

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

Margarita Miñarro Yanini

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universitat Jaume I (Castelló, España)*

*Directora de la Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF
myanini@dtr.uji.es | <https://orcid.org/0000-0001-8411-3595>*

Es más importante no errar ni una vez que acertar cien veces. Nadie mira al sol resplandeciente, pero todos lo hacen cuando está eclipsado. La censura popular no tendrá en cuenta las veces que se acierte, sino las que se falle.

B. Gracián (*El arte de la prudencia*)

1. El año 2024 nos traerá, a buen seguro, importantes novedades en el ámbito jurídico-social. Algunas de ellas, previsibles, otras, sorprendidas –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

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

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.

No obstante, por su amplio espectro, su especial ambición reformista, al menos en su formulación inicial –que se verá si puede alcanzar reflejo normativo–, y por la concreción que se les ha dado, en este documento u otras actuaciones, que expresa una especial determinación respecto de las mismas y permite perfilarlas en mayor medida, algunas de las reformas planteadas pasan a otro nivel muy superior en su impacto. Este es el caso de la configuración de un nuevo y «gran» –en sentido literal y figurado– «Estatuto del Trabajo del siglo XXI», que integre todas las actividades profesionales; la ya desde hace años imprescindible reforma de la [Ley de prevención de riesgos laborales](#); o, en fin, otras respecto de las que se ha generado cierta controversia, como son la reducción –progresiva– de la jornada a 37 horas y media semanales, entre otras.

Este amplio y ambicioso programa se desarrollará a lo largo de la legislatura, pero el calendario de reformas ha fijado 2024 como el periodo de materialización de muchas de ellas, por lo que no cabe duda de que será un año especialmente activo en este terreno.

2. Algunas de las reformas de este extenso y heterogéneo paquete incluso se adelantaron, apareciendo cuando el recién despedido 2023 daba sus últimos coletazos, como son las incorporadas en el Real Decreto-Ley (RDL) 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 profesional de

Algunas de las reformas de este extenso y heterogéneo paquete incluso se adelantaron, apareciendo cuando el recién despedido 2023 daba sus últimos coletazos, como son las incorporadas en el RDL 7/2023, de 19 de diciembre

los progenitores y de 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. Aunque la materia de protección de desempleo asistencial parece quedar diluida formalmente, al situarse en la parte final de tan largo, descriptivo y también fraccionado título, lo cierto es que la importancia de la reforma operada es de primer orden. Ello es así no solo porque toda reforma en materia de desempleo es indiscutible foco de interés por razones objetivas, dadas sus grandes repercusiones sociales, políticas y económicas, y también, claro, porque el desempleo estructural es desde hace décadas uno de los problemas laborales más preocupantes de España. Además, en este caso, los cambios son de gran magnitud en todos los sentidos –cualitativo y cuantitativo–, pues alcanzan tanto a las políticas activas como a las mal llamadas políticas pasivas, es decir, las prestaciones económicas, afectando en esta área tanto a las contributivas como, mayoritariamente, a las asistenciales, lo que determina que el interés sea aún mayor. Por lo demás, la nueva regulación del subsidio por desempleo comparte marco normativo reformista, además de con previsiones

relativas a la prestación contributiva por desempleo, con materias tan heterogéneas como la igualdad entre hombres y mujeres a través de la conciliación de la vida laboral y familiar, como apunta su título, la representatividad de las personas artistas o la jornada de trabajo en el empleo público, entre otras con presencia más episódica. Es, en definitiva, un RDL «escoba», con el que pretendían resolverse antes de que terminase el año cuestiones pendientes desde largo tiempo atrás. En cualquier caso, la propuesta normativa todavía incluía más variedad de contenido, pues integraba también la regulación vinculada a la transposición de la [Directiva 2019/1152, de 20 de junio de 2019](#), sobre condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea; materia esta cuya regulación se derivó en el último momento a otra norma.

Justamente, este primer editorial del año quiere asomarse a la flamante reforma normativa del subsidio por desempleo, cuya aprobación era necesaria para percibir el cuarto pago de los fondos Next Generation. Esta razón explica su acelerada adopción y su adelanto respecto de las reformas programadas antes aludidas, lo que no solo ha sido una «cuestión de tiempos», sino que ha dejado huella en importantes aspectos de la regulación, como luego se indicará en relación con el tema nuclear examinado. Esta materia se integra en el [componente 23 del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), relativo a «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», cuyo ambicioso objetivo es favorecer «la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando, además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía». La reforma 10.^a integrada en este componente es la relativa a la «simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo», respondiendo a tal objeto los cambios introducidos por el [artículo segundo](#) del recién aparecido RDL 7/2023.

