

La nueva regulación del subsidio por desempleo ex Real Decreto-Ley 2/2024: una modificación en clave de mejora (con parcial sensación de *déjà vu*)

Margarita Miñarro Yanini

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

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

Al definir lo hermoso
nació lo feo,
al definir el bien
nació el mal.

Lao Tse (*Tao Te Ching*)

1. La realidad política actual viene planteando algunas situaciones anómalas, que tienen su reflejo en el plano normativo sociolaboral. Entre ellas se encuentra la fugaz existencia del Real Decreto-Ley (RDL) [7/2023, de 19 de diciembre](#), mediante el que se adoptaban 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 derogaba la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo. Lo efímero de su vigencia, que quedó limitada al periodo del 21 de diciembre de 2023 al 12 de enero de 2024, fue debido a la falta de convalidación del RDL por los votos en contra de PP, Vox y Podemos, siendo derogado por Resolución de 10 de enero de 2024. Con ello, quedaban otra vez urgidas de regulación las cuestiones que constituían su objeto, en particular, por lo que interesa a este editorial, la reforma del subsidio por desempleo.

No obstante, existía la plena convicción de que llegaría raudo un nuevo intento de regulación de esta prestación, vinculada al [componente 23 del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), relativo a «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», y concretamente a la reforma 10.^a del mismo, relativa a

la «simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo». Tal urgencia, por tanto, tenía una razón económica, al condicionarse a la reforma de esta materia la percepción del cuarto pago de los Fondos Next Generation. Con todo, junto a este potente argumento, concurría otro no menor, de índole social, que hacía apremiante la reforma. La frialdad de los números no puede reflejar la complejidad social que puede haber tras él, pero sin duda resulta indicativa de su impacto la contundente cifra de las 699.405 perso-

nas que en el mes de junio –fecha de los últimos datos estadísticos disponibles en el momento en que se escribe este editorial, que supone casi un 3 % menos que en el mes anterior– figuraban como receptoras del subsidio por desempleo. La gran importancia cuantitativa del nivel asistencial de desempleo en nuestro sistema de Seguridad Social ha estado marcada por la prestación contributiva. Así, tanto en su origen como en su desarrollo, el subsidio ha realizado un papel relevante, pero supeditado a la prestación por desempleo, a la que ha venido complementando, sea con objeto de ampliar el periodo protegido, como vía de acceso a la jubilación, o, en fin, para cubrir situaciones de necesidad no cubiertas por el nivel contributivo.

Tanto en su origen como en su desarrollo, el subsidio ha realizado un papel relevante, pero supeditado a la prestación por desempleo, a la que ha venido complementando, sea con objeto de ampliar el periodo protegido, como vía de acceso a la jubilación, o, en fin, para cubrir situaciones de necesidad no cubiertas por el nivel contributivo

2. Los motivos apuntados explican que, pocos meses más tarde del primer intento, esta prestación asistencial haya sido objeto de nueva regulación a través del [RDL 2/2024, de 21 de mayo](#), que regula las mismas materias que recogiera el [RDL 7/2023](#). Poniendo el foco de atención en el contenido relativo al nivel asistencial de la protección por desempleo, con el [RDL 2/2024](#) se dan por cumplidos los compromisos establecidos en el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#). De hecho, dado su carácter condicional, a pocos días de su adopción se hizo efectivo el [cuarto pago](#) a España de Fondos Next Generation, por valor de 9.900 millones de euros. Así lo expresa la curiosa [disposición adicional cuarta](#), cuyo objetivo parece ser, precisamente, declarar la «deuda normativa» cumplida y, en suma, cerrar capítulo, al disponer que:

Las medidas reguladas en este real decreto-ley dan cumplimiento a los hitos comprometidos con la Unión Europea, en concreto la reforma 10, del componente 23 relativa a la simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo, sin perjuicio de que en el marco del diálogo social se aborde un análisis del sistema de protección por desempleo en su conjunto, incluidas las políticas activas de empleo.

Quiere destacarse que, como se ha apuntado, no es solo que dicho [RDL](#) haya establecido la regulación de esta materia «de nuevo» –otra vez–, sino que ha efectuado una «nueva regulación» en sentido propio, pues es novedosa en algunos aspectos, dado que no se ha

limitado a reproducir los contenidos del frustrado [RDL 7/2023](#), sino que ha incluido cambios, en muchos casos, fruto del diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que culminó con la suscripción de un acuerdo con las segundas. De este modo, además de mejorar sus previsiones, ha querido garantizar que la historia de tan efímera disposición no se repita. Estas novedades, junto con la oportunidad de cerrar un círculo, dado que la regulación de la prestación asistencial de desempleo prevista en la malograda disposición fue protagonista del [editorial del número 478 \(enero-febrero 2024\) de esta revista](#), son razones que se considera que no solo justifican, sino que hacen necesario, incorporar un análisis, siquiera breve –formato obliga–, de las claves de la nueva regulación.

