nº 40 (3er Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

La reforma del desempleo no contributivo: argumentos y datos para un primer análisis[1]

The reform of non-contributory unemployment: arguments and data for an initial analysis

Natalia Arias Pérez *Economista del gabinete económico confederal de CCOO*

Daniel Pérez del Prado *Catedrático (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad Carlos III de Madrid
https://orcid.org/0000-0001-7106-6769

Cita Sugerida: ARIAS PÉREZ, N. y PÉREZ DEL PRADO, D.: «La reforma del desempleo no contributivo: argumentos y datos para un primer análisis». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 40 (2024): 289-319.

Resumen

El objeto del presente estudio es realizar una primera valoración del modo en que la reforma del nivel asistencial del sistema de protección por desempleo puede alcanzar los objetivos marcados por el Real Decreto-Ley 2/2024, tanto desde el punto de vista normativo, es decir, en lo que hace a la idoneidad de las medidas planteadas para alzarlos; como en lo cuantitativo, esto es, conectando estas acciones con lo que los datos nos dicen en torno al potencial alcance de la reforma. Para ello, tras este primer apartado introductorio, dedicaremos el segundo a la mencionada revisión normativa, mientras que el tercero se adentrará en el también dicho análisis cuantitativo. El estudio se cierra con unas breves conclusiones con un marcado carácter propositivo de cara a futuras acciones legislativas.

Palabras clave

desempleo asistencial; empleo; reforma

Abstract

The purpose of this study is to provide an initial assessment of how the reform of the assistance level of the unemployment protection system can achieve the objectives set by Royal Decree-Law 2/2024, both from a regulatory point of view, in terms of the adequacy of the measures proposed to meet those goals, and from a quantitative point of view, by connecting these actions with the data that tell us about the potential scope of the reform. To this end, after an introductory section, the second section will be dedicated to the regulatory review, while the third section will delve into the quantitative analysis. The study concludes with brief conclusions of a strongly proactive nature, aimed at future legislative actions.

Keywords

Assistance unemployment; employment; reform

1. LA ESPERADA REFORMA "INTEGRAL" DEL NIVEL ASISTENCIAL DE DESEMPLEO

Si se analizan las reformas del sistema de protección por desempleo de los dos últimos textos refundidos de la Ley General de la Seguridad Social, se observará que el nivel asistencial ha sido objeto de una menor atención que el contributivo, probablemente por su carácter subsidiario respecto de éste y su naturaleza más magra en cuanto a lo protector. Además, no han sido cambios de conjunto o integrales, sino parciales, afectando cada vez a una determinada parcela o parcelas o uno o varios subsidios. El resultado ha sido una serie de cambios normativos granulares que ha decantado en un

[1] Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: Ley y convenio colectivo ante la disrupción digital" (RTI2018-094547-B-C21) y "Gestión algorítmica e igualdad de oportunidades en la empresa (AlgoEquality)" (TED2021-130325A-I00).

nivel de protección con una notable debilidad de congruencia interna, al ser el producto de la mera sedimentación tras diversas intervenciones legislativas descoordinadas.

Este producto del devenir histórico-legislativo explicaría que, a pesar de algún pequeño retoque en el nivel contributivo, fundamentalmente a través de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo[2] (en adelante, Ley de Empleo), el protagonista de la acción legislativa impulsada por el Ejecutivo en el período más reciente haya sido el asistencial, no sin esfuerzo, por cierto, pues el primer intento de reforma, articulado a través del 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[3] (en adelante, RDL 7/2023), resultó malogrado[4].

Así, ha sido 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, 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[5] (en adelante, RDL 2/2024), que fue sometido a debate en el seno del diálogo social, alcanzándose acuerdo sólo con los sindicatos más representativos, el vehículo empleado para introducir en nuestro ordenamiento jurídico una reforma, la del nivel asistencial del sistema de protección por desempleo, que había quedado pendiente en la anterior legislatura y que, además, había sido comprometida dentro del componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En particular, tal y como reconoce el preámbulo de la norma, la reforma 10, que llevaba por título «Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo», tenía «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». De ello ya se deduce que el objetivo de la simplificación emerge como capital respecto de todos los demás, que quedan agrupados en un segundo lugar.

[2] BOE de 01/03/2023, núm. 51. Otras normas que han introducido recientemente novedades puntuales en el nivel contributivo, han sido Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar. (BOE de 08/09/2022, núm. 216); Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOE de 07/09/2022, núm. 215), en lo que hace a las trabajadoras víctimas de violencia de género o de violencia sexual; Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (BOE de 30/12/2021, núm. 313), respecto de la adaptación del desempleo a los cambios introducidos en el ámbito laboral y, en especial, para los fijos discontinuos y en caso de suspensión del contrato y reducción de jornada; la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, , de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (BOE de 24/12/2022, núm. 308), que restituye el porcentaje aplicable para determinar la cuantía de la prestación tras seis meses en desempleo.

[3] BOE de 20/12/2023, núm. 303. Un análisis de esta norma que, no obstante, sirve también para su sucesora, puede encontrarse en Miñarro Yanini, M., «Nueva legislatura, nuevas reformas, nuevos equilibrios: el Real Decreto-Ley 7/2023 (...) para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 478, 2024, Centro de Estudios Financieros - CEF, pp. 7-20; Molina Navarrete, C., «La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: "Cal" (mejoras sociales) y "Arena" (lógica económica del riesgo moral)», *Diario La Ley*, 10420, 2024, La Ley.

[4] Recuérdese que este Real Decreto-Ley no resultó convalidado, por lo que quedó derogado conforme a lo establecido en el art. 86.2 CE (Resolución de 10 de enero de 2024, que publica el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que se deroga el Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, BOE de 12 de enero de 2024, núm. 11).

[5] BOE de 22/05/2024, núm. 124.

No es para menos si se tiene en cuenta que, con ello, se pretende. «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».

Junto a éste, el resto de objetivos que se pretenden alcanzar, expresamente recogidos en el preámbulo, son: a) mejorar la vinculación de la protección asistencial 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; b) 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; c) 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; d) la prevención de los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, y e) , por último, la consolidación de un modelo que siga la los países de nuestro entorno, y con la posición en la materia del Consejo de Europa.

Del objetivo principal y de los secundarios pueden deducirse algunas líneas de tendencia ciertamente relevantes para delimitar la acción legislativa que la reforma encarna, al menos intencionalmente, pues luego veremos cómo y en qué medida lo logra en la práctica. Así, se abordan buena parte de los déficits que tradicionalmente se habían asignado al nivel asistencial de protección por desempleo. Por de pronto, se pretende atajar esa naturaleza heterogénea, granular la hemos llamado anteriormente, y desordenada mediante su simplificación y reforma integral. También se tienden claramente líneas de conexión con la Ley de Empleo, intentando atajar la consabida crítica en torno a la desconexión entre políticas activas y pasivas de empleo. Asimismo, se decanta por una opción concreta en torno al rol que este nivel ha de jugar en el seno del sistema de protección por desempleo, cual es la de ser un nivel complementario y de transición entre el nivel contributivo y la protección social, ya se dispense dentro de la Seguridad Social (IMV) o fuera, a través de la asistencia social de las Comunidades Autónomas[6]. Con ello se lograría además una mejor demarcación entre la acción protectora dispensada por el Estado a través de la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas mediante sus políticas de asistencia social. El abandono de cualquier función autónoma y su configuración como complemento del nivel contributivo delimita la acción protectora al hecho de que hayan existido «cotizaciones previas», lo que expulsaría los problemas de delimitación competencial más allá de los límites del sistema de protección por desempleo para situarlo en el del IMV y las rentas autonómicas. Por último, la alusión a otros modelos y al Consejo de Europa podría estar aludiendo, como veremos, a las constantes recomendaciones en las que viene insistiendo para que se mejoren las cuantías de los subsidios.

Teniendo en cuanta esto, el objeto del presente estudio es realizar una primera valoración del modo en que la reforma puede alcanzar estos objetivos, tanto desde el punto de vista normativo, es decir, en lo que hace a la idoneidad de las medidas planteadas para alzarlos; como en lo cuantitativo, esto es, conectando estas acciones con lo que los datos nos dicen en torno al potencial alcance de la reforma. Para ello, tras este primer apartado introductorio, dedicaremos el segundo a la mencionada revisión normativa, mientras que el tercero se adentrará en el también dicho análisis cuantitativo. El estudio se cierra con unas breves conclusiones con un marcado carácter propositivo de cara a futuras acciones legislativas.

[6] El preámbulo habla expresamente de «la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social».

2. OBJETIVOS Y MEDIDAS DE LA REFORMA

a) Simplificación del nivel asistencial de desempleo

Como hemos adelantado, el art. 274 LGSS mantiene la tipología de subsidios complementarios, eliminando los asistenciales puros, es decir, los que anteriormente se preveían para incapaces rehabilitados y liberados de prisión o centro de internamiento. El propósito de la reforma es remitir la cobertura de estas contingencias a otras prestaciones y, en particular, al IMV[7], en tanto que, en puridad, no hay pérdida de un trabajo inmediatamente anterior.

En los primeros borradores de la norma también se eliminaba el subsidio de emigrantes retornados. El motivo por el que se conserva es que, en caso contrario, quedarían desprotegidos, pues no pueden acceder ni al IMV ni a prestaciones similares, pues se suele exigir el requisito de la residencia (un año) para causarlos[8]. Aunque es cierto que este subsidio nació en un momento histórico muy diferente al actual, en el que España era exportador neto de trabajadores, no lo es menos que, en la actualidad, nuestro país viene mostrando interés en recuperar el talento perdido en las últimas crisis económicas. Con la desaparición de este subsidio, se hubiera malogrado una herramienta clave a este respecto, lo que justifica su mantenimiento, a salvo la posibilidad de emplear otro tipo de políticas para alcanzar este mismo fin. En el resto de subsidios asistenciales puros derogados, a priori, no debiera haber problemas de acceso a estas otras prestaciones, aunque debiera reforzarse el componente de las políticas de empleo dada las especiales dificultades de inserción laboral.

La regulación del subsidio para emigrantes retornados se contiene ahora en la disposición adicional 57ª, lo que se justifica por el hecho de que se trata de un subsidio especial[9], especialidad que, aunque no se diga expresamente, hay que buscar en el hecho de su total desconexión con el nivel contributivo. Lo mismo ocurre con el nuevo subsidio, habría que decir también "especial", para personas víctimas de violencia de género o sexual contenido en la disposición adicional 58ª LGSS. Según el preámbulo, su inclusión se justifica porque, al derogarse 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[10], desaparece la protección que se dispensaba a las víctimas de violencia de género o sexual, lo que haría necesario crear este subsidio. «En ambos casos, [se dice], se trata de garantizar que los colectivos afectados, protegidos en la actualidad en el ámbito de la protección por desempleo, no vean mermada su protección, en razón de su exclusión o distinto nivel de cobertura en otras fórmulas de protección social».

[7] De hecho, la DF 4ª del RDL 2/2024 lleva a cabo las modificaciones necesarias en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, con el objeto de que la regulación del subsidio por desempleo y la del ingreso mínimo vital guarden la necesaria coherencia.

[8] Lo mismo ocurre en el ámbito contributivo (y no contributivo) para las personas trabajadoras transfronterizas fuera del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOUE de 30 de abril de 2004, núm. 166). Por este motivo, la reforma ha incorporado una nueva DA 56ª que les exime de este requisito a los efectos del acceso a la prestación contributiva.

[9] Sánchez Morón, M., «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal», en Sainz Moreno, F., Da Silva Ochoa, C. (eds.) *La calidad de las leyes*, Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco, 1989, pp. 101-119.

[10] BOE de 05/12/2006, núm. 290. Éste subsidio especial lleva tiempo en el debate, tanto del diálogo social, como parlamentario, como muestra Rojo Torrecilla, E., «Reforma de las prestaciones asistenciales de desempleo Texto comparado de algunos artículos de la última versión del documento gubernamental de reforma (23 de abril de 2018) y el Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.», *El Blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 2018, fecha de consulta 26 julio 2024, en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/04/reforma-de-las-prestaciones.html.

Ya hemos adelantado que, debido al requisito de residencia, esto es cierto en el caso de los emigrantes retornados, a salvo, debemos insistir en ello, la posibilidad de articular su protección a través de otras vías. Ahora bien, en el supuesto de las víctimas de violencia de género y sexual, debe recordarse que el IMV, precisamente la prestación hacia la que se pretendía desplazar la protección que antes otorgaban los subsidios asistenciales puros, suaviza los requisitos de acceso concretamente en estos casos[11]. Así las cosas, su mantenimiento probablemente obedezca más a criterios políticos que técnicos. Al margen de ello, el resultado de esta vía de simplificación es que de tres subsidios pasamos a dos, lo que quizá evidencia que no es fácil despojar a la protección por desempleo asistencial de su papel asistencial puro para reducir su acción a la mera complementariedad respecto del contributivo.

