngase en cuenta que se deroga la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002, sobre compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena.

²⁹ Comprende también las situaciones en que el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga un nuevo trabajo a tiempo parcial, cuando tenga varios contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos.

³⁰ Esta deducción era similar a la recogida en el art. 282.1 párrafo 2 en su versión anterior.

Por su parte el art. 282.3 LGSS viene a establecer que para quienes accedan al subsidio por desempleo manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial, así como para quienes siendo beneficiarios del mismo inicien una relación laboral a tiempo completo o parcial el subsidio se compatibilizará como complemento de apoyo al empleo (CAE)³¹ que se percibirá mientras se mantenga la relación laboral que lo originó. Durante su percepción, con independencia del porcentaje aplicado, se consumirán tantos días de la duración del subsidio como los días percibidos en concepto de complemento de apoyo al empleo. Su duración máxima será de ciento ochenta días, que podrán percibirse en uno o sucesivos periodos de compatibilidad, con el límite del número de días que restasen por percibir de la duración máxima del subsidio reconocido. Llegado a dicho límite o agotada la prestación el CAE quedará suspendido por la realización de trabajo por cuenta ajena o propia.

Ahora bien, el CAE no se podrá compatibilizar con el desempeño de un empleo por cuenta ajena o propia cuando la contratación sea efectuada por (art. 282.3 LGSS):

- a) Empresas que tengan autorizado expediente de regulación de empleo en el momento de la contratación.
- b) Empresas en las que el desempleado beneficiario del subsidio haya trabajado en los últimos doce meses anteriores.

Ni tampoco en relaciones laborales suspendidas en virtud de expediente de regulación de empleo o del Mecanismo RED³² o en contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, o en su caso por adopción, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos.

Cuestiones complejas que se están planteando en la aplicación de este nuevo régimen jurídico son:

- a') El régimen aplicable a la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial aplicable a partir del décimo mes a los beneficiarios de prestaciones contributivas de duración superior a doce meses, nacidas a partir del 1 de abril de 2025, que el último día de devengo del noveno mes de la prestación mantenga la estén compatibilizando con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial dicho trabajo (a ellos no se les puede aplicar de oficio, el Complemento de Apoyo al Empleo -CAE-).

Para tales situaciones el régimen de compatibilidad previsto en el art. 282.2 LGSS - previa deducción en el importe de la prestación de la parte proporcional al tiempo trabajado- se mantendrá mientras continúe vigente el mismo contrato de trabajo a tiempo parcial que dio lugar a la solicitud y reconocimiento de la compatibilidad, siempre que no inicie nuevas relaciones laborales a jornada completa o parcial ni concurra alguna causa de suspensión o extinción de la prestación ,incluida la propia voluntad del interesado. Por tanto, si manteniendo el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial que está compatibilizando con la prestación contributiva, su beneficiario inicia nuevas relaciones laborales, se procederá a la suspensión del derecho y seguidamente al reconocimiento de oficio del complemento de apoyo al empleo, cuya cuantía dependerá de las horas de trabajo y el mes de prestación en que se encuentre en ese momento. Tras cesar con situación legal de desempleo en el

³¹ Su cuantía y determinación se llevará a cabo en los términos previstos en el art. 283 LGSS.

³² Este supuesto no estaba previsto en el decaído RD-ley 7/2023.

trabajo a tiempo parcial que se estaba compatibilizando con la prestación contributiva conforme a lo previsto en el apartado 2 del art. 282 TRLGSS deduciendo de su importe la parte proporcional a las horas trabajadas - el interesado podrá el solicitar la reanudación de su prestación sin parcialidad. Y, si en la fecha de efectos de la reanudación se encuentra nuevamente trabajando a tiempo parcial, o con posterioridad a dicha fecha inicia un trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, se le aplicará el CAE de oficio³³.

- a'') Régimen de compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena aplicable a partir del día 1 de junio de 2025 para emigrantes retornados y para las víctimas de violencia reglados en las disposiciones adicionales quincuagésima séptima y quincuagésima octava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social³⁴.

