



Apuntes

Nota sobre la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo (RD Ley 7/2023)

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2024/01
Enero de 2024

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Nota sobre la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo (RD Ley 7/2023)

Miguel Ángel García Díaz (URJC y Fedea)
Diciembre de 2023

1.- Introducción

La economía española mantiene en la historia reciente una elevada tasa de desempleo (con un promedio del 15,9% durante el periodo 2002-2023), muy superior al promedio de los países de la Unión Europea (en torno al 9% en el mismo periodo). Si bien se ha reducido en los últimos años (hasta el 12,4% en 2023), esta tasa sigue en un nivel preocupante tanto por lo que implica en la calidad de vida de las personas que la sufren (unos 2,9 millones en la actualidad) como por su incidencia en el potencial de crecimiento de la economía española.

El sistema español de protección de las personas en desempleo, incluyendo prestaciones económicas y las llamadas políticas activas de empleo, tiene un diseño complejo y está distribuido entre varios organismos y administraciones públicas. Dentro de las prestaciones económicas hay tres tipos: i) las prestaciones contributivas y asistenciales gestionadas por el Servicio de Empleo Estatal (SEPE), ii) el Ingreso Mínimo Vital, competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y iii) las rentas mínimas de las comunidades autónomas¹. El diseño y gestión de las políticas activas de empleo (orientación e intermediación, formación e incentivos al empleo) son competencias compartidas por el SEPE y las comunidades autónomas.

El RD Ley 7/2023, de 20 de diciembre de 2023, recoge, entre otras cuestiones, una reforma de las prestaciones incluidas en el nivel asistencial de la protección a las personas desempleadas gestionada por el Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE). El contenido de la norma está relacionado con la Reforma 10 “simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo”, encuadrada en el componente 23 (Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico resiliente e inclusivo) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español.

Lo autores de la norma consideran que la Reforma 10 se concreta en *“la simplificación de la regulación para permitir una mayor flexibilidad en el acceso y una minoración de las cargas administrativas de manera que se facilite al ciudadano y a las empresas el conocimiento del mismo y la tramitación de las prestaciones, y se permita que el Servicio Público de Empleo Estatal implemente una mayor automatización de los subsidios de forma similar al de las prestaciones contributivas; la vinculación de esta protección con el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son*

¹ Con la información oficial disponible es muy complicado conocer la actual cobertura de las diferentes prestaciones, porque si bien se dispone de la gestionada por el SEPE, en el resto se observa tardanza en su publicación y amplia dispersión de las fuentes.

personas en situación de desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones que posibiliten su reinserción; el acceso garantizado a los servicios de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a las personas beneficiarias del nivel asistencial de la protección por desempleo; la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad; la prevención de los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, ya que, al regularse dentro del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, se trataría de una prestación de Seguridad Social vinculada a la existencia de unas cotizaciones previas, y, por último, la consolidación de un modelo que siga la línea del modelo de protección de los países de nuestro entorno, y con la posición en la materia del Consejo de Europa”.

Esta reforma es continuación de la Ley de Empleo (Ley 3/2023) y de la regulación de los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad (RD-ley 1/2023)² que forman parte también del componente 23 mencionado. Estas medidas fueron analizadas en su momento por García Díaz (2023).³

2.- Contenido

Las novedades que la norma introduce se pueden agrupar en tres grandes apartados: mejora del subsidio por desempleo, compatibilidad de la prestación con el empleo y medidas de reinserción laboral y mejora de la empleabilidad.

a) Subsidio por desempleo del SEPE

El SEPE dispone de dos tipos de prestaciones económicas, las denominadas contributivas exigen un periodo mínimo de cotización (6 o 12 meses dependiendo de si el trabajador tiene o no cargas familiares) y tienen una cuantía relacionada con la base de cotización del beneficiario con un límite máximo. El subsidio asistencial, sin embargo, tiene una cuantía única y, en términos generales, se dirige a personas en desempleo que hayan agotado la prestación contributiva y no dispongan de otras rentas superiores al 75% del SMI. Para calcular su cuantía no se tiene en cuenta la renta de la unidad familiar, salvo que se tengan responsabilidades familiares⁴, de manera que es factible la percepción del subsidio por desempleo con cualquier nivel de renta de la unidad familiar.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-5365>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-625>

³ https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-30.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio
https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-01.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

⁴ A los efectos del subsidio por desempleo, se consideran responsabilidades familiares tener a su cargo a su cónyuge o a algún hijo o hija por naturaleza o adopción que sea menor de 26 años o mayor con discapacidad o personas menores acogidas, si conviven o dependen económicamente del solicitante y no tienen rentas mensuales superiores al 75 % del SMI, sin contar la parte proporcional de dos pagas

Las prestaciones económicas pagadas por el SEPE en promedio mensual en 2022 fueron 1,76 millones con una tasa de cobertura del 55,3% del número de desempleados EPA. De ellas, el 50,1% (0,88 millones) correspondieron a subsidios y un 6% a la Renta Activa de Inserción (0,11 millones), que funciona con criterios bastante similares al subsidio. Merece la pena destacar que tres de cada cuatro personas receptoras del subsidio y la RAI tienen más de 50 años.