De los subsidios que perviven, podemos distinguir, a efectos analíticos, los complementarios, que son los principales numéricamente hablando, de los de las personas trabajadoras eventuales agrarias. Por una parte, respecto de los primeros, aunque se ha aligerado su regulación, no se han simplificado, refundiendo todos ellos en uno o dos como hubiera sido deseable. Así, seguimos teniendo cuatro subsidios: el subsidio por agotamiento de la prestación, que se sigue subdividiendo en dos, aunque ahora, acertadamente, la subclasificación no se basa en las responsabilidades familiares, sino de la duración del desempleo, aceptándose para los mayores de 45 en todo caso y para los menores de 45 cuando son parados de larga duración; el subsidio contributivo o por cotización insuficiente y el subsidio para mayores de 52 años.

De la reforma de los subsidios por agotamiento de la prestación se ha dicho que, mientras se abre espacio para un nuevo supuesto constituido por las personas de menos de 45 años sin responsabilidades familiares que haya percibido prestación por desempleo durante 360 días (por lo que se amplía la protección); paralelamente, pasan a exigirse de forma acumulativa dos exigencias que antes otorgaban la condición de persona beneficiaria por sí solas, como son tener responsabilidades familiares y ser mayor de 45 años, lo que restringe su alcance aplicativo[12]. No obstante, desde una lectura conjunta de los apartados 1 y 2 del art. 274 LGSS podría justificarse que esta restricción no existe, pues la carencia de rentas y las circunstancias familiares pueden actuar «alternativamente». Por lo que respecta al subsidio contributivo, se exige como única condición que se haya cotizado al menos 3 meses, lo que supone ampliar el supuesto respecto de la regulación previa, que exigía cotización de 3 meses con responsabilidades familiares y 6 meses sin ellas. En relación al último subsidio, el de mayores de 52 años, su radio de acción permanece invariable, a pesar de que la técnica legislativa es mejorable, pues no solamente se lleva en el art. 274 LGSS a un apartado aparte, cuando debiera haber figurado en la enumeración del primero, aunque se le exceptúe el requisito de las responsabilidades familiares, sino que, como se adelantó, el resto de la regulación se lleva a un artículo independiente sin aparente justificación, empeorando la regulación anterior.

[11] García Testal, E., «Empleo y desempleo de las víctimas de violencia de género: garantías y facilidades de acceso y mantenimiento del empleo en España», *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 2, 2, 2021, p. 79.

[12] Miñarro Yanini, M., «Nueva legislatura, nuevas reformas, nuevos equilibrios», cit., p. 11.a buen seguro, importantes novedades en el ámbito jurídico-social. Algunas de ellas, previsibles, otras, sorpresivas -pues, sin necesidad de aplicar artes adivinatorias, puede afirmarse sin riesgo de errar que es seguro que las habrá-. En cualquier caso, por su mayor posibilidad de identificación, procede ahora referirse a las primeras, que además componen un grupo bien nutrido. En este sentido, muchas son las reformas que el Gobierno quiere y debe -pues se ha comprometido a ello- acometer en esta nueva legislatura en materia sociolaboral, según quedó plasmado en el acuerdo de coalición entre PSOE y SUMAR. Además, a la importancia cuantitativa se suma la cualitativa, pues todas las reformas proyectadas relativas a esta área afectan a cuestiones de primer orden, algunas de ellas, retos en toda regla. Entre estas puede citarse el reforzamiento de garantías en las modificaciones sustanciales y descuelgues, así como de las relativas al despido -con el mismo objetivo de hacerlo más garantista y cumplir con las exigencias derivadas de la Carta Social Europea-; el desarrollo de las reglas de representatividad de las empresas, o, en fin, el impulso de la jornada híbrida, que incluye trabajo presencial y en remoto.

Por otra, se unifica la protección por desempleo de las personas trabajadoras eventuales agrarias, reconociendo su derecho al subsidio por desempleo y eliminando las restricciones anteriores sobre duración de la prestación contributiva y sobre cómputo recíproco de los periodos de ocupación cotizada como eventual agrario para el acceso al subsidio por desempleo por cotizaciones insuficientes. Para ello, se da nueva redacción a los citados arts. 286 (y 287 TRLGSS, fijándose medidas complementarias de reordenación del subsidio agrario y de la renta agraria en las DDAA 5ª y 9ª RDL 2/2024. Aunque estas modificaciones sirven para ampliar la cobertura de subsidio y renta agraria, lo cierto es que algunos estudios habían apuntado su posible absorción por el IMV[13], por lo que su mantenimiento no seguiría, en lo que ahora toca, la lógica de la reforma.

En suma, si simplificar significaba dejar el elenco de subsidios asistenciales, a lo sumo, en dos: uno de continuación por agotamiento de la prestación contributiva y otro de acceso para cuando no se cumplan los requisitos exigidos para aquella, la reforma ha quedado lejos de alcanzar este objetivo. De ahí que su principal aporte en este concreto plano sea el de intentar asentar la idea, se esté de acuerdo o no, de que el papel de este nivel de protección ha de ser única y exclusivamente el de la mera complementación tras la emergencia del IMV[14]. De calar, en el futuro su simplificación podrá continuar transitando por esta senda.

b) Conexión con las políticas activas

Dentro del resto de objetivos, el que ahora nos ocupa ha tenido un especial protagonismo, no solamente por la importancia que de por sí tiene y por ser, como se ha dicho, uno de los elementos nucleares tradicionales en los análisis sobre la protección por desempleo, sino porque también fue uno de los principales puntos de fricción entre los ministerios implicados, tal y como se han encargado de destacar algunos estudios[15]. Así, se ha dicho que en esta particular materia se enfrentan dos «almas reguladoras» opuestas: «la económica[16], que sobre la base de la doctrina del riesgo moral sitúa una parte importante del déficit de activación de nuestro sistema en la actitud personal de quienes están protegidos, esto es, subsidiados, por lo que el sistema debía establecer incentivos poderosos a la activación, así como, en caso contrario, desincentivos económicos para la perpetuación en la situación subsidiada […]; mientras que «la social, en cambio, abanderada por el Ministerio de Trabajo abominaba de toda reforma que «oliera» a recorte»[17]. «Si en los medios de comunicación el Ministerio de Trabajo «vendía» una reforma que aumentaría en unas 4000.000 personas el ámbito de cobertura de la protección asistencial, lo que llevaría a que el nivel asistencial fuese un 40 por cien superior en el número de personas protegidas que las correspondientes al nivel contributivo, asistencializándolo,

[13] Hierro Hierro, F. J., «Subsidio y renta agraria tras el ingreso mínimo vital: un futuro incierto», *Documentación Laboral*, 129, 2023, Cinca, pp. 29-41.

[14] Aporta razones históricas y prácticas en este sentido, Tortuero Plaza, J. L., «La protección por desempleo asistencial y otras políticas de protección por desempleo», en AEDTSS (ed.) *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economia Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2023, pp. 152-156.

[15] Además del resto que se citan, Aparicio Tovar, J., «El debate sobre la reforma del nivel asistencial de desempleo», *Según Antonio Baylos...*, 2023, fecha de consulta 2 septiembre 2024, en https://baylos.blogspot.com/2023/12/el-debate-sobre-la-reforma-del-nivel.html; Rojo Torrecilla, E., «Reforma de la LET, EBEP, y muy especialmente de la LGSS (subsidio por desempleo). Notas al RDL 7/2023 de 19 de diciembre y texto comparado con la normativa vigente», 2023, fecha de consulta 1 septiembre 2024, en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/12/reforma-de-la-let-ebep-y-muy.html.

[16] Quizá aquí el autor fue excesivamente sinecdóquico, pues en Economía ésta no es la única aproximación al fenómeno del desempleo, sus causas y posibles soluciones, aunque también es probable que se estuviera refiriendo con ello al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, guardando el adjetivo "social" para el Ministerio de Trabajo y Economía Social, por aquello de que sus competencias trascienden lo laboral.

[17] Molina Navarrete, C., «La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo», cit., p. 12.

el Ministerio de Economía, en cambio, "vendía políticamente" que su reforma activaría a más de 350.000 personas para la búsqueda y obtención efectiva de un empleo»[18].

Al margen de la controversia política y yendo a los contenidos, en la reforma nos encontramos tanto con referencias directas, es decir, en las que expresamente se vincula los subsidios por desempleo con las políticas de empleo; con otras indirectas, esto es, determinadas parcelas de regulación que, sin tener una conexión tan estrecha, sirven en la práctica al mismo fin.

Dentro de las primeras, el art. segundo.19 RDL 2/2024 incorpora nueva disposición adicional a la LGSS, la quincuagésima quinta, a fin de institucionalizar «una evaluación específica de la eficacia e impacto del nivel asistencial de la protección por desempleo en la mejora de la empleabilidad de las personas beneficiarias de esta». Por más que las evaluaciones deban ser siempre bienvenidas, el enfoque de ésta es cuestionable si se parte de la premisa de que el sistema de protección por desempleo no tiene por objetivo la mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas, sino la adecuada protección social de éstas[19]. Desde este prisma, la evaluación podría versar acerca de en qué medida el nivel asistencial cuenta con un campo de aplicación subjetivo adecuado o en qué modo garantiza cuantías y duraciones suficientes. Esto no quiere decir que la empleabilidad de los beneficiarios de subsidios asistenciales no pueda evaluarse, pero tal valoración habrá de centrarse en las políticas (activas) de empleo que expresamente se les apliquen, ya sean en conexión o no con los subsidios. Son las políticas de empleo las que tienen entre sus cometidos la mejora de la empleabilidad (arts. 34 y ss. Ley de Empleo), pudiendo los subsidios, todo lo más, coadyuvar a tal fin, pero sin que sea ni mucho menos su cometido primordial. Dicho de otra forma, igual que podría entenderse una evaluación de las políticas de empleo para este grupo desempleados desde el plano de la empleabilidad, tal análisis no encaja cuando se refiere a los subsidios, al menos aisladamente considerados y sin conectarlos con las políticas de empleo.

Precisamente este enfoque es el que parece atisbarse en la segunda media que podemos incluir en este grupo, la inserta en la DA 1ª RDL 2/2024, que establece que «en el plazo de seis meses, el Gobierno elaborará en el marco del diálogo social una Estrategia global para el empleo de personas trabajadoras en desempleo de larga duración o de más edad que incluirá medidas en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de favorecer su reincorporación al mercado de trabajo o su mantenimiento en el mismo». Asimismo, se señala que «dentro de los fondos presupuestarios que se distribuyan anualmente a las Comunidades Autónomas en la Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales, se reservará una cantidad para ser invertida en políticas activas de empleo en favor de personas mayores de cincuenta y dos años». Obsérvese que, aunque esto no sea una evaluación, se trata de medidas tendentes a mejorar la reincorporación o mantenimiento del empleo, lo que entronca directamente con la empleabilidad (art. 35 Ley de Empleo). Sin embargo, aquí no se dice que ésta dependa de la protección por desempleo, ni siquiera de las políticas de empleo, sino de un conjunto de factores referidos a ambos y, en el caso de aquélla, ni siquiera de ella, sino del conjunto de la Seguridad Social.

La última medida de esta categoría se incluye también en esta disposición adicional, cuyo apartado tercero señala que «a las personas beneficiarias del subsidio por desempleo, mayores de cuarenta y cinco años, se les garantizará que, a lo largo de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este real decreto-ley, se les elabore un perfil individualizado, que les permita acceder a oportunidades de empleo, emprendimiento o formación». Esta norma parece querer completar otra

[18] *Ibid.*

[19] Pérez Del Prado, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 102, 2023, La Ley (España).

ya previstas en nuestro Derecho del Empleo. En este sentido, no debe olvidarse que el art. 47.2 de la Ley de Empleo dispone «los servicios públicos de empleo, bien directamente, bien a través de entidades colaboradoras, garantizarán a quienes soliciten o perciban prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad, la participación en los servicios garantizados y el ejercicio de los compromisos previstos en esta ley, así como el acceso a los servicios incluidos en la cartera común del Sistema Nacional de Empleo y a los servicios complementarios establecidos en los correspondientes niveles autonómico y local en la forma que se acuerde». En línea con lo anterior, el art. 56.1 del mismo cuerpo legal incluye la elaboración de este perfil en los que integran el catálogo de servicios garantizados. Es más, su apartado c) impone que «las personas demandantes de los servicios de empleo tienen derecho a disponer de su itinerario o plan de actuación individualizado, en el plazo máximo de un mes, a contar desde la elaboración de su perfil de usuario».