Los beneficiarios de los subsidios para emigrantes retornados o para víctimas de violencia de género regulados en las disposiciones adicionales 57 y 58 TRLGSS que inicien, a partir del día 1 de junio de 2025, un trabajo por cuenta ajena a jornada completa o a tiempo parcial, compatibilizarán el subsidio con el mismo como complemento de apoyo al empleo conforme a lo previsto en el art. 282.3 TRLGSS. En este caso, si iniciase una nueva relación a tiempo parcial y se encontrará ya compatibilizando el subsidio conforme a lo previsto en el art. 282.2, se activará el complemento de apoyo al empleo, teniendo en cuenta el tiempo trabajado en todas las relaciones laborales a tiempo parcial que se mantengan.

En este supuesto, si iniciase una nueva relación a tiempo parcial y se encontrará ya compatibilizando el subsidio conforme a lo previsto en el art. 282.2 TRLGSS, se activará el complemento de apoyo al empleo, teniendo en cuenta el tiempo trabajado en todas las relaciones laborales a tiempo parcial que se mantengan.

Del mismo modo, quienes accedan a alguno de los subsidios citados a partir del día 1 de junio de 2025, manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial, lo compatibilizarán como complemento de apoyo al empleo.

En ambos casos, la compatibilidad como CAE se reconocerá de oficio y a la misma le resultará de aplicación lo establecido en el citado art. 282.3 TRLGSS.

Para aquellos que el día 1 de junio de 2025 se encuentren compatibilizando el subsidio con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, conforme a lo previsto en el art. 282.2 TRLGSS, previa deducción en su importe de la parte proporcional al tiempo trabajado, continuarán en dicha situación hasta que:

- Finalice el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial o:
- Se suspenda o extinga el subsidio por cualquier causa - incluidas la de dejar de cumplirlos requisitos para su percepción, trabajar la jornada completa, no solicitar su prórroga-, etc., o
- Se solicite la suspensión del subsidio por propia voluntad.

En cualquiera de los casos, una vez finalizada la compatibilidad, a partir del día 1 de junio de 2025 no será posible reconocerla nuevamente conforme al apartado 2 del art. 282 TRLGSS. También se aplicará la compatibilidad conforme a lo establecido en el art. 282.2 TRLGSS a quienes la soliciten a partir del día 1 de junio de 2025, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de inicio de

³³ Criterio de actuación de la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. Servicio Público Estatal de 27 de junio de 2025 (ficha 28-006).

³⁴ Criterio de actuación de la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. Servicio Público Estatal 27 de junio de 2025 (ficha 28-007).

la relación laboral a tiempo parcial. Si la solicitud de compatibilidad se presenta fuera de dicho plazo, y a partir del día 1 de junio de 2025, no procederá su reconocimiento.

También se aplicará la compatibilidad conforme a lo establecido en el art. 282.2 TRLGSS a quienes la soliciten a partir del día 1 de junio de 2025, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de inicio de la relación laboral a tiempo parcial. Si la solicitud de compatibilidad se presenta fuera de dicho plazo, y a partir del día 1 de junio de 2025, no procederá su reconocimiento.³⁵

a'') Incidencia del trabajo por cuenta propia en la prestación por desempleo³⁶

Para determinar la suspensión de prestaciones por la realización de actividades por cuenta propia, se establecen distintos criterios según los ingresos obtenidos y si existe o no alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). No se considera trabajo por cuenta propia la actividad que no implique alta en el RETA y cuyos rendimientos brutos anuales no superen los 810 euros. En estos casos, no se regulariza la prestación ni se considera que el beneficiario ha incumplido su obligación de notificar la actividad, al tratarse de ingresos marginales.

Cuando los ingresos brutos anuales, sin obligación de alta en el RETA, superan los 810 euros, pero no exceden los 9.720 euros, se procede a la regularización de la prestación conforme a lo previsto en el Real Decreto 625/1985. Si no se pueden determinar los días trabajados, se toman los que el trabajador haya declarado y justificado. En caso de no poder acreditarlos, se estiman dividiendo los ingresos entre la base máxima de cotización del RETA, fijada en 2023 en 4.139,40 euros³⁷. Siempre que se comunique la actividad en los 15 días siguientes a la percepción de ingresos, se considera que se ha cumplido la obligación legal, y aunque no se comunique, no se iniciará procedimiento sancionador si los ingresos están dentro del citado umbral.

