

# EL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD DE LA «RENDA ACTIVA DE INSERCIÓN» COMO SUBSIDIO NO CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: ¿REALIDAD O PRETENSIÓN? (IMPACTO JURÍDICO Y SOCIAL DEL RD 1369/2006, DE 24 DE NOVIEMBRE)

**MARÍA ROSA VALLECILLO GÁMEZ**

*Experta en Políticas Públicas de Empleo  
Coordinadora provincial de las UTEDLT de Jaén  
Profesora Asociada*

**CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y  
de la Seguridad Social  
Universidad de Jaén*

## **Extracto:**

LA valoración positiva que suscita, no obstante su persistente papel marginal en el conjunto del Sistema de Seguridad Social, el Subsidio de Renta Activa de Inserción –RAI–, ha venido exigiendo la fijación de un régimen jurídico estable para esta singular y compleja prestación del Sistema. Este sería el principal objetivo cumplido por el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula este Programa, para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Por lo tanto, la mayor novedad que presenta es que deja de tener una vigencia anual y pasa a ser permanente, tal como había solicitado el Consejo de Estado y se había consensuado en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo de 2006.

Pero este loable objetivo no se ha cumplido ni a través del instrumento jurídico correcto, una Ley que integre en el TRLGSS esta nueva prestación, ni con el régimen regulador y la acción prestacional más adecuados a los principios constitucionales que informan esta prestación y a los imperativos de coherencia normativa y eficacia protectora que deben regir esta materia. De este modo, ni son verdaderamente novedosas las modificaciones que se presentan como tales, ni se da cuenta en la EM de otras muchas que sí lo son, algunas con resultados no de mejora, sino, incluso, de empeoramiento del régimen anterior, sobre todo en el aspecto más crucial del Programa, que no es el Subsidio, sino el derecho a una inserción laboral preferente.

Este trabajo pretende desvelar todas y cada una de esas novedades y valorar su alcance real para el funcionamiento del Programa. Al mismo tiempo, se ofrece un análisis de su impacto real en términos de beneficiarios y costes para la Seguridad Social, a lo largo de estos siete años.

**Palabras clave:** política de empleo, protección por desempleo, derecho a la inserción e inclusión social.

# Sumario

1. Introducción.
2. El punto de partida: debilidades, disfunciones y fortalezas del régimen jurídico de la «RAI»
  - 2.1. El «pecado original»: la diferencia entre lo que «promete» la RAI y lo que «ofrece» su regulación.
  - 2.2. El cuadro de persistentes sombras en el régimen regulador y en la acción protectora de las RAI.
  - 2.3. Las principales disfunciones verificadas en la dinámica de aplicación: problemas de ineficacia y descoordinación.
  - 2.4. Las «fortalezas» de las RAI como prestación compleja y activa del Sistema de Seguridad Social.
3. Novedades, confesadas y reales, del Real Decreto 1369/2006: un cuadro global.
4. Impacto normativo del nuevo decreto en la «vida» de las RAI: las claves del «nuevo» funcionamiento.
  - 4.1. Continuidad de la estructura normativa de las RAI y dilución de sus caracteres originales.
  - 4.2. El objeto protector y naturaleza jurídica de la RAI: el desbordamiento de la acción protectora por desempleo.
  - 4.3. ¿Ha tocado «techo» el ámbito subjetivo? La continuidad del beneficiario-tipo y tendencias de renovación.
  - 4.4. La garantía de rentas: cuantía y duración del subsidio no contributivo de inserción.
  - 4.5. La vertiente técnica: ¿qué será del derecho a un servicio de acción individualizada y preferente de inserción?
  - 4.6. La dinámica del derecho: la continuidad de disfunciones y desajustes.
  - 4.7. La gestión del Programa: el reparto de competencias entre el SPEE y los Servicios Públicos Autonómicos de Empleo.
5. El impacto cuantitativo: evaluación de la eficacia y costes de los programas de RAI.
  - 5.1. Planteamiento general: las deficiencias de las fuentes de información.
  - 5.2. La persistente marginalidad cuantitativa de la RAI.
  - 5.3. La evolución del número de «solicitudes» de admisión y de altas/beneficiarios en el Programa.
  - 5.4. La evolución del tipo de colectivos beneficiarios: claves cualitativas. La «feminización» de las RAI.
  - 5.5. Los costes de las RAI para el Sistema de Seguridad Social: un gasto sosteniblemente creciente.
  - 5.6. Las bajas del Programa: ¿qué ha sido de la inserción?
6. Reflexión final.

*«¡Viva el señor don Juan de Robres  
que con caridad sin igual  
mandó hacer este Santo Hospital  
pero primero hizo a los pobres!»*

## 1. INTRODUCCIÓN

El celeberrimo «Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo», que dio contenido a la última reforma laboral (RDL 5/2006), no solo ha pretendido introducir mejoras en los programas de fomento de empleo, así como en los instrumentos para la lucha, incluso preventiva, contra el abuso de la contratación temporal. Como se sabe, también ha querido incidir, si bien aún más limitadamente, en el ámbito de la *protección social por desempleo*. Pues bien, entre las mejoras de esta rama de prestaciones de la Seguridad Social, el Acuerdo incluyó la estabilización del régimen jurídico de las «*Rentas Activas de Inserción*», de modo que perdieran ese carácter anual que presentaba desde sus orígenes (2000), para adquirir permanencia como derecho subjetivo. A estos efectos, debe recordarse que la atribución de un derecho plenamente exigible por los titulares del mismo, por un lado, y el aseguramiento de la continuidad de su percepción, por otro, son dos rasgos típicos del tradicionalmente tenido por el más «noble» de los Sistemas de Protección Social: la Seguridad Social.

Asimismo, y en su loable afán de avanzar en la mejora del alcance protector del derecho, el Acuerdo establecía un claro mandato al Gobierno: «*se cotizará a la Seguridad Social por este colectivo*». Un deber de cotizar que, cierto, en el régimen vigente de las RAI antes de la actual regulación no existía. De este modo, y al menos en apariencia, con el Acuerdo se perseguiría en gran medida «normalizar» la RAI como prestación social en un doble sentido: como integrante de la acción protectora de la Seguridad Social, pudiéndose predicar de la RAI los principales atributos del tipo de prestación al que pertenece por sus cualidades técnicas, los subsidios no contributivos, por un lado, y como prestación integrante de la rama de protección social por desempleo, por otro. La especificidad que sin duda presenta como técnica de protección no debería entenderse, pues, en detrimento de su regulación como prestación no contributiva de desempleo.

A estos fines, continúa «mandando» u ordenando el Acuerdo Social, «*se aprobará un Real Decreto de regulación de la RAI*». Pues bien, el Gobierno parece haber cumplido disciplinadamente con tal mandato y aprobó, antes de finalizar el año 2006, el *Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre* (BOE de 5 de diciembre), por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, parece responder a estos objetivos. Como puede comprobarse, ha desaparecido la usual referencia al año de vigencia, configurándose entonces, a partir de su entrada en vigor, como permanente. Así lo subraya la tan extensa como recurrente EM que acompaña a este real decreto, al subrayar como novedad más relevante del «Programa» tanto su ordenación «con carácter permanente» como la «cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la renta, en la forma reconocida en el artículo 218.1 y 4 de la LGSS», esto es, como si de un subsidio de desempleo se tratara. Entonces, ¿puede entenderse que este real decreto cumple perfectamente con los objetivos marcados por el Acuerdo?

Antes de responder a este interrogante, que como trataremos de acreditar es bastante más significativo de lo que a primera vista podría pensarse, aunque desde luego no es el único de la vigente regulación según se analizará con detenimiento en este estudio, conviene llamar la atención sobre la ausencia en la norma reglamentaria de la más mínima referencia al Acuerdo Social. Contrasta esta omisión con lo que suele ser habitual en aquellas leyes o normas reglamentarias que tienen una vinculación clara con instrumentos del Diálogo Social, como sucede, por ilustrar la situación con un ejemplo reciente y próximo, en el *Real Decreto 864/2006, de 14 de julio, para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios* –BOE de 15 de julio–. En esta norma la primera referencia para fijar su objeto es al Acuerdo Social alcanzado el 15 de diciembre de 2005, entre Gobierno y Sindicatos, a fin de «seguir avanzando» en el especial «sistema de protección» previsto para los trabajadores del campo incluidos en el REA. En este ámbito el Acuerdo Social para la mejora del crecimiento y el empleo no hace sino ratificar los objetivos acordados en 2005, por lo que sí queda justificado que no haya referencia alguna más que al primero concluido con los Sindicatos más representativos.

Ahora bien, al margen del significado real que cada operador atribuya a esta omisión, deliberada o no, irrelevante o no, lo cierto y preocupante es que *ni la EM refleja todas las modificaciones muy importantes que luego recoge el texto articulado ni, lo que es más grave, el resultado final alcanzado puede valorarse como una mejora neta de la regulación precedente* y que el nuevo real decreto deroga. Dicho en otros términos, de la lectura del Acuerdo y de la EM el operador y/o interesado en este tema, sin duda aún marginal en el vasto campo de la Seguridad Social, no puede hacerse una idea real de las significativas modificaciones que contiene este programa en relación a los precedentes. Y ello por tres razones al menos:

Primero, porque las novedades son bastantes más de las reconocidas de modo expreso, representando algunas solo mejoras de carácter técnico pero otras sí resultan sustanciales.

Segundo, porque tampoco podría valorar con justeza el alcance del real decreto si atiende únicamente a la confesada mejora expresada en ambos instrumentos, pues al mismo tiempo el real decreto introduce reglas que corrigen *in peius* –empeora notablemente– la posición disfrutada con anterioridad, al menos en el plano normativo, como sucede *respecto de los derechos de preferencia de los que gozaba respecto a las acciones de inserción laboral*.

Tercero, porque lo tenido por el Gobierno –y los firmantes del Acuerdo Social base aunque silenciado en la norma– como «mejora» en realidad no lo es, por cuanto apenas innova la situación de que gozaban, de derecho o de hecho, los beneficiarios de la RAI, por lo que desde este plano de análisis la novedad es muy relativa, por no decir a veces nula y, en todo caso, cuando sí es una innovación tiene un alcance muy limitado.

A la luz de estas consideraciones introductoras los objetivos que con este estudio perseguimos son básicamente tres:

En primer lugar, ofrecer un cuadro completo de todas y cada una de las modificaciones que ha llevado a cabo el Real Decreto 1369/2006, fijando los términos en que han quedado formuladas y evidenciando los principales problemas aplicativos.

En segundo lugar, aportar al lector criterios que le permitan formarse una opinión fundada respecto del alcance real de esta *nueva prestación consolidada del Sistema de la Seguridad Social*, dando cuenta de sus «bondades» o «fortalezas», pero también de sus debilidades y contradicciones, así como de sus disfunciones.

En tercer lugar, aportamos un análisis detenido, pero expresado en modo directo y práctico, sobre la evolución que ha experimentado la RAI hasta hoy, poniendo en cifras beneficiarios y gasto público de esta prestación. A través de este análisis de la vida de la RAI en números –visión cuantitativa– se alcanzarán algunas conclusiones interesantes no solo sobre su presente, sino sobre su futuro inmediato –visión cualitativa–.

## 2. EL PUNTO DE PARTIDA: DEBILIDADES, DISFUNCIONES Y FORTALEZAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA «RAI»

### 2.1. El «pecado original»: la diferencia entre lo que «promete» la RAI y lo que «ofrece» su regulación.

Para *comprender* adecuadamente el significado y alcance del régimen jurídico con que pretende «estabilizarse», e incluso «normalizarse» la RAI como prestación no contributiva por desempleo queda claro que es obligado conocer en qué situación estaba exactamente antes del Real Decreto 1369/2006. Pero no menos cierto es que, a tal fin, conviene igualmente aclarar qué cabe esperar de la configuración institucional, y no solo normativa, de esta prestación. En definitiva, para determinar el margen razonable de mejora que permite, e incluso, a nuestro juicio, exige la RAI como *prestación especial de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social*, ubicada correctamente en su rama de protección por desempleo pero cuyo espacio desborda igualmente, es necesario hacer un balance entre lo que «promete» conceptualmente el original modelo de protección a que responde la RAI y lo que «ofrecen» realmente los reales decretos que la han venido regulando hasta hoy.

En el primer plano, en el estrictamente teórico, la RAI representa *un modelo ideal* de lo que deben ser los derechos de solidaridad social con las personas que carecen de un empleo como vía para integrarse socialmente. La razón es triple:

Primero porque no solo concede una renta económica, una garantía de ingresos como derecho subjetivo de las personas que entran dentro de su campo de acción. Además, al mismo tiempo y con el mismo nivel de importancia, o quizás más, atribuye una *garantía de acceso a diversas oportunidades reales de inserción ocupacional*.

Segundo, porque el ejercicio de ese derecho no se «estandariza», burocratiza o normaliza, sino que aparece concebido de una forma individualizada o personalizada. Esto es, no se trata de atender de modo abstracto a cada «situación de necesidad», sino de una manera adaptada a cada situación singular e, incluso, a cada trayectoria individual o personal de los diferentes beneficiarios potenciales y reales o efectivos.