Así las cosas, la DA 1ª RDL 2/2024 vendría a establecer un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma para el perfilado de las personas beneficiarias del subsidio por desempleo mayores de cuarenta y cinco años (para el resto el art. 56.1 a) Ley de Empleo señala que se realizará «en el plazo más breve posible desde la solicitud»), de tal suerte que, cumplida esta tarea, se tendría un mes más para articular el itinerario o plan individualizado (aunque en este caso, sin limitación subjetiva u objetiva alguna, es decir, para todas las personas beneficiarias de las políticas de empleo). Sentado esto, restaría por resolver qué ocurre con las personas beneficiarias que cumplan los requisitos mencionados en la disposición adicional, es decir, ser beneficiaria de un subsidio y tener más de 45 años, a lo largo de los seis meses siguientes de entrada en vigor de esta norma o después de ello. Desde luego, con una interpretación literal, para estas personas se dispondría de un tiempo menor a seis meses, lo que dificulta que, en la práctica, se les pueda perfilar; o simplemente carecerían de esta garantía. Ahora bien, si la finalidad de la norma ha sido concretar un plazo para este colectivo prioritario (artículo 52 de la Ley de Empleo), entonces no tendría sentido hacer depender el mencionado plazo de la entrada en vigor de la norma, sino del momento en que concurran los requisitos para ser beneficiario de tal priorización. Además que, desde un punto de vista práctico, no tendría sentido intentar cumplir este plazo con este colectivo hasta septiembre de 2024, para luego olvidarlo, por no mencionar que carece de justificación objetiva priorizar el perfilado de los beneficiarios de subsidios mayores de 45 por razón de la entrada en vigor de una norma y no del conjunto del grupo, máxime cuando la Ley configura el mantenimiento y mejora de la empleabilidad como un derecho (art. 35 de la Ley de Empleo), como también lo es el tener un itinerario o plan individualizado (art. 56 c) Ley de Empleo), itinerario que no es posible sin el previo perfilado. De ahí que quepa interpretar que lo seis meses han de computarse no desde la entrada en vigor, sino desde el hecho causante para cada uno de las personas beneficiarias.

Por otra parte, dentro del segundo grupo, las medidas que pueden contribuir de forma indirecta a encontrar un nuevo empleo, podemos incluir las relativas a la compatibilidad entre trabajo y prestación (art. 282 LGSS). Como acabamos de señalar, aunque la primera y principal función de los subsidios es la cobertura de las necesidades mínimas de subsistencia, sería posible hablar de otra complementaria a ésta, que es la ayuda para encontrar un nuevo puesto de trabajo. A este respecto, prestaciones más modernas como el IMV han puesto encima de la mesa cómo la compatibilidad entre trabajo y prestación y el hecho de que se module la cuantía del subsidio en función del salario puede hacer de éste un incentivo muy efectivo en lo que hace al retorno al empleo[20]. Aquí se vuelve a recurrir a esa técnica, aunque con un menor grado de sofisticación.

[20] Chabannes, M., «El Ingreso Mínimo Vital y el desafío de la inserción laboral», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 33, 2022; Gómez Gordillo, R., «¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital», *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, 1, 2021, fecha

Para ello, se recurre a transformar el subsidio en un "complemento de apoyo al empleo" (CAE) que se percibe cuando se accede al subsidio por desempleo manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial (lo que puede producirse tanto por extinción de una relación laboral a tiempo completo o a tiempo parcial); así como para quienes siendo beneficiarios del mismo inicien una relación laboral a tiempo completo o parcial. Esta transformación permite, entre otras cuestiones, evitar el efecto que requisitos de mantenimiento de la prestación y, en particular, el relativo al umbral rentas, tendría sobre la compatibilización, pues superar el 75% del SMI sería relativamente y, con ello, se malograría la compatibilidad como instrumento de inserción laboral. Con el CAE, todos estos elementos quedan a un lado a la vez que se establecen algunos vínculos con el subsidio del que trae causa, fundamentalmente en materia de duración, suspensión y extinción.

Lo primero que debe destacarse es que este tipo de mecanismos han sido criticados porque pueden inducir rebajas salariales[21], al descontar la empresa la parte cubierta por el subsidio. Aunque el hecho de que sea decreciente podría desincentivar esta práctica, éste es uno de los elementos a los que habría que prestar especial atención en futuras evaluaciones.

En segundo lugar, en relación a la cuantía, ésta depende de dos factores, el tipo de trabajo que se acepta y la duración del episodio de paro. A la luz del primer factor, la cuantía arranca del 80% del IPREM, es decir, sin disminución alguna, en el caso de la aceptación de un trabajo a tiempo completo, y desciende hasta el 60% si se trata de un trabajo a tiempo parcial con una jornada inferior al 50%. Si tenemos en cuenta el segundo, la duración del episodio de paro, durante el primer trimestre los porcentajes son los mencionados, pero a partir del segundo la cuantía desciende. En los episodios más largos, 5 trimestres o más, el porcentaje baja al 20% en el caso de aceptar un trabajo a tiempo completo y hasta el 5% en parcialidades inferiores al 50%. Tras la determinación de la cuantía del CAE, las situaciones de pluriempleo y modificaciones de jornada sobrevenidas no producirán ningún efecto sobre la misma.

Tabla 1. Tabla de cuantías del CAE

Trimestre en que se encuentre el perceptor respecto al inicio del subsidio	CAE. Empleo a tiempo completo (% IPREM)	CAE. Empleo a tiempo parcial >= 75 % de la jornada (% IPREM)	CAE. Empleo a tiempo parcial <75 % y >=50 % de la jornada (% IPREM)	CAE. Empleo a tiempo parcial <50 % de la jornada (% IPREM)
En el 1 trimestre.	80	75	70	60
En el 2 trimestre.	60	50	45	40
En el 3 trimestre.	40	35	30	25
En el 4 trimestre.	30	25	20	15
En el 5 trimestre y siguientes.	20	15	10	5

Fuente: RDL 2/2024

Pues bien, tal y como muestran las siguientes tablas, lo cierto es que el CAE incentiva más la aceptación de trabajos a tiempo completo o parcialidades altas. De hecho, tomando como referencia el SMI, en las parcialidades inferiores al 50%, solo existirá incentivo si se acepta un empleo a tiempo parcial de entre el 10% y el 40% de la jornada, despendiendo de la duración del episodio de paro. En caso contrario, se percibirán unos ingresos iguales o inferiores a los del desempleo, es decir, el 80% del IPREM o 480 euros, por lo que no compensaría aceptar la oferta desde criterios estrictamente económicos (esto es, sin contar otros elementos añadidos que puedan tenerse en cuenta a la hora de aceptar un trabajo, además de la cuantía que se conserva del desempleo, como puede ser que sea una oportunidad para una mejora de empleo posterior en la misma empresa). Esta articulación jurídica del

de consulta 24 julio 2021, en http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/948.vol. 9, 1, 2021, fecha de consulta 24 julio 2021, en http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/948.

[21] Melguizo Esteso, A., *La incidencia económica de las cotizaciones sociales y el mercado de trabajo en España*, Estudios de la Fundación, FUNCAS, Madrid, 2007, p. 294.

complemento respondería al principio del fomento del empleo de calidad y no de cualquier tipo de empleo en línea con el ODS 8 (trabajo decente y sostenible).

Tabla 2. Incentivos derivados del CAE según porcentaje de parcialidad (1ª Semana)

	% IPREM	100%	80%	75%	70%	60%
	% SMI	600	480	450	420	360
1ª Semana	100%	1.134	1.614			
	80%	907		1.357		
	75%	851		1.301		
	70%	794			1.214	
	60%	680			1.100	
	50%	567			987	
	40%	454				814
	30%	340				700
	20%	227				587
	10%	113				473
	5%	57				417

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Incentivos derivados del CAE según porcentaje de parcialidad (5ª Semana y ss.)

	% IPREM	100%	20%	15%	10%	5%
	% SMI	600	120	90	60	30
5ª Semana y sguientes	100%	1.134	1.254			
	80%	907		997		
	75%	851		941		
	70%	794			854	
	60%	680			740	
	50%	567			627	
	40%	454				484
	30%	340				370
	20%	227				257
	10%	113				143
	5%	57				87

Fuente: elaboración propia. En gris, cuantías inferiores a las de desempleo subsidiado.

Por lo que hace a su duración, se establece un doble criterio. Por una parte, el complemento de apoyo al empleo se percibirá mientras se mantenga la relación laboral que lo originó. Por otra, su duración máxima será de ciento ochenta días como tope, en todo caso. Nótese que ésta es una duración máxima y que, por tanto, la duración del CAE depende de la del subsidio de que trae causa, de tal suerte que, si ésta es inferior, también lo será la del CAE. Asimismo, el precepto admite que pueda percibirse en uno o sucesivos periodos de compatibilidad, si bien en este segundo caso tampoco puede sobrepasarse el límite del número de días que restasen por percibir de la duración máxima

del subsidio reconocido. Dicho de otra forma, son 180 días como máximo tanto continuos, como discontinuos, sin reanudaciones en el cómputo.

Si combinamos ambas reglas, vemos que esta segunda es la principal, pues establece cuál es la duración máxima, actuando el mantenimiento del empleo como condición de pervivencia. Así, si el empleo se extingue (o suspende) antes de dicho tope, el CAE lógicamente finaliza también. En caso contrario, si la relación laboral continua más allá de ciento ochenta días o duración del subsidio, el CAE se extinguirá a pesar de esa pervivencia.

De hecho, podría decirse que son dos reglas diferentes a pesar de su estrecha vinculación. La primera es de duración *stricto sensu*, mientras que la segunda es de mantenimiento del complemento. Esto se corrobora si nos fijamos en las que se refieren a la suspensión y extinción del CAE. Así, «la extinción o suspensión de la relación laboral, o la interrupción de la actividad fija discontinua, que haya originado el complemento de apoyo al empleo[22] implica la suspensión del subsidio, que podrá reanudarse sin compatibilidad previa solicitud del interesado siempre que acredite situación legal de desempleo e inscripción como demandante de empleo y que cumpla los requisitos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares»[23]. No obstante, «si en la fecha de extinción o suspensión de dicha relación laboral, o de interrupción de la actividad, se mantuviera otra, se podrá seguir percibiendo el CAE, previo ajuste de su cuantía considerando la jornada ordinaria de trabajo pactada y el trimestre en que se encuentre el subsidio en el momento de surtir efectos la variación». En ambos casos puede observarse cómo lo relevante para que perviva el CAE, para que, se mantenga, es que se realice trabajo efectivo dentro de los márgenes de su potencial duración máxima.

Junto a lo anterior, las mencionadas reglas también ponen de manifiesto las conexiones existentes entre CAE y subsidio por desempleo. La primera y más evidente es que mientras se percibe el CAE no puede percibirse el subsidio y viceversa. En segundo lugar, que durante la percepción del CAE, 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. Por último, que, agotado el límite máximo del complemento, el subsidio queda suspendido por realización de un trabajo por cuenta ajena y sujeto a las condiciones generales de reanudación por esta causa. Todo ello, claro, está, siempre que el CAE no hubiera resultado agotado por consunción de la duración del subsidio de la que depende, en cuyo caso el subsidio quedará también agotado y extinguido por el uso realizado por aquel.

Por lo demás, el régimen jurídico del complemento se cierra con una serie de reglas de incompatibilidad, por otra parte, razonables de acuerdo con la finalidad de incentivo del empleo que le caracteriza. Así, en primer lugar, no se permite su uso cuando se trabaje en empresas que tengan autorizado expediente de regulación de empleo en el momento de la contratación, dado lo poco probable de que pueda conservarse el empleo. En segundo lugar, tampoco se aplicará dicha compatibilidad respecto de las relaciones laborales suspendidas en virtud de expediente de regulación de empleo o del Mecanismo RED, dado que ahí el desempleo se emplea con otra finalidad. Por último la norma prevé algunas regla antiabuso, como que tampoco se pueda usar en empresas en las que el desempleado beneficiario del subsidio haya trabajado en los últimos doce meses anteriores, ni cuando se trate de 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

[22] Que deberá ser comunicada a la entidad gestora por el beneficiario, en el plazo de los quince días hábiles siguientes.

[23] En este último inciso se observa claramente cómo el complemento actúa como institución jurídica diferente en el que no rigen los requisitos de mantenimiento del subsidio, pues en caso contrario no se exigiría acreditarlos para su reanudación.

empresario, de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de la empresa.

c) Coherencia interna

Como hemos señalado anteriormente, la reforma también adopta una postura clara en torno al rol que ha de jugar la protección por desempleo en el seno del sistema, que es el de ser un complemento del nivel contributivo. Tan es así, que, en teoría, la protección dispensada obedece a que previamente, en el período activo, la persona desempleada pudo cotizar. La idea es clara, cuando no se han efectuado tales cotizaciones previas, la protección, de existir, no se dispensará por el nivel asistencial de protección por desempleo, sino a través de otros mecanismos en el seno de la Seguridad Social, como el IMV, o extramuros de ésta, lo que también contribuye a delimitar la acción protectora del sistema desde un punto de vista externo, cuestión en la que nos detendremos en el próximo apartado.

También hemos puesto de manifiesto anteriormente que esta concreta opción legislativa, clara en lo teórico, presenta algunas dificultades en su puesta en práctica. De ahí que algunos subsidios asistenciales puros hayan tenido que ser salvaguardados. Pero ésta no es la única incongruencia que puede detectare entre la utilización de la cotización previa como criterio delimitador y el resto de la configuración jurídica de los subsidios por desempleo.