3. Como se ha indicado, la norma reformista de referencia es el [RDL 2/2024, de 21 de mayo](#), rubricado «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 cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo». A tenor de su descriptivo título, se aprecia que no hay ningún cambio en cuanto a sus contenidos respecto de la malograda disposición que la precedió. No obstante, sí se estima relevante la variación de orden por la que el bloque de «simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo» pasa a ocupar en el título la primera posición en la referencia de contenidos, pese a que es el que se desarrolla en segundo lugar dentro de la norma, por lo que no se trata de una cuestión de coherencia ordinal. La [disposición de 2023](#) presentaba el mismo orden interno, si bien en su rúbrica aludía a la materia de referencia en último lugar, por lo que su importancia quedaba formalmente diluida, como se destacaba críticamente en el [editorial del número 478 de esta revista](#). Es por ello por lo que se considera que el cambio de orden en la enunciación de contenidos que realiza el [RDL 2/2024](#) para colocar en el inicio del título la referencia a la protección asistencial por desempleo, aun en el plano formal, resulta afortunado, por darle más visibilidad y transmitir la idea de un mayor protagonismo de esta materia, en una dimensión general y dentro de la norma.

El cambio de orden en la enunciación de contenidos que realiza el RDL 2/2024 para colocar en el inicio del título la referencia a la protección asistencial por desempleo, aun en el plano formal, resulta afortunado, por darle más visibilidad y transmitir la idea de un mayor protagonismo de esta materia, en una dimensión general y dentro de la norma

Por lo demás, en una evaluación global, puede afirmarse que las previsiones del [RDL 2/2024](#) cumplen con el mandato expresado en la descripción de la [reforma 10.^a](#) y en el título de la disposición, puesto que, efectivamente, suponen un avance hacia una mayor simplificación y mejoran sustancialmente la regulación que vienen a modificar, y, con algunos matices, también aspectos de la que previera el frustrado [RDL 7/2023](#). En un plano más concreto, la parte preliminar de la norma alude a objetivos más ambiciosos de la reforma, indicando,

básicamente, los de simplificar la regulación en aras de una mayor flexibilidad en el acceso y una minoración de cargas administrativas; vincular esta protección con el acuerdo de actividad para que se incorpore a las personas beneficiarias de forma prioritaria en programas y acciones que permitan su reinserción; el acceso garantizado de las personas beneficiarias a los servicios de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo –cuestiones a las que apunta la [disp. adic. quincuagésima cuarta Ley general de la Seguridad Social \(LGSS\)](#)–; la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social cuando no haya reincorporación al mercado laboral y situación de vulnerabilidad; la prevención de riesgo de conflicto competencial con las comunidades autónomas y la consolidación de un modelo que siga la línea de los países de nuestro entorno y la posición del Consejo de Europa. A tal efecto, el [RDL 2/2024](#) reforma once preceptos y añade cuatro disposiciones adicionales en la LGSS.

4. Pasando al examen de sus previsiones, una de las cuestiones de mayor relieve de esta reforma, que de hecho le da título, es la simplificación de esta prestación, que era muy necesaria puesto que el catálogo de supuestos vinculados al subsidio era muy amplio y heterogéneo, su gestión compleja y sus condiciones fragmentadas. En una valoración general, se estima que se ha avanzado hacia tal objetivo, con las precisiones que se apuntarán.

Una de las cuestiones de mayor relieve de esta reforma, que de hecho le da título, es la simplificación de esta prestación, que era muy necesaria puesto que el catálogo de supuestos vinculados al subsidio era muy amplio y heterogéneo, su gestión compleja y sus condiciones fragmentadas

Por lo que respecta a los tipos de subsidio, la norma de 2024 limita la condición de persona perceptora del subsidio a aquellas desempleadas que han perdido un empleo o que han agotado la prestación contributiva, con lo que mantiene solo los dos supuestos de alcance más general, lo que supone un importante cambio respecto de la regulación precedente ([art. 274.1 LGSS](#)). Con todo, lo cierto es que, en otros preceptos, sigue incluyendo el subsidio para mayores de 52 años, así como algún otro supuesto previsto en la anterior normativa, además de introducir alguna ampliación en relación con situaciones carentes de protección por otras vías, como después se verá, respecto de las que trata de resaltar su excepcionalidad. Es de destacar por ello que, en este punto, el [RDL 7/2023](#) cumplía de manera más adecuada esta finalidad, pues realmente su articulado operaba una verdadera simplificación/reducción de colectivos beneficiarios del subsidio.

Por lo que se refiere a los supuestos nucleares, el [RDL 2/2024](#) introduce cambios importantes en la anterior redacción, que la modifican de forma significativa. En este sentido, respecto del primer supuesto, los términos de su definición por el nuevo [artículo 274.1 a\) de la LGSS](#) son «haber agotado la prestación por desempleo. En caso de ser menor de 45 años sin responsabilidades familiares se exigirá, además, que la prestación por desempleo

agotada haya tenido una duración igual o superior a 360 días». Es de destacar, al respecto, que se amplía la protección a un colectivo que no quedaba protegido por la regulación anterior, que es el formado por las personas menores de 45 años sin responsabilidades familiares. Así, en relación con este supuesto a) se constituyen básicamente dos bloques de posibles situaciones en torno a dos circunstancias heterogéneas, a saber, persona beneficiaria menor de 45 años con responsabilidades familiares o mayor de 45 años, por una parte, y menor de 45 años sin responsabilidades familiares, por otra. De este modo, se mantiene la interacción de circunstancias laborales –ser mayor de 45 años– y extralaborales –tener responsabilidades familiares– en el precepto, en contra de la posición que mantuviera el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en su proyecto previo a la regulación de 2023, que abogaba por atender únicamente a circunstancias laborales. En el primer caso, la norma no exige que la prestación por desempleo haya alcanzado una duración mínima determinada, pues se considera que tener responsabilidades familiares y/o una edad que supone una drástica reducción de las oportunidades laborales constituye *per se* una situación de necesidad que debe ser atendida por el subsidio. El segundo supuesto, como se ha indicado, ha sido introducido por el [RDL 2/2024](#) –también se incluía en el [RDL 7/2023](#)–, por lo que amplía la protección respecto de la situación normativa previa. En este caso, dado que no se da ninguno de los factores que la norma identifica como claves de la protección por determinar una particular situación de necesidad, se establece la exigencia adicional de que la prestación por desempleo percibida haya tenido la duración de 360 días.