3. Es de destacar, en cualquier caso, que, aunque la aprobación de esta norma era necesaria, en los términos expuestos, no ha sido pacífica ni sencilla, al haber estado precedida por las posiciones divergentes, dentro del propio Gobierno, en relación con la función socioeconómica que ha de desarrollar este subsidio; cuestión esta que se plasma en ciertos aspectos de su regulación.

Reflejo de esta brecha fue el conflicto abierto entre las titulares de los Ministerios de

Aunque la aprobación de esta norma era necesaria, en los términos expuestos, no ha sido pacífica ni sencilla, al haber estado precedida por las posiciones divergentes, dentro del propio Gobierno, en relación con la función socioeconómica que ha de desarrollar este subsidio; cuestión esta que se plasma en ciertos aspectos de su regulación

Economía, Comercio y Empresa (MECE) –ahora flamante presidenta del Banco Europeo de Inversiones– y de Trabajo y Economía Social (MTES), vicepresidentas del Gobierno primera y segunda, respectivamente, a cuenta de las muy distintas y distantes propuestas de reforma del subsidio por desempleo elaboradas por sus respectivos ministerios. Resulta evidente que este desencuentro no fue, o no solo, una disputa derivada de un conflicto de atribuciones entre departamentos ministeriales. Más allá de este choque, esta dicotomía revelaba una disparidad de enfoques, exponentes de dos maneras distintas de percibir el subsidio, incluso podría decirse que dos concepciones sociales distintas. Significativo era, en este sentido, el tenor de las muy distintas rúbricas de los borradores iniciales, a saber, «de simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo» –incidiendo en la lógica del garantismo jurídico social–, el del MTES, y «de refuerzo de los mecanismos de activación y apoyo al empleo» –poniendo el acento en el enfoque de activación para el empleo–, el del MECE. La nitidez de estos títulos huelga mucho más comentario, pues eran en sí mismos verdaderas «declaraciones de intenciones» que se confirmaban en sus respectivos textos. En cualquier caso, aun con tensiones y obstáculos, estaba claro que ninguna de estas dos posiciones podía cabalmente obviar totalmente a la otra, lo que se ha confirmado en el texto final del RDL 7/2023.

4. En este editorial no se pretende más que destacar algunos de los «aspectos clave» de la reforma de la protección asistencial por desempleo. En cualquier caso, por supuesto, esta revista dará cumplida cuenta *in extenso* de esta nueva regulación en el próximo número, donde se incluirá un estudio doctrinal específico de este tema elaborado por una pluma experta.

Como se ha señalado, los cambios que esta norma ha introducido en el subsidio por desempleo son amplios y profundos, y alcanzan tanto a la forma como al fondo. Los cuatro objetivos declarados de la reforma son los de ampliar la protección eliminando lagunas de desprotección, simplificar el sistema, vincular la prestación a un itinerario personalizado de mejora de la empleabilidad y acceso al mercado de trabajo y facilitar la protección social cuando no sea posible la reincorporación de la persona beneficiaria al mercado de trabajo. En aras de alcanzar tales fines, se reforman once preceptos y se añaden dos disposiciones adicionales a la Ley general de la Seguridad Social (LGSS). Por lo que respecta a la base de la disposición, la nueva regulación sigue mayoritariamente las líneas de la propuesta que elaborara el MTES, si bien, como oportunamente se señalará, en algunos aspectos es evidente la influencia del texto gestado en el MECE.

Los cuatro objetivos declarados de la reforma son los de ampliar la protección eliminando lagunas de desprotección, simplificar el sistema, vincular la prestación a un itinerario personalizado de mejora de la empleabilidad y acceso al mercado de trabajo y facilitar la protección social cuando no sea posible la reincorporación de la persona beneficiaria al mercado de trabajo

5. En esta breve presentación de algunas de las claves de la reforma del subsidio por desempleo, el primer aspecto que ha de ser destacado se refiere a las modificaciones que el [artículo segundo del RDL 7/2023](#) realiza respecto del [artículo 274 de la LGSS](#), relativo a los sujetos beneficiarios. En este aspecto los cambios son evidentes, puesto que la nueva redacción mantiene únicamente dos de los supuestos –los de alcance más general– que incluía la regulación precedente, a saber, (a) agotamiento de la prestación por desempleo y (b) carencia de cotizaciones suficientes para causar derecho a la prestación contributiva. Los restantes ahora quedan fuera del ámbito del subsidio y deben ser resueltos mediante el ingreso mínimo vital (IMV). De este modo, la reforma ordena y simplifica esta rama de protección, avanzando en el objetivo plasmado en su título.