Prestaciones económicas por desempleo SEPE (2022)
Promedio mensual

	Total	Contributivo	Asistencial				RAI
			Total	subsidio ordinario	Subsidio de trabajadores eventuales agrarios	Renta agraria	
perceptores	1.761.916	773.227	882.585	718.189	87.566	76.830	106.103
% total	100,0	43,9	50,1	40,8	5,0	4,4	6,0

Elaboración propia a partir de Boletín anual de estadísticas del Ministerio de Trabajo

Las principales modificaciones en este capítulo incluidas en la nueva norma son las siguientes:

→ Incremento significativo del número de perceptores al ampliar el derecho al subsidio por desempleo a:

- Las personas menores de 45 años sin responsabilidades familiares que hayan agotado la prestación por desempleo con una duración igual o superior a 360 días. La duración máxima de la percepción del subsidio será de 6 meses (artículo 4).
- Trabajadores que hayan cotizado al menos tres meses (antes seis meses), se encuentren en situación de desempleo y no tengan el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la prestación contributiva. Percibirán el subsidio tantos meses como hayan cotizado cuando no se acrediten la existencia de cargas familiares. Con cargas familiares se percibirá el subsidio un máximo de 21 meses con 6 meses cotizados (artículo 4).
- Se amplía a todo el territorio nacional el derecho a subsidio de los trabajadores agrarios eventuales, a la vez que se eliminan las restricciones anteriores sobre la duración de la prestación contributiva y sobre el cómputo recíproco de los periodos de ocupación cotizada como eventual agrario para el acceso al subsidio por cotizaciones insuficientes. La norma incluye también la unificación de los procedimientos para acceder a las ayudas para los trabajadores del campo, como son el subsidio y la renta agraria (artículo 15).

En todos los casos se mantiene la exigencia de que la renta individual no supere un determinado umbral, sin tener en cuenta la de la unidad familiar si el beneficiario estuviera integrado en una.

extraordinarias, siempre que la suma de los ingresos de todos los miembros de su unidad familiar así constituida, dividida entre el número de componentes de la misma, no supere dicha cantidad.

→ En el capítulo de acceso al subsidio con responsabilidades familiares, se mantiene considerar que la unidad familiar está compuesta por la persona solicitante o beneficiaria, su cónyuge 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, pero se algunas modificaciones:

- Abre la posibilidad de acceder al subsidio a solicitantes que superando su renta individual el 75% tengan personas a su cargo sin renta o con cuantías inferiores a ese límite. Con la norma anterior no podían acceder a la prestación con responsabilidades familiares.
- Endurece el acceso a las unidades familiares en las que haya varios miembros con rentas superiores al 75%, ya que anteriormente no se tenía en cuenta para hacer el cómputo (suma de renta dividido entre el número de componentes) a los miembros que superaran este límite.
- Se incluye a la pareja de hecho como parte de la unidad familiar.

→ Ordenamiento de los periodos máximos de percepción del subsidio cuando se haya agotado la prestación contributiva según se acredite o no responsabilidades familiares (6 meses cuando no se acrediten y 24 o 30 meses para los segundos dependiendo de la duración de la prestación económica por desempleo agotada) (artículo 7)

→ Aumenta la cuantía máxima del subsidio hasta el 95% del IPREM (570 euros en 2023) los primeros ciento ochenta días (actualmente el 80%; 480 euros en 2023), para disminuir al 90% desde el día ciento ochenta y uno al día trescientos sesenta, y al 80% a partir del trescientos sesenta y uno (artículo 8)

Para los trabajadores mayores de 52 años se mantiene en el 80 por ciento del IPREM (480 euros en 2023) y el criterio de renta individual para el acceso a la prestación.

→ Se reduce de forma progresiva la base de cotización de las personas mayores de 52 años receptoras del subsidio por desempleo desde el 125% al 100% de la base mínima (SMI anual periodificado en 12 meses) en el periodo 2024-2027 (Disposición transitoria tercera y nuevo art. 280.9 de la LGSS modificado por el RDL)

→ Se simplifica la solicitud de prórroga del subsidio al permitir la presentación de una declaración responsable del receptor sobre las responsabilidades familiares y la carencia de renta, a la espera de la posterior comprobación por el gestor de la información facilitada.

b) Compatibilidad del cobro del subsidio con el empleo

La norma (artículo 11) mantiene que la prestación por desempleo será incompatible con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando éste se realice a tiempo parcial y se haya solicitado la compatibilidad por el trabajador, pero en la práctica incorpora la posibilidad de cobrar una parte del subsidio (denominado complemento de apoyo al empleo) durante un máximo de 180 días cuando la persona receptora se incorpore al mercado laboral aunque sea con un contrato a tiempo completo.