En cuanto al supuesto de su apartado b), se produce cuando la persona se encuentra «en situación legal de desempleo sin tener cubierto el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la prestación contributiva, siempre que hayan cotizado al menos 90 días». También en este caso la reforma amplía la protección, dado que exige única y unitariamente la cotización de al menos 90 días a la persona solicitante, con independencia de que tenga o no responsabilidades familiares. Con ello, la nueva regulación sin duda mejora la previa, que exigía a las personas beneficiarias con responsabilidades familiares haber cotizado al menos 3 meses, que se elevaban a 6 meses en caso de carecer de estas.

La norma no exige que la prestación por desempleo haya alcanzado una duración mínima determinada, pues se considera que tener responsabilidades familiares y/o una edad que supone una drástica reducción de las oportunidades laborales constituye *per se* una situación de necesidad que debe ser atendida por el subsidio

Es de destacar, al respecto, que se amplía la protección a un colectivo que no quedaba protegido por la regulación anterior, que es el formado por las personas menores de 45 años sin responsabilidades familiares

En suma, en una valoración global, se aprecia, por una parte, una reducción de supuestos protegidos –aunque no tan acusada como pretende el preámbulo de la norma–, pero, por otra,

dentro de los supuestos incluidos, se produce la ampliación del ámbito de protección del subsidio al eliminar exigencias limitativas previas. Además, se agiliza su percepción en un importante aspecto, puesto que se elimina el periodo de espera de 1 mes para la percepción del subsidio que exigía el [artículo 274.1 de la LGSS en su versión anterior](#), lo que sin duda también resulta positivo.

Otras condiciones generales que han de cumplir las personas beneficiarias son las de no tener derecho a la prestación contributiva por desempleo, no encontrarse en supuesto de incompatibilidad y carecer de rentas propias o bien, alternativamente, acreditar responsabilidades familiares (apdo. 2), flexibilizando la regulación al no acoger la previsión que incluyera el frustrado [RDL 7/2023](#) de que tal exigencia se establecía a efectos del reconocimiento del subsidio en su duración máxima. Asimismo, en coherencia con su vinculación al (des)empleo, se mantiene la exigencia de la inscripción como demandante de empleo y la suscripción del acuerdo de actividad, si bien cambiando su ubicación al [artículo 274.4](#), por razones sistemáticas.

En relación con la carencia de rentas, aunque el [artículo 275 de la LGSS](#) reformula en algún aspecto lo que se consideran rentas computables, puede considerarse continuista con la amplia delimitación que realizaba la norma con anterioridad a su reforma. No obstante, la nueva norma revisa un concepto básico a efectos de determinar la carencia de rentas en caso de que la persona beneficiaria tenga responsabilidades familiares, como es la unidad familiar. En este sentido, el nuevo [artículo 275.3](#) incluye en la unidad familiar, además de al cónyuge, a los hijos e hijas menores de 26 años, los hijos e hijas mayores dependientes y los y las menores acogidos y acogidas, a la pareja de hecho debidamente formalizada –inscrita en los

El nuevo artículo 275.3 incluye en la unidad familiar, además de al cónyuge, a los hijos e hijas menores de 26 años, los hijos e hijas mayores dependientes y los y las menores acogidos y acogidas, a la pareja de hecho debidamente formalizada –inscrita en los registros establecidos al efecto o constituida en documento público–, en todo caso, siempre que convivan o dependan económicamente de la persona beneficiaria

En una valoración global, se aprecia, por una parte, una reducción de supuestos protegidos –aunque no tan acusada como pretende el preámbulo de la norma–, pero, por otra, dentro de los supuestos incluidos, se produce la ampliación del ámbito de protección del subsidio al eliminar exigencias limitativas previas

registros establecidos al efecto o constituida en documento público–, en todo caso, siempre que convivan o dependan económicamente de la persona beneficiaria. Se produce con ello una ampliación, al integrar en la unidad familiar también a la pareja de hecho, a la que, con objeto de evitar inscripciones estratégicas u oportunistas, el [RDL 2/2024](#) exige que se haya constituido 2 años antes de la fecha del subsidio, elevando la exigencia que previera el [RDL 7/2023](#), que únicamente requería que hubiera transcurrido 1 año. En caso de que existan hijos y/o hijas en común, no se exige la formalización de la

pareja de hecho –y se entiende, por tanto, que tampoco periodo mínimo de establecimiento de la relación–. En cuanto a la fórmula de cálculo, el nuevo [artículo 275 de la LGSS](#) considera cumplido tal requisito cuando en la fecha de estos trámites las rentas de la persona solicitante o beneficiaria en el mes anterior no supere el 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extras. En caso de existencia de responsabilidades familiares, se aplica idéntico límite ponderado de todas las rentas percibidas en el mes anterior por la unidad familiar.

