

EL RECORTE (DISFRAZADO DE «SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA») EN EL NIVEL ASISTENCIAL DE DESEMPLEO CON LA SUPRESIÓN (INJUSTIFICADA Y NOCIVA) DEL SUBSIDIO PARA PERSONAS LIBERADAS DE PRISIÓN Y SU POSIBLE ALTERNATIVA

X. M. CARRIL VÁZQUEZ

NET21 NÚMERO 30, MARZO 2026

Desde la perspectiva de la protección clásica por desempleo de las personas liberadas de prisión, lo previsto en el Componente 22 («Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión») de la Palanca número 8 («Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo») del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, cuando afirma que la «atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral», se ha visto cuestionado con la materialización de la reforma impulsada en aplicación del Componente 23 («Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo») relativa a la «Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo» (con la referencia C23.R10).

Y es que, tras la derogación de la reforma del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, ha reformado de nuevo el nivel asistencial de la protección por desempleo de nuestra cuarta Ley General de Seguridad Social, suprimiendo el subsidio de desempleo para las personas liberadas de prisión y reconduciéndolas a la protección dispensada a través de la prestación del Ingreso Mínimo Vital, tras realizar también modificaciones en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre. Sin mayor explicación que la relativa a que se trata de una de las «situaciones protegidas que no guardan relación directa con la pérdida de un empleo anterior... que deben ser reconducidas hacia otros mecanismos de protección social, con el fin de simplificar el sistema de protección por desempleo», la reforma supone eliminar una medida específica de protección que —con todas sus limitaciones y necesidades de mejora— venía

siendo reconocida desde el año 1984¹ por el hecho de tener una finalidad resocializadora y ser encajable, con naturalidad, en lo dispuesto al respecto por la Constitución española y la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, en la medida en que permitía paliar las primeras consecuencias negativas del paro postcarcelario y evitar nuevos delitos por causas económicas².

Desde luego, la supresión de este subsidio con más de 40 años de existencia y la reconducción a la prestación del Ingreso Mínimo vital ha sido nociva —a pesar de que la cuantía y duración de la misma resulten mucho mejor cuando se realiza la comparación entre ambas medidas de protección—, desde el momento en que se pasa a una modalidad de protección que no está específicamente centrada en las personas privadas de libertad (y en las víctimas de sus delitos, al estar condicionada su concesión al cumplimiento de requisitos orientados a su resarcimiento y protección en ciertos casos) y se exigen para acceder a su acción protectora requisitos que no siempre son fáciles de cumplir por parte de aquellas personas que han cumplido sus penas y comienzan a vivir en libertad, hasta el punto de provocar su desprotección al presentárseles como obstáculos realmente complicados de superar.

En el caso del subsidio por desempleo —pensado específicamente como ingreso que permitía garantizar el tránsito desde la vida en la cárcel a la vida en libertad— la prestación, que era mensual (de cuantía equivalente al 80% del IPREM, percibiéndose durante un período mínimo de 6 meses y máximo de 18 meses), estaba sujeta al cumplimiento de requisitos tanto específicos («liberados de prisión», «privación de libertad... por tiempo superior a seis meses» y, en el supuesto de la comisión de ciertos delitos, «la oportuna certificación de la Administración penitenciaria» sobre «extremos» muy concretos) como generales («no tengan derecho a la prestación por desempleo», «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», «se suscriba el acuerdo de actividad» y «carezcan de rentas») mucho más fáciles de cumplir y demostrar, con una tramitación administrativa en la que los plazos establecidos jugaban a favor de su celeridad (partiendo de que el plazo fijado para solicitar el subsidio era de «quince días» a contar «a partir del día siguiente a aquel en se cumpla el plazo de espera de un mes», el tiempo medio de resolución estaba alrededor de los 2 meses). Por el contrario, el acceso

¹ En concreto, a través de la Ley 31/1984, de 2 de agosto (que incluía en el nivel asistencial de protección por desempleo el «haber sido liberado por cumplimiento de condena o remisión de la pena y no tener derecho a la prestación por desempleo»), luego modificada por el Real Decreto-ley 3/1898, de 31 de marzo (para exigir que «la privación de libertad lo haya sido por tiempo superior a seis meses» y dar amparo con ello al Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, cuestionado judicialmente por exigiresos «seis meses», hasta el punto de propiciar la Sentencia del Tribunal Constitucional 153/1994, de 23 de mayo).