Así, por lo que respecta a los requisitos de acceso (arts. 274 y 275 LGSS[24]), el art. 274.2 LGSS cumple la función de establecerlos en términos generales, dejando su regulación en detalle para el precepto siguiente. Así, para causar los subsidios por desempleo, se exige no tener derecho a la prestación contributiva por desempleo[25], no encontrase en supuesto de incompatibilidad (por trabajar por cuenta propio o ajena más haya de determinados límites) y carecer de rentas propias, o bien, alternativamente, acreditar responsabilidades familiares[26]. Éste último elemento es ciertamente novedoso, pues por primera vez se emplea para ampliar el radio de acción de los subsidios, que abarcarían no solamente a aquellos que carecen rentas propias, sino también a aquellos otros que, superando el límite que las fija, sin embargo, se encuentran por debajo si se computa la unidad familiar. Aunque bienintencionada, ésta puede ser un arma de doble filo, pues hasta ahora las rentas familiares se han empleado precisamente para todo lo contrario, restringir la protección[27]. Además, como requisito de acceso, es más propia de las prestaciones familiares que de las de desempleo, pudiendo cumplir aquí también un rol importante, pero más bien como variable moduladora de la acción protector, en particular, de la cuantía.

En efecto, las prestaciones por desempleo son, por naturaleza, esencialmente individuales, un derecho individual: es el sujeto el que pierde el empleo, es el sujeto el que ha de demostrar estar dispuesto a "querer y poder" trabajar y es al sujeto al que se le imponen especiales obligaciones de búsqueda de empleo. No tiene sentido, por tanto, que en lo que hace al acceso a los subsidios se

[24] Aquí la reforma ha perdido una oportunidad de unificar unos requisitos que aparecen dispersos, fundamentalmente entre los arts. 274 y 275 LGSS, cuando lo lógico sería reunirlos todos ellos en este último precepto, que bien hubiera podido renombrarse como "requisitos de acceso".

[25] Para el subsidio de mayores de 52 años, el art. 280.1 LGSS clarifica que sólo puede accederse por agotamiento de la prestación o desde el disfrute de alguno de los subsidios previstos en el art. 274 LGSS, no considerándose como tales «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, la prestación por cese de actividad regulada en el título V o el subsidio extraordinario por desempleo previsto en la disposición adicional vigésima séptima de esta ley, no se asimilan a quienes se encuentren en la situación prevista en el artículo 274.1».

[26] A estos requisitos habría que sumar, los previstos en el art. 274.4 LGSS, que se exige la inscripción como demandante de empleo (o el mantenimiento de la misma) y la suscripción del acuerdo de actividad.

[27] Como ocurrió con el subsidio de mayores de 52 años en el año 2012. *Vid. infra*.

tengan en cuenta las circunstancias familiares, esto es, la situación de terceros relacionados con él. Además, esta configuración colectiva encaja mal con el espíritu de la nueva Ley de Empleo, que se basa precisamente en el reconocimiento de derechos individuales para las personas trabajadoras. También, y esto es incluso más importante, con el propio criterio delimitador de la acción protectora entre niveles porque, si éste se sintetiza en haber cotizado previamente, no tiene sentido exigir adicionalmente otro requisito.

Algunos análisis han puesto de manifiesto que hubiera sido deseable su eliminación, como se propuso durante la tramitación de la norma, por ser un requisito más propio de mecanismos netamente asistenciales (derivados el IMV) que de la nueva configuración complementaria de la protección asistencial por desempleo[28]. No obstante, la reforma también pudiera haberse empleado, a nuestro entender, para reubicar este elemento en el que es su lugar natural, que es como factor configurador de la acción protectora, en concreto de la duración y/o la cuantía. Por su naturaleza, el lugar ideal es este último: dependiendo de las circunstancias familiares, la cuantía del subsidio debiera ser mayor o menor (*vid infra*).

Lo mismo podría decirse del requisito de la carencia de rentas, aunque aquí nos encontramos con un obstáculo no menor que es que éste ha sido tradicionalmente una característica esencial de las prestaciones asistenciales. ¿Hasta qué punto puede hablarse de nivel asistencial, aunque se configure como complementario del contributivo, si no se tiene en cuenta la renta del sujeto al objeto del acceso a la protección? El riesgo de no aceptar este segundo requisito es de hacer emerger una suerte de nivel intermedio de protección, una protección contributiva *low cost*, lo que iría también en contra del objetivo fundamental de la reforma.

Sin embargo, si salvamos el requisito de rentas y lo unimos al de la contribución previa como desencadenante del acceso, podría argumentarse que el de responsabilidades familiares podría también ser salvado, pues al fin y al cabo se construye como un criterio meramente económico, basado también en la renta: el conjunto de la unidad familiar, incluida la persona solicitante o beneficiaria, dividida entre el número de miembros que la componen, no ha de superar el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Sin embargo, como hemos sostenido anteriormente, aquí hay una diferencia importante, que la renta no se imputa a la persona beneficiaria, titular del derecho, sino al conjunto de su estructura familiar, lo que, insistimos en ello, debiera modular la acción protectora, pero no el acceso a la misma.

Por cierto, que, a este respecto, el art. 275.3 LGSS señala que «a los efectos previstos en este artículo se entenderá por unidad familiar la compuesta por la persona solicitante o beneficiaria, su cónyuge o pareja de hecho y los hijos e hijas menores de veintiséis años, o mayores con discapacidad, o menores acogidos y acogidas o en guarda con fines de adopción o acogimiento, que convivan o dependan económicamente de la persona solicitante o beneficiaria». No se entiende la mención a la convivencia cuando se ha construido en el artículo precedente el requisito de la responsabilidad

[28] Miñarro Yanini, M., «Nueva legislatura, nuevas reformas, nuevos equilibrios», cit., pp. 11-12.a buen seguro, importantes novedades en el ámbito jurídico-social. Algunas de ellas, previsibles, otras, sorpresivas -pues, sin necesidad de aplicar artes adivinatorias, puede afirmarse sin riesgo de errar que es seguro que las habrá-. En cualquier caso, por su mayor posibilidad de identificación, procede ahora referirse a las primeras, que además componen un grupo bien nutrido. En este sentido, muchas son las reformas que el Gobierno quiere y debe -pues se ha comprometido a ello- acometer en esta nueva legislatura en materia sociolaboral, según quedó plasmado en el acuerdo de coalición entre PSOE y SUMAR. Además, a la importancia cuantitativa se suma la cualitativa, pues todas las reformas proyectadas relativas a esta área afectan a cuestiones de primer orden, algunas de ellas, retos en toda regla. Entre estas puede citarse el reforzamiento de garantías en las modificaciones sustanciales y descuelgues, así como de las relativas al despido -con el mismo objetivo de hacerlo más garantista y cumplir con las exigencias derivadas de la Carta Social Europea-; el desarrollo de las reglas de representatividad de las empresas, o, en fin, el impulso de la jornada híbrida, que incluye trabajo presencial y en remoto.

familiar en las rentas y cuando se trata de un requisito que hacía años que no se exigía, tal y como ha aclarado la jurisprudencia al interpretar la anterior regulación[29].

En relación con las rentas, es preciso recordar que, hace ya cuatro décadas, despertó un enorme revuelo la reducción del límite del 100% del SMI al 75%, cambio que se adoptó como medida de ahorro. Desde esta perspectiva, su mantenimiento sigue siendo congruente, pues, al bajar el listón, el número de potenciales beneficiarios se reduce, máxime si se tiene en cuenta el importante incremento experimentado por el SMI. Dicho esto, no es menos cierto que, si el SMI se tiene como medida del límite mínimo para cubrir las necesidades propias y de la familia, lo cierto es que no tiene sentido que se fije, como requisito de acceso, por debajo del 100%. Desde un punto de vista jurídico y lógico, su utilización implica que la intervención del Estado ha de producirse cuando el sujeto no es capaz de alcanzar el mínimo de lo que estima necesario para llevar una vida digna. Es en ese caso cuando se otorga el subsidio y, en el contrario, cuando ha de denegarse. Su mantenimiento exigiría, cuando menos, introducir en las evaluaciones previstas en la norma cuál sería el gasto potencial de incrementarlo al que debiera ser su nivel normal, es decir, el 100%.

De otra parte, también determinan la coherencia interna de este nivel de protección las normas de nacimiento y mantenimiento de los subsidios, por cuanto que condicionan cómo se accede y durante cuánto tiempo y en qué forma a ese nivel de protección. El primero y quizá más significativo de los cambios introducidos en el art 276 LGSS es la eliminación del período de espera, elemento de eficacia no demostrada que había venido siendo objeto de crítica por la mayor parte de la doctrina[30]. Además, de esta forma, se simplifica también la regulación en línea con los objetivos mencionados en el preámbulo a que tuvimos ocasión de hacer mención.

No ocurre lo mismo con el resto de reglas relativas al nacimiento, pues si bien antes se disponía de 15 días para realizar la solicitud, transcurridos los cuales ésta podía formularse, pero «reduciéndose su duración en tantos días como medien entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho». Ahora se cuenta con dos plazos, uno que podríamos llamar ordinario, de 15 días, en el que el subsidio nace al día siguiente al agotamiento de la prestación contributiva por desempleo o la de la última situación legal de desempleo. Otro, extraordinario, que se emplea cuando se ha incumplido el ordinario, que es de seis meses y en el que el nacimiento del subsidio se desvincula del hecho causante para producirse en el día de la solicitud[31]. En este segundo caso la supresión de la referencia expresa a que se pierden tantos días como días de retraso ha de entenderse como que no existe pérdida. No obstante, si se solicita el subsidio una vez transcurrido los seis meses desde la fecha del hecho causante, la solicitud será denegada, «salvo que en el último día de este plazo el solicitante se encontrara realizando trabajos por cuenta propia o ajena, o percibiendo la prestación por incapacidad temporal o por nacimiento y cuidado de menor, en cuyo caso se ampliará el plazo de solicitud hasta los quince días hábiles siguientes a la finalización del trabajo o extinción de la prestación».

En cierta medida, parece que se pretende compensar el hecho de que el subsidio pueda ser denegado por presentación extemporánea con un mayor plazo de solicitud, pues a los 15 días tradicionales se añade este segundo periodo de seis meses. Aun así, lo cierto es que la denegación total

[29] STS de 3 de mayo de 2000 (RJ 2000, 6619). En el mismo sentido: STS 30 mayo 2000, (RJ 2000, 5893); STS 27 julio 2000, (RJ 2000, 6639); STS 25 junio 2003, (Rec. 3192, 2002).

[30] Tortuero Plaza, J. L., «La reforma del desempleo asistencial y las conclusiones del XXXIII Congreso de la AEDTSS», en AEDTSS (ed.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2023*, Cinca, 2024, p. 365.

[31] Resulta extraño que no sea al día siguiente, no solamente por el paralelismo de los otros hechos causantes, sino porque suele ser la regla general en los actos administrativos. Art. 30 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 02/10/2015, núm. 236).

parece desproporcionada si se tiene en cuenta las difíciles circunstancias en las que suelen encontrarse las personas beneficiarias, especialmente en el caso del subsidio contributivo o de acceso, en el que ni siquiera han tenido oportunidad de causar la prestación. Sea como fuere, no se justifica el paso de la regla tradicional, la pérdida de tantos días como los que se supere el plazo, por esta otra más radical, máxime cuando uno de los objetivos a alcanzar es la de mejorar la eficiencia en la gestión. La nueva norma es más compleja y, por tanto, no más fácil de gestionar.

Por último, de este precepto también destaca la reducción a la mitad (de seis a tres meses) del período de devengo de la prestación a los efectos de su prórroga (art. 276.2 LGSS), lo que puede obedecer a una finalidad de mayor control, aunque quizá este tipo de medidas se articulen más eficazmente por la vía de las políticas activas, que por la imposición de cargas burocráticas a la persona beneficiaria como las relativas a la prórroga.

Por otra parte, habiéndose configurado la protección asistencial como un nivel complementario, resulta también adecuado referirse en este apartado las novedades relativas a la duración, pues de lo que se trataría es de analizar hasta qué punto se articula como un continuo de la protección contributiva y, además, de una forma coherente y proporcionada respecto de la duración real de ésta para cada sujeto.

Pues bien, a este respecto, lo primero que ha de destacarse es que el art. 277 LGSS no contribuye a paliar la enrevesada regulación de la duración de los subsidios (tres de los cuatro, pues el de mayores de 52 se lleva al art. 280 LGSS). Tan es así, que, en el caso del subsidio por agotamiento, se ha optado por incluir una tabla que clarifique el juego de las tres variables concernidas: responsabilidades familiares, edad y duración de la prestación previa agotada.

Lo cierto es que, de pensar fórmulas mucho más sencillas, el elemento que a nuestro juicio podría suprimirse más fácilmente es, de nuevo, el de las responsabilidades familiares, que encaja mejor para modular la cuantía, que la duración, aunque no sea del todo incongruente con ésta. Si se tienen responsabilidades familiares, debieran servir, primera y primordialmente, para incrementar su cuantía precisamente para poder atenderlas, para poder cubrir a esas otras personas que dependen de la de desempleada, por más que pueda emplearse para articular una duración también mayor, como hace el precepto. Lo que no es congruente, a nuestro juicio, desde un punto de vista práctico, es que justifique una mayor protección desde el plano de la duración, pero no de la cuantía. Dicho de otra forma, que esta última siga apareciendo invariable respecto de las circunstancias personales del sujeto, a diferencia, por cierto, de lo que ocurre en buena parte de los países de nuestro entorno[32], es algo que sigue careciendo de justificación.