A efectos de controlar la carencia de rentas, la persona beneficiaria está obligada a suscribir una declaración responsable en la que consten todas las rentas obtenidas en el mes anterior, que será contrastada con sus declaraciones tributarias ([art. 275.6](#)), que la nueva regulación exige que presente anualmente ([art. 299.1 k](#) LGSS). La norma introduce, asimismo, como mecanismo de control adicional, el reconocimiento del subsidio por periodos trimestrales ([art. 277.3 LGSS](#)) en lugar de los semestrales previstos con anterioridad. Estas cautelas se consideran positivas en su dinámica, pues permiten comprobar adecuadamente la concurrencia de las condiciones establecidas para su concesión y mantenimiento.

A efectos de controlar la carencia de rentas, la persona beneficiaria está obligada a suscribir una declaración responsable en la que consten todas las rentas obtenidas en el mes anterior, que será contrastada con sus declaraciones tributarias ([art. 275.6](#)), que la nueva regulación exige que presente anualmente ([art. 299.1 k](#) LGSS)

Por lo que respecta a la duración del subsidio ([art. 277 LGSS](#)), el [RDL 2/2024](#) –y antes el [RDL 7/2023](#)– proyecta los cambios operados en la definición de los supuestos protegidos en relación con la fijación del periodo de percepción, manteniendo la división entre los dos supuestos básicos previstos en el [artículo 274.1 de la LGSS](#). Así, en caso de haber agotado prestaciones por desempleo, la duración del subsidio dependerá de la existencia o no de responsabilidades familiares, la edad de la persona beneficiaria y la duración de la prestación de desempleo contributiva.

En caso de carecer de responsabilidades familiares, la duración máxima siempre será de 6 meses, aunque se exige que la previa prestación por desempleo haya tenido una duración de 360 días o más en caso de tener menos de 45 años, mientras que, si ha alcanzado esa edad, el límite mínimo es de 120 días. La edad de la persona solicitante deja de ser relevante en caso de que tenga responsabilidades familiares, si bien en tal caso varía la duración del subsidio en atención a la que alcanzara la prestación de desempleo agotada, por lo que, de haberse percibido la prestación por desempleo durante 120 días o más, la duración máxima del subsidio se extiende hasta los 24 meses, ampliándose hasta los 30 meses en caso de que la duración de esta haya alcanzado los 180 días o más. En fin, la reducción de los supuestos protegidos se proyecta en la formulación del precepto, haciéndolo más sistemático.

En caso de que la persona beneficiaria del subsidio se encuentre en situación legal de desempleo sin tener cubierto el periodo necesario para generar prestación contributiva, pero acredite un mínimo de 90 días cotizados, la duración máxima del subsidio está en función del periodo de ocupación cotizada y, de manera más matizada, de la existencia o no de responsabilidades familiares. En este sentido, con independencia de que la persona solicitante tenga o no responsabilidades familiares –en este punto, la nueva norma es más precisa que el [RDL 7/2023](#), que ligaba estos supuestos incorrectamente a la ausencia de responsabilidades familiares, cuando lo que sucede realmente es que es indistinto que las haya o no–, si acredita 90 días cotizados, el subsidio alcanzará los 3 meses, mientras que, si son 120 los días cotizados, el subsidio se percibirá durante 4 meses, que serán 5 meses si se acreditan 150 días de cotización. La existencia de responsabilidades familiares cobra suma relevancia en la determinación de la duración del subsidio cuando el periodo de ocupación cotizada sea de 180 días o más, por cuanto, de no tenerlas, este alcanzará los 6 meses, pero, en caso contrario, se extenderá hasta los 21 meses. Aunque no se trata de un cambio de gran relieve, es de destacar que, aunque el [RDL 2/2024](#) no introduce cambios sustanciales respecto del [RDL 7/2023](#), además de la mejora de redacción en el sentido apuntado, cambia la expresión del periodo cotizado de meses a días. Por lo demás, la norma precisa que las cotizaciones empleadas para generar el derecho al percibo del subsidio no podrán ser utilizadas para el reconocimiento de futuros derechos de prestación o subsidio, es decir, que «se consumen» en la generación del subsidio.

Dado que la nueva norma reconoce la posibilidad de percibir el subsidio a personas sin responsabilidades familiares, pero es esta una circunstancia activa, que además tiene gran relevancia en la duración del subsidio, en ambas situaciones determinantes de su percibo, introduce una «previsión pasarela», permitiendo a la persona beneficiaria acreditarlas en un momento posterior, siempre que sea dentro de los 12 meses desde que se produce el hecho causante. En tal caso, se ampliará la duración del subsidio hasta la que corresponda en

atención a la prestación de desempleo agotada o hasta los 21 meses en caso de que la persona beneficiaria lo sea por acreditar cotizaciones de al menos 180 días.