La nueva redacción mantiene únicamente dos de los supuestos –los de mayor alcance general– que incluía la regulación precedente, a saber, (a) agotamiento de la prestación por desempleo y (b) carencia de cotizaciones suficientes para causar derecho a la prestación contributiva

Por lo que respecta a los dos supuestos subsistentes, introduce importantes cambios en su definición que alteran significativamente el alcance aplicativo del subsidio. En este sentido, en caso de agotamiento de la prestación por desempleo, se establecen dos posibilidades: o bien la persona beneficiaria es mayor de 45 años y tiene responsabilidades familiares –exigencias acumulativas–, o bien ha percibido la prestación por desempleo al menos durante 360 días. De este modo, se abre espacio para el nuevo supuesto constituido por la persona menor de 45 años sin responsabilidades familiares que haya percibido prestación por desempleo durante 360 días, por lo que se amplía la protección. Con todo, 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. Por lo que respecta al supuesto de carencia de cotizaciones suficientes para percibir la prestación por desempleo, exige como única condición que se haya cotizado al menos 3 meses, lo que, efectivamente, supone ampliar el supuesto respecto de la regulación previa, que exigía cotización de 3 meses con responsabilidades familiares y 6 meses sin ellas. En suma, aun con alguna limitación, son más notables los cambios en sentido extensivo, por lo que, en una valoración global, se aprecia una ampliación de la protección del subsidio. Por lo demás, desaparece el periodo de espera de 1 mes para percibir el subsidio que establecía el [artículo 274.1 de la LGSS](#) (nuevos arts. [274.1](#) y [276.1](#) LGSS), lo que supone un cambio que mejora el funcionamiento del subsidio.

Es de destacar que, como se ha expuesto, el MTES continúa dando peso a las responsabilidades familiares de las personas beneficiarias, tanto a efectos del reconocimiento de la prestación, de la concreción del límite de carencia de rentas, así como de su duración, como se apuntará. Desatiende así en este punto a la propuesta formulada desde el MECE, que abogaba por eliminar toda consideración a las mismas, para remitir su atención al mecanismo netamente asistencial del IMV, que justificaba en aras de la simplificación. En cualquier caso,

es cierto que, en este aspecto, la separación entre la dimensión laboral y la extralaboral que figuraba en la propuesta del MECE imprimía un mayor orden al sistema, del que por tanto adolece la regulación finalmente adoptada, que diluye los límites entre prestaciones por desempleo y familiares. Por lo tanto, aquella podía haber sido una buena solución, aunque siempre que previamente se mejorase el IMV más allá de la aparentemente limitada reforma de este que se apunta en la [disposición adicional primera del RDL 7/2023](#).

Con todo, más allá de este valor sistemático, esta diferencia es expresiva de una distinta concepción de la función que ha de tener el subsidio, y también acerca de la persona beneficiaria. Así, mientras que el MECE pretendía centrar la atención de forma exclusiva en la dimensión estrictamente laboral del subsidio y en la condición de «elemento productivo» de la persona beneficiaria, el MTES entiende –parafraseando a Ortega y Gasset– que esta es ella y sus circunstancias, y que, en consecuencia, la atención que se le preste debe atender a esa singularidad extendida –y onerosa–, lo que explica que trate de cubrir mediante aquel la insuficiencia de la rama de protección familiar.

Por lo demás, la circunstancia personal de ser mayor de 45 años, esta de aceptación unánime, presenta dimensión laboral, pues responde a la realidad del mercado de trabajo que demuestra que la edad es un factor que tiene gran relevancia a efectos de empleabilidad. Así, alcanzar los 45 años –situación en la que se encuentra el 50,13 % de la población española en estos momentos, según el último [informe del Observatorio de las Ocupaciones](#)– supone una drástica reducción de oportunidades laborales. Si bien no existe un motivo fundado para ello, lo cierto es que la dinámica del «mercado de trabajo» restringe las opciones, cuando no expulsa, a las personas trabajadoras a partir de ese momento, lo que, por cierto, se sitúa en las antípodas de la voluntad del Ministerio de Seguridad Social y Migraciones –de este y de todos los precedentes– de retrasar la edad de jubilación. Muy significativo resulta, a estos efectos, el hecho de que las ocupaciones en las que más crece el empleo de las personas mayores de 45 años sea el empleo doméstico y la Administración pública y Defensa. En fin, las anteriores consideraciones son extrapolables a las personas mayores de 52 años, que por su edad superior acusan aún en mayor medida estos problemas de empleabilidad vinculados con la edad. Ello justifica la existencia de un cauce específico para este colectivo, con condiciones especiales dirigidas a facilitar que las personas desempleadas que alcanzan dicha edad perciban el subsidio, respecto del que la reforma ha previsto la eliminación gradual de la sobrecotización para jubilación del 125 % del tope mínimo de cotización prevista con anterioridad ([art. 280 LGSS](#) y [disp. adic. tercera RDL 7/2023](#)).