Lo que sí es plenamente coherente con un nivel asistencial de naturaleza complementaria es hacer depender este subsidio de la duración de la prestación previa que se ha agotado. El problema es que esta variable no es muy buena a la hora de transmitir información sobre la empleabilidad de la persona desempleada: si se ha agotado la prestación y aquella fue larga, es que hay un problema serio para encontrar un puesto de trabajo; y si fue corta, de inestabilidad laboral y, por tanto, de una mayor precariedad, lo que debe ser compensado por el nivel asistencial. A partir de aquí, solo caben dos opciones, o ignorar este factor a los efectos de la duración, pues basta con que sea requisito de acceso; o combinarlo con otros que sí faciliten esa información, como hace el precepto, aunque con el problema de que se vuelva excesivamente complejo. De ahí que quizá bastara con la edad, como variable que estadísticamente evidencia mayores dificultades de inserción, reservando las responsabilidades familiares para la cuantía. Sea como fuere, el resultado no ha sido una regulación más sencilla.

[32] Pfeifer; M., «Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age», *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, 1, 2012, pp. 13-25.

Algo parecido ocurre con el subsidio contributivo o de acceso por cotizaciones insuficientes, donde una tabla pretende ayudar a la interpretación, en este caso, de los dos elementos en juego: cotización previa y responsabilidades familiares, sin introducir mayores novedades respecto de la regulación hoy vigente[33], salvo la mejora técnica de cambiar los meses por días y la extensión de la escala a los trabajadores sin responsabilidades familiares sin que haya alterado duración máxima.

Para ambos subsidios, el art. 277.3 LGSS establece que se reconocerán por periodos trimestrales (en vez de semestrales), prorrogables hasta agotar la duración máxima, medida que ha de entenderse en el marco de la mejor de la gestión. En este sentido, para los subsidios de duración superior a 3 meses e inferior a 5, quizá debiera haberse previsto su reconocimiento por una sola vez. Por otra parte, en este mismo plano de las medidas comunes, ha desaparecido la habilitación legal para que el Gobierno pueda adaptar la duración (también la cuantía) en función de la tasa de desempleo y las posibilidades del régimen de financiación, lo que aboca necesariamente al IMV o la aprobación de planes extraordinarios en caso de necesidad.

Precisamente en materia de cuantía, la principal novedad introducida es su variación en función en función de la duración, estableciéndose una escala que arranca por encima del nivel reconocido antes de la reforma, el 80% del IPREM, para descender hasta alcanzar éste cuando se lleva más de 360 días en desempleo y sin que en ningún caso se reconozca el 100%[34]. Esta escala no guarda relación alguna con el nivel contributivo, pues las duraciones mencionadas en el art. 278 LGSS se refieren a la de los propios subsidios. Por tanto, la novedad introducida hay que entenderla como un mecanismo de activación.

Con independencia de lo que luego diremos sobre la cuantía en lo que hace a la alineación de nuestro sistema con los otros países y en referencia a la coherencia externa, conviene recordar ahora en 600 euros al mes[35], o lo que es lo mismo, 7.200 euros al año. Esto significa que la cuantía del subsidio arranca en 570 euros mensuales y desciende hasta los 480 euros mensuales, sin que la reforma se haya atrevido a alcanzar el raquítico nivel de los 600 euros. Para demostrar que estas cantidades son verdaderamente exiguas, bastará con recordar que el umbral de la pobreza se ha situado en nuestro país en 2024 «en 10.989 € anuales por unidad de consumo (916 € al mes)[36]» y que la cuantía más baja del IMV se sitúa en 604,21 euros al mes. Por tanto, nuestro nivel asistencial de protección por desempleo no cubre frente al riesgo de pobreza, máxime si se tiene en cuenta que, a diferencia del IMV, es insensible a lo que las responsabilidades familiares, esto es, al número de individuos que dependen económicamente de la persona desempleada. No lo cubre, aun cuando esta reforma ha mejorado parcialmente la cuantía de buena parte de los subsidios con esta escala.

Esto lleva necesariamente a que las futuras evaluaciones previstas tengan que tener en cuenta hasta qué punto un Estado social avanzado puede permitirse prestaciones por debajo del umbral de la pobreza; si es coherente que un nivel intermedio de protección, al fin y al cabo éste se sitúa entre el contributivo y, ya extramuros del sistema de protección por desempleo, el IMV, ofrezca cuantías inferiores a la del último y si son verdaderamente efectivos, desde el punto de vista la reinserción laboral, mecanismos de reducción de la cuantía cuando hablamos de niveles tan bajos (sobre esto volveremos más adelante). En el caso de que estos instrumentos funcionen y esto es algo que también

[33] Molina Navarrete, C., «La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo», cit., p. 24.

[34] La escala arranca en el 95% durante los ciento ochenta primeros días, pasa al 90% desde el día ciento ochenta y uno al día trescientos sesenta, y acaba en el 80% a partir del día trescientos sesenta y uno. En el caso del subsidio para mayores de 52 años se mantiene invariable en el 80% del IPREM.

[35] DA 90ª

[36] EAPN, *El Estado de la pobreza 2024*, EAPN, Madrid, 2024, p. 5, fecha de consulta 2 septiembre 2024, en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1709121955_el-estado-de-la-pobreza.-primer-avance-resultados-febrero-2024.pdf.

convendría acreditar empíricamente, quizá tengan más sentido en el nivel contributivo que en asistencial, pues allí al menos no contribuirán a empeorar una ya de por si precaria acción protectora.

El último de los elementos que delimitan la coherencia interna del nivel de protección asistencial son las reglas relativas a las causas de suspensión y extinción de los subsidios, contenidas en el art. 279 LGSS:

Desde un punto de vista formal, debe tenerse presente que, puesto que la reforma precisamente elimina buena parte de las particularidades que el art. 279 LGSS introducía para el nivel asistencial, hubiera sido deseable trasladar la regulación al Capítulo IV, dedicado a los elementos comunes. Dicho de otra forma, puesto que el art. 279 LGSS se remite a los arts. 271 y 272 LGSS, conectando las causas de suspensión y extinción de prestación y subsidios, y la reforma prácticamente ha vaciado de contenido aquél, desde el punto de vista de la técnica legislativa, hubiera sido deseable su traslado a la regulación común de ambos niveles de protección. Dicho esto, probablemente el elemento más sobresaliente de este apartado sea la posibilidad de extinguir derechos suspendidos por el mero transcurso de seis meses, regulación que es plenamente coherente con la establecida para el nacimiento y mantenimiento de los subsidios a cuyo análisis nos remitimos (*vid. supra*).

d) Delimitación externa

Por delimitación externa nos hemos referido anteriormente al propósito de la reforma de distinguir el sistema de desempleo de otras formas de protección en el seno de la Seguridad Social y/o más allá de sus estrictos límites. A este respecto, ya hemos tenido ocasión de señalar cómo tanto las nuevas formas de determinación de la cuantía de los subsidios hacen emerger dudas en torno a su eficacia como mecanismo de empleo cuando, a pesar de ser decrecientes, se sitúan en nivel inferior al garantizado por el siguiente sistema y nivel de protección, que es el del IMV.

En efecto, la estrategia planteada por la reforma es un esquema de cobertura social decreciente, en el que la máxima protección, en cuantía y duración la provee la prestación. Posteriormente entrarían en acción los subsidios. Por último, cuando estos se agotan o no se han podido utilizar, intervendría, ya extramuros del sistema de protección por desempleo, el IMV. Sin embargo, las cuantías establecidas no se cohonestan con esta estructura pues, desde un punto de vista meramente económico, la persona desempleada percibirá en el IMV una cuantía que es mayor que la de los subsidios y que, además, se adapta mejor a sus circunstancias personales. Aunque ambos sistemas de protección, el de desempleo y el del IMV, incorporan mecanismos de activación para propiciar un rápido retorno al mercado de trabajo, no deja de resultar paradójico que el del desempleo, que es el verdaderamente especializado en esta finalidad, quede parcialmente desactivado en una estructura general en el que la protección no disminuye paulatinamente, sino que se hunde en el desempleo asistencial, para recuperarse al cruzar al IMV.

Al margen de esto, tradicionalmente el subsidio para mayores de 52 años o de prejubilación ha marcado también la frontera del sistema al configurarse como un puente hacia la jubilación[37]. La reforma ha mantenido ese rol y no ha introducido grandes cambios en su régimen jurídico[38] al margen del aspecto formal de concentrar su regulación en único precepto, el art. 280 LGSS. Aun así, resultó un subsidio muy polémico, pues la propuesta contenida en el RDL 7/2023 de reducir la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 125% al 100 % del

[37] Toscani Giménez, D., *El subsidio de prejubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 14.

[38] Quintero Lima, M. G., «La reforma del desempleo asistencial contenida en el Real Decreto-ley 2/2024: un breve recorrido», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 68, 2024, Iustel, p. 358.

tope mínimo de cotización vigente en cada momento, tuvo que ser revertida por la actual reforma para poder salir adelante en el parlamento.

A pesar de esas escasas novedades y del intento de clarificar la regulación con su concentración en un único precepto, lo cierto es que el art. 280 LGSS ha terminado por ser una norma bastante farragosa, en buena medida por sus referencias cruzadas constantes a otras. Este juego cruzado ha permitido a algunos autores sugerir la posibilidad de que pueda causarse, bien si se carece de rentas propias o, «alternativamente», que si se tienen responsabilidades familiares[39]. Con ello se abriría de forma notable el ámbito de actuación del subsidio, aunque, como acertadamente se reconoce en el mismo estudio, a costa de introducir un requisito más propio de los subsidios familiares que del desempleo.

Esta interpretación alternativa, sin embargo, ofrece ciertas dudas, pues esta referencia a la alternatividad se incluye en el art. 274.2 LGSS, mientras que el art. 280.1 LGSS se remite expresamente sólo al apartado primero del mismo precepto. Además, su párrafo segundo señala que «para acceder al subsidio para mayores de cincuenta y dos años los trabajadores deberán acreditar, en la fecha de presentación de la solicitud, que carecen de rentas propias, en los términos previstos en el artículo 275.1», requisito que, además, ha de mantenerse tiempo de percepción del subsidio. Que el precepto se refiera única y exclusivamente a las rentas propias y al apartado primero del art. 275 LGSS ha de entenderse en el sentido de excluir las responsabilidades familiares, es decir, que sólo se tienen en cuenta las rentas de la persona desempleada y no las del conjunto de la unidad familiar alternativamente[40].

Por último, en este apartado cabe también referirse a las reglas relativas a la compatibilidad con otras prestaciones, si bien revisten menor importancia y un perfil más técnico[41]. No obstante, hay una excepción que merece la pena destacar, la supresión del inciso final del párrafo segundo del antiguo art. 282.2 LGSS (ahora art. 282.4 LGSS), que señalaba que el subsidio resulta compatible con rentas mínimas y salarios sociales «sin perjuicio de su cómputo a efectos del cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas o de existencia de responsabilidades familiares de acuerdo con lo establecido en el artículo 275». Aunque este elemento contribuiría a paliar parcialmente el déficit de protección en torno a la cuantía que mencionábamos anteriormente, lo cierto es que dificulta la coordinación entre prestaciones, al permitir la concurrencia de varias en un mismo sujeto siendo los criterios diferentes. Como se señaló anteriormente, aquí la reforma ha perdido también una oportunidad para establecer criterios más claros de articulación entre prestaciones con diversas finalidades y pertenecientes a diversos sistemas.

e) Alineamiento con otros sistemas y el Consejo de Europa

Como indicamos anteriormente, en el preámbulo del RDL 2/2024 también se hace referencia a «la consolidación de un modelo que siga la los países de nuestro entorno, y con la posición en la

[39] Molina Navarrete, C., «La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo», cit., p. 15.

[40] El requisito de las responsabilidades familiares, en el sentido de cómputo de las rentas de la unidad familiar, fue introducido como requisito de acceso por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 14/07/2012, núm. 168). Posteriormente, con la recuperación y el cambio del signo político del Gobierno, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (BOE 12/03/2019, núm. 61) derogó ésta y otras reglas que endurecían y acceso y disfrute. Aquí, sin embargo, la cuestión es relativamente diferente, pues lo que se discute es si el requisito de responsabilidades familiares puede funcionar, no cumulativa, sino alternativamente al de rentas.

[41] Nos estamos refiriendo a la incompatibilidad con las medidas de protección social previstas dirigidas a las personas trabajadoras afectadas por el Mecanismo RED y por expedientes de regulación temporal de empleo;

materia del Consejo de Europa». Lo cierto es que no se indica cuáles son los modelos que siguen los países de nuestro en torno a los que pretendemos converger, pero la referencia al Consejo de Europa sí que nos permite abrir un último ámbito de discusión acerca de qué tipo de problemáticas pretende abordar la reforma con esta mención.