Dado que la nueva norma reconoce la posibilidad de percibir el subsidio a personas sin responsabilidades familiares, pero es esta una circunstancia activa, que además tiene gran relevancia en la duración del subsidio, en ambas situaciones determinantes de su percibo, introduce una «previsión pasarela», permitiendo a la persona beneficiaria acreditarlas en un momento posterior, siempre que sea dentro de los 12 meses desde que se produce el hecho causante

Por lo que respecta a la cuantía del subsidio, el nuevo [artículo 278 de la LGSS](#) introduce importantes novedades. Así, por una parte, establece la cuantía mediante la aplicación de un porcentaje decreciente a medida que avanza el periodo de percibo, como sucede con la prestación contributiva, y ya no a través de un porcentaje fijo, como hacía la regulación precedente. Esta fórmula tiene como objeto «estimular» a las personas beneficiarias a buscar

un empleo mediante la herramienta que constituye la pura necesidad material, lo que supone de algún modo responsabilizarlas de carecer de empleo, obviando de manera poco razonable que en ello inciden factores externos de peso. Con todo, lo cierto es que los nuevos valores porcentuales superan de manera apreciable el que se establecía con anterioridad, lo que sin duda resulta una mejora directa. En este sentido, en la nueva regulación, la cuantía del subsidio se obtiene aplicando sobre el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) los porcentajes del 95 % durante los 180 primeros días, el 90 % desde el día 181 al 360 y el 80 % desde el día 361 en adelante. A tenor de que la regulación anterior a la reforma fijaba como cuantía única el 80 % del IPREM, no puede sino concluirse que se ha incrementado de manera notable. Por lo demás, es de destacar que la redacción dada al precepto por el [RDL 2/2024](#) no recoge la ponderación en atención de las horas trabajadas minorativa de la cuantía de la prestación que previera el [RDL 7/2023](#), lo que supone una mejora adicional respecto de la frustrada regulación.

5. La voluntad del [RDL 2/2024](#) de limitar los supuestos de percibo del subsidio a los dos expuestos ha determinado que, cuando fuera de estos se mantiene alguno de los preexistentes ex artículo 274 –lo que sucede, y no solo de forma episódica– trate de acentuarse su singularidad formal para marcar diferencias con el supuesto general. Es el caso del subsidio por desempleo para mayores de 52 años que cumplan todas las condiciones para acceder a la jubilación, salvo la edad, y se encuentren en alguno de los supuestos del [artículo 274 de la LGSS](#). Antes de la reforma,

La voluntad del [RDL 2/2024](#) de limitar los supuestos de percibo del subsidio a los dos expuestos ha determinado que, cuando fuera de estos se mantiene alguno de los preexistentes ex artículo 274 –lo que sucede, y no solo de forma episódica– trate de acentuarse su singularidad formal para marcar diferencias con el supuesto general

este «subsidio de prejubilación» se incluía en el propio [artículo 274 de la LGSS](#), junto con los restantes supuestos, definiendo sus condiciones básicas por remisión a las generales. No obstante, en la nueva redacción –lo mismo sucedía en el malogrado [RDL 7/2023](#)–, este supuesto se quiere separar de los generales para incluirse en un precepto distinto, con objeto de tratar de marcar su diferencia. Este es el [artículo 280 de la LGSS](#), que regula en exclusiva el subsidio para mayores de 52 años, si bien no puede ocultar su vinculación esencial con los supuestos «ordinarios», pues sigue remitiéndose al [artículo 274.1](#) para definir su supuesto básico de hecho. De este modo, el nuevo [artículo 280 de la LGSS](#), salvo esta y otras remisiones, especifica los elementos de esta submodalidad de subsidio, en lo que no es sino otro intento de marcar una diferencia que, como regla general, no se considera que sea realmente tan acusada.

Con todo, es cierto que tras la reforma también puede identificarse algún aspecto material de relieve en el que difiere de los supuestos generales, pero, sin embargo, se produce, no ya porque en este subtipo haya cambiado la regulación, sino precisamente porque no lo

ha hecho. En este sentido, el incremento de la cuantía de la prestación asistencial operado por la norma reformista no ha alcanzado al colectivo de mayores de 52 años, al que se le sigue reconociendo una prestación de cuantía mensual del 80 % del IPREM.

Por otra parte, también quiere destacarse, en relación con la cotización de la entidad gestora por la contingencia de jubilación en estos supuestos, que el [RDL 2/2024](#) establece, de forma continuista con la regulación previa, que se tomará como base de cotización el 125 % de la base mínima de cotización del régimen general que esté vigente, con lo que trata de compensar la escasa tasa real de inserción de este colectivo. No obstante, la fijación de dicha base sí constituye una mejora respecto de la regulación que preveía el frustrado [RDL 7/2023](#), que la fijaba en el 100 % de la base mínima de cotización en el régimen general –con reducción progresiva–, siendo de destacar que esta fue una de las razones que determinó que decayera.

6. Resulta de sumo interés la regulación del régimen de compatibilidad de la percepción del subsidio con el trabajo por cuenta ajena, establecido en los [apartados 2 y 3 del artículo 282](#), que es una de las novedades más relevantes que aporta el [RDL 2/2024](#) –y que también recogía el [RDL 7/2023](#)– y que la norma toma de la propuesta de normativa reguladora del subsidio que elaborara el Ministerio de Economía. Como regla general, la nueva regulación, en relación tanto con el subsidio como con la prestación por desempleo, establece su incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia, así como con la percepción de prestaciones contributivas, salvo que sean compatibles con el trabajo que las generó. No obstante, con relación al trabajo por cuenta ajena, el [artículo 282.3](#) prevé respecto del subsidio un régimen específico de compatibilidad muy amplio, que alcanza tanto el trabajo a tiempo parcial –sea una o varias relaciones laborales– como el trabajo a tiempo completo.