Mientras que el MECE pretendía centrar la atención de forma exclusiva en la dimensión estrictamente laboral del subsidio y en la condición de «elemento productivo» de la persona beneficiaria, el MTES entiende –parafraseando a Ortega y Gasset– que esta es ella y sus circunstancias, y que, en consecuencia, la atención que se le preste debe atender a esa singularidad extendida –y onerosa–, lo que explica que trate de cubrir mediante aquel la insuficiencia de la rama de protección familiar

6. Otro aspecto de sumo interés es en el que el [artículo segundo del RDL 7/2023](#) ha introducido cambios es en el periodo de percepción del subsidio, previsto en el [artículo 277 de la LGSS](#), en el que, como se ha anunciado con anterioridad, se mantiene la división entre los dos supuestos de percibo del subsidio. Así, en caso de agotamiento de la prestación por desempleo, la norma de reforma establece la duración en atención a las circunstancias de acreditación de responsabilidades familiares, edad superior o no a 45 años y duración de la prestación de desempleo agotada. De no existir responsabilidades familiares, la duración máxima del subsidio es de 6 meses, exigiéndose a la persona beneficiaria, de ser menor de 45 años, 360 días cotizados, y de ser mayor, 120 días. En caso de existir responsabilidades familiares, con la cotización de 180 días ya se reconoce el percibo del subsidio durante 30 meses. En este punto se opta esencialmente por la continuidad, si bien se elimina la anterior fragmentación y se sistematizan mejor los diferentes supuestos y duraciones.

En caso de agotamiento de la prestación por desempleo, la norma de reforma establece la duración en atención a las circunstancias de acreditación de responsabilidades familiares, edad superior o no a 45 años y duración de la prestación de desempleo agotada

En caso de que el derecho al subsidio se genere por no alcanzar cotizaciones suficientes para percibir la prestación por desempleo, se establece la identidad entre el periodo cotizado y el de percepción del subsidio en caso de inexistencia de obligaciones familiares, estableciendo periodos de percibo que van de los 3 a los 6 meses. En caso de acreditar responsabilidades familiares, con 6 meses de ocupación cotizada se reconoce el derecho a percibir el subsidio durante 21 meses. De este modo, en este caso, nada cambia si la persona beneficiaria tiene responsabilidades familiares, pero en caso de que no las tenga, por obra de la rebaja de exigencia de periodo cotizado ([art. 274 LGSS](#)), mejora la protección, dado que con la regulación precedente se exigía que esta alcanzara los 6 meses de cotización para percibir el subsidio, que alcanzaba la misma duración, mientras que en la nueva regulación, al haber rebajado la reforma la exigencia de cotizaciones hasta los 3 meses, ya percibiría el subsidio durante ese mismo periodo.

En suma, respecto de la duración del periodo de percepción de subsidio, la reforma ha traído mejoras, pues la amplía para personas sin responsabilidades familiares cuyas cotizaciones no sean suficientes para percibir la prestación por desempleo.

7. Otro aspecto clave es la cuantía del subsidio, prevista en el [artículo 278 de la LGSS](#), que ha sido objeto de importantes y significativos cambios. Como valoración general, ha de destacarse que la nueva regulación mejora la previa de manera considerable. Así, mientras que esta establecía un porcentaje fijo del 80 % del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) para todos los casos, la nueva regulación lo fija en el 95 % del IPREM durante los primeros 180 días, el 90 % desde el día 181 al 360 y el 80 % del día 361 en adelante.

Con todo, siendo una mejora respecto de la regulación precedente, la fijación de estas cuantías merece dos comentarios. Por una parte, supone un cambio significativo de técnica, pues a diferencia de la regulación actual, en la que el porcentaje sobre el IPREM, y por tanto también la cuantía del subsidio, es fijo, el RDL 7/2023 prevé que aquel, y en consecuencia esta también, sea decreciente, como sucede con la prestación contributiva por desempleo. Esta fórmula tiene el claro objetivo de «estimular» a las personas beneficiarias a buscar un empleo mediante la herramienta que constituye la necesidad material, utilizando así la presión económica para que retornen al trabajo. Con ello se le responsabiliza de su situación laboral, pues en su trasfondo late la idea de que encontrar un empleo depende por entero de la persona trabajadora, lo que supone, de algún modo, culpabilizar a la persona de estar desempleada.

