



**CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO
MODIFICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA
SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA DEL NIVEL ASISTENCIAL DE DESEMPLEO**

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma.

Los eventuales interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, "Participación pública en proyectos normativos, subsección "Consulta pública previa" conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa, a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública se sustanciará del 16 de septiembre al 7 de octubre de 2021.

Al objeto de facilitar la participación en la consulta pública, se facilita la siguiente información la nueva propuesta de modificación del Título III de la Ley General de la Seguridad Social:

I. ANTECEDENTES DE LA NORMA

El modelo actual de la protección por desempleo en España arranca de los años 80, con la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. Desde entonces ha experimentado importantes transformaciones tanto en la estructura como en la configuración de las distintas prestaciones que dispensa. Actualmente, el marco normativo de la protección por desempleo en sus aspectos básicos se encuentra recogido en el Título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en el que se recoge los elementos básicos del nivel contributivo y nivel asistencial, ambos asociados a las políticas activas de empleo. Pero junto a este texto normativo básico conviven otras normas que regulan también otros ámbitos o prestaciones complementarias que conforman la regulación actual de la protección por desempleo.

Por un lado se encuentran la Disposición Adicional Vigésima Sexta del citado texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la que se establece el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED) y el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.



A este conjunto de prestaciones hay que añadir los subsidios para los trabajadores eventuales agrarios, sólo disponibles en los territorios de Andalucía y Extremadura.

Por otro lado, en fin, se han venido regulando ayudas económicas vinculadas a la vigente Renta Activa de Inserción (RAI) y, hasta abril de 2018, a los programas de Activación para el Empleo (PAE), y al Programa de Recualificación Profesional (PREPARA), reguladas en normas independientes y que también forman parte de la acción protectora (en cuanto a las ayudas contempladas en el PREPARA, aunque desde un punto de vista jurídico su naturaleza es subvencional y no prestacional, la finalidad que persiguen es la misma que las ayudas de acompañamiento de los programas RAI y PAE).

Por tanto, en la actualidad existe un complejo sistema de prestaciones cuya estructuración y configuración debe ser objeto de racionalización y reordenación, objetivo al que se une la mejora de las prestaciones dispensadas en el ámbito asistencial.

II. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

El objetivo de la propuesta que se plantea es simplificar y mejorar el marco de la protección por desempleo de nivel asistencial, creando una prestación complementaria a la prestación contributiva de desempleo.

Se persigue así ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al aumentar la duración de los subsidios y eliminar las lagunas de protección del sistema actualmente vigente, compuesto por diversos subsidios y programas que dan cobertura a colectivos específicos.

Se aprovechará la reforma para simplificar aspectos de la regulación que permitan una mayor flexibilidad en el acceso y permanencia en el subsidio, y una minoración de las cargas administrativas ya que, al simplificar el sistema actual, de cara al ciudadano y a las empresas se hace más sencillo su conocimiento y tramitación, y de cara al SEPE, podrá abordarse una mayor automatización de los subsidios de forma similar al de las prestaciones contributivas.

Otro elemento esencial de la reforma radica en vincular esta protección con el compromiso de seguimiento y realización de un Itinerario Personalizado de Empleo, de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son personas en desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones que posibiliten su reinserción, garantizando su acompañamiento en su situación de transición al empleo.

III. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Como se ha indicado, el modelo actual de la protección por desempleo en España que arranca de los años 80 (Ley Básica de Empleo 31/1980) ha sufrido importantes modificaciones y ampliaciones en su regulación teniendo actualmente una compleja estructura normativa.

Los cambios políticos y sociales que se han producido en estos años han creado un nuevo contexto que exige una adaptación de este modelo.



Las transferencias de las políticas de empleo y formación a las comunidades autónomas, la competencia de estas últimas en la regulación y gestión de políticas de protección social que incluyen rentas y salarios mínimos de inserción; y la interacción con Europa, donde muchos países están cambiando sus modelos de protección integrando todos los ámbitos de protección social a la vez que exigen la simultánea **actuación de apoyo al empleo** de sus beneficiarios, constituyen una nueva realidad que hace necesario repensar el modelo.

A este escenario, se suma la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, que ofrece protección a aquellas situaciones de necesidad económica y de riesgo de exclusión social que no deriven directamente de la pérdida del empleo.

Igualmente, como más adelante se indica, la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional conlleva que cualquier modelo que contemple la gestión por el Estado de la protección asistencial debe partir de la base de que ésta deriva de cotizaciones previas, y tiene por objeto tanto la sustitución de rentas dejadas de percibir como la vinculación de la prestación con el apoyo activo al empleo, ya que, en otro caso, la competencia para el pago y la gestión correspondería a las Comunidades Autónomas.

Todo ello conforma una nueva realidad que ofrece la oportunidad de revisar nuestro actual sistema de protección al desempleo desde sus diversos aspectos: marco competencial en la regulación y gestión, niveles de protección, apoyo activo a la búsqueda de empleo de los beneficiarios y financiación, entre otros aspectos.