Tercero, porque no se trata de ninguna «concesión» incondicionada o unilateral. Al contrario, implica un «compromiso» efectivo del titular tanto de participar en ese proceso de inserción como de llevar a cabo cuantas acciones estén en su mano para aprovechar esa oportunidad que le reconoce y garantiza, en términos de derechos, la comunidad en la que vive y en la que aspira a integrarse como ciudadano de pleno derecho. En gran medida esta es la función del tan comentado como incomprendido, tanto doctrinal, judicial como profesionalmente, «compromiso de actividad», auténtico eje sobre el que se articula el «estatuto jurídico» del titular del sistema de derechos y obligaciones que constituye la RAI.

Ahora bien, como todo lo ideal, o hay diversos modelos de lo que ha de entenderse por tal o, sencillamente, no existe tal modelo en la realidad que vivimos cotidianamente. Esto significa que la realidad que conocemos de ese modelo aparece notablemente deformada respecto de lo que podría esperarse, o deseábamos encontrar.

En el primer caso, la crítica procede de aquellos que, como ya entendieron respecto de las RMI, la versión autonómica claramente precedente de la estatal RAI y, por tanto, precursoras de ésta, aborrecen cualquier planteamiento de un derecho de ciudadanía social que no sea a una «renta básica», esto es, el derecho a una garantía de ingresos incondicionados, por tanto, sin contraprestación por parte del beneficiario y a la que se hace acreedor toda persona por el mero hecho de serlo. Precisamente, este derecho, si bien en versiones diluidas, se reconoce en los Nuevos Estatutos de Autonomía que han marcado el salto cualitativo en la promoción de un Estado Social Autonómico de Derecho <sup>1</sup>, tanto el catalán como el andaluz, remitiendo sus condiciones a la Ley.

En el segundo caso, las críticas se fundan en la comprobación, tras los siete programas que se ha sucedido al respecto, de la persistencia de notables deficiencias, lagunas y disfunciones de las RAI. En consecuencia, queda un amplio margen de mejora, desde esta perspectiva más realista o posibilista, por parte de un Acuerdo Social que se marca como objetivo clave el impulso de una materia

<sup>1</sup> Vid. artículo 24.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que aprueba el EA Cataluña; artículo 23.2 de la Proposición de Ley de reforma del EA para Andalucía.

tan olvidada en nuestro país, como es la Evaluación de Políticas Públicas, en nuestro caso las relativas al empleo y a la inserción de los colectivos con mayores dificultades de acceso a la ocupación, a fin de avanzar en la mejora tanto de los instrumentos de regulación como de la acción protectora.

## 2.2. El cuadro de persistentes sombras en el régimen regulador y en la acción protectora de las RAI.

Las carencias de las RAI, que las mantiene alejadas de los parámetros de extensión subjetiva, como derecho de «todos los ciudadanos» que se encuentren en la misma situación de necesidad acogida por la norma –dificultad especial para encontrar un empleo al mediar obstáculos sociales–, por un lado, y de suficiencia protectora, predicados por el artículo 41 de la CE de las prestaciones de Seguridad Social, por otro, son evidentes y vienen reseñándose desde sus orígenes. Ahora bien, no menos reseñable es la notable evolución experimentada por la RAI desde el primer programa que se aprobó, allá por el año 2000 –RD 236/2000–. Por lo tanto, la valoración a realizar de este «Programa de Ayuda Específica» –la denominación ya delata su dimensión experimental, evidenciando su procedencia de un ámbito no típico de la Seguridad Social hasta entonces, que habla usualmente de «prestaciones» y «derechos», a diferencia de la *Acción Asistencial Social* moderna, que sí suele hablar de «Programas» y/o «planes» de «ayuda»– no puede hacerse sin atender debidamente a este dinamismo.

Precisamente, a nuestro juicio, los firmantes del Acuerdo y el real decreto de 2006 han obviado esta evolución, al crear confusión sobre el momento en que la RAI se configuró como un derecho subjetivo. Esta configuración no procede en puridad del real decreto, sino que se remonta a 2002. Lo que sí hace el nuevo real decreto es ratificar y clarificar tal reconocimiento como derecho.

Las principales carencias o debilidades pueden ordenarse en dos grupos. Unas las relativas a lo que puede considerarse el «régimen regulador», esto es, *deficiencias de regulación*, tanto respecto del rango del *instrumento técnico elegido* para establecer el régimen ordenador como en relación a la extensión y coherencia de sus *contenidos*. Las otras las que representan de un modo más directo insuficiencias de acción protectora, básicamente en lo que concierne a su duración como a la cuantía de la ayuda –subsidio– que reconoce. En síntesis, el cuadro, visto en clave dinámica, es el siguiente <sup>2</sup>:

### a) Deficiencias o carencias de regulación.

- La debilidad de la técnica reguladora, por el *rango reglamentario dado a la norma* que fija sus contenidos: un real decreto, no una ley.

<sup>2</sup> Para un análisis detenido de este proceso puede verse nuestro anterior estudio: MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: «El "derecho a" y las "políticas de" inserción a favor de los desempleados más vulnerables». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF. Núm. 41. 2005; DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: «La RAI: una incierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF. Núm. 224. 2001; R. ESTEBAN LEGARRETA: «Fomento de empleo y colocación de los beneficiarios de la RAI: un estudio de su evolución». *Temas Laborales*. Núm. 74, 2004.

Como es sabido, esta deslegalización ha conocido momentos diferentes, pues el Gobierno solo contó con una habilitación expresa a tal fin a partir del lacónico apartado 4 de la DA 5.<sup>a</sup> de la LGSS, introducida a su vez por la Ley 45/2002. Precisamente, este año ha sido el único, por el momento, en que la RAI ha contado con una norma de rango legal.

Sin duda esta opción de técnica reguladora tiene la ventaja del dinamismo, con lo que es más fácil, o al menos rápido, ir corrigiendo o depurando las deficiencias detectadas en cada Programa, para introducirlas en el próximo. Pero esa ventaja se enfrenta no solo a problemas de inseguridad jurídica, sino también de jerarquía normativa, porque es sabido que las prestaciones del Sistema de Seguridad Social se caracterizan por su regulación legal, más acorde con el diseño constitucional, tal y como resulta de la lectura del artículo 41 respecto del artículo 53 de la CE. Paradójicamente, la casi totalidad de las RMI, típicas de la moderna Asistencia Social y antecesoras de las RAI, sí cuentan ya con una regulación legal.

Esta deficiencia ha sido evidenciada por el Consejo de Estado en todos sus Informes, destacando el 73/2005, el 404/2006 y el 1917/2006, por ir referidos a los tres últimos decretos, incluido el aquí comentado. Para este Organismo Consultivo una disposición con rango de Ley no solo «*daría mayor estabilidad al sistema*», como han solicitado en este expediente organizaciones empresariales y sindicales», sino que además resultaría más adecuado a lo que es rasgo «*propio de una prestación que, aunque tenga peculiaridades..., no es materialmente coyuntural sino que forma parte de la acción protectora del régimen público de Seguridad Social*». Como resulta evidente esta deficiencia queda sin resolver, paradójicamente ahora con el consentimiento de los mismos interlocutores sociales. El Acuerdo Social tantas veces referido llama expresamente a una regulación por real decreto pese a exigir la estabilización del régimen regulador de esta prestación, con lo que la incoherencia, la primera de ellas, está servida.

- El *carácter anual de su regulación*, lo que reafirma la provisionalidad.

La mención en la LGSS no sirvió para evitar su carácter anual, defendido como garantía de mejora continua de la eficacia protectora, que exigiría una readaptación anual de su contenido a los diferentes colectivos –EM del RD 945/2003–. Ciertamente a veces la regulación se produjo por la técnica de la prórroga del real decreto anterior, lo que ya es prueba suficiente de la estabilidad material alcanzada, sobre todo a partir de 2003. A partir de este momento las reformas fueron puntuales y aunque algunas relevantes ya marcaron las pautas generales de lo que, a la vista del Real Decreto 1369/2006, serán su régimen básico. No obstante, el descontento de los interlocutores sociales con este rasgo, muy típico de los programas experimentales de Asistencia Social pero poco acordes a una prestación de Seguridad Social estaría en la base de su eliminación, al menos formal o aparentemente, con el Real Decreto 1369/2006.

- El *condicionante presupuestario para su disfrute*.

Conforme a su origen marcadamente asistencial, las RAI han estado condicionadas al requisito de la disponibilidad presupuestaria. Por tanto, una condición de acceso adicional era el no agotamiento de la partida presupuestaria prevista para el «Programa» de cada año.

Queda claro que en estas condiciones no podía hablarse de un derecho. Este debilitamiento financiero no solo aparece en la DA 6.<sup>a</sup> del Real Decreto 236/2000, en el que sin duda se acude a la formulación más ruda o cruda del mismo, sino que ha estado presente, si bien en términos más diluidos, hasta el hoy vigente. En este sentido, en la EM del Real Decreto 205/2005 se podía leer que la vigencia del Programa queda «*vinculada al presupuesto para dicho año, sin perjuicio de que sea posible la prórroga de su vigencia en años sucesivos por disposición expresa del Gobierno*», lo que sucedió con el Real Decreto 393/2006.

De ahí, que hasta el momento su financiación haya ido a cargo de una «aplicación presupuestaria» específica, pero siempre, desde 2002, dentro de la acción protectora por desempleo. Ahora bien, como venimos sosteniendo desde hace tiempo, realmente solo en los años 2000 y 2001 este requisito actuaba como tal, pues a partir de su inclusión dentro de la acción protectora era manifiesto que no podía condicionarse el acceso al Programa por cuestiones financieras, dada la garantía de continuidad que esta financiación tiene como propia del Sistema de Seguridad Social. Por lo tanto, a nuestro juicio, este condicionamiento era más formal que real, de ahí que el derecho ya estaba garantizado a partir de ese momento. La dimensión materialmente asistencial de esta prestación no podía en modo alguno quebrar una característica de toda prestación de la Seguridad Social, su reconocimiento como derecho. Veremos de inmediato que el nuevo real decreto adapta la regulación del tema de la financiación a esta percepción, pero en el plano de la operatividad real de la prestación como derecho la novedad resultará imperceptible.

- La *variabilidad de los beneficiarios*, según las prioridades en cada momento de las políticas de fomento de empleo y de acción social.

En los dos últimos años se ha estabilizado, casi «congelado», el ámbito subjetivo de protección –tipología de colectivos beneficiarios–. Pero en sus primeros años de vida, aún corta, este crucial aspecto experimentó notables modificaciones. Precisamente, estos cambios, que supusieron permanentes «*entradas*» y «*salidas*» de beneficiarios, ponen de relieve los diversos fines de política social a los que sirve, o ha servido, el Programa de RAI.

No es este el momento ni el lugar para volver sobre la azarosa evolución del ámbito subjetivo de las RAI, cuya volubilidad quedó plasmada en esa desmesurada autorización, concedida por el real decreto para el año 2000, al MTAS para modificar los requisitos de acceso a fin de «facilitar la incorporación al mismo de los... desempleados de larga duración...» (DF 2.<sup>a</sup>). Pero sí conviene dejar constancia de dos datos que nos parecen relevantes para comprender mejor el uso que se ha hecho de las mismas por el Gobierno.

Por un lado, es notorio el proceso de progresiva desconexión de las RAI respecto del presupuesto hasta ahora típico de la protección por desempleo, tanto en su nivel contributivo como en el no contributivo: la pérdida de un empleo previo y/o el agotamiento de la prestación por desempleo. A raíz de este rasgo se verá cómo el Programa experimentó una significativa *deriva inflacionaria* del que fuera tipo original de beneficiario (mayor de 45 años y responsabilidades familiares que hubiera agotado la protección por desempleo) y del ahora confirmado como beneficiario-tipo (mayor de 45 años y parado de larga duración, sin derecho a protección por desempleo). De ahí, que personas tan dispares como las que adolecen de alguna «discapacidad», o sufren «violencia doméstica y/o de

género», o bien son «emigrantes retornados», o eventuales agrarios, de las CCAA de Andalucía y Extremadura, entraran y salieran del que progresivamente se iba consolidando como *tercer ámbito* de protección por desempleo.

Por otro lado, y pese a esta deriva expansiva, aunque también oscilante, los beneficiarios *concretamente* previstos en la norma anual reglamentaria no se adecuaron, al menos en los primeros Programas, al ámbito subjetivo potencialmente susceptible de incluirse en esta prestación. El déficit de protección subjetiva, pues, era evidente, en cuanto que el colectivo abstractamente tutelado era el de toda persona que, careciendo de actividad retribuida y de recursos suficientes, adoleciera al mismo tiempo de «*especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo*». Por tanto, el margen de mejora del ámbito subjetivo era, y es, considerable si se quiere dar solución equitativa a todas las personas que carecen de empleo, aun pudiendo realizarlo, por concurrir en ella un factor social excluyente especial, esto es, por tener una *situación de especial vulnerabilidad social*.