² Véase Xosé Manuel CARRIL VÁZQUEZ, «Régimen jurídico del subsidio por desempleo de los liberados de prisión», *Tribuna Social*, número 77 (1997), pp. 39-46.

de las personas excarceladas a la prestación del Ingreso Mínimo Vital —con una tramitación administrativa más larga y compleja— se ve condicionado por un conjunto realmente heterogéneo de obstáculos legales, probatorios y administrativos que interactúan entre sí y dificultan el ejercicio efectivo del derecho a su protección por esta vía casi de forma sistemática, tal y como ya se ha denunciado por entidades sociales bien reconocidas en sus actividades de intervención social³.

Hay, en efecto, requisitos materiales fijados legalmente que operan como barreras estructurales, al no tenerse en cuenta la situación específica de las personas privadas de libertad —a pesar de que el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, declare que repara sobre ella, afirmando que, «habida cuenta que se eliminan las particularidades de acceso al subsidio por desempleo hasta el momento previstas para el colectivo de personas liberadas de prisión, se introducen las modificaciones necesarias en el régimen jurídico de la prestación de ingreso mínimo vital que atienden a las particularidades de este colectivo»—, que es lo que sucede, por ejemplo, con los relativos a la unidad de convivencia constituida con seis meses de antelación a la presentación de la solicitud (porque, como muchas de ellas, por no decir una gran mayoría, no tienen esa convivencia previa al romperse los vínculos antes del ingreso, no reúnen este tiempo, incluso cuando se reintegren después a una unidad ya constituida, de modo que tienen que dejar transcurrir este tiempo de seis meses para presentar la solicitud, trasladando a la familia o a la unidad de convivencia la carga económica de una nueva persona integrante).

A ello, deben añadirse las dificultades relacionadas con la acreditación de los requisitos y la documentación correspondiente al respecto, que es, por ejemplo, lo que sucede en todo lo relacionado con el empadronamiento y el domicilio (ante los casos de ausencia de vivienda estable y continuada en el tiempo), el cómputo de los ingresos del año anterior (a los efectos de demostrar la vulnerabilidad económica y determinar la cuantía) y la exigencia de informes de muy diversa naturaleza (en aplicación del juego de excepciones a las reglas que la normativa contempla). Y, en fin, también la propia tramitación se presenta como obstáculo cuando, por ejemplo, buena parte de las comunicaciones requieren actuaciones digitales o telemáticas (lo que presupone que se cuentan con los medios necesarios para ello), además del hecho de que la gestión pasa de los Servicios Públicos de Empleo (SEPE), en los que el subsidio estaba vinculado al sistema de empleo y resultaba más fácil de tramitar, al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

La existencia de tales particularidades ha justificado, incluso, la firma de un Protocolo de Colaboración entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, para facilitar el

³ Entre otras, Fundación Érguete-Integración (https://fundacionerguete.org/files/c13mscerguete/2026-2/4-15-51-0.admin.informe_subsidio_excarceracion.pdf) y Salhaketa Nafarroa (<https://derechopenitenciario.com/noticia/la-desaparicion-del-subsidio-de-excarcelacion/>).

acceso de las personas liberadas de prisión a la prestación de Ingreso Mínimo Vital, con fecha de 9 de enero de 2025, en virtud del cual el marco de coordinación institucional establecido —siempre con la finalidad de poder **identificar a potenciales personas beneficiarias y facilitar la tramitación del Ingreso Mínimo Vital tras la excarcelación**— posibilita que las personas liberadas de prisión tengan acceso garantizado a una cita en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) en el plazo máximo de cinco días hábiles desde la excarcelación o desde la fecha de presentación de solicitud de cita en caso de que la misma fuese posterior, teniendo en cuenta para ello el papel que pueden jugar aquí los centros penitenciarios, en la medida en que las personas trabajadoras sociales pueden realizar las peticiones de estas citas. Como se ya se ha puesto de relieve, este Protocolo también ha permitido conocer con minuciosidad el alcance real de la acción protectora del Ingreso Mínimo Vital en el caso de las personas excarceladas que han pretendido acogerse a la misma⁴. De acuerdo con esta fuente de conocimiento, en el tramo temporal que discurre de enero a septiembre de 2025, resulta que se presentaron —siempre al amparo del Protocolo en cuestión— 590 solicitudes de protección en total, de las cuales —sin contar con 88 que continuaban en tramitación— 120 fueron inadmitidas, 223 denegadas, 38 canceladas y solamente 121 fueron aprobadas.