La fijación de estas cuantías supone un cambio significativo de técnica, pues a diferencia de la regulación actual, en la que el porcentaje sobre el IPREM, y por tanto también la cuantía del subsidio, es fijo, el RDL 7/2023 prevé que aquel, y en consecuencia esta también, sea decreciente, como sucede con la prestación contributiva por desempleo

Por otra parte, los porcentajes recogidos en el RDL 7/2023 suponen una considerable rebaja respecto de las cuantías consignadas en la propuesta del MTES, que fijaba idénticos tres tramos, reconociendo en ellos el 110 %, 90 % y 70 % del IPREM, respectivamente. Es cierto que los porcentajes finalmente recogidos en el RDL 7/2023 solo suponen la rebaja de la primera cifra, pues mantiene e incluso mejora la tercera. No obstante, también es cierto que los porcentajes más significativos son los del primer periodo, por ser los que afectarán a toda persona beneficiaria, con independencia del periodo reconocido. Sin duda, la tensión mantenida con el MECE, que fiel a su enfoque economicista incluía en su propuesta porcentajes muy inferiores, ha dejado su reflejo en este punto. Con todo, es muy relevante destacar que incluso esta propuesta fijaba una cuantía superior para el primer trimestre (parámetro utilizado en su propuesta, 90 primeros días), que alcanzaba el 100 % del IPREM, si bien se rebajaba al 80 % en el segundo trimestre (del día 91 al 180). Es cierto que, en un cálculo medio, el porcentaje del 95 % establecido en el RDL 7/2023 para el primer periodo supera el medio de la propuesta del MECE para este mismo periodo (90 %). No obstante, como antes se indicaba, el primer periodo de percibo del subsidio es particularmente significativo, porque es por el que pasarán necesariamente todas las personas beneficiarias, por tanto la importancia de la rebaja respecto del proyecto, relevante de por sí, parece acrecentarse.

Además, también común a ambas propuestas es haber ignorado la exigencia de que el importe del subsidio supere el umbral de la pobreza, fijado en el 50 % del salario mediano, que se sitúa en los 1.600 euros, lo que obligaría que alcanzase los 800 euros. Es esta una exigencia que han formulado los sindicatos, en línea con la exigencia de la Carta Social Europea de protección contra la pobreza y exclusión social ([parte I](#), 30, [parte II](#), [art. 30](#)), según la interpretación realizada por el Comité Europeo de Derechos Sociales.

8. Otro aspecto en el que quiere incidirse es en la compatibilidad entre la percepción del subsidio y el trabajo, que establece el nuevo [artículo 282 de la LGSS](#). Se trata, sin duda, de una gran novedad respecto de la regulación precedente, que llevaría a revisar el papel genuino del subsidio, como percepción sustitutiva de rentas del trabajo, si no fuera porque la existencia de «trabajadores pobres» revela que tener un trabajo no significa necesariamente disponer de recursos suficientes para cubrir las necesidades vitales. Esta idea ya late en la compatibilidad del IMV con el trabajo, que ahora se aplica con relación al subsidio.

Es de destacar que, pese a que durante el proceso de elaboración de la norma los medios de comunicación insistieron en destacar este aspecto, achacándolo en exclusiva a la propuesta del MECE, lo cierto es que también estaba contemplado en la del MTES, y, además, en ambos casos se admitía tanto cuando el trabajo se prestase a tiempo completo o parcial. Con todo, las divergencias entre el modo de concebir esta simultaneidad entre trabajo y subsidio eran evidentes y muy relevantes. Pues bien, esta medida constituye la más clara muestra de los equilibrios que han debido hacerse en el seno del Gobierno para la adopción de la norma de reforma. Y en este caso, la propuesta ganadora ha sido la del MECE, pues, con algunas variaciones, es la que hace suya en este punto el RDL 7/2023. En este sentido, la nueva regulación establece una clara separación entre los supuestos en los que las personas perceptoras del subsidio están desempleadas y aquellos otros en los que están empleadas. Para este último caso, formula reglas especiales y, a fin de marcar la diferencia, cambia su nomenclatura, pasando a denominarlo «complemento de apoyo al empleo». Este puede ser percibido, durante un máximo de 180 días, por quienes acceden al subsidio manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial o quienes siendo beneficiarios del subsidio por desempleo o para mayores de 52 años se reincorporen al mercado de trabajo, a tiempo parcial o completo. La cuantía de este complemento, que difiere de la del subsidio, varía en función del trimestre de subsidio en el que se halla la persona beneficiaria y de la jornada de trabajo que realiza, estableciendo cuatro supuestos en atención a la misma. Por resultar sumamente ilustrativa, se reproduce la tabla de cálculo de la cuantía del complemento de apoyo al empleo a percibir.