- *Ambigüedad reguladora*, pues a su inclusión en la rama de protección por desempleo no le seguía, sin embargo, un régimen coherente con tal encuadramiento.

Los vaivenes del ámbito subjetivo revelan el rasgo de especificidad que siempre ha acompañado a esta prestación, *materialmente asistencial* pero con vocación de normalización en el Sistema de Seguridad Social, y en particular *respecto del nivel no contributivo de subsidios* por desempleo. Sin embargo, ni la regulación reglamentaria a través de los reales decretos anuales ni la aplicación que de la misma han hecho algunas doctrinas de suplicación han procedido a una integración de este régimen especial en el régimen común u ordinario de protección por desempleo, sobre todo respecto del tradicional nivel no contributivo y/o asistencial<sup>3</sup>.

De este modo, no solo se descartaba la aplicación de reglas comunes –ejemplo: obligación de cotizar en este caso, típica, si bien de modo limitado, para los subsidios de desempleo; régimen sancionador del TRLISOS...–, sino que se dejaba en la incertidumbre el margen existente para integrar las disfunciones y lagunas del régimen especial de las RAI con el régimen común u ordinario de los otros dos niveles de protección por desempleo. No es que el actual desarrollo reglamentario de la rama de protección, el ya muy obsoleto e ineficaz Real Decreto 625/1985, esté en condiciones de prestar un servicio útil a estos fines de corrección e integración de lagunas e, incluso, de incoherencias de los decretos reguladores, pero al menos tenía la ventaja de acumular un amplio bagaje doctrinal y jurisprudencial del que, en gran medida, se carecía –y se carece– respecto de las RAI.

- *La ausencia de efectivas garantías para las prestaciones técnicas* que concede, esto es, para el derecho a una acción de inserción laboral preferente a favor de los colectivos beneficiarios.

Realmente, y como ocurriera ya con su precursor autonómico, la RMI, el gran déficit jurídico del Programa de RAI, que pretende vincular garantía de ingresos –prestaciones monetarias– con

<sup>3</sup> En este sentido, extremando algunas formulaciones de los decretos, que mantenían una integración diferenciada (RD 781/2001), se ha puesto énfasis, con dudoso resultado, a nuestro juicio, en que «*esta figura no se regula como un supuesto más de desempleo, contributivo o asistencial, sino con autonomía y vida propia, por lo que no se han de aplicar los criterios del Real Decreto 625/1985*» –STSJ de Valencia, de 23 de mayo de 2003–.

garantía de oportunidad de inserción laboral –prestaciones técnicas o de servicios ocupacionales–, es la inexistencia de instrumentos realmente eficaces que aseguren el efectivo cumplimiento de estos derechos de acción ocupacional preferente. Como ya se ha evidenciado sobradamente, la especificidad de la RAI no está en su dimensión económica, pues no deja de ser una técnica de garantía de renta, ya en el típico modo de la «ayuda de acción asistencial», como parecía en las primeras versiones, ya en el de subsidio no contributivo de Seguridad Social, como se consolida en los últimos Programas. La particularidad de la misma reside en tener como objeto un conjunto de acciones prioritarias de inserción ocupacional, facilitando su acceso a una actividad remunerada, a ser posible del mercado ordinario de trabajo.

Cierto que no es completamente original ni tan siquiera respecto de la rama de prestaciones por desempleo, puesto que el artículo 206.2 de la LGSS ya prevé esta acción para los otros dos niveles de protección. Pero no menos verdad es que aparece mucho más intensamente reflejada en los reales decretos de regulación la vertiente técnica o de servicios que tenía para este tercer nivel, hasta el punto de llegar a ser centrales en la propia estructura y dinámica prestacional. Ahora bien, pese al mayor catálogo de derechos recogidos a tal fin y a las llamadas a su carácter priorizado, ni tales beneficios han quedado garantizados con la efectividad que requeriría su reconocimiento como derechos subjetivos ni los servicios públicos de empleo autonómicos, ni las entidades colaboradoras, han podido responder con razonable eficacia a esta exigencia de acción de inserción laboral u ocupacional. Por lo tanto, también en este ámbito el margen de intervención abierto para el Acuerdo Social, que tiene entre sus pilares la modernización de los servicios públicos y el reforzamiento de las políticas de fomento de empleo e inserción laboral, era, y es, extremadamente amplio.

Lamentablemente, como veremos de inmediato y ya se ha anticipado, en esta materia la «normalización» se ha orientado en un sentido inverso al esperado. En efecto, lejos de reforzar las garantías jurídicas, para corregir una práctica fallida en gran parte, se ha adecuado la norma a esta realidad de incumplimiento.

- *La rigidez del régimen de deberes y obligaciones del beneficiario.* Es consecuencia del énfasis que la regulación reglamentaria viene poniendo en la dimensión de control y disciplina del beneficiario. Así lo prueba, entre otros, el rigor o celo del régimen sancionador.

#### b) Insuficiencias de su acción protectora.

Estas deficiencias de técnica reguladora se han venido acompañando al mismo tiempo de importantes limitaciones de la eficacia protectora de las RAI. De este modo, el relativo avance que su existencia implica para que la Seguridad Social se adecue a los principios constitucionales, en especial a los de generalidad objetiva y de universalidad subjetiva, quedaría mitigado por los cicateros contenidos dados a su acción protectora. Entre las mayores insuficiencias a tal fin es obligado destacar:

- *El limitado ámbito subjetivo* a que antes nos hemos referido. En efecto, si bien su título responde a una política de atención a los desempleados con «especiales necesidades eco-

nómicas y dificultad» para encontrar empleo, se agota en colectivos limitados. Consecuentemente, como se ha dicho, no todas las personas que pueden responder a esta situación de necesidad especial entran dentro de su acción protectora, por lo que no todos reciben un mismo grado de protección, como sucede en otras prestaciones no contributivas, si bien no en relación a los subsidios por desempleo...

- La *reducida duración de la prestación* –11 meses–, que no admite prórrogas, como sí sucede en ámbitos próximos. De este modo, obsesionada por evitar la cronificación de las situaciones que aspira a corregir, la RAI limita a un período corto su cobertura.
- La *escasa cuantía de la prestación monetaria*, que además era única e igual para todos, sin admitir modulación atendiendo a determinadas circunstancias personales, salvo la previsión de pírricos incentivos al empleo y pobres ayudas para la movilidad de las víctimas de la violencia de género.
- La *ausencia de cotización* de Seguridad Social durante el tiempo de disfrute de la RAI. Veremos que los efectos prácticos de este diverso trato respecto del subsidio no contributivo y/o asistencial tradicional son casi inapreciables, por cuanto que los beneficios derivados de tan limitado deber de cotizar ya se predicen de los titulares de las RAI por aplicación de otras normas.

### 2.3. Las principales disfunciones verificadas en la dinámica de aplicación: problemas de ineficacia y descoordinación.

No hay que realizar mucho esfuerzo argumentativo para hacerse idea de la extremada complejidad de una prestación que, como la RAI, tiene su principal peculiaridad en la puesta en funcionamiento de todo un sistema de servicios de inserción ocupacional a favor de unos colectivos de desempleados especialmente vulnerables también en el plano social. Este dato está en la base de algunas de las *disfunciones aplicativas* que los Programas de RAI han venido evidenciando a lo largo de su historia, corta pero ilustradora, a sumar a las listadas «debilidades» de regulación. Entre las más relevantes entendemos necesario reseñar las siguientes:

- El *irrealismo*, o cuando menos la *ineficacia*, pese a su clara bondad en orden a servir de garantía jurídica frente a largos «plazos de espera», de la previsión de tiempos máximos para iniciar la acción de inserción ocupacional. Nos referimos al plazo máximo de incorporación a un trabajo ordinario, exigido para poder acceder a las acciones de inserción laboral y que los decretos reguladores venían situando en *45 días* [art. 8 letra c) del RD 205/2005]. Pero también al «período de espera» previo a la percepción –devengo– del subsidio, primero fijado en tres meses y finalmente en *un mes* a contar desde la solicitud.
- La *desconexión* entre la normativa reguladora de las acciones de inserción y la reguladora de los Programas de RAI, así como entre estas e instrumentos análogos, aunque autonómicos, como las RMI.

Esta situación ha dado lugar a más de una disfunción, como la falta de una ordenación coherente de los «criterios de preferencia» entre colectivos para acceder a las acciones de política de fomento de empleo, o el recurso a entidades colaboradoras que, previstas en el marco de la regulación de la intermediación laboral, realizaban en el marco de la inserción de beneficiarios de las RAI funciones más amplias. Tampoco hay la debida conexión entre sistemas de protección concurrentes, a veces competitivos, y por tanto alternativos, otras complementarios, como las RMI.

- La *perpetuación de obstáculos a una acción más coordinada* entre las entidades de gestión del subsidio –vertiente económica– y las que gestionan el servicio de inserción –vertiente técnica–.

Aunque los decretos reguladores siempre han sido muy conscientes de la importancia de este aspecto, al que dedicaban diversos preceptos –competencias, colaboración y coordinación...–, no han podido hasta el momento asegurar un funcionamiento óptimo.

- Continuidad de las *resistencias de los mercados ordinarios de trabajo a la empleabilidad*, en términos normalizados, de estos colectivos, lo que reduce en gran medida la eficacia del Programa respecto a su objeto fundamental: la inserción ocupacional.

Veremos en el análisis de los datos de este período cómo apenas llega al 14% el porcentaje de colocaciones, manteniéndose casi inmodificado este porcentaje a lo largo del tiempo. Una vez más es oportuno recordar que el Acuerdo Social firmado para la mejora del crecimiento y el empleo se propuso como un objetivo básico la Evaluación de las Políticas Activas de Empleo, a las que de una manera singular pero relevante pertenecen las políticas de inserción por la ocupación que fundamentan instrumentos de protección como las RAI.

Por tanto, estaba claro, a menos a nuestro juicio, que también este aspecto práctico del derecho a la inserción mediante la acción combinada de subsidios e incentivos económicos y prestaciones de servicios de atención ocupacional, debería haber ocupado un espacio de interés relevante.

- *Disociación entre el ámbito de potenciales beneficiarios y el número de beneficiarios reales*, lo que evidencia una cierta incapacidad para informar adecuadamente de su existencia y ventajas.

No obstante, hay que reconocer que esta situación era muy evidente en los primeros Programas. Progresivamente se ha ido reduciendo esta brecha, lo que es natural por el mayor conocimiento del mismo y por la más amplia estabilidad alcanzada. No obstante, todavía existe un relevante diferencial que convendría atajar para la propia credibilidad y eficacia del Programa.

#### **2.4. Las «fortalezas» de las RAI como prestación compleja y activa del Sistema de Seguridad Social.**

Naturalmente no todo el bagaje acumulado en los siete años de Programas está constituido por «debilidades» y «disfunciones», que podrían explicar la marginalidad práctica de una prestación

conceptualmente tan original y relevante, sino que también se acompaña de significativas «fortalezas» o virtudes en cuanto prestación de Seguridad Social de nuevo cuño. No nos cabe duda de que el énfasis puesto en estos aspectos de interés y novedad está en la base de la valoración positiva que actores sociales y Gobierno han hecho de las RAI, a partir de la cual proponen su *normalización*, pero también, y esto es menos positivo a nuestro juicio, su *consolidación*, como un nuevo nivel selectivo de protección no contributiva y asistencial para la rama de desempleo de la Seguridad Social. A nuestro juicio, al menos estos cuatro pueden ser los rasgos a destacar en positivo de las RAI. A saber:

a) La *sustancial desvinculación de la acción protectora de la existencia previa de afiliación* al Sistema de Seguridad Social y, por tanto, del desempleo de una actividad retribuida anterior al acceso.

Aunque en el plano cuantitativo sea realmente escasa su contribución, en el plano cualitativo sí es muy relevante esta aportación a la expansión de la acción protectora de la rama por desempleo de la Seguridad Social, en la medida en que se desborda el concepto tradicional de desempleo. No es ya solo el incentivo de «retorno al empleo» perdido el ámbito sobre el que se construye su acción, sino también la oportunidad de incentivar el «acceso a un primer empleo» el que forma parte de esta rama <sup>4</sup>.

b) La *estrecha conexión en una misma estructura de protección jurídica de garantías de renta –políticas pasivas– con garantías de acceso a servicios de inserción –políticas activas–* <sup>5</sup>.

Esta conexión viene siendo una prioridad de la Estrategia Comunitaria por el Empleo. Así aparece con rotundidad en la Directriz número 19 de las fijadas para 2005-2008, que se centra en dar prioridad a los «*planes de acción personalizados*» necesarios para «*favorecer la inserción de las personas más alejadas del mercado laboral*». Desmarcándose de la indefinición que parece dominar el artículo 206 de la LGSS, que prevé desde antaño esta conexión para toda la rama de desempleo, pues en él no hay «jerarquía» o preferencia en la acción protectora entre las prestaciones económicas y la de acceso a un nuevo empleo, las RAI responden a una lógica de plena complementariedad entre ambas acciones, incluso puede identificarse la prioridad de la inserción respecto de la garantía de ingresos. Esta prioridad fue explícita en las primeras normas, apareciendo cada vez más diluida en los textos aunque mantuviera en lo sustancial esta lógica.

c) La significativa *capacidad de innovación de instrumentos de acción protectora*, tanto en relación al fomento de la inserción –*incentivos específicos para el acceso al empleo, preferencias, plazos máximos...*–, como para la organización jurídica de las prestaciones –*compromiso de actividad; derecho a la atención personalizada*–.