En la actualidad, el sistema de protección ante el desempleo resulta muy complejo en su conjunto (prestación contributiva y asistencial, prestaciones agrarias, protección de trabajadores por cuenta propia, programas de fomento de empleo, rentas mínimas y prestaciones no contributivas), pudiendo calificarse de fragmentario, desigual e ineficiente, por lo que no parece responder al mandato que el artículo 41 de la Constitución dirige a los poderes públicos de que *mantengan un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo*, ni tampoco al enunciado en su artículo 139 sobre la igualdad de derechos de todos los españoles con independencia de su lugar de residencia.

La afirmación anterior se pone de manifiesto si se considera que la protección ante las situaciones de desempleo en el ámbito estatal contempla prestaciones reguladas en el título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en su nivel contributivo y asistencial; este último incluye múltiples y muy dispares supuestos, como ya se ha indicado al principio.

Los aspectos esenciales que tienen en común las prestaciones del nivel asistencial gestionadas por el estado son: la condición de desempleados de los beneficiarios, la exigencia de carencia de rentas, y el compromiso de búsqueda activa de empleo y participación en las acciones de mejora de la empleabilidad, en el marco de las medidas de apoyo activo al empleo. Asimismo, salvo alguna excepción (colectivos de víctimas de violencia y liberados de prisión), otra nota distintiva es la procedencia del beneficiario de una prestación por desempleo anterior, es decir, se trata de una protección dirigida a aquellos que ya han realizado cotizaciones por desempleo, lo que ha permitido dar a estos programas naturaleza de prestación de Seguridad Social e incluirlos en el presupuesto del SEPE.



Si nos trasladamos al ámbito autonómico, nos encontramos con otros instrumentos de protección que, siguiendo la terminología utilizada en los informes realizados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, podemos denominar rentas mínimas de inserción y que suponen un último recurso de protección. Bajo ese título se sitúan programas que reciben diferentes denominaciones y cuentan con distintas formas de acceso, requisitos exigidos, duración o cuantía, pero que tienen el objetivo común de ir dirigidas a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. A estas personas se les proporciona unos recursos mínimos para la subsistencia además de acompañamiento en los procesos de inserción social.

Estos programas autonómicos van más allá de la protección por la contingencia de desempleo pues su objeto es garantizar recursos mínimos necesarios con independencia de la pérdida de un trabajo anterior; no obstante, parece claro que dichas situaciones de insuficiencia de recursos económicos tienen como causa, en muchos casos, el agotamiento de las prestaciones por desempleo y, en definitiva, la falta de empleo.

En definitiva, el diseño del modelo actual no parece servir para atender a las demandas exigidas por la nueva realidad social, detectándose en él los siguientes desajustes:

- Se protege a los mismos colectivos y situaciones desde distintos niveles administrativos (aunque no puede decirse que exista solapamiento entre ellos bien por sus regímenes de incompatibilidad de rentas, bien porque las rentas mínimas se rigen por el principio de subsidiariedad).
- Los diferentes programas de actuación sobre las personas desempleadas han venido actuando de forma fragmentada y desigual, con escenarios de sobreprotección en algunos colectivos, principalmente mayores de 45 años, y de desprotección en otros, como los menores de 45 años sin responsabilidades familiares.
- Existe una desigualdad territorial con elevadas diferencias en la protección cuando la regulación y diseño no corresponden al Estado.
- Se produce una escasa vinculación de la protección con la inserción social (deficiencias educativas, de formación, apoyo a la familia, etc.) y laboral (ineficacia de los itinerarios personalizados de inserción).
- Hay una carencia de mecanismos de apoyo durante los primeros meses de la contratación y de la situación de desempleo.
- No existe una suficiente evaluación de la contribución del sistema de protección a la consecución de objetivos de inserción.
- Es preciso mejorar la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales desde una perspectiva del enfoque integral.

Por todos estos motivos, se hace necesaria la revisión del sistema de protección asistencial de la contingencia de desempleo, especialmente en la situación social y económica derivada de la pandemia de la COVID-19.



IV. OBJETIVOS DE LA NORMA

Como características básicas de la nueva protección asistencial por desempleo cabe destacar:

La protección por desempleo de nivel asistencial proporcionará cobertura a dos colectivos: personas que no acreditan cotizaciones suficientes para el acceso a la prestación contributiva; y personas que han agotado la prestación contributiva y se mantienen en situación de desempleo. Deja de tener consideración de protección por desempleo la ofrecida hasta ahora a colectivos no provenientes del empleo.

Se amplía la duración de los subsidios, para compensar la derogación de los programas temporales de Renta Activa de Inserción y Subsidio Extraordinario por desempleo, garantizando cobertura económica a las personas desempleadas durante mayor tiempo, incrementando así la tasa de cobertura.

Se simplifican los requisitos de acceso y mantenimiento en el derecho por medio de la reformulación de los requisitos de rentas, la eliminación del mes de espera y ampliación del plazo de solicitud. En el mismo sentido, se revisarán las causas de suspensión del subsidio, así como el régimen de infracciones y sanciones.

En definitiva, se pretende así modernizar el marco de la protección por desempleo, adecuándolo a la realidad social, garantizando la cobertura de necesidades económicas y el acompañamiento y orientación de las personas en situación de transición al empleo, para facilitar su reinserción laboral.

V. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Al tratarse de cuestiones que deben estar reguladas en una norma de rango legal que sustituya a la actual Ley de Seguridad Social, no es posible otra alternativa.