Trimestre de 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)
1	80	75	70	60
2	60	50	45	40
3	40	35	30	25
4	30	25	20	15
5 y siguientes	20	15	10	5

Únicamente se establece la incompatibilidad de esta medida con el desempeño de un empleo por cuenta ajena en empresas que tengan autorizado expediente de regulación de empleo –que será por fuerza mayor, [ERTE](#) o [ERTE-RED](#)– o en las que la persona beneficiaria desempleada haya trabajado en los últimos 12 meses, así como en contrataciones de familiares hasta segundo grado –para evitar fraudes–.

Si bien este precepto merecería un largo comentario, baste apuntar en este somero repaso inicial que, en una interpretación global de la nueva regulación del subsidio por desempleo, el nuevo [artículo 282 de la LGSS](#) resulta anacrónico y descoordinado del resto del marco regulador. Ciertamente es que este problema queda diluido por el carácter «especial» de esta regulación, que se ha querido subrayar con el cambio de su denominación. No obstante, la primacía de la realidad evidencia sin esfuerzo que tras el liviano camuflaje del nuevo nombre no se encuentra nada distinto del subsidio de desempleo. Es más, la propia norma revela en este mismo precepto dicha identidad, pues al establecer los supuestos concretos de incompatibilidad con el trabajo se refiere al subsidio, no al complemento. Asimismo, no lo incluye en la acción protectora ex [artículo 265 de la LGSS](#).

El nuevo artículo 282 de la LGSS resulta anacrónico y descoordinado del resto del marco regulador. Ciertamente es que este problema queda diluido por el carácter «especial» de esta regulación, que se ha querido subrayar con el cambio de su denominación. No obstante, la primacía de la realidad evidencia sin esfuerzo que tras el liviano camuflaje del nuevo nombre no se encuentra nada distinto del subsidio de desempleo

La discordancia del nuevo [artículo 282 de la LGSS](#) se refleja tanto en el plano formal como en el material, si bien, como es lógico, resulta más relevante en este último. Por lo que respecta al primero, resulta muy sorprendente que se haya mantenido el parámetro de los trimestres, que es el que utiliza el MECE globalmente en su propuesta, que contrasta con el utilizado en el resto de la norma, fijado en días. Más llamativo resulta aún por cuanto la adaptación de esta referencia temporal hubiera requerido un esfuerzo mínimo. Es por ello que se considera que el mantenimiento del parámetro trimestral pretende, precisamente, marcar la diferencia, no solo en relación con el carácter especial del «complemento», sino, más allá, en la configuración de una medida aceptada por un juego de equilibrios.

Con todo, como se ha apuntado, mucho más importante es la falta de coherencia de fondo que imprime en la norma el complemento de apoyo al empleo en su configuración ex nuevo [artículo 282 de la LGSS](#). En este sentido, dadas las limitaciones de este editorial, para justificar esta afirmación se apuntarán únicamente dos significativos aspectos concretos que abundan en la misma dirección.

Por lo que respecta al primero, es de destacar que el fundamento genuino del subsidio por desempleo es asistir a quien no tiene empleo y carece de rentas, y esta es la idea que late en su regulación –también tras la reforma por el RDL 7/2023–. Pese a su avance hacia

la contributividad, el carácter asistencial del subsidio determina la centralidad del segundo elemento. Es por ello que la existencia de «personas trabajadoras pobres», es decir, con escasos recursos aun teniendo empleo, puede hacer comprensible la flexibilización del primer factor y el consiguiente reconocimiento del subsidio a personas empleadas. No obstante, lo que difícilmente puede obviarse, so pena de desvirtuar la lógica del subsidio, es la carencia de rentas. Así lo indica el [artículo 275 de la LGSS](#), cuyo objeto es definir en todos sus elementos cuándo concurre dicha situación, que el precepto sitúa en la percepción de rentas por importe inferior al 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluidas pagas extraordinarias, calculado por cada persona de la unidad familiar en caso de tener responsabilidades familiares.

Pues bien, el nuevo [artículo 282 de la LGSS](#) no establece un tope máximo de rentas de las personas beneficiarias del llamado «complemento de apoyo al empleo», lo que significa que no lo liga a su insuficiencia. Mucho más coherentes resultaban en este punto las propuestas que precedieron a la norma de reforma, pues tanto la del MTES como la del MECE establecían como requisito para su percibo que las rentas de la persona beneficiaria fueran inferiores al 125 % del SMI, incluida la cuantía de las pagas extraordinarias. Es cierto que el RDL 7/2023 establece la limitación del periodo de percepción del complemento a un máximo de 180 días; tope este que no se encontraba en la propuesta del MECE y sí en la del MTES, aunque con una duración muy inferior, que fijaba en 45 días. De este modo, el nuevo [artículo 282](#) limita la posibilidad de uso del complemento, pero sustituyendo el límite de rentas por el de duración de la compatibilidad. En cualquier caso, el hecho de que el periodo de percepción consuma días de subsidio sin duda autorregulará estas solicitudes.