<sup>4</sup> Para las resistencias de nuestro modelo regulador a dar este salto *vid.* A. DESDENTADO-J. MERCADER: *El desempleo como situación protegida*. Civitas. 1996. pág. 50.

<sup>5</sup> Obsérvese que esta ligazón entre «prestaciones económicas» y «prestaciones técnicas o de servicios» es una clave básica para la renovación de la protección social, como por ejemplo es, por citar uno muy reciente y relevante, si bien para *situaciones de necesidad de integración* bien diferentes, el «*Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*» (SAAD) –Ley 39/2006, de 14 de diciembre–.

De su relieve da muestra el que se hayan extendido algunas de las innovaciones a toda la acción por desempleo, evidenciando las bondades de la experimentalidad de las RAI.

d) *Mayor flexibilidad del régimen de gestión*, especialmente por la ampliación del papel de entidades colaboradoras en el ámbito más relevante pero de más difícil realización, la inserción ocupacional.

### 3. NOVEDADES, CONFESADAS Y REALES, DEL REAL DECRETO 1369/2006: UN CUADRO GLOBAL

A la vista de la exposición hasta aquí realizada puede concluirse con facilidad no ya solo la conveniencia sino la necesidad de mejorar el régimen jurídico, amén de la acción protectora de las RAI, cuya continuidad en el tiempo y valoración positiva permitirían estabilizar, como permanente, esta prestación. Ahora bien, la estabilidad de este régimen jurídico dejaba un elevado margen de actuación a los interlocutores sociales, primero, y luego al Gobierno para promover una mayor y mejor aproximación entre el «*modelo ideal*» de protección a que responde la RAI, que sintetiza a la perfección los objetivos de una política óptima de protección no contributiva por desempleo y de una política de inclusión social por la ocupación, y el «*modelo real*» practicado, manifiestamente mejorable. Sin embargo, como ya se ha anticipado, la opción seguida por todos los actores implicados no solo *se muestra claramente decepcionante*, tanto si se atiende al parco compromiso del Acuerdo como al Real Decreto 1369/2006.

Que estabilidad se identificara, además de con «*normalización*» –aproximación a los subsidios no contributivos–, con su «*consolidación*» –continuidad del régimen vigente en los últimos años– es criticable, pero resultaba razonable. Ahora bien, lo que no podía esperarse es que implicara *regresión*, al empeorar la posición de los beneficiarios de la RAI en el conjunto de acciones de inserción. Quizás pueda verse como expresión de realismo. Pero nosotros vemos una carga de profundidad que cuestiona su «*esencia*».

La congelación de su proceso evolutivo puede tener distintas razones aceptables. Por ejemplo, la de representar el «techo» de lo que el Gobierno estaba dispuesto a mejorar, bien por motivos de coherencia, de modo que no se desnaturalizara una medida de protección por desempleo derivando hacia ámbitos más propios de la acción social –lucha contra la pobreza y la exclusión social–, bien por motivos presupuestarios o de contención del gasto público, bien, por razones políticas –más allá de un determinado ámbito chocaría de raíz con un espacio desde hace tiempo inventado y acotado por las CCAA, el de las RMI–, máxime en un momento en que los nuevos Estatutos de Autonomía han confirmado su pretensión de ser los únicos competentes en políticas de derechos de ciudadanía social basados en la inserción –servicios sociales, acción social, rentas básicas...–.

Pero la regresión en la vertiente más típica de las RAI o, por lo menos, la confusión en este plano nos parece poco explicable, más allá de algunas exigencias, ya indicadas, de coherencia reguladora con las normas que ordenan las políticas activas de empleo en que se enmarca la acción de

inserción a favor de los beneficiarios de la RAI. En cualquier caso carece de toda justificación, pues «normalizar» su régimen no puede llevar a una aceptación resignada de las limitaciones que la experiencia ha acreditado en orden a llevar a la práctica lo que es la razón de ser o «esencia» de esta prestación: la creación de un *círculo preferencial de inserción en tiempo personal y socialmente útil* para estos colectivos más vulnerables, aunque no estén todos los que son, ni tampoco sean todos los que están.

No pretendemos seguir más adelante con esta perspectiva crítica, sin perjuicio de volver al final de este estudio con alguna reflexión adicional. Ahora lo que procede es establecer el cuadro global de innovaciones del Real Decreto 1369/2006, al tiempo que se realiza una breve valoración de su alcance real, sin perjuicio de hacer un análisis algo más detenido de las más relevantes. A este fin ya se ha indicado también que son algunas más, en cantidad e importancia, de las que indica equivocadamente la EM, al tiempo que resultan bastante menos relevantes de lo que confiesa algunas de las que sí reseña deliberadamente, por no aportar cambio de alcance respecto de la situación normativa anterior.

En este sentido, cabe agruparlas del siguiente modo para su mejor comprensión:

*a) Los cambios que persiguen mejorar las técnicas de reconocimiento como derecho subjetivo.*

Recuérdese que la característica fundamental de la protección de Seguridad Social respecto de cualquier otro Sistema es el reconocimiento mediante la técnica del derecho subjetivo. Ciertamente que ya no es exclusiva de la Seguridad Social, pues la vieja Asistencia Social también ha ido evolucionando en esa dirección hasta configurarse el derecho subjetivo como clave de la moderna *Acción Social*, básicamente en manos de las CCAA. El ejemplo más relevante es la evolución, todavía no culminada, en la RMI –el máximo ejemplo al respecto, la Ley 15/2001, para la RMI madrileña, el más tradicional, y urgido de reforma, el andaluz...–. Pues bien, para consolidar esta orientación de las RAI por la senda no de la técnica de la «ayuda», aunque mantenga esta denominación, en la LGSS y en el real decreto, sino del derecho a un subsidio efectivamente garantizado al beneficiario se ha procedido a:

- Fijar una *garantía de suficiencia financiera, para lo que remite a la misma financiación que para la acción protectora por desempleo*. De ahí que la referencia que ahora se hace es al artículo 223 del TRLGSS y no a una consignación presupuestaria específica (art. 15.2 del RD).
- Introducir una *garantía de continuidad reguladora*, configurándola como una prestación permanente, para lo que se excluye referencia alguna a su vigencia anual, como antes era usual.
- Se recoge expresamente que la solicitud, si se cumplen los requisitos que se prevén en el real decreto, genera un «*derecho de admisión*» (art. 8).

El valor práctico de estas novedades resulta, como se dijo, muy limitado. La garantía financiera porque ya se derivaba, normativa y fácticamente, del encuadramiento en la acción protectora

de la Seguridad Social desde 2002. La garantía de continuidad porque es muy relativa, dada la debilidad del rango de la norma reguladora. Si la experiencia acredita que la LGSS está permanentemente abierta a las modificaciones anuales cuánto más un real decreto.

*b) Las modificaciones que pretenden la mejora técnica de la regulación.*

Aunque en lo sustancial el Real Decreto 1369/2006 repite estructura normativa y contenidos reguladores de sus últimos precedentes –RRDD 205/2005 y 393/2006–, que deroga formalmente pero integrando su régimen, no puede pasarse por alto algunas novedades de cierto relieve, si bien inciden solo en un plano de mejora de la técnica de redacción. La solución resultante es, sin embargo, coincidente en el fondo con la que existía con anterioridad. Las novedades que podemos incluir en este apartado son:

- El artículo 2, *requisitos para acceder al Programa*, incorpora un nuevo apartado, el 4, que parecen recogerse 2 nuevos, a través de los cuales pretende evitarse que sean beneficiarios del vigente Programa quienes ya lo hubiesen sido en el año anterior a la solicitud.

En realidad, estos requisitos, que *pretenden evitar la cronificación de este modo de tutela*, ya estaban previstos en el Real Decreto 393/2006, por lo que ahora se incluyen de modo permanente como *cláusula de cierre del ámbito subjetivo*, restringiendo el acceso continuado. La obsesión por esta idea lleva a introducir un apartado 3 al artículo 8, relativo a la admisión, donde se recuerda, superfluamente, que para obtener un nuevo derecho hay que cumplir los requisitos –no hay mejora sino redundancia técnica–.

- El artículo 9.1 del real decreto –anterior art. 10.1 del RD 205/2005 derogado–, relativo a las *bajas definitivas* del Programa, introduce como causa «*agotar el plazo máximo de duración de la RAI*» –nueva letra k)–.

La previsión es correcta técnicamente aunque no relevante en el fondo, pues está claro que si tiene un carácter temporal –*11 meses*–, vencida la duración se extinguirá el derecho. Una opción bien diferente hubiera sido entender que, de la referida vocación de permanencia de la prestación, se derivaba la continuidad de la garantía de renta –subsidio– hasta conseguir el objetivo que la fundamenta, la inserción ocupacional. Una propuesta razonable si se tienen en cuenta los severos controles a que quedan sometidos los beneficiarios de las RAI sobre su «disponibilidad para trabajar». Pero el mantenimiento de un plazo máximo de 11 meses, en principio improrrogable con carácter general, impide una lectura en esta clave.

- Como coherente técnicamente resulta, aunque tampoco innove la regulación, el inciso añadido al apartado 2 del artículo 9, en el que se nos recuerda que los beneficiarios que causen baja definitiva en el Programa «*solo podrán volver a ser admitidos en este cuando...*» cumplan con los requisitos, remitiendo al nuevo artículo 8.3. Antes se omitía este inciso, completamente obvio, de modo que parecía cerrarse por completo en tales casos el retorno al Programa.

• El artículo 9, que experimenta una cierta reordenación en su tenor y número de apartados, en su nuevo apartado 3, relativo a las *bajas temporales*, sin consumo pues del período que les falte de percibo del máximo previsto, *añade nuevas situaciones fácticas y jurídicas* que da lugar a tal baja, si bien no todas son igual de novedosas:

- El *trabajo por cuenta ajena* a tiempo completo –letra a)–.
- El traslado al extranjero para la «*búsqueda de trabajo*» –movilidad para el empleo–, no solo, como se preveía expresamente antes, para su realización –se supone que del ya encontrado antes de desplazarse–.
- Actividad de «*cooperación internacional*» –letra d)–.

En todos los casos se requiere que el período de actividad –laboral, ocupacional, formativa o de cooperación internacional– sea inferior a seis meses. La realización de un trabajo asalariado inferior a este tiempo ya se preveía en la regulación anterior, si bien con diferente ubicación y redacción, sin duda más confusa (art. 10.3 del RD 205/2005). Por su parte, la búsqueda de empleo en el extranjero –letra d)– representa una tarea que aumenta sus posibilidades de inserción laboral –art. 8 d) 4.º del RD 205/2005–, por lo que fácilmente podía deducirse de la regulación precedente. Más novedad introduce la referencia a la «*cooperación internacional*», pues representa la vertiente internacional de la «acción de voluntariado», que presente en versiones anteriores desapareció, junto con los trabajos de «colaboración social», en el Real Decreto 205/2005.

También como novedad, el artículo 9.4 letra d), relativo a los requisitos para la reincorporación al Programa en caso de retorno del extranjero, *exige que se acrediten las causas del traslado* establecidas en el párrafo d) del referido apartado 3 [art. 9.4 d) nuevo del RD].

• *Se elimina la regla especial expresamente formulada sobre devengo de las RAI en el caso de realización*, por el trabajador admitido al Programa, *de un empleo por cuenta ajena a tiempo completo o por cuenta propia en el período del mes de espera*.

El ahora derogado artículo 13.1 párrafo 2.º del Real Decreto 205/2005 establecía una regla específica para determinar el momento del devengo de la RAI en estos casos: el devengo de la cuantía se iniciará al día siguiente al de la finalización del trabajo, salvo que diera lugar a baja definitiva del Programa (por ser su duración mayor de seis meses). La supresión del período de espera referido por el artículo 12.1 del actual real decreto, como se verá de inmediato, hace inútil esta referencia.

*c) Modificaciones que buscan una mejora de la acción protectora, en especial mediante su normalización respecto al nivel no contributivo.*

Pese a la inclusión formal de las RAI en la rama de desempleo de la Seguridad Social en muchos aspectos, sin embargo, mantenían diferencias negativas respecto de los dos niveles tradicionales, el

contributivo y el no contributivo. De este modo, el loable intento de inclusión –o recuperación– de estos colectivos en la Seguridad Social quedaba en buena medida frustrado al multiplicarse los rasgos diferenciales excluyentes.