Un problema tradicional de nuestro nivel asistencial de protección frente al desempleo es que los subsidios no consiguen situar a la persona desempleada fuera del nivel de pobreza. A este respecto, en el seno del Consejo de Europa, el Comité Europeo de Derechos Sociales[42] lleva años advirtiendo a España de que estamos incumpliendo la Carta Social Europea por cuanto nuestros subsidios no alcanzan el 50% del ingreso mediano, esto es, en torno a los 1.600 euros al mes. Con esta cifra, los subsidios representarían un tercio de esta referencia estándar. Para cumplir con la Carta y con esta finalidad sería necesario que sus cuantías se incrementaran al menos hasta los 800 euros, prácticamente duplicando la cifra actual. Si, además, se quieren introducir cuantías decrecientes, como vimos anteriormente, las más elevadas deberían situarse por encima de ese umbral, de tal suerte que, al decrecer con el paso del tiempo, en ningún caso el sujeto se quede por debajo del umbral de la pobreza.

Anteriormente nos hemos referido al problema que estas bajas cuantías decrecientes contenidas en el art. 277 LGSS plantea respecto del encaje con otras fórmulas de protección en el seno de la Seguridad Social en un esquema general de cuantías decrecientes entre esas distintas fórmulas. Sin embargo, también se plantean problemas dentro del nivel asistencial de protección por desempleo en sí mismo considerado.

Por una parte, se pierde el supuesto efecto incentivo, ya que, si éste depende de la tasa de reemplazo con los salarios y, con cuantías muy bajas, el impacto, de existir, será muy reducido. Si el sujeto recibe muy poco en relación a su salario potencial, recibir algo menos no cambia en mucho su precaria situación y, por tanto, sus a priori significativos deseos de encontrar un trabajo que le saque de tal situación (otra cosa es que haya dificultades añadidas, relacionadas con la exclusión social, en cuyo caso esta técnica no sería para nada útil, más bien al contrario).

Por otra, serían aquí extrapolables los argumentos relativos a las consecuencias derivadas del incumplimiento de la Carta que se han empleado en el ámbito de la indemnización por despido[43]. Las enseñanzas que se obtengan aquí, al margen de valor jurídico final que se le dé a las resoluciones

[42] European Committee of Social Rights, *Conclusions XXII-2 (2021). Spain*, European Committee of Social Rights, Strasbourg, 2022.

[43] Como evidencian el sostenido online en los Briefs de la AEDTSS: Cristóbal Molina Navarrete, «El coste del despido improcedente tras la decisión de fondo del CEDS 20 de marzo de 2024: ¿indemnización tasada + una acción "civil" adicional de reparación íntegra y disuaroria?», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2024, fecha de consulta 29 julio 2024, en https://www.aedtss.com/el-coste-del-despido-improcedente-tras-la-decision-de-fondo-del-ceds-20-de-marzo-de-2024-indemnizacion-tasada-una-accion-civil-adicional-de-reparacion-integra-y-disuaroria/; Jesús Lahera Forteza, «La metodología de análisis jurídico en el debate sobre las decisiones del comité europeo de derechos sociales», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2024, fecha de consulta 22 abril 2024, en https://www.aedtss.com/la-metodologia-de-analisis-juridico-en-el-debate-sobre-las-decisiones-del-comite-europeo-de-derechos-sociales/; Salcedo Beltrán, M.C., «Indemnización adecuada, reparación apropiada y función disuasoria del despido injustificado según la Carta Social Europea Revisada: los árboles no deben impedir ver el bosque», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2023, fecha de consulta 24 abril 2024, en https://www.aedtss.com/indemnizacion-adecuada-reparacion-apropiada-y-funcion-disuasoria-del-despido-injustificado-segun-la-carta-social-europea-revisada-los-arboles-no-deben-impedir-ver-el-bosque/; Vivero Serrano, J.B., «El despido improcedente y el Comité Europeo de Derechos Sociales: las experiencias de Finlandia, Italia y Francia», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2024, fecha de consulta 24 abril 2024, en https://www.aedtss.com/el-despido-improcedente-y-el-comite-europeo-de-derechos-sociales-las-experiencias-de-finlandia-italia-y-francia/.

interpretativas de aquélla, han de valer también para las que se han efectuado en otros ámbitos y, por lo que aquí concierne, el relativo a la protección asistencial por desempleo.

Al margen del Consejo de Europa y a pesar de que no se explicita nada acerca de esa mención a otros modelos, como hemos señalado anteriormente, en el ámbito comparado, es muy habitual en otros países de nuestro entorno que la cuantía de los subsidios muestre una cierta flexibilidad y permeabilidad a las circunstancias familiares, modulándose, al alza o a la baja, en función de si se tienen hijos a cargo, la situación económica del resto de miembros de la unidad familiar, etc.[44]. En nuestro caso, sin embargo, siempre se ha optado por darle cabida por la vía de la duración, a pesar de que la cuantía muestra, a nuestro juicio, un mejor perfil, pues permitiría situar el subsidio por debajo del mencionado umbral en el caso de unidades familiares con otros ingresos relevantes, siempre que el del conjunto estuviera por encima del nivel de pobreza. Del lado contrario, la cuantía debería incrementarse cuando el desempleado tuviera personas a su cargo.

3. LOS CAMBIOS EXPERIMENTADOS DESDE LA REFORMA: UNA VISIÓN CUANTITATIVA

a) Contextualización: cuantía y cobertura de las personas en desempleo

A cierre de año, en diciembre de 2023, según datos del Servicio Público de Empleo Estatal había 2.707.456 personas en paro registrado. Según esta misma fuente, el número de Demandantes de empleo no ocupados (DENOS[45]) era de 2.896.492.

Igualmente, según el Servicio Público de Empleo Estatal, en diciembre de 2023 hubo 855.863 perceptores de prestación contributiva por desempleo y 980.064 perceptores de una prestación no contributiva por desempleo. Esto implica que la tasa de cobertura de beneficiarios con prestación por desempleo sobre el total de personas en paro fue del 68% (32% cubiertas por prestación contributiva y 36% por prestación asistencial).

La tasa de cobertura contabiliza una brecha entre hombres y mujeres de 14 puntos: la tasa fue de 76% hombres y de 62% para las mujeres. Si medimos la tasa de cobertura de beneficiarios con prestación por desempleo sobre los DENOS, la tasa media sería de 63%, manteniéndose la brecha de género: tasa de 72% para los hombres y 58% mujeres.

A pesar de que la tasa de cobertura haya ido en aumento en los últimos años, entre el 32% (872 mil personas) y 37% (1,06 millones de personas) del total de personas desempleadas no tienen acceso a ningún tipo de prestación, ya sea contributiva o asistencial.

Igualmente, la cuantía percibida difiere ampliamente si la prestación es contributiva o asistencial. Mientras que para la prestación contributiva la cuantía media mensual percibida por beneficiario es de 983€ al mes, la cuantía media mensual para la prestación no contributiva (Subsidio

[44] Pfeifer; M., «Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age», cit., pp. 13-25.

[45] Definición SEPE: "Este grupo de demandantes de empleo lo componen aquellos que ya se consideraban parados en las estadísticas tradicionales del SPEE (antiguo INEM) y algunos colectivos que, aun no considerándose como desempleados por éstas, como los demandantes de servicios previos al empleo, sí se incluyen como parados en la Encuesta de Población Activa, que a los parados registrados les agrega colectivos tales como estudiantes, trabajadores eventuales agrícolas subsidiados, etc."

al desempleo, Renta Activa de Inserción, Subsidio y Renta Agraria) es la mitad: 480€ (correspondiente al 80% del IPREM[46]).

La brecha entre prestación contributiva y no contributiva es especialmente relevante si analizamos el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas desempleadas.

Según el Instituto Nacional de Estadística, el umbral de riesgo de pobreza se sitúa en torno a los 10 mil euros anuales (840€/mes) en 2022 para los hogares de una persona, y en 21 mil euros anuales (880€/mes) para los hogares de dos adultos y dos personas. En comparación, la prestación contributiva se situaría levemente por encima del umbral de la pobreza: entre un 4% y un 9% en función del tipo de hogar. Por su lado, la prestación asistencial, se encuentra manifiestamente por debajo del umbral: entre -45% y -48% en función del tipo de hogar.

Esto supone que 800 mil personas en paro (33% de las personas en paro) apenas superan el umbral de la pobreza y que 1,87 millones de personas[47], correspondientes al 70% de las personas desempleadas con prestación asistencial o sin ningún tipo de prestación, se encuentran muy por debajo del umbral de la pobreza.

A su vez es importante tener en cuenta el contexto inflacionario de los últimos años que ha mermado el poder adquisitivo[48], no solo de los salarios, sino también de las prestaciones, especialmente las prestaciones asistenciales. La desigual recuperación económica tras la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania, con un impacto notable en mercado energéticos, ha llevado a fuertes tensiones inflacionarias en Europa y en España, reforzadas por un efecto de segunda ronda vía aumento de márgenes empresariales trasladado a precios[49].

Entre 2021 y 2023, el Índice de Precios al Consumo se incrementó en un 12,1%. Destaca especialmente la evolución de los precios de la cesta alimentaria, con una inflación acumulada en dicho periodo del 24,4%.

Si comparamos la evolución de la prestación contributiva entre 2021 y 2023, ésta se revalorizó un 11,2% (cuantía que depende en gran medida de la evolución de los salarios) y la prestación asistencial un 6,2% (dependiente de la cuantía del IPREM que se ha incrementado en mucha menor medida). Por tanto, la prestación contributiva ha perdido un 0,9% de capacidad adquisitiva y la prestación asistencial un 5,9%.

La pérdida de poder adquisitivo se hace especialmente notable al comparar la evolución de la prestación con respecto a la evolución de la cesta alimentaria. Cabe recordar que las personas y hogares de menores ingresos la propensión al consumo de bienes básicos es elevado. Comparando la evolución de la cesta de la compra, la prestación contributiva habría perdido entre 2021 y 2023 un 13,2% de su capacidad adquisitiva, y la prestación asistencial un 18,2%.

[46] El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo.

[47] 2,1 millones de personas si tomamos como referencia a los Demandantes de empleo no ocupados (DENOS).

[48] Steinberg, F.; Tamames, J., «Nuevas formas de entender y contener la inflación.» *Mediterráneo económico*, 2024, no 38, p. 59-71, 2024

[49] Weber, I. M., & Wasner, E., «Sellers' inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency? » en *Review of Keynesian Economics*, *11*(2), 183-213, 2023.

 # Tabla 1: Cuantía y cobertura de las prestaciones de las personas en paro entre 2018 y 2023

Beneficiarios a diciembre de cada año	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prestación Contributiva	790.974	869.940	1.238.890	773.518	809.913	855.863
Prestación no Contributiva	1.053.869	1.094.192	1.142.833	1.047.612	989.925	980.064
TOTAL	1.844.843	1.964.132	2.381.723	1.821.130	1.799.838	1.835.927

Paro registrado	3.202.297	3.163.605	3.888.137	3.105.905	2.837.653	2.707.456
DENOS	3.423.164	3.389.253	4.159.126	3.320.912	3.035.722	2.896.492

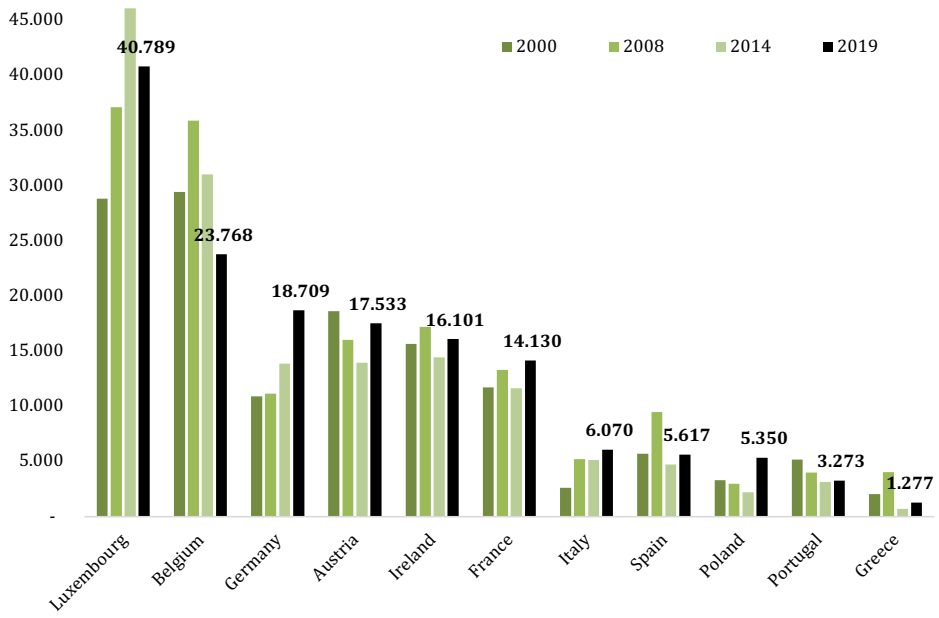
Tasa de cobertura parados	58%	62%	61%	59%	63%	68%
Tasa de cobertura DENOS	54%	58%	57%	55%	59%	63%

Cuantía media percibida por beneficiario (euros/mes)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prestación Contributiva	825	847	863	884	917	990
Prestación no Contributiva	430	430	430	452	463	480
TOTAL	599	615	655	635	667	718

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal

En términos de comparativa europea, según datos de la OCDE, destaca los bajos niveles de España de gasto público en desempleo por persona desempleada. Francia casi triplica el gasto público por persona desempleada realizado por España y Alemania prácticamente lo cuadriplica.