Con relación al trabajo por cuenta ajena, el artículo 282.3 prevé respecto del subsidio un régimen específico de compatibilidad muy amplio, que alcanza tanto el trabajo a tiempo parcial –sea una o varias relaciones laborales– como el trabajo a tiempo completo

En tal caso, a efectos de marcar diferencias con el subsidio ordinario, dado el impacto de esta compatibilidad en la lógica de la prestación, cambia su denominación a «complemento de apoyo al empleo». La duración de este complemento es en todo caso de 180 días, calculándose su cuantía por aplicación de un porcentaje sobre el IPREM en función de la jornada pactada y del trimestre de percepción del subsidio, sin que posteriores cambios de jornada o situaciones de pluriempleo sobrevenidas la alteren.

La siguiente tabla, que se reproduce para facilitar la comprensión de lo que seguidamente se expondrá, expresa los elementos y la fórmula de cálculo del complemento:

Trimestre en el que se encuentra la persona perceptora en relación con el inicio del subsidio	CAE. Tiempo completo (% IPREM)	CAE. Tiempo parcial más o igual al 75 % de la jornada (% IPREM)	CAE. Tiempo parcial del 75 % al 50 % de la jornada (% IPREM)	CAE. Tiempo parcial menos del 50 % de la jornada (% IPREM)
1.º trimestre	80	75	70	60
2.º trimestre	60	50	45	40
3.º trimestre	40	35	30	25
4.º trimestre	30	25	20	15
5.º trimestre y ss.	20	15	10	5

Como puede observarse, se fijan porcentajes descendentes, siguiendo el criterio aplicado para el cálculo de otras prestaciones, en virtud del cual su cuantía va disminuyendo a medida que avanza temporalmente su percepción. No obstante, en aquellas, como se apuntaba con anterioridad, el objetivo es que tal montante decreciente tenga un papel «activador» de la persona perceptora, es decir, que sea una suerte de medida de presión –sin duda controvertida, pues implica partir de que, con alcance general, la situación es al menos en parte voluntaria– para agilizar su regreso al trabajo. Sin embargo, la diferente dinámica del complemento de apoyo al empleo hace menos comprensible que se penalice con tan drástica reducción de la cuantía el acceso en trimestres sucesivos, máxime cuando la norma permite sin restricciones que se solicite en cualquier momento. Esta reducción determinará que lo «atractivo» sea, en su caso, solicitarlo en el primer trimestre, no cuando estos avanzan, más aún porque consume días de duración del subsidio. Con todo, resulta más paradójica todavía la relación que se establece entre subsidio y jornada de trabajo realizada, puesto que, en contra de lo que la lógica apuntaría, se reconoce un subsidio de mayor cuantía cuanto mayor es la jornada trabajada y, en consecuencia, más elevado es el salario que se percibe por ella. Realmente, si la finalidad del subsidio –aunque sea «camuflado» como complemento de apoyo al empleo– es hacer frente a situaciones de imperiosa necesidad, es evidente que con el complemento de apoyo al empleo esta queda desnaturalizada, si bien la dura realidad que supone la existencia de «trabajadores pobres» hace perfectamente verosímil que existan situaciones de necesidad económica aun trabajando. Dicho esto, lo cierto es que el cambio de

Resulta más paradójica todavía la relación que se establece entre subsidio y jornada de trabajo realizada, puesto que, en contra de lo que la lógica apuntaría, se reconoce un subsidio de mayor cuantía cuanto mayor es la jornada trabajada y, en consecuencia, más elevado es el salario que se percibe por ella

nombre precisamente busca cortar vínculos con la figura en la que tiene origen, pero aun así debería mantener la lógica dentro del sistema, que en este caso se diluye.

El mantenimiento del complemento de apoyo al empleo está supeditado a la existencia de relación laboral, por lo que la extinción o suspensión de esta lo suspende, y es por ello que la persona beneficiaria debe comunicar tal circunstancia a la entidad gestora en el plazo de 15 días. En tales casos, se establece un puente a la percepción del subsidio ordinario, pues podría reanudarse como tal si se cumplen los requisitos exigidos ex [artículo 274 de la LGSS](#). En caso de que la extinción no sea completa, sino que subsista una o varias relaciones laborales, la persona beneficiaria seguirá percibiendo el complemento, aunque recalculando su cuantía en función de la jornada realizada.

En cualquier caso, no toda relación laboral da lugar al percibo del complemento, y así se definen unos supuestos en los que, como cautela frente al fraude, no podrá compatibilizarse el subsidio con un trabajo por cuenta ajena. Estas situaciones se producen cuando la empresa contratante tenga autorizado un expediente de regulación de empleo –se entiende que temporal, pero se considera que lo adecuado sería que la norma respetara la denominación real de esta institución jurídica, que es reducción de jornada o suspensión por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción– o si es una contratación realizada por una empresa en la que la persona beneficiaria ha trabajado en los 12 meses anteriores. Tampoco es compatible en el caso de relaciones laborales suspendidas por expediente de regulación de empleo –temporal– o del Mecanismo RED –excepción que constituye una novedad del [RDL 2/2024](#), pues no se incluía en el [RDL 7/2023](#)–, ni cuando se trata de contrataciones que afectan al cónyuge, ascendientes o descendientes y demás parientes por consanguineidad, afinidad o adopción, hasta segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de órganos de administración de entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, y las que se produzcan con estos.

7. Por lo demás, también la regulación de 2024 introduce novedades respecto del régimen de compatibilidades e incompatibilidades del subsidio ordinario. Así, se establece su compatibilidad con la percepción de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas de asistencia social, así como con las prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, salvo de jubilación –puntuación esta que añade el [RDL 2/2024](#) respecto del [RDL 7/2023](#)–. También lo es con la realización de prácticas formativas, prácticas académicas externas de programas de formación profesional y formación en el trabajo.