Por lo tanto, esta lógica de relativa, que no plena, normalización con los otros niveles de la acción protectora por desempleo se revelaba como una idea guía para la regulación de mejora. En esta dirección es de destacar:

- La fijación de la *obligación de cotizar*, a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal –SPEE–, a la Seguridad Social, en los mismos términos que para los subsidios, esto es, conforme a lo previsto en los artículos 206.2 b) y 218.1 y 4 LGSS (art. 4.1 y 3 del RD).

Ahora bien, como es sabido, el alcance de esta cotización es muy limitado, pues se reduce a las prestaciones de asistencia sanitaria y a la protección a la familia. Por lo tanto, no se extiende a las cotizaciones por jubilación, contempladas por el artículo 218.2 del TRLGSS solo para los subsidios de mayores de 52 años, que sí hubiesen sido expresión de una mejora de la acción protectora real. El carácter no contributivo que tienen hoy adquirido las prestaciones sanitarias y las familiares –estas últimas desde la Ley 52/2003–, por tanto desvinculadas de la condición de actividad previa, privan de valor esta novedad, que no aporta ventaja alguna respecto al Derecho ya vigente (art. 86.2 del TRLGSS; Ley de Cohesión y Calidad del SNS; Decreto 1088/1989, Decreto 2766/1967...).

En cambio, no contempla expresamente la norma, ni el Acuerdo Social, una cuestión diferente que, a la vista de la continuidad de este limitado alcance del deber de cotizar, se presenta mucho más interesante. Nos referimos a la eventual consideración de los beneficiarios de las RAI como trabajadores «*en situación de asimilación al alta*». Por supuesto no se trata solo de recordar que cualquier titular de un derecho de RAI, aunque no tuviese afiliación alguna al Sistema en el momento de alta en el Programa, incluso aunque no la hubiese tenido nunca en momento anterior, está dentro del supuesto previsto por el artículo 21.1, del Real Decreto 84/1996, sobre inscripciones de empresas, afiliación, altas y bajas, modificado por el Real Decreto 1041/2005. Este precepto, en su párrafo 2.º, y en lo que aquí interesa, concede el *derecho a la asignación de un número de la Seguridad Social* a los «*beneficiarios de... prestaciones... en su modalidad... no contributiva*», lo que puede predicarse sin ninguna duda de la RAI. Se trata de ir más allá de este planteamiento, puesto que, como es igualmente sabido, estar documentado o identificado como beneficiario del Sistema de la Seguridad Social no implica al mismo tiempo estar en la situación del primer párrafo de ese mismo precepto, esto es, «*afiliado y en alta*».

Ahora bien, ¿podemos entender, a la luz del ordenamiento vigente, a los titulares o beneficiarios de la RAI en situación de «alta presunta» (art. 125 de la LGSS y art. 36 del RD 84/1996)? No es este el momento para analizar tan delicada, pero trascendental, cuestión.

Aquí bastará con evidenciar que la nueva regulación debería suponer un plus de valor normativo a la tesis expansiva, por tanto «normalizadora» en sentido pleno, que atribuye este efecto inclusive en situaciones de alta presunta no solo a quienes accedan a la RAI tras agotar la protección por

desempleo (art. 36.1.1.º del RD 84/1996), sino incluso a quienes lo hayan hecho tras un largo período de desconexión con el Sistema, incluso dejando de renovar su inscripción como demandante de empleo. Más aún: incluso entendemos viable, no obstante las dificultades o resistencias jurídicas hoy existentes por la restrictiva doctrina judicial, considerar que este efecto inclusivo ha de predicarse también en algunos casos, por ejemplo las víctimas de violencia de género y/o doméstica, o las personas con discapacidad, aunque no hubiesen estado ni un solo día afiliados al Sistema, entendiéndose como *exigencia del principio de igualdad real de trato* <sup>6</sup>.

• La *eliminación del «período de espera» de un mes para el devengo o percibo de la Renta Activa.*

Conforme al artículo 13.1 del Real Decreto 205/2005 el devengo de la cuantía de la RAI ya reconocida –«a partir del día siguiente a aquel en que se solicite»– se producía, sin embargo, una vez *«transcurrido un período de un mes, destinado a iniciar la aplicación de las acciones de inserción...»*. El artículo 12.1 del actual real decreto permanente sitúa el momento del devengo de la «cuantía de la RAI y la cotización de Seguridad Social durante su percepción *a partir del día siguiente a la fecha de solicitud de admisión al programa*». Por lo tanto, y como ya se anticipó, ahora coincide el momento de reconocimiento del derecho –art. 8.2– con el de devengo del subsidio –art. 12.1–. Las dudas sobre si se trataba de una medida orientada a favorecer una aplicación inmediata de las políticas activas de empleo, o era la excusa para dejar un período de control disciplinario de la auténtica actitud positiva del beneficiario a buscar activamente empleo, como parece más creíble, a juicio de la doctrina judicial –Juzgado de lo Social de Sevilla, 28 de marzo de 2003–, ha llevado a su eliminación, normalizándose también por esta vía con los otros subsidios de desempleo.

A nuestro juicio, una previsión de este tipo carece de toda razonabilidad y está basada únicamente en una posición de sospecha sobre la limitada voluntad de inserción de estos colectivos, a los que se presume poco dispuestos a recuperar –o iniciar– el vínculo con el mercado de trabajo. En definitiva, esta demora en el cobro está basada sobre una presunción de fraude que, como es sabido, choca con elementales principios jurídicos y desacredita la configuración de esta prestación como derecho de Seguridad Social. Por lo tanto, más que incentivar la diligencia a la hora de emprender la primera fase de actividad ocupacional –gestión de ofertas–, se penaliza la falta de acceso inmediato a las acciones de inserción, cuando tal retraso será en esta temprana fase más responsabilidad de los servicios de empleo y entidades colaboradoras que del beneficiario, que aún no ha tenido tiempo de asumir su nueva posición como buscador activo de empleo. La supresión nos parece, pues, ajustada. Además, supone extender como regla general lo que ya funcionaba como excepción en el Programa, puesto que las víctimas de violencia de género con orden judicial de protección quedaban exentas.

Un juicio diferente debe merecer, en cambio, la paralela desaparición del *plazo máximo de 45 días* previsto para iniciar la segunda y más relevante fase de inserción [art. 8 d) del RD 205/2005 que, como se han indicado y veremos con alguna atención mayor, ha sido modificado en profundidad por

<sup>6</sup> No compartimos el juicio, en otros aspectos muy ponderado y razonado, de quien considera esta posibilidad como un completo sinsentido. Cfr. R. ESTEBAN: *La Renta Activa... op. cit.* pág.73.

el artículo 7 c) del RD permanente]. Aquí no hay una mejora de la acción sino que, muy al contrario, estamos ante una concesión a la falta de eficacia de las entidades responsables de la inserción ocupacional.

- Tampoco se descontará, en el primer pago de la RAI, o tras su reanudación, los 10 primeros días, como preveía el derogado artículo 13.3 del Real Decreto 205/2005. En todo caso, se preveía en aquella regulación que tales días se «regularizaran» una vez causada baja en la RAI. El artículo 12.3 del real decreto permanente ha eliminado toda referencia.

- *La ampliación del ámbito subjetivo de cobertura a las víctimas de violencia doméstica* [art. 2.1 letra c) del RD permanente].

A raíz de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, el Programa de RAI para el año 2005 –también para 2006– sustituyó el término «violencia doméstica» por el de «violencia de género». Sin entrar ahora en la que está resultando muy litigiosa materia –son decenas las Cuestiones de Inconstitucionalidad que se han presentado con relación al tratamiento penal diferenciado que se da en la Ley Orgánica en atención al sexo del agresor/víctima–, entendemos acertado que se amplíe la protección a todas las *víctimas de violencia familiar*, y no solo a las mujeres víctimas de violencia de género. La nueva regulación, sin embargo, no tiene un sentido unilateralmente expansivo, pues introduce al mismo tiempo dos nuevas precisiones para acotar este ámbito. A saber:

- Se excluiría del Programa a la víctima que, aun acreditando tal condición, «conviva con el agresor». Aunque esta exclusión parece razonable, porque fomenta la salida de la víctima del entorno que le es hostil y su vida autónoma, y es coherente con la regulación específica prevista para las víctimas de violencia de género, su aplicación rígida pudiera plantear algún problema de desprotección.
- El concepto de violencia doméstica que opera para el Programa de RAI no es estrictamente el que recoge el artículo 173 del CP, sino solo la ejercida en tres casos: sobre el *cónyuge* o persona listada por análoga relación de afectividad –conviviente de hecho–; sobre *los hijos* y, sobre *los padres*.

*d) Los cambios que pretenden una mejor coordinación o una mayor coherencia con otras normas de política de empleo con las que entra en concurrencia, aunque ello suponga privar de posiciones de ventaja a los beneficiarios o de flexibilidad en la gestión.*

Precisamente, y enlazando con el último aspecto comentado en el apartado anterior, una de las principales *disfunciones* referidas en relación al régimen del Programa de RAI ha sido la relativa a la falta de suficiente coherencia entre esta regulación y otras normas, laborales y de empleo, así como de protección social pública, con las que entra en concurrencia. La gran complejidad que presenta el Programa en sus aspectos de regulación y gestión explicaría esta continua y múltiple afectación inter-normativa.

Por eso hemos de valorar positivamente que esta dimensión haya sido tenida en cuenta en la actual regulación, máxime si realmente mantiene esa vocación de permanencia asumida oficialmente. Sin perjuicio de reseñar que algunos de esos «reajustes» terminen provocando, como se ha dicho y se analizará con algún detalle más, nuevas disfunciones para el Programa.

En este tipo o grupo de novedades entendemos que pueden incluirse:

- La atribución a la «ayuda para cambio de residencia de las víctimas de violencia de género o doméstica» de *un carácter transitorio* en el ámbito regulador de las RAI.

Como medida de política de acción asistencial a favor de personas que se encuentran en situación, o riesgo, de exclusión social, los decretos de regulación de las RAI han venido reconociendo, desde la incorporación en el Programa para 2002 de las víctimas de violencia doméstica, una ayuda para facilitar su movilidad. El artículo 6 del Real Decreto 205/2005 ha mantenido esta *ayuda suplementaria* –pago único de la cantidad equivalente a 3 meses de RAI–. Lo mismo hace el Real Decreto 1369/2006. Ahora bien, expresamente llama la atención sobre la inadecuada ubicación de esta ayuda en este marco de protección pública. Por eso, como ejemplo del intento de «depuración» de los aspectos más asistenciales del Programa y en aras de la «normalización» del mismo en el ámbito que le es más propio, la protección por desempleo, ha eliminado ese precepto de su texto articulado y lo ha convertido en la DT 1.<sup>a</sup>, donde permanecerá «*hasta tanto no se establezca una financiación y consignación presupuestaria de esa ayuda*» en el marco que le es propio y, por tanto, al margen de la protección por desempleo.

Naturalmente, ese campo de protección propio no es otro *que la acción social* a favor de la mejor defensa posible o mayor protección de quienes, como las víctimas de violencia familiar, especialmente las mujeres pero no solo, se encuentran en una situación especialmente vulnerable. Lo que significa que ha de enmarcarse en el desarrollo de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral de Violencia de Género, así como en el marco de los Servicios Sociales, tanto de titularidad estatal como, sobre todo, autonómicos.

En todo caso, queda claro que no podrán ser ubicadas en el desarrollo del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, producido por el Real Decreto 1452/2005, y ya concretado en su procedimiento por Órdenes Autonómicas, que son las competentes para su gestión aunque la financiación es estatal. Las razones son que el colectivo de beneficiarias no solo es menor –solo violencia de género– sino que es diferente –precisamente aquellas víctimas que no tienen expectativa de empleabilidad, por tanto, en principio inaccesibles al Programa RAI–.

Aunque este es el principal cambio, también se ha aprovechado esta reubicación para incluir algunas precisiones, puramente técnicas sin alterar, a nuestro juicio, la regulación anterior. En este sentido:

- Se elimina la referencia a que no minorará la duración normal prevista, lo que es obvio por su carácter suplementario.

- Se introduce un párrafo segundo al que ahora es apartado 1, para precisar que solo cabe una ayuda por Programa –recuérdese que estos colectivos tienen la posibilidad de acceder hasta a tres–.
- Se introduce un apartado 2 que pretende reforzar la eficacia en la gestión de estas ayudas, atribuyéndole el mismo régimen de reconocimiento, pago y financiación que a la RAI básica. Es un derecho, pues, y debe garantizarse la inmediatez de disposición para la víctima.

• La *regla de inaplicación a los contratos subvencionados de las ayudas para incentivar el trabajo*, previstas con carácter general en el artículo 6, ha suprimido la referencia al «contrato de inserción» (párr. 2.º). La eliminación viene exigida por su derogación por el Real Decreto-Ley 5/2006, de reforma laboral.

• La *reordenación del precepto regulador de las acciones de inserción laboral* del beneficiario de RAI, con vista sobre todo a favorecer una mejor interacción con las normas que, de modo específico, regulan tales acciones, a las que se remiten de plano.