Si los ingresos brutos anuales por esa actividad sin alta en el RETA superan los 9.720 euros, también se regulariza la prestación, pero además se evalúa si se ha desarrollado una verdadera actividad por cuenta propia. Si no se ha comunicado al SEPE ni al realizar la actividad ni en los 15 días posteriores a percibir ingresos, se podrá trasladar el caso a la Inspección de Trabajo, que podrá iniciar un procedimiento sancionador por infracción grave, lo que podría llevar a la extinción de la prestación.

En cuanto a los subsidios y la Renta Activa de Inserción (RAI), aunque la actividad realizada sea marginal, los ingresos deben computarse para verificar si se mantiene el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares. Si estos requisitos dejan de cumplirse, el beneficiario está obligado a solicitar la baja en la prestación.

Lo anterior es válido, aunque no se cause alta en un régimen de la Seguridad Social, incluyendo los casos en que el trabajador opte por incorporarse a una mutualidad de previsión social alternativa constituida antes del 10 de noviembre de 1995.

Asimismo, se admite el acceso al pago único de la prestación por desempleo para quienes se den de alta en las mutualidades alternativas, siempre que cumplan todos los requisitos. En estos casos, la cuantía de la subvención será fija y se corresponderá con la aportación

³⁵ Véase DA 51 y 58 y art. 282 LGSS

³⁶ Criterio de la Subdirección General de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal de 30 junio 2025 (ficha 28-005).

³⁷ Téngase en cuenta que las bases de cotización son inicialmente provisionales y que se regularizan posteriormente en función de los rendimientos anuales comunicados por la Agencia Tributaria.

mensual íntegra del trabajador a la mutualidad al inicio de la actividad. No se tendrán en cuenta futuras modificaciones, salvo que la cuantía quede por debajo de la aportación mínima exigida, en cuyo caso se abonará esta última.

B) Incompatibilidades y compatibilidades de la prestación y subsidio de desempleo con determinadas medidas de protección social

b') Incompatibilidades de la prestación y subsidio por desempleo con determinadas medidas de protección social

El art. 282.6 LGSS dispone que tanto prestación como subsidio por desempleo regulados en el Título III como en las nuevas disposiciones adicionales quincuagésima séptima y quincuagésima octava de la LGSS, son incompatibles con las medidas de protección social previstas en la disposición adicional cuadragésima primera (dirigidas a los afectados por la aplicación del Mecanismo RED regulado en el art. 47 bis del ET) y cuadragésima séptima (las dirigidas a los trabajadores afectados en expedientes de regulación de empleo por fuerza mayor) de la LGSS³⁸.

b'') Compatibilidades

Los apartados 4, 5 y 7 del art. 282 LGSS establecen las siguientes compatibilidades³⁹:

— De la prestación y del subsidio por desempleo

Con cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública y con la percepción de prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, excepto la de jubilación⁴⁰.

También resulta compatible con la realización de prácticas formativas, prácticas académicas externas incluidas en programas de formación o programas de formación para el empleo. Esta exclusión es novedosa y está relacionada con la plena incorporación al sistema de Seguridad Social de los alumnos que realicen prácticas académicas⁴¹.

— Del subsidio por desempleo

Cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con dificultad de inserción en el mercado de trabajo, se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de percibir con el trabajo por cuenta propia, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe

³⁸ Estas incompatibilidades no estaban contempladas en el decaído RD-ley 7/2023.

³⁹ La excepción relativa a la pensión de jubilación no se contemplaba en el decaído RD-ley 7/2023.

La Disposición transitoria cuarta del RD-ley 2/2024 establece el siguiente régimen transitorio:

“Todos los subsidios por desempleo, incluido el subsidio para mayores de cincuenta y dos años, que en el momento de entrada en vigor de esta norma estén sujetos al régimen de compatibilidad previsto en la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, seguirán rigiéndose por lo previsto en la citada disposición transitoria y por la normativa vigente en la fecha de reconocimiento del subsidio, hasta que se produzca la finalización de la relación laboral, o en su caso, la extinción del subsidio”.