Por el contrario, el subsidio es incompatible con las medidas de protección social aplicables a las personas trabajadoras afectadas por el Mecanismo RED y por expedientes temporales de regulación de empleo.

8. Por lo demás, aunque la exposición de motivos de la norma declara la voluntad de circunscribir el subsidio a las situaciones de pérdida de un empleo anterior o agotamiento de la prestación contributiva, se trata de una desiderata realmente incumplida, puesto que, como se ha expuesto, se mantienen submodalidades y se introducen variantes que extienden su ámbito aplicativo. Así, la propia exposición de motivos admite que «como excepción» se reconoce el subsidio en situaciones distintas a las previstas en el [artículo 274](#). La primera de estas situaciones es la de las personas emigrantes que retornan a España. Este supuesto se encontraba regulado en el [artículo 274.1 c\) de la LGSS previo a la reforma](#), pero la voluntad simplificadora del [RDL 2/2024](#), y el consiguiente carácter de excepción que otorga a todo supuesto distinto del agotamiento de la prestación por desempleo o la insuficiencia de cotizaciones para acceder a la misma ex [artículo 274 de la LGSS](#), ha determinado su exclusión del texto articulado.

No obstante, dado que se trata de un supuesto que carece de protección mediante otras vías, puesto que tradicionalmente ha sido protegido a través del subsidio, se ha mantenido dentro de su ámbito de tutela. Con todo, con la intención de separarlo de los supuestos ordinarios y acentuar formalmente el carácter excepcional que la norma quiere darle, la nueva regulación lo ha ubicado fuera del [capítulo III del título III de la LGSS](#), en el que se regula esta medida, remitiéndolo a una disposición adicional, que, por cierto, como es lógico realiza reiteradas remisiones a los preceptos reguladores del subsidio. De

La primera de estas situaciones es la de las personas emigrantes que retornan a España. Este supuesto se encontraba regulado en el artículo 274.1 c) de la LGSS previo a la reforma, pero la voluntad simplificadora del RDL 2/2024, y el consiguiente carácter de excepción que otorga a todo supuesto distinto del agotamiento de la prestación por desempleo o la insuficiencia de cotizaciones para acceder a la misma ex artículo 274 de la LGSS, ha determinado su exclusión del texto articulado

Aunque la exposición de motivos de la norma declara la voluntad de circunscribir el subsidio a las situaciones de pérdida de un empleo anterior o agotamiento de la prestación contributiva, se trata de una desiderata realmente incumplida, puesto que, como se ha expuesto, se mantienen submodalidades y se introducen variantes que extienden su ámbito aplicativo

este modo, la [disposición adicional quincuagésima séptima](#) establece los requisitos exigidos para percibir la prestación asistencial para personas emigrantes retornadas, que son, básicamente, estar desempleadas, inscritas como demandantes de empleo y haber suscrito el acuerdo de actividad, carecer de rentas, haber trabajado en el país de procedencia al menos 12 meses en los últimos 6 años desde su salida de España y no tener reconocida prestación por desempleo en el país de emigración, siendo la duración máxima del subsidio en este caso de 18 meses. Nuevo, no en el [RDL 7/2023](#).

9. La segunda modalidad «excepcional» introducida *ex novo* por el [RDL 2/2024](#) –tampoco figuraba en el [RDL 7/2023](#)– es la de las personas víctimas de violencia de género o sexual. En estos casos, la razón de esta nueva incorporación es ofrecer un cauce de protección a este colectivo, dada la derogación del [Real Decreto 1369/2006](#), que regula el programa de renta activa de inserción para personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que les daba cobertura hasta ese momento. Sin embargo, al igual que en el supuesto anterior, la norma quiere remarcar su carácter excepcional también formalmente, razón por la que no lo incluye en el texto articulado, sino que lo ubica en una disposición adicional. De este modo, a tenor de la nueva [disposición adicional quincuagésima octava de la LGSS](#), para el percibo del subsidio en este supuesto se exige, además de ser víctima de género y/o sexual de conformidad con las Leyes orgánicas [1/2004, de 28 de diciembre](#), de medidas de protección integral contra la violencia de género, y [10/2022, de 6 de septiembre](#), de garantía integral de la libertad sexual, no tener derecho a prestación contributiva, no haberse beneficiado de tres derechos del programa de renta activa de inserción, salvo que hayan transcurrido 6 años desde el primero, estar inscrita como demandante de empleo y haber suscrito el acuerdo de actividad, y carecer de rentas en los términos del [artículo 275 de la LGSS](#). Nuevo, no en el [RDL 7/2024](#).

La segunda modalidad «excepcional» introducida *ex novo* por el [RDL 2/2024](#) –tampoco figuraba en el [RDL 7/2023](#)– es la de las personas víctimas de violencia de género o sexual. En estos casos, la razón de esta nueva incorporación es ofrecer un cauce de protección a este colectivo, dada la derogación del [Real Decreto 1369/2006](#), que regula el programa de renta activa de inserción para personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que les daba cobertura hasta ese momento