Como ya se ha expresado en diversas ocasiones, es el silenciado cambio en el régimen de acciones de inserción el que nosotros consideramos de mayor relieve, porque no afecta a aspectos concretos, de mayor o menor significado, sino que impacta de pleno, y de modo negativo, en la principal razón de ser de las RAI como instrumento de política activa de inserción social por el empleo. A primera vista puede observarse el cambio parcial de redacción del actual artículo 7 respecto del artículo 8 del Real Decreto 205/2005 que ha sido derogado. Pero no son estos cambios formales los que resultan de interés, pues en lo sustancial resultan coincidentes las actividades de inserción que se proponen –plan personalizado de inserción laboral, que incluye atribución de un asesor individual de empleo, entrevista profesional y gestión del Plan–, sino que lo que resulta más relevante, por novedoso, aunque no positivo, es la posición que la nueva regulación con vocación de permanencia atribuye al beneficiario de las RAI respecto de la posibilidad u oportunidad de «*incorporarse a planes de empleo o formación*» [actual letra c); anterior letra d) art. 8 del RD 205/2005].

Para su fácil detección sintetizamos estos cambios en los siguientes, que ahora listamos, para dedicarle una cierta atención en el próximo apartado:

- *Supresión del plazo máximo de 45 días* para tener acceso a un circuito preferencial de inserción laboral. El artículo 8 letra d) del Real Decreto 205/2005 preveía que «si en el plazo de los 45 días siguientes a la admisión al programa el trabajador no se ha incorporado a un trabajo...». El nuevo artículo 7 c) prescinde de cualquier referencia temporal.
- *Se elimina la preferencia o prioridad de los beneficiarios del Programa de RAI* para ejercer ese derecho de acceso a una oportunidad de inserción ocupacional. El Real Decreto 205/2005 daba un mandato a los Servicios de Empleo a fin de que promovieran la incorporación «*con carácter prioritario sobre otros colectivos...*». En cambio, el nuevo artículo 7 c) no solo devalúa aquel derecho a mera facultad «... *pueden ser considerados* para su participación en alguno...», sino que apostilla, con un nuevo párrafo, que tal participación «*se regirá por su normativa específica*».

- Se especifica con mayor detalle la lista de programas y planes, añadiendo algunos no previstos expresamente antes aunque no se descartaran –«Programas experimentales o Integrados para el Empleo»– a los que pueden acceder los beneficiarios –mejora técnica para dar seguridad–, pero sin renunciar a una cláusula abierta –«*otros programas dirigidos a la inserción laboral de los desempleados*»–.
- La referencia se realiza mediante la técnica de listado puro, enunciando la denominación del Plan o Programa, sin hacer consideración alguna, como sí pasaba antes. Sin duda puede considerarse mejora técnica, por evitar redundancias, pero también ilustra el propósito de homogeneidad de trato.
- Siguiendo esta lógica equiparadora u homogeneizadora de regulaciones, se elimina el régimen específico, más flexible, de intervención de entidades colaboradoras, para remitirse sin más a los estrictos términos «previstos en su normativa específica».

Como puede comprobarse, aquí el *objetivo normalizador* de la RAI es doble como ya se dijo. Primero, con una realidad de inserción laboral frustrante, que no se promueve en tiempo reducido. Segundo, con la regulación prevista de modo general para las políticas activas de empleo, cuyo alcance es mucho mayor, por total, que la normalización promovida respecto de la acción protectora por desempleo, bastante más limitada.

- El artículo 10.2 b) da una nueva redacción al artículo 11.2 b) del Real Decreto 205/2005, que supone un cambio sustancial en relación a la *regla de compatibilidad entre la percepción de las RAI y la realización de un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial*.

En efecto, si en la anterior versión esta compatibilidad suponía que la continuidad en el Derecho, que ni se extingue ni se suspende, iba acompañada de una reducción *a la mitad* de la cuantía de la RAI y una duplicación del período de la renta pendiente de percibir, mientras dure esa situación, en la redacción actual el criterio es el de la reducción, o ampliación, «*en la parte proporcional al tiempo trabajado*». Esta reforma, que flexibiliza notablemente la regulación anterior, venía obligada por la regulación que del trabajo a tiempo parcial realiza el artículo 12.1 del ET, en el que encontramos una multiplicidad de situaciones, tal y como puso de relieve el CES en su Dictamen 73/2005.

- El SPEE parece *recuperar competencias de gestión directa en materia de inserción* que, en la anterior regulación, podrían entenderse «delegadas» en los Servicios Públicos Autonómicos.

Se sabe que las competencias de gestión de las políticas activas de empleo han sido transferidas a las CCAA. Pero el SPEE retiene algunos ámbitos de gestión directa, conforme al artículo 13 e) de la Ley de Empleo.

Pues bien, hasta el momento, los decretos reguladores habían realizado una atribución a las CCAA de las competencias para desarrollar las acciones de inserción laboral, sin mención específica a aquel ámbito, de modo que al SPEE parecía corresponderle todas las competencias de ges-

tión de la RAI, salvo los aspectos de inserción. Pues bien, la nueva normativa introduce un apartado 4 al artículo 13, anterior artículo 14, por el que se nos recuerda que el SPEE también será competente para *«desarrollar las acciones de inserción en el ámbito de las políticas activas de empleo que hayan de ser financiadas con cargo a los créditos específicamente autorizados, por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado, en su estado de gastos como reserva de gestión directa...»*.

#### **4. IMPACTO NORMATIVO DEL NUEVO DECRETO EN LA «VIDA» DE LAS RAI: LAS CLAVES DEL «NUEVO» FUNCIONAMIENTO**

##### **4.1. Continuidad de la estructura normativa de las RAI y dilución de sus caracteres originales.**

Aunque el amplio catálogo de novedades que incorpora el real decreto destinado a dar estabilidad, y mayor normalidad, al Programa de RAI no afecta a su estructura normativa, que continúa prácticamente inmutada, hemos visto cómo termina diluyendo en gran medida, aun sin conseguir, quizás sin pretender, eliminarlos por completo, los dos rasgos más típicos de estos Programas: el carácter experimental, especialmente en el ámbito de las medidas para «activar» a personas desconectadas del mercado de trabajo, no solo desempleadas, por un lado, y la asistencialidad, por otro. Es oportuno ahora, pues, una vez conocido y evaluado globalmente el conjunto de cambios que se han incluido en el nuevo real decreto, que aspira a permanecer, si bien no tiene el rango suficiente para darnos suficiente confianza a tal fin, en el tiempo y consolidarse como un típico, pero singular, «tercer nivel» de protección por desempleo, mostrar brevemente cómo influirán tales modificaciones en su dinámica global de funcionamiento.

Desde esta perspectiva, creemos conveniente hacer referencia a los siguientes aspectos clave de su ordenación y gestión. A saber:

- a) El objeto y naturaleza de las RAI como prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social.
- b) Su ámbito subjetivo de protección.
- c) La cuantía y duración del subsidio que representa la ayuda económica que otorga y la vocación de permanencia que expresa.
- d) La dinámica de acceso, baja y retorno respecto del Programa.
- e) La configuración del derecho a la acción individualizada de servicios de inserción ocupacional.
- f) El reparto de competencias en materia de gestión de las RAI.

## 4.2. El objeto protector y naturaleza jurídica de la RAI: el desbordamiento de la acción protectora por desempleo.

Para nosotros no es dudosa la significativa contribución que la RAI ha aportado para la ampliación, cierto que relativa, de la acción protectora por desempleo. Y ello, al menos, por dos razones: la primera, porque ha permitido mantener ligados al sistema a algunos de los colectivos que caen desde los otros dos niveles de protección. La segunda porque avanza en la dirección de una acción por desempleo no vinculada a la previa e involuntaria pérdida de empleo –su régimen jurídico no lo exige–, conforme a la configuración normal en nuestra legislación<sup>7</sup>. Consecuentemente, este debe ser su ámbito principal de referencia para integrar las lagunas que se producen a la hora de aplicar su régimen jurídico y no obstante las notables incertidumbres que, aun hoy, arrastra este tema, pese al esfuerzo de ajuste que supondrá este nuevo real decreto, si bien adolece de la suficiente riqueza y la necesaria precisión para poder considerarlo como la norma que de verdad «cierre» la regulación de este *nuevo subsidio no contributivo* de desempleo, por tanto, del Sistema de la Seguridad Social.

Ahora bien, es igualmente claro que su función social desborda notablemente ese ámbito. La RAI continuará siendo un útil instrumento al servicio de otros objetivos de política social. Su especificidad es reafirmada por el nuevo real decreto, que no modifica su objeto.

Así, además de para la activación de las políticas de protección por desempleo, por tanto a favor de un mayor dinamismo de las políticas ocupacionales –acción individualizada–, también resulta útil para la lucha contra las modernas formas de exclusión social mediante una **acción de inserción social por el empleo**. En otros términos, se revela como un interesante, aunque limitado sin duda, instrumento de lucha contra la exclusión social mediante el reconocimiento de garantías de efectividad del *derecho social a la inserción por el empleo*. En consecuencia, no es solo la Estrategia Europea por el Empleo, al menos en relación a las «directrices de empleo», las que le sirven de referente, sino también la política comunitaria de lucha contra la exclusión social o a favor de la inclusión social por el empleo. Por tanto el II Plan de Inclusión Social de España 2005-2006.

Esta doble especificidad de política del derecho –no apunta tanto al *desempleo* como a la *inactividad* o a la desconexión de largo alcance del mercado; y particular atención a situaciones de vulnerabilidad social (discapacidad, violencia familiar) como factores de exclusión del mercado– no quiebra ni por el impulso normalizador, todavía inacabado, con la acción protectora por desempleo que lleva a cabo el real decreto, ni por el evidente objetivo de depuración de los aspectos más asistenciales de las RAI –habla de «ayuda» pero utiliza la técnica del «derecho a un subsidio» no contributivo–. Por lo tanto, y aunque es una cuestión que aquí no puede abordarse, para fijar su régimen jurídico completo es necesario ir más allá de su ubicación –la protección por desempleo–, para tomar como referente otras medidas de protección y acción socio-laborales que le son próximas, como, en el plano de las garantías de ingresos, las RMI y las rentas de ciudadanía, y, en el plano de la inserción, los *derechos de empleabilidad*.

<sup>7</sup> De diferente opinión R. ESTEBAN LEGARRETA: *La Renta Activa de Inserción*. Tirant Lo Blanch. 2006.

Quizás pueda pensarse que es pura especulación ideológica o teórica. Sin embargo, el planteamiento que se tenga de este tema está plagado de soluciones diversas, a veces opuestas, a cuestiones prácticas sin fin. Entre ellas, aquí bastará con enunciar algunas como la determinación del régimen de Derecho supletorio, para la integración de lagunas y corrección de disfunciones, problemas de competencias entre el Estado y las CCAA, evaluación de su eficacia.

### 4.3. ¿Ha tocado «techo» el ámbito subjetivo? La continuidad del beneficiario-tipo y tendencias de renovación.

Si en la fijación del objeto y en la determinación de fines de las RAI se juega el célebre dinamismo evolutivo de la Seguridad Social, como garantía para seguir explorando la protección de nuevas situaciones de necesidad, o renovando las clásicas, así como sus técnicas, en la identificación del ámbito subjetivo de las mismas se juega el principio constitucional de universalidad y de igualdad de trato. A tal fin hemos hecho referencia a la consolidación sustancial que este aspecto presenta desde 2003, quebrando el proceso de creciente apertura que hasta ese momento había experimentado, si bien esta materia siempre ha conocido alguna modificación en la casi totalidad de los decretos reguladores.

La nueva normativa sigue esa pauta de contención del crecimiento de los sujetos beneficiarios, aunque, como hemos visto, recupera o «repesca» en cierta medida a un colectivo que había quedado «expulsado» con anteriores regulaciones: las víctimas de violencia doméstica. Este vaivén de entradas y salidas no es novedoso, pues ya sucedió en 2003 con los trabajadores eventuales del campo excluidos, a su vez, de la protección por desempleo del Sistema de Seguridad Social, ya que incluidos en 2002 –DA 1.ª de la Ley 45/2002– fueron sacados del Programa en 2003, al diseñarse para ellos un instrumento de estructura análoga pero no idéntica, porque presenta un carácter contributivo del que la RAI carece: *la renta agraria de inserción* (RD 426/2003, modificado por RD 865/2006).

El resultado de este significativo estancamiento es, pues, el siguiente: el prototipo normativo de beneficiario es el colectivo de mayores de 45 años y menores de 65 que cumplan, a la fecha de la solicitud de acceso al Programa:

- Inscripción ininterrumpida como desempleado durante 12 o más meses –garantía de voluntad de estar activo–, requisito consustancial con el objetivo de esta «específica prestación» (STSJ Madrid, de 23 de septiembre de 2004).
- No tener derecho a protección por desempleo, contributiva o no contributiva, o la renta agraria –subsidiariedad–.
- Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de pagas extras –carácter asistencial–.