⁴⁰ En la versión anterior de esta compatibilidad (apartado 2 párrafo 1 del art. 282 LGSS), se añadía “..., sin perjuicio de su cómputo a efectos del cumplimiento de los requisitos de la carencia de rentas o de existencia de responsabilidades familiares de acuerdo con lo establecido en el art. 275”

⁴¹ Disposición Adicional 52ª de la LGSS.

mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social.

- De las prestaciones por desempleo con la prestación de invalidez no contributiva⁴²

Los beneficiarios de la prestación de invalidez no contributiva podrán acceder a la prestación o al subsidio por desempleo si cumplen todos los requisitos para ello, aunque no haya compatibilizado efectivamente aquella con el trabajo que genera éstas, y sin perjuicio del cómputo como renta de su importe a los efectos de determinar el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas, y, en su caso, de responsabilidades familiares exigidos para lucrar el subsidio. Dicha compatibilidad no se hace extensiva a la renta activa de inserción (RAI).

C) Incidencia de la situación de Incapacidad Temporal en la protección por desempleo

El SEPE abonará, por delegación del INSS, la prestación de incapacidad temporal (IT) a los beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo que pasen a esta situación de IT que no suponga una recaída de un proceso anterior. Durante dicho periodo, el SEPE continuará cotizando a la Seguridad Social, y, por tanto, tiene lugar el consumo de días de derecho.

No obstante lo anterior, si se inicia la situación de incapacidad temporal (o de nacimiento y cuidado de menor) mientras se está percibiendo la prestación por desempleo de nivel contributivo como complemento de apoyo al empleo - por estar el interesado trabajando por cuenta ajena a jornada completa o a tiempo parcial y cumplir el resto de requisito exigidos para ello -, la entidad gestora continuará abonando dicha prestación por desempleo como complemento de apoyo al empleo mientras se mantenga la relación laboral que lo originó o se alcance su duración máxima, salvo que concurran otras causas de incompatibilidad, suspensión o extinción.

Si los beneficiarios de los subsidios por desempleo inician un proceso de enfermedad o accidente (que no suponga recaída de un proceso de IT anterior) continuarán percibiendo el subsidio por desempleo, pues no tienen derecho a percibir la prestación por incapacidad temporal

Si durante la percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo tiene lugar una recaída en un proceso de IT iniciado antes de extinguirse el contrato de trabajo, únicamente si es el INSS el responsable del pago de la prestación por esta contingencia, el SEPE lo abonará por delegación.

En caso de ser responsabilidad de una Mutua Colaboradora con la Seguridad Social, será ésta la que deberá pagarlo. En cualquier caso, el SEPE continuará ingresando las cotizaciones a la Seguridad Social y, por tanto, tiene lugar el consumo de días de derecho. En el caso de no haber efectuado el SEPE el pago de la IT por delegación, las cotizaciones que correspondan a la aportación del trabajador, serán asumidas por el SEPE y no serán reclamadas ni descontadas de futuros pagos al trabajador.

Si durante la percepción del subsidio por desempleo tiene lugar una recaída en un proceso de IT iniciado antes de extinguirse el contrato de trabajo, procederá su suspensión. Solo en el caso de subsidios para trabajadores mayores de 52 años, durante esta situación se continuará cotizando por la contingencia de jubilación, y, por tanto, solo en este caso se procederá al consumo de días de derecho, como se indica en el Oficio del 23/05/2024

⁴² Criterio SEPE. Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. Servicio Público de Empleo Estatal de 26 de junio de 2025, ficha 28-004.

El beneficiario del subsidio por desempleo con fecha del hecho causante anterior al día 1 de noviembre de 2024, que lo está compatibilizando con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, previa deducción en su importe de la parte proporcional a las horas trabajadas, y pase a la situación de IT que no constituya recaída de un proceso anterior, tendrá derecho a continuar percibiendo el subsidio con parcialidad.

Quienes se encuentren percibiendo el subsidio - con fecha del hecho causante a partir del día 1 de noviembre de 2024- como complemento de apoyo al empleo por estar trabajando por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, y pasen a la situación de IT, continuarán percibiendo dicho subsidio como complemento de apoyo al empleo mientras se mantenga la relación laboral que lo originó o se alcance su duración máxima, salvo que concurran otras causas de incompatibilidad, suspensión o extinción.