El complemento de apoyo al empleo disminuye desde el 80 al 20 por ciento de la cuantía del subsidio dependiendo del trimestre de percepción de la prestación en el que se encuentre cuando se realice el trabajo y de la duración de la jornada del contrato (ver tabla adjunta).

Complemento de apoyo al empleo (CAE) RD ley 7/2023				
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

Así una persona con contrato a tiempo completo podrá añadir al salario entre 120 euros y 480 euros al mes dependiendo del momento temporal de percepción del subsidio en el que se encuentre.

La prestación y el subsidio por desempleo serán también compatibles con la percepción de prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, y de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública.

c) Medidas de reinserción laboral y mejora de la empleabilidad

El RD ley mantiene las ya conocidas obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo: búsqueda activa de empleo mediante la suscripción de un acuerdo de actividad (artículo 3 de la Ley Empleo 3/2023), la participación en actuaciones de mejora de la ocupabilidad determinados por los servicios de empleo competentes, en su caso dentro de un itinerario de inserción, y aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios de empleo⁵. Tan sólo

⁵ Artículo 3 de la Ley de Empleo:

g) Colocación adecuada: Se considerará adecuada, la colocación en la profesión demandada por la persona trabajadora, de acuerdo con su formación, características profesionales, experiencia previa o intereses laborales y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas.

La colocación que se ofrezca deberá ser indefinida y con un salario, en ningún caso, inferior al salario mínimo interprofesional.

En el marco del acuerdo de actividad voluntariamente aceptado, también será colocación adecuada, la que sea convenida dentro del itinerario de inserción, incluida la colocación de duración determinada regulada en el artículo 15.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre y la colocación a tiempo parcial. Solamente en este marco, será adecuada la colocación que se ofrezca en una localidad que no sea la de residencia de la persona trabajadora.

se añade como nueva obligación presentar anualmente la declaración correspondiente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se añade como recordatorio “que las personas beneficiarias del subsidio por desempleo tendrán garantizado, en todo caso, el acceso al itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil previsto en la Ley de Empleo”

En cuanto a la suspensión del derecho a percibir la prestación la nueva norma añade algunos criterios:

- Cuando los beneficiarios de las prestaciones por desempleo incumplan la obligación de presentar, en los plazos establecidos, los documentos que les sean requeridos por la entidad gestora, siempre que los mismos puedan afectar a la conservación del derecho a las prestaciones.
- Durante los períodos en los que los beneficiarios no figuren inscritos como demandantes de empleo en el servicio público de empleo competente (autonómico)
- Durante los periodos en los que, de acuerdo con la comunicación del Servicio Público de Empleo competente, se incumpla o suspenda el acuerdo de actividad.

La redacción de la norma vigente antes del RD-ley, no obstante, tenía un contenido bastante similar “Serán beneficiarios del subsidio los desempleados que, figurando inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, carezcan de rentas en los términos establecidos ...”

Por último, el RD ley prevé una evaluación de la reforma del sistema asistencial de desempleo en la que participarán distintos ministerios (DA cuarta): “Una vez transcurridos dos años desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, el Gobierno creará una comisión interministerial con el objetivo de evaluar los efectos de la reforma del nivel asistencial de desempleo contemplado en esta norma, así como estudiar la armonización de las prestaciones económicas de naturaleza asistencial del sistema de la Seguridad Social. Esta comisión estará integrada por los Ministerios de Trabajo y Economía Social, de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Economía, Comercio y Empresa y de Hacienda y Función Pública.

3.- Conclusiones

El RD-ley 7/2003, de 19 de diciembre en el que se incluye la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, se ha elaborado para cumplir con el componente 23 del Plan de Recuperación y Resiliencia, que forma parte de los compromisos exigidos para cobrar el cuarto plazo (10.000 millones de euros) de los recursos financieros asignados a España.

La exposición de motivos del RD-ley explicita que *“Estas reformas, en suma, vienen a favorecer de manera transversal el objetivo de un mercado de trabajo inclusivo y resiliente y responden con coherencia a las políticas públicas para hacer el mercado más*

dinámico y con capacidad de respuesta para hacer frente a desafíos como el reto demográfico y las transiciones verde y digital”

Durante el periodo de elaboración se ha mantenido un cierto debate sobre la posible tensión entre dos objetivos que en la práctica deberían ser compatibles: la cobertura de las necesidades de las personas en desempleo y su incentivación para acceder a un empleo, intentando evitar la creación de trampas de la pobreza o el uso ineficiente de los recursos públicos. Realizada una lectura detallada de la norma, se observan avances en el segundo de los objetivos mencionados, si bien parece haberse priorizado reforzar el primero de ellos sin tener en cuenta en exceso el conjunto de prestaciones existentes dirigidas a las personas en desempleo de larga duración.