Respecto a este último requisito conviene llamar la atención sobre la oportunidad que, a nuestro juicio, ha perdido la nueva regulación para equiparar el régimen de cómputo de rentas para las RAI respecto del que rige para los beneficiarios de los subsidios de desempleo del segundo nivel. Y ello en dos aspectos al menos:

El primero, concerniente al *modo de computar* estas rentas. La razón es que, a diferencia de lo previsto por el artículo 215.1.1 de la LGSS para los subsidios de desempleo, que limita el cómputo de los ingresos al solicitante, para la RAI se atiende también a los ingresos de la unidad familiar. El real decreto no ha querido, pues, corregir esta regla que haría de la RAI una medida «*puramente asistencial...*» (STSJ de Valencia, de 23 de mayo de 2005). Un carácter asistencial «a ultranza» que ha llevado a una doctrina judicial rígida a la hora de delimitar qué ingresos se computan —ej: pensión compensatoria, STSJ de Castilla y León/Valladolid de 19 de julio de 2006—.

El segundo tiene que ver con el *tiempo de referencia* para fijar ese umbral de renta. El reforzamiento de la pertenencia de las RAI a la acción protectora por desempleo, como auténtico, aunque singular y diluido, nivel no contributivo, debería llevar a aplicar el mismo criterio que el previsto para los subsidios no contributivos (mes anterior al de la solicitud, art. 7 del RD 625/1985, reformado por RD 200/2006). Este criterio vendría avalado por las crecientes remisiones del real decreto a la LGSS y, por tanto, se entiende que implícitamente a su desarrollo reglamentario.

Las resistencias judiciales a aplicar esta regulación y la singularidad de la RAI, que parte del cómputo por unidad familiar y no individual, podría llevar a entender que es de aplicación el criterio del año anterior al de la solicitud. Pese a todo, creemos que es hora ya de corregir estos desajustes e incoherencias en sede interpretativa, tomando en serio la orientación del real decreto «estabilizador» y «normalizador», aunque sea «selectiva» o «parcialmente». Precisamente, en esta dirección parece orientarse una reciente doctrina judicial, que insiste en la necesidad de atender a la situación económica del tiempo de la solicitud, fecha en la cual ha de cumplirse los requisitos y no antes <sup>8</sup>.

A este colectivo-tipo se añadieron otros muy diferentes que, si bien originariamente tenían una presencia menor, el tiempo ha ido evidenciando su creciente participación en este Programa, dándole una fisonomía diversa a la esperada. Así:

- Las *personas con discapacidad* que, o bien estén afectadas por una minusvalía en grado igual o superior al 33% —RD 1971/1999—, o tengan reconocida una disminución de su capacidad laboral del mismo porcentaje, permitiendo el acceso a personas en Incapacidad Permanente Parcial.

En ellos han de concurrir los mismos requisitos que para el colectivo básico, salvo el de la edad. Queda claro que para este colectivo se prevé un régimen de acceso y continuidad —reglas de compatibilidad— benévolo o más flexible, en línea con el objetivo no ya solo de darles protección frente al desempleo, sino de elevar la tasa de actividad y fomentar su inclusión social por la ocupa-

<sup>8</sup> «La norma no impone... la necesidad de atender a los ingresos obtenidos en el año fiscal anterior al de la solicitud ni obliga al trabajador a aportar como documento acreditativo de los mismos dicha declaración fiscal sino que esta podrá ser solicitada y tomada en consideración por el Servicio Público de Empleo Estatal cuando no existan otros medios que puedan acreditar el nivel de rentas. (...) los requisitos deben reunirse en el momento de la solicitud, siendo indiferente en este caso que sus ingresos fuesen superiores al límite legal en un tiempo anterior ya que la finalidad de estas rentas son la de inserción de los parados en especiales dificultades que adquieren desde su integración en el programa de compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su integración laboral». Vid. STSJ de Madrid, de 21 de diciembre de 2005.

ción. A tal fin, en el real decreto de 2005, eliminaron buena parte de los obstáculos que existían en anteriores Programas para compatibilizar el acceso a las RAI y a las pensiones de incapacidad permanente, en especial para los pensionistas de invalidez no contributiva, favoreciendo tanto el acceso a la RAI –art. 2.3 del RD 1369/2006– como el retorno a la pensión –art. 144.1 de la LGSS–<sup>9</sup>.

Precisamente, en esta lógica de favor, que trata de promover al mismo tiempo la «activación» de los pensionistas de invalidez no contributiva, hubiera sido exigible que la nueva regulación hubiera fijado un régimen más ajustado con reformas legales posteriores. Como, por ejemplo, la del artículo 147 de la LGSS –Ley 8/2005–<sup>10</sup>.

- *Trabajador emigrante retornado* en los 12 meses anteriores a la solicitud, siempre que hubiera trabajado como mínimo 6 meses en el extranjero desde la última salida.

Este colectivo ha de reunir todos los requisitos previstos con carácter general, incluida la inscripción como demandante de empleo, cualquiera que sea la antigüedad en la misma. Recuérdese que la presencia de este colectivo es fruto del debilitamiento de los otros dos niveles de protección por desempleo, lo que vuelve a dar a las RAI un papel de medida marginal –cuantitativamente *apenas representa un 4% del total de beneficiarios de la protección por desempleo*– que debería ir perdiendo<sup>11</sup>.

- *Personas que acrediten la condición de víctima de violencia familiar* –género o doméstica–.

Como ya se ha comentado, en este colectivo, incluido desde 2002, hemos asistido con el nuevo real decreto a otro episodio de vaivén de «ida y vuelta», al retornar a la protección las víctimas de violencia doméstica, sacadas fuera en 2005 al agotar la protección en mujeres víctimas de violencia de género. En este caso no hace falta ni los requisitos de edad ni de antigüedad en la inscripción de demandante de empleo.

Además de descartar el acceso cuando haya convivencia con el agresor, ya se indicó igualmente al presentar las novedades que no todas las víctimas de violencia doméstica se incluían en el Programa, sino solo la ejercida sobre cónyuge –o persona a la que se está vinculada por una relación afectiva análoga: unión de hecho–, sobre los hijos o los padres. A este respecto, el concepto de referencia es el artículo 173.2 del CP, cuyo alcance es notablemente más amplio, pues abarca el ejercicio de:

**«violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o incapaces**

<sup>9</sup> Destaca los efectos de este cambio SSTSJ de Cataluña, de 7 de noviembre y 20 de octubre de 2005.

<sup>10</sup> Vid. R. ESTEBAN. *La Renta...* op. cit. págs. 38-39.

<sup>11</sup> Para la diferencia de naturaleza entre los diferentes instrumentos –RAI, subsidio por desempleo, ayudas asistenciales– a favor de estos colectivos. Interesante STSJ de Baleares, de 8 de julio de 2005.

que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, así como sobre las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda...»

Hemos de saludar, pues, de modo positivo este retorno. Aunque volvemos a evidenciar la crítica que merece las dos limitaciones operadas –situaciones de no convivencia y solo ciertos supuestos de violencia de este tipo–, pese a no ser reparadas en modo alguno por el Consejo de Estado. En todo caso, el nuevo real decreto debió afrontar otros reajustes normativos necesarios para adquirir una comprensión más adecuada del funcionamiento de las RAI para un colectivo tan significativo que, como también se verá, accede con creciente frecuencia al Programa.

Así, en primer lugar, la nueva regulación no ha tenido a bien dedicar ni la más mínima atención a resolver un problema de desajuste normativo que suscita este ámbito de cobertura. Nos referimos a la incertidumbre que genera esa remisión, tan parca como enigmática, a la autoridad que ha de acreditar tal condición de víctima de violencia familiar, pues ¿quién es la «*Administración competente*» de la que habla la norma?, ¿la específica en materia de «violencia de género», esto es, la Judicial (Juez o Fiscal) conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, o el artículo 2 del Real Decreto 1452/2005?, ¿o lo es, en cambio, la específica para la acción social a favor del sujeto que necesite servicios de este tipo: «Servicios Sociales» Autonómicos?

Tampoco es este el momento para entrar en detalles. Ahora basta con evidenciar que el real decreto, al mantener un lugar propio para la acción social a favor de las víctimas de violencia familiar, apuesta por la legitimidad de conceptos específicos para la mayor eficacia de la norma reguladora propia –«a los efectos de este Programa»–.

Consecuentemente, entendemos que también, «a los efectos de este Programa», esa Administración competente podrá serlo tanto la jurisdiccional como los Servicios Sociales Autonómicos. Así se derivaba de la anterior regulación de las RAI –*vid.* art. 13.1 del RD 205/2005– y esta es la práctica administrativa aceptada por la principal Entidad responsable de su gestión, el SPEE.

En segundo lugar, dudas plantea también la conexión con las ayudas sociales del Real Decreto 1452/2005 para las víctimas de violencia de género, pues, ¿cabe entender que para este colectivo es necesario acreditar, mediante el correspondiente Informe del Servicio Público de Empleo, su condición de «empleable»? El artículo 10.1 e) del Real Decreto 1369/2006, como el anterior que deroga, establece el carácter incompatible de estas ayudas con las RAI. A nuestro juicio, no podría exigirse tal requisito en el momento del acceso, salvo que se hubiera solicitado por la mujer el reconocimiento de aquella ayuda, pues solo en este caso operaría la regla de incompatibilidad.

En tercer lugar, es evidente en estos casos que el cómputo de rentas con referencia a la unidad de convivencia y no de modo individual se revela aún más contraproducente. Procedería, pues, una interpretación correctora.

#### 4.4. La garantía de rentas: cuantía y duración del subsidio no contributivo de inserción.

La primera vertiente protectora de la prestación de Seguridad Social que representa la RAI es la más típica, propia de una política pasiva, cual es la garantía de una renta periódica, que jurídicamente se conforma, pese a que habla de «ayuda específica», como subsidio no contributivo afectado a la finalidad de la inserción para personas con especiales dificultades para hacerlo, de ahí la necesidad de otra vertiente protectora, la activa. Es en esta dimensión donde las novedades adquieren un claro signo de avance o de mejorar, como hemos comentado. En todo caso, los dos aspectos más relevantes, cuantía y duración del subsidio, siguen con el mismo alcance.

La **cuantía del subsidio** de la RAI coincide con la del subsidio del nivel asistencial: 80% del IPREM mensual vigente en cada momento (art. 4.2 del RD 1369/2006; art. 217.1 de la LGSS), que para 2006 es de 479,10 euros. Como también se recordó, la cuantía es única para todos los beneficiarios, sin atender a circunstancias familiares, lo que la diferencia claramente de todos los instrumentos de protección que le son próximos –RMI autonómicas, algunos subsidios por desempleo del nivel asistencial, la RAI...–.

Con ello el Gobierno pone énfasis en su función de incentivo para el retorno –o acceso– a la actividad retribuida y no de protección de otras situaciones de necesidad de personas que, sin embargo, se saben están en graves dificultades económicas, con lo que el principio constitucional de suficiencia se resiente notablemente.

Lo que sí ha mejorado, como también advertimos, es que ha desaparecido el período de espera de 1 mes y el descuento de los 10 primeros días. Debiéndose recordar igualmente la continuidad, en todos sus términos, de las «ayudas para incentivar el trabajo» –25% de la RAI durante un máximo de 6 meses si se accede a un trabajo, por cuenta ajena o propia y a tiempo completo, siempre que no se trate de un contrato subvencionado por el SPEE; art. 6–. También de la «ayuda de movilidad» a las víctimas de violencia, si bien en el sentido transitorio y matices que ya fueron objeto de comentario al analizar las novedades (DT 1.ª del RD).

Más relativas han sido, por no decir casi nulas, las mejoras derivadas de la inclusión del deber de cotizar, si bien solo por prestaciones de asistencia sanitaria y familiar. Nos remitimos al comentario realizado a tales efectos al exponer el cuadro de novedades, así como a su valoración, tanto por lo que dice como, sobre todo, por lo que no dice.

La **duración del subsidio** tampoco ha experimentado cambios, pese a las expectativas que generaba esta consideración como permanente de la regulación de las RAI. Así, no solo es de 11 meses improrrogables, sino que también se ha incorporado en el texto articulado una cláusula general de cierre, también citada, conforme a la cual se pretende impedir el disfrute continuado de Programas y evitar la cronificación.

Esta regla general prohibitiva mantiene las dos excepciones anteriores –DA Única del RD 393/2006–: personas con discapacidad y víctimas de violencia. En estos casos solo podrán

permanecer en tres Programas como máximo, aunque no se hubieran disfrutado por el período de duración máxima<sup>12</sup>. A ello habría que añadir los tres meses de renta adicionales a que tienen derecho las víctimas de violencia de género que tengan que «*cambiar de residencia*»<sup>13</sup>, lo que aumenta el período de duración, aunque se haga en un pago único suplementario.

Esa función de la RAI de incentivo para la actividad, su auténtica razón de ser, puede hacer razonable un límite de este tipo. Ahora bien, es obligado poner de relieve que, de nuevo, contrasta esta simplicidad y cicería con otras regulaciones análogas. Por ejemplo con los subsidios por desempleo tradicionales –art. 216 de la LGSS–, a cuyo género pertenece, si bien con especificidad de fundamento y régimen.