Si durante la percepción de la prestación contributiva por desempleo, los trabajadores afectados por medidas de suspensión de la relación laboral o de reducción de la jornada ordinaria de trabajo al amparo de lo establecido en el art. 47 ET, pasan a la situación de incapacidad temporal, únicamente si el responsable de dicha prestación fuera el INSS y durante los días u horas de inactividad, el SEPE la abonará por delegación. En caso de que la responsable sea una Mutua Colaboradora, el SEPE no la abonará en ningún caso, sino que será la empresa la que deba realizar su pago delegado, o bien la propia Mutua por pago directo.

En cualquier caso, el SEPE continuará ingresando las cotizaciones a la Seguridad Social y, por tanto, tiene lugar el consumo de días de derecho. En los casos en que el SEPE no abone la prestación por IT, asumirá las cotizaciones abonadas en concepto de aportación del trabajador sin que proceda reclamarlas o descontarlas de futuros pagos.

El criterio anotado no recoge referencia a la gestión en las nuevas situaciones de incapacidad temporal por contingencias comunes incorporadas tras la reforma introducida en el art. por la Ley 6/2024, de 20 de diciembre en el art. 169.1 a) de la LGSS.

3.2. Protección por desempleo e IMV: pasarelas e incentivos al empleo

3.2.1. La transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital

Con carácter previo a su análisis conviene recordar que la Disposición adicional primera del RD-ley 7/2023 de 19 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes, 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 Consejo⁴³, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, señalaba en su exposición de motivos de *“...la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad”*. La citada disposición adicional primera venía a señalar⁴⁴ con la finalidad declarada de garantizar la transición adecuada hacia la prestación de ingreso mínimo vital vino a disponer que de conformidad con los términos y condiciones que

⁴³ Este Real Decreto Ley quedaría derogado por Acuerdo del Congreso de los Diputados. Véase Resolución de 10 de enero de 2024 del Congreso de los Diputados.

⁴⁴ Apartado II penúltimo párrafo.

La justificación del RD-ley 7/2024 se limita a indicar obedece a un *“nuevo marco normativo del ingreso mínimo vital”*

se establezcan reglamentariamente, en las situaciones de extinción del subsidio por agotamiento, renuncia o por superar el límite de ingresos previsto, sin haberse reinsertado en el mercado laboral; la entidad gestora del subsidio por desempleo remitirá a la entidad gestora del ingreso mínimo vital el consentimiento de los interesados así como los datos que a tal efecto se determinen con la finalidad de que dicha entidad gestora tramite, en su caso, la prestación de ingreso mínimo vital. Se consideraban interesados el beneficiario del subsidio, así como las personas con las que conviviere siempre que concurren entre todos los convivientes los lazos de parentesco previstos en el art. 6 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre⁴⁵, por la que se establece el ingreso mínimo vital. En ambos casos se requería que no existiese ninguna otra persona, distinta de los mencionadas, empadronada en el mismo domicilio.

La disposición final cuarta del RD-ley 2/2024, ha ido más allá de lo previsto en el RD-ley decaído y vino a modificar la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital de la siguiente forma⁴⁶:

Artículo modificado	Contenido
Art. 4.1	Personas beneficiarias
Art. 5	Titulares del ingreso mínimo vital
Art. 6.1	Unidad de convivencia
Art. 10.2	Requisitos de acceso
Art. 20.1 f)	Cómputo de ingresos y patrimonio
Art. 21.4	Acreditación de los requisitos
Art. 41	Control de la prestación
Disposición adicional duodécima (nueva)	Transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital

La nueva disposición adicional duodécima de la LIMV pretende facilitar la solicitud del IMV de aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción de los subsidios por desempleo sin haberse reinsertado en el mercado laboral, y para ello la entidad gestora del subsidio por desempleo (SEPE) remitirá a la del ingreso mínimo vital (INSS u órgano competente de las CC.AA.) los datos precisos para que ésta última reconozca, en su caso, la prestación del ingreso mínimo vital. Siendo preciso, obviamente que el llamado a ser beneficiario:

- En la fecha prevista del agotamiento del subsidio la persona beneficiaria sea mayor de 23 años.
- Que no conviva con ninguna otra persona si es persona beneficiaria del subsidio sin responsabilidades familiares o que conviva en el mismo domicilio con aquellas personas que integran su unidad familiar a los efectos de dicho subsidio.