Pese a que el Gobierno tiene conocimiento de la realidad de este problema a través de iniciativas parlamentarias propiciadas para poner fin a la misma, la situación no ha cambiado, porque la pregunta con respuesta escrita (propia de la función de control), con la referencia 184/015297, ha tenido como respuesta gubernamental que el «mecanismo de protección social que ofrece el Ingreso Mínimo Vital se configura... como un sistema más adecuado para brindar esa protección frente a este colectivo tan vulnerable como las personas liberadas de prisión, y por ello, se introducen las modificaciones necesarias en el régimen jurídico de la prestación de ingreso mínimo vital que atienden a las particularidades de este colectivo»⁵; y porque la Proposición no de Ley para la implementación del subsidio por excarcelación (propia de la función de orientación política), con la referencia 161/002642, fue objeto de desestimación en la Comisión de Interior, con críticas muy duras, en votación con el resultado de 17 votos a favor y 18 votos en contra⁶. La verdad es que el resultado final de estas iniciativas no acaba de entenderse desde el momento en que lo pedido en ellas —siempre sobre las medidas para garantizar la protección social de las personas en proceso de reinserción tras el cumplimiento de la pena privativa de libertad— carecía de la suficiente concreción, al plantearse en términos generales y no implicar mayores compromisos, tanto en un caso (en la primera, por ejemplo, preguntando sobre las medidas que «va a tomar el Gobierno para

⁴ Véase Alicia ALONSO MERINO, «El fracaso del Ingreso Mínimo Vital a las personas excarceladas», *DesInformémonos*, 27 febrero 2026 (<https://desinformemonos.org/el-fracaso-del-ingreso-minimo-vital-a-las-personas-excarceladas/>).

⁵ Localizable en https://www.congreso.es/entradap/115p/e4/e_0047838_n_000.pdf

⁶ Localizable en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/CO/DSCD-15-CO-459.PDF#page=19

garantizar un subsidio ágil y efectivo para las personas liberadas de prisión y que sus derechos no sean vulnerados» o sobre aquellas otras que se «van a tomar para garantizar que las personas liberadas de prisión accedan a los recursos suficientes para poder reinserirse social y laboralmente») como en el otro (en la segunda de ellas instando a que «se abra un proceso de consulta con expertos en reinserción social, criminología y organizaciones especializadas que evalúe el impacto social y económico de la supresión de la prestación» y a «tomar las medidas legislativas necesarias en el ámbito de la normativa de seguridad social para garantizar la protección social de las personas en proceso de reinserción tras el cumplimiento de condena»). En todo caso, como la necesidad de corregir esta situación sigue existiendo, en tanto que los efectos negativos del cambio propiciados por la reforma continúan, lo ideal para poner fin a los problemas sería tomar como punto de partida el hecho innegable de que el molde del régimen jurídico de la prestación del Ingreso Mínimo Vital no está hecho para encajar la protección de las personas liberadas de prisión y, desde aquí, apostar sin miedo por adecuarlo realmente a sus peculiaridades o también por recuperar el supuesto de acceso al subsidio por desempleo de las personas liberadas — como excepción a la reforma (de simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo) en las situaciones protegidas que no guardan relación directa con la pérdida de empleo anterior, que es lo que ha permitido mantener el subsidio de las personas españolas emigrantes retornadas sin derecho a prestación contributiva, que históricamente se ha incluido en este ámbito de protección al igual que el subsidio de excarcelación—, sin perjuicio de aprovechar la oportunidad para mejorarlo y acabar con ciertas limitaciones incomprensibles desde el punto de vista de garantizar la reinserción social y evitar la reincidencia delictiva por razones económicas en los primeros meses de vida fuera de la prisión (entre otras, las relativas a la exclusión de las personas en el tercer grado de cumplimiento de la condena, o en régimen abierto, y las relativas al requisito del mes de espera para solicitar la prestación).