El segundo aspecto que quiere destacarse es que el porcentaje de IPREM reconocido con el complemento es mayor cuanto más prolongada es la jornada laboral y, en consecuencia, previsiblemente, más alto será el salario. Ello implica que las personas beneficiarias que trabajen a tiempo completo, cobrando por tanto el salario correspondiente (de momento) a 40 horas semanales, percibirán como complemento una cantidad superior a la que se reconocerá a quien trabaja a tiempo parcial y, por tanto, tiene menos ingresos salariales.

El nuevo artículo 282 de la LGSS no establece un tope máximo de rentas de las personas beneficiarias del llamado «complemento de apoyo al empleo», lo que significa que no lo liga a su insuficiencia. Mucho más coherentes resultaban en este punto las propuestas que precedieron a la norma de reforma, pues tanto la del MTES como la del MECE establecían como requisito para su percibo que las rentas de la persona beneficiaria fueran inferiores al 125% del SMI, incluida la cuantía de las pagas extraordinarias

En este punto, de nuevo, la lógica natural de la prestación asistencial salta por los aires en este extraño complemento que quiere, aunque no puede, separarse del subsidio

En este punto, de nuevo, la lógica natural de la prestación asistencial salta por los aires en este extraño complemento que quiere, aunque no puede, separarse del subsidio.

Realmente, los dos aspectos apuntados van en la misma dirección de desvincular el subsidio del nivel de rentas de la persona beneficiaria, que es precisamente su esencia. El objetivo de ello es no solo evitar que el subsidio desincentive el empleo, sino, más allá, que aquel sea un estímulo para este. Por ello, no solo compatibiliza trabajo y subsidio, sino que «premia» la mayor intensidad laboral que supone la más extensa jornada laboral. Esta idea va en la línea de la propuesta presentada por el MECE, que, en su apuesta por la activación laboral, orienta todas sus medidas a tal objetivo. Cuestión muy distinta, claro, es que tal proceder sea eficaz, pues pone el foco exclusivamente en la persona trabajadora, cuando la realidad evidencia que las altas tasas de desempleo españolas responden a desajustes del mercado y deficiencias en servicios de empleabilidad y colocación. Por esta misma razón, tampoco resulta éticamente admisible, pues supone responsabilizar por entero a la persona desempleada de su situación laboral.

Desde un prisma más general, quiere resaltarse que esta medida, al margen de que se considere o no adecuada, podía tener coherencia en el marco de la propuesta de RDL del MECE, «de refuerzo de los mecanismos de activación y apoyo al empleo», pues sigue la apuntada lógica interna, que ya expresaba su título, orientada a la «activación del factor productivo». No obstante, resulta distorsionante en el marco del [RDL 7/2023](#), pues el objetivo de este, en una valoración global, es prioritariamente proteger a la persona desempleada ante la falta de recursos que esa situación plantea. Se considera, como se ha apuntado, que este fundamento no quedaría desnaturalizado por su flexibilización en aras de hacerlo compatible con el reconocimiento del subsidio a personas que, aun trabajando, perciben un salario bajo. No obstante, la idea que subyace en el actual [artículo 282 de la LGSS](#) es justo la opuesta, por lo que se sitúa en las antípodas de la orientación a la que responde el resto de la norma. Es por ello que la medida contemplada en dicho precepto, tal y como está regulada, resulta anacrónica y distorsionante en el marco del subsidio por desempleo. En este sentido, el cambio de su denominación no puede imprimir coherencia ni suavizar su radical diferencia respecto del espíritu que inspira el resto de la norma.

9. Aunque podrían reseñarse muchos más aspectos de relieve de la nueva regulación, basten los apuntados para este examen inicial. Con todo, sí es oportuno destacar la previsión relativa a la «otra cara» de esta materia, las políticas activas de empleo, que incluye la [disposición adicional quincuagésima cuarta](#). Esta se refiere a la garantía de las personas beneficiarias del subsidio del acceso al itinerario personalizado adecuado a su perfil ex [artículo 56.1 c\) de la](#)

Se echan de menos, en consecuencia, medidas eficaces específicas que logren que estas personas retornen al mercado de trabajo, pues la activación espontánea es, en muchas ocasiones, complicada, más aún cuando en la persona trabajadora concurren condiciones que determinan que el mercado de trabajo las rechace, e incluso que las expulse

Ley 3/2023. En suma, se limita a apostar por los mecanismos generales contenidos en la **Ley de empleo**, que para desplegar sus efectos requiere de desarrollos de aspectos clave que todavía no se han producido. Se echan de menos, en consecuencia, medidas eficaces específicas que logren que estas personas retornen al mercado de trabajo, pues la activación espontánea es, en muchas ocasiones, complicada, más aún cuando en la persona trabajadora concurren condiciones que determinan que el mercado de trabajo las rechace, e incluso que las expulse. Con todo, tales circunstancias no son raras anomalías, sino situaciones tan corrientes como tener descendencia o tan inevitables como cumplir años.