⁴⁵ Se refiere a las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Téngase en cuenta que la Ley Ingreso Mínimo Vital considera pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. Confróntese con la consideración de pareja de hecho recogida en el apartado 3 párrafo 2 del art. 275 LGSS sobre carencia de rentas y responsabilidades familiares.

⁴⁶ Véase también la disposición transitoria quinta sobre régimen aplicable a los procedimientos de reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho RD-Ley.

- Que no exista ninguna otra persona, distinta de las anteriores, empadronada en dicho domicilio.

El procedimiento a seguir será así:

Durante el trimestre previo al agotamiento del subsidio por desempleo, la entidad gestora del mismo informará a la persona beneficiaria sobre la posibilidad de remitir sus datos y los de los miembros de su unidad familiar recogidos, a la entidad gestora del ingreso mínimo vital, a fin de que por ésta se tramite dicha prestación. Se busca con ello eliminar cargas administrativas y tiempos de espera.

Dicho lo anterior resulta preciso:

- a) Contar con el consentimiento previo de los interesados; y
- b) Suscribir una declaración responsable de que dispone del consentimiento de los integrantes de su unidad familiar mayores de edad que se tuvieron en cuenta a los efectos del reconocimiento y mantenimiento del subsidio por desempleo, sobre la inexistencia de terceras personas residentes en el mismo domicilio, así como de que no está unida a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en caso de que sea beneficiaria individual

Todo ello en modelo normalizado, qué entre otros extremos, recogerán aquellas situaciones en las que el interesado declare no estar incurso o, estándolo, no serán tenidas en cuenta a los efectos del reconocimiento y cálculo de la prestación.

La entidad gestora del subsidio por desempleo tras comprobar la existencia del consentimiento y la correcta cumplimentación de la declaración responsable por el interesado, y dentro de los diez días siguientes a la fecha en la que se produzca el agotamiento del subsidio por desempleo remitirá a la entidad gestora de la prestación de ingreso mínimo vital, la información necesaria para la tramitación de esta prestación, entre la que figurarán los datos identificativos de la persona interesada, así como, en su caso, los del resto de miembros de su unidad familiar, mediante el número del documento nacional de identidad en el caso de los españoles, incluidos los menores de 14 años, y mediante número de identidad de extranjero en el caso de ciudadanos extranjeros, así como cualesquiera otros extremos que acuerden la entidad gestora de los subsidios por desempleo y la del ingreso mínimo vital; la fecha en la que se haya agotado el subsidio; los importes brutos devengados en el ejercicio económico inmediatamente anterior en concepto de subsidio asistencial por desempleo y el número de cuenta corriente en el que se venía abonando el mismo.

Si la entidad gestora del subsidio por desempleo entiende que la declaración responsable no está correctamente cumplimentada, dentro del plazo de 10 días pondrá en conocimiento del interesado que, por esta causa no es posible su remisión a la entidad gestora del ingreso mínimo vital, informándole en todo caso de que puede solicitar dicha prestación ante la citada entidad gestora, así como de los canales existentes al efecto. Recibido la documentación antes reseñada⁴⁷ la entidad

⁴⁷ La remisión de tales datos será suficiente para que queden acreditados los vínculos que unen entre sí a las personas a las que dichos datos se refieren, así como aquellos extremos sobre los que verse la declaración responsable, sin que la entidad gestora de dicha prestación deba proceder a su comprobación a los efectos. Las comunicaciones e intercambio de datos entre la entidad gestora del subsidio por desempleo y la entidad gestora del ingreso mínimo vital se llevarán a cabo mediante el oportuno sistema de intercambio de información que incluirá la habilitación de un sistema telemático al servicio de esta última entidad gestora que permita la consulta de los datos y documentos suscritos por las personas interesadas, así como los que obren en poder de la entidad gestora del subsidio por

gestora del ingreso mínimo vital (INSS, ISM o Comunidad Autónoma)⁴⁸ comprobará a través del acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística, la inexistencia de terceras personas empadronadas en el mismo domicilio que la persona beneficiaria del subsidio por desempleo o, en su caso, que la unidad familiar.