Gasto público social en desempleo por persona desempleada (euros de 2015)



Fuente: OCDE

b) Tipología de las prestaciones por desempleo

Según las estadísticas del SEPE, en promedio en 2023 hubo 1.774.534 personas con prestaciones por desempleo. El 45% de los beneficiarios (801.091) accedieron a prestación contributiva por desempleo, y el resto a prestaciones asistenciales.

La prestación no contributiva más relevante es, con diferencia, el subsidio por desempleo, que en promedio ha cubierto a 719.536 personas (56% mujeres y 44% hombres) en 2023, seguido de la renta activa de inserción (RAI) y el subsidio y renta agraria.

 # Tabla 2: Beneficiarios de las prestaciones por desempleo en 2023

	TOTAL	Prestación Contributiva	Prestación no Contributiva			
			Subsidio por Desempleo	Renta Agraria	Subsidio Agrario	Renta Activa de Inserción
Total	1.774.534	801.091	719.536	74.417	82.016	97.474
Mujeres	983.997	409.268	402.848	46.131	57.668	68.081
Hombres	790.537	391.823	316.688	28.286	24.348	29.393

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal

Si analizamos en mayor detalle el perfil de los beneficiarios del subsidio por desempleo, se puede concluir que la prestación está compuesta principalmente por el subsidio específico para mayores de 52 años (60% de los beneficiarios, con una paridad entre hombres y mujeres), con una cuantía de 480 euros mensuales pero que cotizan a la Seguridad Social por el 125% de la base mínima de cotización vigente (1.654 € en 2024 tras la subida del 5% del Salario Mínimo Interprofesional). El peso de este colectivo especifico explica que el 70% de los beneficiarios del subsidio tengan más de 50 años.

Después, destaca el colectivo que accede a la prestación por agotamiento de la prestación contributiva (personas con cargas familiares o mayores de 45 años sin cargas familiares con requisitos de no superar un determinado umbral de rentas en ambos casos; la duración del subsidio dependerá de la duración de la prestación contributiva agotada) y el colectivo que accede directamente al subsidio por tener un tiempo de cotización inferior a 1 año (cuya duración también depende de los meses cotizados y la tenencia o no de cargas familiares). En ambos colectivos las mujeres tienen una participación mayor que los hombres.

 # Tabla 3: Beneficiarios del subsidio por desempleo por tipología en 2023

		TOTAL	Tramos de edad		
			16-29 años	30-49 años	50 o más años
Total		**719.536**	**39.065**	**174.018**	**506.452**
Agotamiento Prestación Contributiva		**136.331**	**8.058**	**92.172**	**36.101**
Mayores de 52 años		**434.864**	**0**	**0**	**434.864**
Periodo cotizado insuficiente para acceder a Prestación Contributiva <45	**Derecho de 3 a 5 meses**	**5.265**	**601**	**3.457**	**1.207**
	Derecho de 6 meses	**53.326**	**20.035**	**21.401**	**11.890**
	Derecho de 21 meses	**65.045**	**7.180**	**42.714**	**15.151**
	Total	***123.637***	***27.817***	***67.571***	***28.249***
Emigrantes retornados		**2.997**	**291**	**931**	**1.775**
Liberados de prisión		**7.129**	**1.781**	**3.857**	**1.490**
Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales		**1.076**	**13**	**621**	**443**
Fijos discontinuos		**373**	**66**	**168**	**138**
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)		**13.129**	**1.039**	**8.697**	**3.392**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal

En términos regionales, destaca en primer lugar la Comunidad Autónoma de Andalucía (con una de las tasas de paro y paro de larga duración más altas del país), que concentra el 24% de beneficiarios del subsidio. Igualmente destacan la Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid.

 # Tabla 3: Beneficiarios del subsidio y tasas de paro por Comunidad Autónoma en 2023

	Beneficiarios	Tasa de paro (%)	Tasa de paro de larga duración (%)
Andalucía	173.837	18,2	5,3
Aragón	14.897	8,6	2,2
Asturias, Principado de	14.846	12,1	4,3
Balears, Illes	13.770	10,3	1,4
Canarias	47.959	16,1	5,3
Cantabria	8.135	8,1	1,9
Castilla-La Mancha	42.337	9,7	2,6
Castilla y León	32.120	13,2	3,3
Cataluña	88.570	9,3	1,9
Comunidad Valenciana	92.319	12,8	3,2
Extremadura	28.704	17,4	5,0
Galicia	39.912	9,7	2,6
Madrid, Comunidad de	65.552	10,0	2,7
Murcia, Región de	23.928	12,8	2,6

Navarra, Comunidad Foral	6.345	9,9	2,2
País Vasco	19.084	7,7	2,3
Rioja, La	3.476	9,4	2,2
Ceuta	2.145	30,0	12,0
Melilla	1.600	26,6	13,0
TOTAL	719.536	12,18	3,2277

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal y EPA (INE)

c) Potencial alcance de la reforma del subsidio por desempleo

Las principales medidas de la reforma del subsidio por desempleo son dos: la ampliación del subsidio a menores de 45 años sin cargas familiares y la modificación de la cuantía del subsidio. Destaca igualmente la integración de los eventuales agrarios en el subsidio por desempleo ordinario, la compatibilidad del subsidio con el empleo durante un periodo, la eliminación de la parcialidad de los subsidios y la reforma de la definición de responsabilidad familiar.

A continuación, se realizará un análisis de los impactos potenciales en términos cuantitativos únicamente de las medidas que pueden ser aproximadas con rigor, por lo que parte de los potenciales beneficiarios no se verán reflejados en las estimaciones (un colectivo que tendrá un peso sustancial será el de los eventuales agrarios que no se cuantifican en el presente trabajo[50]).

i. Ampliación subsidio a menores de 45 años sin cargas familiares

La reforma establece por primera vez una prestación asistencial para las personas menores de 45 años que agotan la prestación contributiva de 12 meses y no tienen cargas familiares, que antes se encontraban excluidos.

 # Tabla 4: Beneficiarios de Prestación Contributiva según edad y periodo de derecho reconocido (promedio 2023)

Edad	TOTAL	Periodo de derecho reconocido											Periodo medio de derecho (meses)	Personas <45 con derecho a prestación contributiva de >360 días
		4 meses	6 meses	8 meses	10 meses	12 meses	14 meses	16 meses	18 meses	20 meses	22 meses	24 meses		
16 - 19	1.360	951	271	83	27	15	3	1	1	1	1	7	5,32	28
20 - 24	40.896	12.843	9.844	6.579	4.111	2.895	1.931	1.255	761	403	191	85	7,57	7.519
25 - 29	88.743	16.089	14.948	12.019	9.174	7.687	6.463	6.084	4.891	4.345	3.994	3.049	10,58	36.513
30 - 34	103.329	14.425	13.100	10.379	8.354	7.293	6.568	6.846	6.639	6.944	9.259	13.523	13,10	57.072
35 - 39	101.787	13.554	11.511	8.692	6.976	5.948	5.296	5.288	5.647	6.363	9.975	22.538	14,25	61.054
40 - 44	105.807	14.578	12.163	8.654	6.675	5.758	5.064	4.933	5.312	6.139	9.362	27.168	14,36	63.736
45 - 49	104.689	14.516	12.008	8.378	6.230	5.444	4.722	4.532	4.915	5.699	8.421	29.826	14,69	-
50 - 54	90.203	13.117	10.580	7.138	5.102	4.571	3.874	3.913	4.190	4.804	7.125	25.789	14,64	-
55 - 59	84.902	10.555	8.402	5.376	3.824	3.508	3.000	3.040	3.591	4.144	6.118	33.345	16,09	-
60 y más	79.375	7.458	5.951	3.858	2.887	2.826	2.429	2.625	3.370	4.204	6.670	37.099	18,05	-
Total	**801.091**	**118.085**	**98.777**	**71.156**	**53.360**	**45.944**	**39.349**	**38.516**	**39.316**	**43.046**	**61.115**	**192.429**	**14,02**	**225.922**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal

[50] Según Molina Navarrete (2024), que retoma las estimaciones del Ministerio de Trabajo, el impacto potencial de todas las medidas, incluida el acceso de los eventuales agrarios, es de más de 400 mil personas.

 # Tabla 5: Parados que han trabajado anteriormente por tiempo desde que dejaron el último empleo (promedio 2023)

Edad (miles de personas)	Total	Menos de 3 meses	De 3 meses a 5 meses	De 6 meses a 12 meses	Más de 1 año	% de las personas en paro más de un año sobre el total de parados
16 - 19	47,2	18,1	13,1	11,0	5,1	11%
20 - 24	250,0	82,4	58,3	55,8	53,5	21%
25 - 29	292,5	93,7	58,7	59,1	81,2	28%
30 - 34	276,3	71,5	53,9	55,0	96,0	35%
35 - 39	279,6	70,2	44,9	56,0	108,5	39%
40 - 44	298,5	73,8	49,1	53,1	122,4	41%
45 - 49	331,4	75,8	53,5	51,4	150,7	45%
50 - 54	313,5	56,3	45,3	51,4	160,4	51%
55 y más años	533,6	74,4	67,3	79,0	312,9	59%
Total	**2.622,4**	**616,3**	**444,1**	**471,6**	**1.090,6**	**42%**

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE)

Para calcular el potencial impacto de la medida, aplicamos la estructura de los parados en función de la edad y la duración del desempleo a las personas menores de 45 años con derecho a prestación contributiva de más de 360 días, entendiendo que no todas las personas agotan la prestación reconocida[51]. El cálculo da lugar a una estimación potencial de 81,4 mil personas.

 # Tabla 6: Estimación del potencial impacto de la ampliación del subsidio a menores de 45 años sin cargas familiares

Edad	% de las personas en paro más de un año sobre el total de parados	Personas <45 con derecho a prestación contributiva de >360 días	Estimación perceptores condiciones 360 días
16 - 19	11%	**28**	**3**
20 - 24	21%	**7.519**	**1.610**
25 - 29	28%	**36.513**	**10.129**
30 - 34	35%	**57.072**	**19.824**
35 - 39	39%	**61.054**	**23.681**
40 - 44	41%	**63.736**	**26.134**
Total		**225.922**	**81.382**

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE)

Después, es importante detraer una parte de las 75.000 personas que en la actualidad son menores de 45 años y cobran el subsidio por agotamiento de prestación contributiva ya que en el antiguo esquema ya tenían derecho de acceso al subsidio. Se estima, en función de la estructura de los beneficiarios menores de 45 años con derecho a subsidio por agotamiento de prestación contributiva (74 mil personas) que el 60% tiene derecho a 6 o más meses. Según la tabla 4, aproximadamente el 56% tiene un derecho reconocido de más de 12 meses. En total, 25 mil personas de lo calculado ya

[51] Aquí radica la principal diferencia con las estimaciones recogidas en Molina Navarrete (2024), que retoma las estimaciones del Ministerio de Trabajo de 150.000 potenciales beneficiarios. A falta de tener acceso a los detalles de las estimaciones, probablemente se retome la cifra de 225 mil personas menores de 45 años con derecho a prestación contributiva de >360 días y se sustraiga las 75 mil personas menores de 45 años que a día de hoy ya cobran el subsidio por agotamiento de prestación contributiva.

estarían percibiendo el subsidio por agotamiento de prestación contributiva en la actualidad. En total, el potencial impacto sería de 57 mil nuevas beneficiarias.

Como podemos apreciar, se trata de un impacto limitado en términos de beneficiarios, que se explica principalmente por la condición de haber agotado una prestación contributiva de más de 360 días (es decir, haber cotizado previamente al menos 3 años). Si el condicionante hubiera sido 120 días de cotización, el potencial impacto bruto no sería de 81,4 mil personas beneficiarias sino de 221,5 mil personas, prácticamente el triple.

ii. Modificación de la cuantía del subsidio

La modificación de la cuantía del subsidio (6 primeros meses, 95% del IPREM correspondientes a 570 €; 6 meses siguientes, 90% del IPREM correspondientes a 520 €; resto del subsidio, 80% del IPREM correspondientes a 480€) afecta a todos los perceptores del subsidio, es decir, más de 700 mil personas. Sin embargo, tendría un impacto considerable en los colectivos cuyo periodo de derecho a prestación es relativamente corto (hasta 12 meses).