10. Tras este breve examen de la nueva regulación del subsidio por desempleo, puede concluirse que, básicamente, cumple los objetivos que expresa el [RDL 2/2024](#) en su título, consistentes en la simplificación y la mejora de esta prestación. Con todo, esos objetivos admiten diversos niveles y grados, y son relativos, siendo imposible no examinarlos desde tal prisma. Así, por lo que respecta a la simplificación, hay que reconocer que la nueva regulación avanza hacia la simplificación de los supuestos que dan lugar al subsidio respecto de la previa. Con todo, como se ha apuntado en el examen de la reforma, realmente no se lleva a cabo una reducción de supuestos tan significativa como se pretende hacer creer. Es más, pese a que el preámbulo de la norma reformista se expresa en términos opuestos, se considera que, realmente, no se ha pretendido llevar a efecto una racionalización y simplificación plena, pues ello hubiera supuesto reservar el subsidio exclusivamente para los supuestos previstos en el [artículo 274.1](#), derivando todas las restantes situaciones antes cubiertas hacia el ingreso mínimo vital. En este punto, por tanto, el malogrado [RDL 7/2023](#) parecía tomarse más en serio el objetivo de la simplificación y racionalización, puesto que

sí consumaba tal esquema de tutela, por lo que lograba reducir en mayor medida los colectivos perceptores de la prestación asistencial. Es por ello por lo que, en orden a la simplificación del subsidio, el [RDL 2/2024](#) supone un retroceso respecto de la frustrada norma de 2023, dado que, aun camuflados como modalidades excepcionales, lo cierto es que no solo mantiene supuestos más allá de los previstos en el [artículo 274.1](#), sino que incluso amplía el número de colectivos potencialmente beneficiarios.

Por lo que respecta a la mejora del subsidio, aunque desde una concepción abstracta los cambios en positivo no tienen más límite que lo razonable, pues la perfección no existe, se considera, en una valoración general, que tal objetivo sí se ha cumplido. En este sentido, el [RDL 2/2024](#) ha ampliado el ámbito subjetivo del subsidio para alcanzar a personas menores de 45 años sin responsabilidades familiares en caso de agotamiento de la prestación por desempleo –y también, aún no aludidas en este editorial, a personas trabajadoras eventuales agrarias y transfronterizas de Ceuta y Melilla–, ha unificado a un mínimo de 90 días el periodo mínimo cotizado a efectos del supuesto de insuficiencia de cotizaciones para percibir la prestación contributiva, ha incrementado la cuantía de la prestación, ha mejorado la sistemática de la duración, ha redefinido extensivamente la unidad familiar y ha eliminado el periodo de espera de 1 mes, entre otras mejoras. Otros cambios más técnicos que se introducen con relación al subsidio se consideran adecuados, pues lo es, sin duda, la eliminación del periodo de espera de 1 mes, y se considera que son efectivos, sin ser obstativos para la persona beneficiaria, los nuevos cauces de control establecidos.

En orden a la simplificación del subsidio, el [RDL 2/2024](#) supone un retroceso respecto de la frustrada norma de 2023, dado que, aun camuflados como modalidades excepcionales, lo cierto es que no solo mantiene supuestos más allá de los previstos en el artículo 274.1, sino que incluso amplía el número de colectivos potencialmente beneficiarios

Por lo demás, es importante destacar que en el proceso de adopción de esta reforma ha habido un efectivo proceso de diálogo social, además de haber quedado diluida la polémica existente cuando se gestó el [RDL 7/2023](#) derivada de la existencia de dos borradores con enfoques considerablemente dispares, de los Ministerios de Trabajo y de Economía, que lo empañaron.

En cualquier caso, aunque lo apunta la norma, pero es imprescindible materializarlo, es esencial que se refuerce y mejore la conexión del subsidio de desempleo con políticas activas de empleo que sean realmente efectivas, que son la eterna asignatura pendiente en España, pues es condición necesaria para que su percepción sea solo una situación episódica para las personas beneficiarias. Otra cuestión muy importante que apunta la norma, que será imprescindible llevar a efecto de forma eficaz, es la evaluación de sus resultados, que en su caso requerirá realizar de forma dinámica los ajustes que resulten oportunos.

Por lo demás, se echa en falta que la nueva regulación no haya tenido en cuenta el enfoque de género, que, sin duda, es necesario incorporar a esta prestación asistencial. Atendiendo a las estadísticas del mes de junio de 2024, las perceptoras del subsidio por desempleo superan la cifra de los perceptores en casi 100.000 personas (398.887 –mujeres– frente a 300.518 –hombres–), y aunque son mayoría en todos los tramos de edad (excepto de 16 a 19 años), la diferencia más acusada se produce en los que corresponden a los periodos de crianza de la prole, con diferencias que llegan a 15.535 beneficiarias más que beneficiarios en la franja de 35 a 39 años. Esta cifra revela una realidad social, que es que las madres se hacen cargo de los hijos e hijas en procesos de separación y divorcio, y, por tanto, está reflejando la situación de familias monoparentales formadas por la madre y los hijos e hijas que (sobre)viven con el subsidio de desempleo. De este modo, las estadísticas proporcionan una información que revela un claro sesgo de género que no puede ser obviado por la configuración de la norma, y que debe implicar su atención específica en orden a su corrección.

Esta cifra revela una realidad social, que es que las madres se hacen cargo de los hijos e hijas en procesos de separación y divorcio, y, por tanto, está reflejando la situación de familias monoparentales formadas por la madre y los hijos e hijas que (sobre)viven con el subsidio de desempleo

Cómo citar: Miñarro Yanini, M. (2024). La nueva regulación del subsidio por desempleo ex Real Decreto-Ley 2/2024: una modificación en clave de mejora (con parcial sensación de *déjà vu*). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 482, 7-22. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.23495>