En caso de no quedar acreditado (la inexistencia de terceras personas empadronadas en el mismo domicilio) la entidad gestora del ingreso mínimo vital comunicará a la persona interesada que, por esta causa, no procede continuar con los trámites previstos en la presente disposición, informándole, a su vez, sobre la posibilidad de solicitar dicha prestación de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley; así como de los canales existentes a tal efecto.

Acreditado lo anterior se pasará a comprobar, por este orden:

- El requisito de vulnerabilidad económica establecido en el art. 10.1.b) LIMV, de conformidad con la información proporcionada de forma telemática por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y por las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, tomando como referencia la información que conste en esas Haciendas Públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se haya agotado el subsidio de desempleo, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas.

Si no se acredita dicho requisito se dictará resolución de inadmisión frente a la que se podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el art. 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión.

- A continuación, se procederá a comprobar:

a) Que se cumple el requisito de residencia legal y efectiva en España⁴⁹ contemplado en

desempleo, que sean necesarios para la verificación de la acreditación de los requisitos establecidos en la presente Ley para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital del reconocimiento de la prestación de ingreso mínimo vital.

⁴⁸ Véanse:

-Resolución de 26 de diciembre de 2024, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio en materia de cesión de información del Organismo Autónomo Servicio Público de Empleo Estatal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación de Ingreso Mínimo Vital (BOE 3 de enero 2025).

-Resolución de 6 de marzo de 2025 de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., el Instituto Social de la Marina y el Servicio Público Vasco de Empleo, relativo a los perceptores del subsidio por desempleo y sus familiares, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación de Ingreso Mínimo Vital (BOE 15 de marzo).

-Resolución de 6 de mayo de 2025 de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., el Instituto Social de la Marina y la Comunidad Foral de Navarra, en materia de cesión de información y subsidio de desempleo, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación de Ingreso Mínimo Vital (BOE 10 de mayo).

De interés también puede resultar la consulta del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas n.º 1626 relativo a la fiscalización del Ingreso Mínimo Vital ejercicios 2022 y 2023, concretamente su Recomendación 16 pág. 107, que señala que: *“El MISSM debería establecer un estándar informático común que permita que la información remitida por el INSS al SEPE pueda ser incorporada directamente al SISPE, de forma que permita su utilización inmediata tanto por este organismo como por los servicios autonómicos de empleo”*.

⁴⁹ Art. 10.1.a) LIMV.

b) El requisito de vida independiente⁵⁰.

c) El requisito relativo a la válida constitución de la unidad de convivencia durante al menos seis meses⁵¹.

La entidad gestora procederá a dictar resolución y a notificar la misma en el plazo máximo de seis meses desde el agotamiento del derecho al subsidio por desempleo. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada. En caso de reconocimiento del derecho al ingreso mínimo vital, la fecha del hecho causante será la fecha del agotamiento del subsidio. Los efectos económicos se producirán el día primero del mes siguiente al de la fecha del hecho causante.

En definitiva, supone que sin necesidad de que el interesado presente una solicitud de IMV se tramite la misma a aquellas personas que agoten el período máximo de percepción del subsidio por desempleo sin haber encontrado empleo, promoviendo fórmulas de verificación automática de los requisitos para percibir la prestación, lo que puede considerarse como positivo.

3.2.2. La necesidad de una reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del Ingreso Mínimo Vital. Su relación con el complemento de apoyo al empleo

Recuérdese que el RD 789/2022, de 22 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación, señala en el párrafo 5 de su justificación/exposición de motivos que⁵²:

“El incentivo al empleo busca la no desincentivación a incorporarse al mercado laboral o a poder incrementar el número de horas en el caso en el que el individuo esté trabajando porque hace que no pierda un euro de prestación, sino menos, por cada euro que se incrementan los salarios por un incremento en la oferta laboral. Esto hace que el ingreso mínimo vital, además de ser una medida que busca mejorar la equidad, no se convierta en una medida ineficiente desde el punto de vista económico”.