10. En fin, también es oportuno resaltar que, aunque el RDL destaca en su parte preliminar la igualdad de género como uno de los pilares del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, incidiendo en su carácter transversal, parece olvidarlo *ipso facto*. De este modo, la norma no incluye ni una sola previsión que plasme tal principio, lo que sería especialmente oportuno precisamente en relación con el subsidio por desempleo. Es así porque circunstancias ligadas a su género determinan que en muchos casos las mujeres cubran menores periodos de cotización, por lo que frecuentemente están abocadas al percibo del subsidio. En este sentido, las **estadísticas del SEPE de noviembre de 2023** confirman esta afirmación, pues las personas receptoras del subsidio son mayoritariamente mujeres, existiendo 415.299 beneficiarias frente a 320.775 beneficiarios. Ello supone que el número de mujeres que perciben el subsidio supera en casi 95.000 al de hombres, lo que se considera que debería haber dado lugar a la incorporación en este marco de medidas específicas en materia de igualdad de género.

Aunque el RDL destaca en su parte preliminar la igualdad de género como uno de los pilares del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, incidiendo en su carácter transversal, parece olvidarlo *ipso facto*

Por lo demás, la norma no alcanza el aprobado en lenguaje de género, que en virtud de la transversalidad de la igualdad de género debería cumplir, puesto que mezcla las referencias a «los trabajadores» con las realizadas a «las personas trabajadoras», por lo que resulta un texto poco ordenado en este aspecto. Podría pensarse que este fallo es consecuencia de la precipitación en la aprobación de la norma, pero lo cierto es que hubiera sido tan poco costoso homogeneizar todas las referencias a esta última que más parece simple descuido.

11. En fin, aunque la nueva regulación presenta claroscuros, en una valoración global se considera que supone un avance respecto del régimen previo. Así, como se ha apuntado, existen en ella aspectos claramente mejorables, se aprecia precipitación o descuido en algunas cuestiones relevantes y su técnica y coherencia interna en ocasiones son deficientes. Pese a todo ello, se reitera que constituye una mejora de protección. Con todo,

no acomete realmente la simplificación y mejora que anuncia su título, ni es la reforma reconstructiva que demanda, no ya solo la protección asistencial por desempleo, sino la rama completa de esta contingencia. Tampoco potencia la empleabilidad de las personas receptoras del subsidio, aunque haya incorporado mecanismos con los que así lo pretende. En este sentido, si bien para juzgar sus efectos en este aspecto habrá que esperar a ver los resultados que arroja la evaluación de la mejora de la empleabilidad, a la que se refiere la nueva [disposición adicional quincuagésima quinta de la LGSS](#), se teme con poco riesgo de errar que la nueva regulación no producirá resultados significativos en términos de retorno al empleo.

La tibieza de la norma, además, era inevitable, no solo por la prisa en su aprobación, sino por su falta de autosuficiencia. Así, más que reformas puntuales y retoques, es necesario repensar y reestructurar el sistema de desempleo, lo que implica realizar reformas de mucho mayor calado. En consecuencia, es necesario, por una parte, abordar una meditada reforma estructural tanto de la rama asistencial como contributiva de desempleo. Pero, por otra, es imprescindible, además, ir más allá de este ámbito para acometer una reforma más global, que ha de alcanzar el IMV y las políticas activas de empleo, al ser materias claramente conexas. Solo de este modo se logrará realmente la simplificación y mejora del subsidio, y se podrá aspirar a mejorar la empleabilidad de las personas beneficiarias; objetivos estos que el [RDL 7/2023](#) busca, pero no termina de encontrar.

Es necesario, por una parte, abordar una meditada reforma estructural tanto de la rama asistencial como contributiva de desempleo. Pero, por otra, es imprescindible, además, ir más allá de este ámbito para acometer una reforma más global, que ha de alcanzar el IMV y las políticas activas de empleo, al ser materias claramente conexas

Cómo citar: Miñarro Yanini, M. (2024). 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, 7-20. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.20685>