- La opción elegida avanza en la generación de incentivos para la búsqueda y aceptación de empleo por las personas que perciben el subsidio por desempleo, al permitir durante 180 días el cobro del salario junto con una parte del subsidio. Esta decisión evita el fuerte desincentivo existente anteriormente para aceptar un empleo derivado del menor beneficio neto obtenido por el perceptor en términos de renta neta y esfuerzo realizado.

La relación inversa aplicada entre el porcentaje de subsidio percibido y la antigüedad cobrando el subsidio, es decir, se recibe una menor parte del subsidio a medida que aumenta el tiempo en el que se ha iniciado la percepción, permite una doble interpretación: anima a salir de la situación de desempleo lo antes posible, pero también reduce el incentivo a quienes llevan en desempleo más tiempo, una mayoría de ellas.

En todo caso, dado que se trata de una prestación con una cuantía muy modesta, en torno al umbral de subsistencia, no hay demasiado margen para la estrategia de ir reduciéndolas para incentivar la vuelta al mercado de trabajo. Muy posiblemente, el margen de mejora está más bien en el endurecimiento de las exigencias de búsqueda y de no rechazo de ofertas de empleo, y en la mejora del funcionamiento del sistema para que lleguen más ofertas desde los servicios públicos de empleo. Estas cuestiones no se modifican demasiado con la nueva norma y de hecho el avance en esta línea no depende de un cambio normativo sino de aplicar un planteamiento y un modelo de organización diferente en los servicios públicos de empleo.

- La pretensión declarada por el Gobierno de mejorar la empleabilidad de los perceptores del subsidio a través de las políticas activas de empleo parece lejos de cumplirse debido al desequilibrio entre los muy definidos derechos (aunque de difícil cumplimiento en la práctica por los servicios públicos de empleo) y las poco concretas obligaciones de los perceptores de las prestaciones, las severas deficiencias en el desempeño de los servicios públicos de empleo para cumplir con su función de orientación e intermediación debido a su escasa relación con las empresas (perfilado efectivo de oferta y demanda), y el desalineamiento de incentivos generado por la separación de competencias entre el SEPE y los servicios autonómicos.

La eficacia del compromiso de actividad como instrumento para medir la intensidad en la búsqueda de empleo decae de forma significativa cuando los servicios públicos de empleo tienen un conocimiento muy limitado de las necesidades del tejido productivo y manejan un número muy reducido de las vacantes de empleo existentes al no ser capaces de ofrecer un servicio eficaz a las empresas (envío previo perfilado de las personas adecuadas a las características de los empleos disponibles).

- El avance en el objetivo de activación de las personas en desempleo está acompañado de una significativa ampliación del número potencial de perceptores (menores de 45 años sin cargas familiares y trabajadores agrícolas), de la duración de la prestación en algunos casos y de la cuantía del subsidio.

Dado que cada 100.000 nuevos beneficiarios con una cuantía media de 510 euros al mes en doce pagas, aumenta el gasto en 612 millones de euros, una hipótesis de 400.000 nuevas personas percibiendo el subsidio aumentaría las necesidades financieras en 2.500 millones de euros al año (0,17 puntos de PIB)

- Mantener la renta individual como condición de acceso al subsidio por desempleo, aunque se forme parte de una unidad familiar, provoca una pérdida de eficiencia en el uso del dinero público y de equidad en su posible utilización en fines alternativos.
- El uso de la fórmula de RD-ley deteriora la calidad de la norma al no contar con los correspondientes informes vinculantes y consultivos sobre su contenido. La opción elegida es menos comprensible cuando la norma entra en vigor en junio de 2024.
- La situación del subsidio por desempleo después de la reforma no guarda la necesaria relación y coherencia con el resto de las prestaciones económicas existentes dirigidas a personas en desempleo (IMV y rentas autonómicas). La opción de simplificar el número de prestaciones identificando las funciones específicas de cada una de ellas podría ser más eficiente para conseguir los objetivos buscados. En concreto, se podría mejorar la cuantía de la prestación económica contributiva limitando el periodo a 12 meses, disponer de un subsidio por desempleo por un periodo máximo de 18 meses y, en caso de mantenerse la persona en desempleo, pasar a percibir el Ingreso Mínimo Vital, actuando las rentas autonómicas como complemento de los colectivos con mayores necesidades. Todas las prestaciones deberían ser compatibles con el trabajo, articulándose como un porcentaje adicional al salario que se reduciría progresivamente en el tiempo.