El diseño del Complemento de Apoyo al Empleo (CAE) tiene una finalidad muy clara, la de fomentar la oferta de trabajo entre los beneficiarios del subsidio, que se aplica desde 1 de noviembre de 2024. Y ello se puede apreciar de su propio régimen jurídico en el que la cuantía del CAE es mayor cuanto antes se comience a trabajar o mayor sea la jornada de trabajo.

Por su parte el incentivo al empleo del IMV que incorpora elementos para potenciar la oferta de trabajo, su diseño no incluye referencia al momento de inicio del empleo, ni se referencia con la jornada de trabajo.

Otras diferencias relevantes entre CAE y el incentivo al empleo del IMV pueden verse en que el CAE se aplica de forma automática y tiene en cuenta la situación en el empleo en el momento presente. Por su parte, el incentivo al empleo del IMV se aplica si el hogar beneficiario ha aumentado sus rentas del trabajo en los dos años anteriores a su aplicación. Y téngase en cuenta que el sistema

⁵⁰ Art. 10.2 LIMV.

⁵¹ Art. 10.3 LIMV.

⁵² Véase la 4.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de julio de 2025., concretamente su apartado 3, propuesta 1, páginas 66 y 67, que en síntesis aquí se recoge.

actual de cálculo de la renta del IMV, toma como referencia la información fiscal del año anterior, lo que impide que los beneficiarios perciban de manera instantánea a la decisión de trabajar o de aumentar su intensidad en el empleo las ventajas del incentivo, lo que reduce su eficacia. También debe tenerse en cuenta que el incentivo no tiene una duración garantizada, sino que va vinculado a los incrementos anuales de renta laboral, lo que puede afectar o disminuir su eficacia en el fomento de la oferta laboral.

Quizás haya que evaluar y replantearse la eficacia de estos incentivos y la viabilidad de su traslado a otras prestaciones del sistema de Seguridad Social⁵³.

⁵³ Una crítica al incentivo al empleo previsto en el art. 11.4 LIMV y el RD 789/2022, puede verse en el Informe n.º 1626 de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el ingreso mínimo vital ejercicios 2022 y 2023, pág. 107, que señala:

“El incentivo al empleo solo se activa con los incrementos interanuales de ingresos derivados del empleo obtenido, lo que podría dar lugar a desincentivos en el mantenimiento del empleo cuando los ingresos se mantienen constantes en dos ejercicios consecutivos, puesto que se pierde el incentivo inicialmente concedido y parte de la exención aplicada debe ser devuelta. Así, un 35,36 % del total de expedientes a los que se les aplicó el incentivo en noviembre de 2023 han resultado en un menor importe o extinción en 2024.

b) Además, el incentivo produce otro efecto negativo para los que se benefician de él, y es la falta de automatización de la vuelta al IMV en los casos en que este se ha perdido por haber encontrado un trabajo. En efecto, una vez que se deja de percibir el IMV por haberse encontrado un empleo, se debe solicitar nuevamente la prestación (no se produce su suspensión), lo que se traduce en un tiempo de espera en torno a 5 meses, en los que no se percibe ninguna renta. Esta situación podría provocar el efecto contrario al objetivo que se pretende alcanzar pues, en muchos casos, el beneficiario puede verse obligado, por prudencia, a rechazar un empleo por miedo a perder la prestación, lo que favorece las denominadas “trampas de pobreza”.

c) Según el art. 11.4 de la LIMV, se prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad en el incentivo; sin embargo, se ha observado que en el tramo 2 de los tres tramos de incrementos de rentas, no figura incentivo alguno para discapacitados cuando existen ingresos en el ejercicio previo anterior a la revisión, lo que no se compadece con lo indicado en el referido artículo.

Por otra parte, se produce una incongruencia carente de justificación entre la ayuda estatal a la discapacidad y las provenientes de ayuntamientos y CCAA, pues mientras, en el primer caso, la ayuda se considera un ingreso y minora el IMV; en el segundo, no se computa.

d) El Real Decreto 789/2022 no ha establecido ni metas ni indicadores para evaluar con carácter bienal este incentivo”.