En este grupo destacan los colectivos menores de 52 años. Según la estimación realizada en función de los periodos de derecho, aproximadamente al menos 126 mil beneficiarios tienen un periodo de derecho concedido de hasta 12 meses, sin tener en cuenta los nuevos beneficiarios tras la reforma (57 mil personas estimadas). Igualmente destacan los colectivos minoritarios con periodos de derecho relativamente cortos (24 mil personas correspondientes a emigrantes retornados, liberados de prisión, trabajadores afectados por SED, entre otros).

 # Tabla 7: Estructura por periodo de derecho de determinados colectivos de beneficiarios del subsidio por desempleo (diciembre 2023)

Periodo de derecho concedido	Agotamiento Prestación Contributiva <45 años	Agotamiento Prestación Contributiva >45 años	Periodo cotizado insuficiente para acceder a Prestación Contributiva <45
Derecho 3 o 4 meses	41%	52%	27%
Derecho 6 o más meses	59%	37%	50%
Derecho 12 o más meses		10%	28%
Estimación del colectivo con periodo de derecho de hasta 12 meses	***50 mil + nuevos beneficiarios tras la reforma (máximo 57 mil)***	***56 mil***	***70 mil***

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal

El impacto por tanto es relevante en términos de beneficiarios, al afectar a todos los nuevos, especialmente los de corta duración. Sin embargo, las cuantías distan mucho de las correspondientes a las prestaciones contributivas, del Salario Mínimo Interprofesional y de los umbrales mínimos para no encontrarse en situación de pobreza y exclusión social. Igualmente, si bien se mejora la situación anterior, un esquema que incorpora una reducción progresiva de la cuantía puede reformar el estigma social, y generar un estrés financiero creciente, perjudicando a aquellas personas con mayores dificultades de inserción, con los riesgos psicosociales que ello conlleva[52].

iii. Compatibilidad de los subsidios con el empleo

Por otro lado, la compatibilidad del subsidio de desempleo con el empleo podría alcanzar a todos los beneficiarios actuales (720 mil) y nuevos beneficiarios (al menos 57 mil), es decir, prácticamente 800 mil personas. El impacto presupuestario no es menor, debido al alcance potencial

[52] Molina Navarrete, C., «La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo», cit.

de la medida, sin embargo, es uno de los más importantes para evitar "la trampa de la pobreza", es decir, el desincentivo laboral que existe cuando reinsertarse en el mercado laboral no garantiza salir de una situación de pobreza o exclusión social[53]. Permitir la compatibilidad temporal permite garantizar unos niveles mínimos de ingresos (si bien, como hemos dicho en el punto anterior, insuficientes), promover el acceso al mercado laboral y reducir el estigma social de la prestación.

iv. Eliminación de la parcialidad de los subsidios

Según el *Informe - resumen de prestaciones por desempleo* del MITES, se estima que hubo 85 mil personas con subsidio por desempleo con porcentaje parcial, con un porcentaje medio de parcialidad de 67,11% (diciembre 2023). El nivel de feminización es extremadamente alto: las mujeres constituyen el 71% de los beneficiarios con un subsidio con porcentaje parcial.

La sobrerrepresentación femenina en este colectivo es un reflejo de la desigual inserción laboral entre hombres y mujeres en nuestro mercado laboral. Las jornadas laborales son considerablemente inferiores para las mujeres (el primer factor siendo la parcialidad involuntaria), un hecho que no solo se traduce en salarios mensuales menores, sino en prestaciones y jubilaciones menores. La medida supone por tanto un mínimo indispensable para tratar de paliar la brecha laboral entre hombres y mujeres, si bien, la cuantía dista aún de los umbrales mínimos para no encontrarse en situación de pobreza o exclusión social.

4. CONCLUSIONES: ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

La reforma planteada, siendo de entidad, es menos profunda de lo que se esperaba, máxime teniendo en cuenta que había quedado pendiente de la anterior legislatura. Aunque bien direccionada, pues pretende atajar buena parte de los problemas que se vienen atribuyendo al nivel asistencial de protección por desempleo en las últimas décadas, lo cierto es que, como hemos intentado demostrar, no lo logra siempre.

Así, apenas disminuye su atomización, pues no se reunifican subsidios y simplemente se eliminan los asistenciales puros, que son los de menos entidad en cuanto al número de beneficiarios. Esta opción, aunque acertada en el plano técnico, puede generar algún problema práctico, tal y como mencionaremos más adelante. En todo caso, no de deja de ser una aportación relevante si se consolida como tendencia. La asunción de que el nivel asistencial ha de jugar un rol complementario del contributivo únicamente marcaría el devenir de las próximas reformas legislativas.

Tampoco ataja de una forma decidida su deslinde con otras prestaciones próximas, pues el reenvío de los mencionados subsidios puros al IMV o rentas mínimas no resuelve completamente el problema. Es más, la eliminación de la toma en consideración de otras ayudas sociales a los efectos del cómputo de rentas, aunque puede mejorar las cuantías, no contribuye a este fin. Tampoco hay una coherencia plena entre los tres niveles de protección, los dos del desempleo y el del IMV, cuando éste último otorga cuantías superiores al nivel asistencial de desempleo, lo que además puede tener repercusiones en cuanto a la búsqueda de un trabajo.

En términos de potenciales beneficiarios, si bien el impacto es positivo y corrige ciertas desigualdades del mercado laboral (por ejemplo, la eliminación de la parcialidad del subsidio), éste sigue siendo limitado. El impacto es especialmente limitado para los menores de 45 años, al

[53] Hernández, J. Z., «Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 39, no 2, 2021, p. 259. y Noguera, J.A., «Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro». *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Barcelona, Observatorio Social de La Caixa, 2019.

condicionar el subsidio a un periodo considerablemente elevado de cotización y agotamiento de la prestación contributiva. Esto puede afectar en particular a personas jóvenes que aun no han acumulado años de experiencia en el mercado laboral (cabe recordar que los menores de 23 años no tienen ninguna alternativa asistencial, como puede ser el Ingreso Mínimo Vital).

Por último, queda incólume el problema principal, que es que el nivel asistencial de protección por desempleo no sirve para garantizar que la persona desempleada evite el riesgo de pobreza -el indicador de referencia de las prestaciones sociales, el IPREM, evoluciona a mucho menor ritmo que los salarios y el coste de vida y su revisión al alza debe ser una prioridad-, cuestión en la que nos viene insistiendo el Comité de Derechos Sociales y que supone un incumplimiento reiterado de la Carta Social Europea. En este concreto aspecto, se introduce la novedad de la variación de la cuantía en relación con el paso del tiempo, elemento que apenas había estado en el debate científico, relegando otras que sí lo estaban, como su inflexibilidad a las circunstancias familiares, elemento habitual en otros modelos comparados.

Al margen de lo anterior, la técnica legislativa no contribuye a mejorar las deficiencias del texto vigente, sino que las agrava. Por citar algunos ejemplos, no se entiende desde un punto de vista técnico por qué se opta por regular separadamente el subsidio de mayores de 52 años, cuyos rasgos generales ahora se establecían conjuntamente con la del resto de subsidios; siguen regulándose de forma fragmentada los requisitos de acceso, en vez de aprovechar la reforma para transformar el art. 275 LGSS en un precepto destinado a esta finalidad; o no se pone fin, sino que se acrecienta, el doble rol de las circunstancias familiares como requisito de acceso y modulador de la duración de los subsidios. Del lado contrario, sí que se observa un claro alineamiento con reformas precedentes y, en particular, con la Ley de Empleo, lo que contribuye a avanzar en el plano de la interconexión entre políticas de empleo y de protección frente al desempleo

5. BIBLIOGRAFÍA

Aparicio Tovar, J., «El debate sobre la reforma del nivel asistencial de desempleo», *Según Antonio Baylos...*, 2023, fecha de consulta 2 septiembre 2024, en https://baylos.blogspot.com/2023/12/el-debate-sobre-la-reforma-del-nivel.html.

Chabannes, M., «El Ingreso Mínimo Vital y el desafío de la inserción laboral», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n.o 33, 2022.

Cristóbal Molina Navarrete, «El coste del despido improcedente tras la decisión de fondo del CEDS 20 de marzo de 2024: ¿indemnización tasada + una acción "civil" adicional de reparación íntegra y disuaroria?», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2024, fecha de consulta 29 julio 2024, en https://www.aedtss.com/el-coste-del-despido-improcedente-tras-la-decision-de-fondo-del-ceds-20-de-marzo-de-2024-indemnizacion-tasada-una-accion-civil-adicional-de-reparacion-integra-y-disuaroria/.

EAPN, *El Estado de la pobreza 2024*, EAPN, Madrid, 2024, fecha de consulta 2 septiembre 2024, en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1709121955_el-estado-de-la-pobreza.-primer-avance-resultados-febrero-2024.pdf.

European Committee of Social Rights, *Conclusions XXII-2 (2021). Spain*, European Committee of Social Rights, Strasbourg, 2022.

García Testal, E., «Empleo y desempleo de las víctimas de violencia de género: garantías y facilidades de acceso y mantenimiento del empleo en España», *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 2, n.o 2, 2021, pp. 58-81.

Gómez Gordillo, R., «¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital», *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, n.o 1, 2021, fecha de consulta 24 julio 2021, en http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/948.

Hierro Hierro, F. J., «Subsidio y renta agraria tras el ingreso mínimo vital: un futuro incierto», *Documentación Laboral*, n.o 129, 2023, Cinca, pp. 29-41.

Jesús Lahera Forteza, «La metodología de análisis jurídico en el debate sobre las decisiones del comité europeo de derechos sociales», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2024, fecha de consulta 22 abril 2024, en https://www.aedtss.com/la-metodologia-de-analisis-juridico-en-el-debate-sobre-las-decisiones-del-comite-europeo-de-derechos-sociales/.

Melguizo Esteso, A., *La incidencia económica de las cotizaciones sociales y el mercado de trabajo en España*, Estudios de la Fundación, FUNCAS, Madrid, 2007.

Miñarro Yanini, M., «Nueva legislatura, nuevas reformas, nuevos equilibrios: el Real Decreto-Ley 7/2023 (...) para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n.o 478, 2024, Centro de Estudios Financieros - CEF, pp. 7-20.

Molina Navarrete, C., «La reforma de los subsidios asistenciales de desempleo: "Cal" (mejoras sociales) y "Arena" (lógica económica del riesgo moral)», *Diario La Ley*, n.o 10420, 2024, La Ley, p. 1.

Pérez del Prado, D., «La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n.o 102, 2023, La Ley (España), p. 10.

Pfeifer; M., «Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age», *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, n.o 1, 2012, pp. 13-25.

Quintero Lima, M. G., «La reforma del desempleo asistencial contenida en el Real Decreto-ley 2/2024: un breve recorrido», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.o 68, 2024, Iustel, p. 12.

Rojo Torrecilla, E., «Reforma de la LET, EBEP, y muy especialmente de la LGSS (subsidio por desempleo). Notas al RDL 7/2023 de 19 de diciembre y texto comparado con la normativa vigente», 2023, fecha de consulta 1 septiembre 2024, en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/12/reforma-de-la-let-ebep-y-muy.html.

Rojo Torrecilla, E., «Reforma de las prestaciones asistenciales de desempleo Texto comparado de algunos artículos de la última versión del documento gubernamental de reforma (23 de abril de 2018) y el Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.», *El Blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 2018, fecha de consulta 26 julio 2024, en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/04/reforma-de-las-prestaciones.html.

Salcedo Beltrán, M. C., «Indemnización adecuada, reparación apropiada y función disuasoria del despido injustificado según la Carta Social Europea Revisada: los árboles no deben impedir ver el bosque», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2023, fecha de consulta 24 abril 2024, en https://www.aedtss.com/indemnizacion-adecuada-reparacion-apropiada-y-funcion-disuasoria-del-despido-injustificado-segun-la-carta-social-europea-revisada-los-arboles-no-deben-impedir-ver-el-bosque/.

Sánchez Morón, M., «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal», en Sainz Moreno, F., da Silva Ochoa, C. (eds.) *La calidad de las leyes*, Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco, 1989, pp. 101-119.

Steinberg, F.; Tamames, J., «Nuevas formas de entender y contener la inflación.» *Mediterráneo económico*, 2024, no 38, p. 59-71, 2024

Tortuero Plaza, J. L., «La protección por desempleo asistencial y otras políticas de protección por desempleo», en AEDTSS (ed.) *Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economia Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2023, pp. 149-185.

Tortuero Plaza, J. L., «La reforma del desempleo asistencial y las conclusiones del XXXIII Congreso de la AEDTSS», en AEDTSS (ed.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2023*, Cinca, 2024, pp. 362-367.

Toscani Giménez, D., *El subsidio de prejubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

Vivero Serrano, J. B., «El despido improcedente y el Comité Europeo de Derechos Sociales: las experiencias de Finlandia, Italia y Francia», *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2024, fecha de consulta 24 abril 2024, en https://www.aedtss.com/el-despido-improcedente-y-el-comite-europeo-de-derechos-sociales-las-experiencias-de-finlandia-italia-y-francia/.

Weber, I. M., & Wasner, E., «Sellers' inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency? » en *Review of Keynesian Economics*, *11*(2), 183-213, 2023.