También las RMI han evolucionado en la dirección de una mayor estabilidad. Si inicialmente tenían un carácter rígidamente temporal, las reformas sucesivas, al menos en algunas CCAA, han llevado a experimentar una mejora sustancial, hasta llegar a tener no ya el carácter de prorrogable, sino incluso una cierta vocación «indefinida» o permanente, pero siempre condicionada, esto es, en tanto en cuanto se produce la inserción efectiva –ej: la madrileña, la catalana...–.

En esta misma dirección, ha de destacarse la derogación del artículo 5.3 del Real Decreto 426/2003. Este real decreto regula la RAI para trabajadores eventuales del campo de Andalucía y Extremadura. Pues bien, la disposición derogatoria única del Real Decreto 864/2005, para la mejora del sistema de protección por desempleo de estos trabajadores, también fruto del Diálogo Social lo ha abrogado. El resultado es la eliminación de los límites temporales de acceso a la Renta Agraria, que estaba en seis derechos –el triple que para las RAI–, con vista a permitir que:

*«dicha renta se pueda obtener tantas veces como sea necesario, siempre que se reúnan los requisitos exigidos para ello» (EM)*

#### 4.5. La vertiente técnica: ¿qué será del derecho a un servicio de acción individualizada y preferente de inserción?

Quizás quepa aceptar que el acceso a un subsidio, aunque sea tan escaso en cuantía y limitado en el tiempo, centra el interés del Programa. Para los beneficiarios porque ofrece una protección más

<sup>12</sup> Conforme a la doctrina judicial, «*la norma excluye del programa a quién ha sido beneficiario de programas anteriores, al margen del tiempo de permanencia en el mismo*». Cfr. STSJ de Madrid, de 6 de abril de 2006. El Consejo de Estado no ve reparo en ello, si bien sí expresa la disconformidad sindical con tal previsión.

<sup>13</sup> Recuérdese que el nuevo real decreto no ha clarificado qué significa «cambio de residencia», si con ello expresa la necesidad de *cambiar de localidad*, lo que será más eficaz para su protección, pero también más costoso económica y socialmente, o bien basta con «*cambio de domicilio*», aunque sea en la misma localidad. En principio, una interpretación estricta abogaría por el primer término. No obstante, la delicada situación en que se encuentran estos colectivos debe promover una lectura más flexible, por cuanto que los gastos adicionales se generan en todo caso. Repárese igualmente que, en esta segunda lectura, más adecuada en nuestra opinión, tal ayuda vendría a ampliar su ámbito de aplicación, pues la nueva regulación exige que no se conviva con el agresor.

tangible y fiable, aunque sea de corto alcance. Para los poderes públicos porque acumulan una larga experiencia de frustración en orden a las oportunidades reales de inserción de estos colectivos. Para los juristas que estudian este tema porque construir garantías y derechos sobre «ingresos» es más fácil, sobre todo si hay disponibilidad presupuestaria, que hacerlo sobre «oportunidades de empleo», terreno mucho más vaporoso y evanescente, máxime en una economía de mercado generadora de una creciente exclusión del mismo de quienes tienen menos «competencias productivas» o más desaventajados.

Ahora bien, lo que resulta igualmente cierto, es que el aspecto más original, lo que da auténtico sentido y novedad a la RAI, es la inclusión en el Sistema de Seguridad Social de una *prestación finalizada a la inserción ocupacional* de los más vulnerables socialmente, aunando la tradicional versión pasiva o monetaria, a la más moderna y activa. La primera es típica, como se ha repetido, de la protección por desempleo, la segunda es característica de las contemporáneas *políticas de inclusión social*, que tienen en el empleo, por cuenta ajena o propia, uno de sus principales referentes. Un entendimiento perfectamente acreditado en la estructura normativa de las RAI pese a que, justo es reconocerlo, su práctica en estos siete años ha sido muy deficiente, evidenciando una imagen de la realidad diferente a la «pensada» o diseñada por estas regulaciones experimentales.

Precisamente, si de algo ha de servir, en un plano práctico, la cansina referencia de las EM, incluida la del último en vigor, al «carácter específico y diferenciado» de la RAI respecto del nivel contributivo y asistencial, es el claro desbordamiento, en términos no solo materiales sino de garantías jurídicas, del artículo 206.2 de la LGSS, o, si se prefiere, la toma en serio del mismo para estos colectivos. Pero incluso del propio enfoque comprometido por la Ley 56/2003, de Empleo.

Incomprensiblemente, el Acuerdo Social que tiene como objetivo la mejora del empleo y de su calidad, así como la Evaluación de las Políticas Públicas de Empleo, repara solo en la dimensión pasiva de las RAI y olvida la dimensión activa. Pero lo que ya resulta injustificable, aunque pueda tener alguna explicación, es la decisión del Gobierno de convertir en norma lo que es una práctica fallida del objetivo buscado por la RAI: prestar una atención preferente a la inserción de estos colectivos más vulnerables.

En efecto, como ya se ha expuesto, la nueva regulación no se limita a realizar una reordenación formal o técnica del precepto dedicado a ordenar las acciones de inserción laboral (actual art. 7 del RD), sino que ha mutado sustancialmente el enfoque precedente. La razón está, como también se dijo, en que ha mutado lo que era una *posición preferente* respecto a los servicios de inserción por el empleo en una pura facultad o potestad de los servicios de empleo, y lo que era una *atención específica* en esta sede en una *atención difusa y diluida* en el conjunto de destinatarios de la normativa que regula cada Plan de Empleo en el que puedan estar incluidos.

A este respecto, la lógica que ha guiado esta regulación hasta hoy era netamente garante en su planteamiento normativo, pues la acción a favor de la inserción estaba basada en la lógica del *reconocimiento de derechos y fijación de garantías* para hacerlos efectivos. Este conjunto de derechos a la inserción eran básicamente dos:

- El *derecho a ser asistido continuamente* en el proceso de búsqueda de empleo, incluida la asignación de un asesor de empleo, por un lado.
- El *derecho a una atención particular en el «circuito» o «cartera»* de programas y/o planes de empleo previstos, con carácter general, en materia de políticas activas de empleo, por otro.

La fiabilidad de los mismos se hacía depender, normativamente se insiste, en la previsión de dos garantías para hacerlos efectivos:

- Los *incentivos económicos* para primar el acceso al empleo.
- El *reconocimiento de preferencias*, ya sea para la cobertura de las ofertas de empleo ya para el acceso a planes de empleabilidad.

Una y otra técnica vienen suscitando no ya solo escepticismo sobre su efectividad y eficacia, sino también han evidenciado ciertos desajustes en relación a otras normas. Por lo tanto, este ámbito era propicio para que la nueva regulación hubiera aportado algunas clarificaciones, máxime si en verdad tiene esa vocación permanente que confiesa y que nosotros creemos más que dudosa a la vista del rango de la norma y de su contenido.

Pues bien, la nueva regulación mantiene inmodificados los incentivos específicos dirigidos al perceptor de la prestación. En este segundo caso, evidenciada la ineficacia de la regla de compatibilidad entre trabajo y RAI, que se prestó a abusos empresariales de estas «subvenciones salariales» a la contratación de sus beneficiarios –Programas 2001-2004–, se ha consolidado el reconocimiento de la «ayuda para incentivar el trabajo» –art. 6 del RD 205/2005; art. 6 del RD 1369/2006–. Ya hemos visto cómo la nueva regulación incide en esta materia muy levemente, pues se limita a eliminar de la regla de excepción prevista para esta ayuda, los contratos que ya disfrutaban de subvención por el SPEE, los contratos de inserción, pues ya no existen.

Quizás esta hubiera sido una buena oportunidad para hacer frente a una inercia reguladora que pesa sobre esta materia. Parece claro que hoy no tiene sentido que no se aplica al trabajador contratado en el marco de programas públicos este incentivo, pues las subvenciones se prevén para el empleador por lo que el efecto incentivo para el trabajador se pierde, sin que se dé el fin perseguido por la excepción: evitar que se acumularan subvenciones.

En cambio, el vigente Programa para el Fomento del Empleo, el que ha puesto en funcionamiento el Real Decreto-Ley 5/2006, ha eliminado la referencia expresa a los beneficiarios de la RAI en cuanto tales, como sucedía desde 2002. Sí hay referencia, en cambio, a la bonificación de contratos, incluso temporales, para colectivos de excluidos sociales, incluidos los beneficiarios de las RMI. No obstante, la norma está plagada de referencias, pero por separado, a los beneficiarios de la RAI –todos menos los emigrantes retornados–, sobre todo personas con discapacidad y víctimas de violencia de género. El resultado final, pues, no variará significativamente, salvo por el cambio de módulo para fijar las bonificaciones –cantidades fijas y no porcentajes– y las usuales diferencias cuantitativas.

Sin embargo, no se puede expresar el mismo juicio tranquilizador respecto de la ordenación de las *preferencias* pues, como se ha dicho, se han suprimido sin más. Es cierto que la primera, la que se reconocía de un modo «indirecto», a través del mandado al asesor de empleo de «promover» que el beneficiario participe en los procesos de selección para cubrir ofertas de empleo o colocación, no ha experimentado modificación. Sin duda ello se debe a que la ambigüedad de la formulación ha llevado, por inercia, a no reparar en sus efectos como garantía de ventaja de estos beneficiarios en relación a otros desempleados. Promoción significará ahora, pues, simple atención o cuidado para que el beneficiario esté pendiente de acudir a las ofertas existentes, pero sin fundar posición preferente alguna respecto de criterios habituales, como es la antigüedad que tienen como demandante de empleo.

Una posibilidad de este tipo pasaría, conforme a cierta opinión doctrinal que aquí no se comparte, por la regulación todas estas cuestiones en la norma de desarrollo reglamentario de la Ley de Empleo <sup>14</sup>, aún pendiente si bien ya sabemos que el Acuerdo para el Crecimiento y el Empleo prevé la creación de un Grupo de Trabajo que promueva su elaboración en el menor tiempo posible que, como es obvio, tendrá que esperar como mínimo a mediados del año 2007.

Pero donde la preferencia era manifiesta la decisión abrogatoria del Gobierno no ha podido ser más expeditiva. A partir de ahora, y en cierta medida como ha sucedido con las bonificaciones a las cuotas sociales, la posición de estos colectivos no depende de su inclusión en los Programas de RAI sino del tratamiento que cada uno reciba en la concreta norma que regula la acción de empleo de referencia. A estos efectos, se mantiene en lo sustancial el amplio listado del Real Decreto 205/2005, si bien, como también vimos, hay algunas modificaciones, de alcance menor, como la mención de:

- La «*orientación profesional*» –art. 14 de la LO 5/2002, de Cualificaciones y Formación Profesional; art. 1 Recomendación núm. 87/1949 de la OIT–.
- A los «*Programas Experimentales o Integrados para el Empleo*» <sup>15</sup>.

Estos se *añadirían* a los clásicos: Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, Plan FIP (RD 693/1993); Programas de Talleres de Empleo y Escuelas Taller; Planes de Empleo para la contratación de desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social, siendo unos de gestión directa por el SPEE (OO MTAS 1997 y 1998) y otros, la mayoría, por las CCAA, que tienen su propia regulación; Asesoramiento de Autoempleo. En cambio, debemos entender ya *excluidos*:

- Los trabajos de colaboración social, posible en el Programa de 2003-2004 pero eliminada por el Real Decreto 205/2005 <sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. R. ESTEBAN LEGARRETA. *La Renta... op. cit.* pág. 97.

<sup>15</sup> Hoy no queda claro a qué se refiere. La DA 20.<sup>a</sup> de la Ley 54/1999, de PGE para el año 2000, reservaba un porcentaje de gastos asignado, como gestión directa, al entonces INEM para financiar, entre otras actuaciones, la puesta en práctica de programas experimentales que exploren nuevas alternativas de inserción laboral de los demandantes de empleo con la finalidad de su extensión a todo el territorio estatal una vez evaluada su eficacia. La OMTAS de 2 de noviembre de 2000 –BOE de 22 de noviembre– lo desarrollaba. La Ley de Empleo no incluye entre la acción directa estos Programas.

<sup>16</sup> Para algunas dudas, no excesivamente convincentes, de legalidad de esta ampliación cfr. Dictamen 73/2005 del Consejo de Estado.

- Los trabajos de voluntariado social, incluidos en los Programas de 2001 y 2002, pues estos no entran dentro de la cláusula general, que refiere a «programas dirigidos a la *inserción laboral* de los desempleados». No creemos que altere esta conclusión el que, como también vimos, el nuevo real decreto reconozca la realización de tareas de cooperación internacional por un período inferior a 6 meses como causa de baja temporal, con lo que tiene el mismo trato que el traslado al extranjero para buscar empleo, realizar trabajos o perfeccionarse profesionalmente [art. 9.3 d) del RD] <sup>17</sup>.

En definitiva, y por lo que aquí más interesa, la remisión a la normativa específica de cada Programa diluye la posición de ventaja de los beneficiarios de la RAI, conformada en el real decreto derogado como un auténtico derecho. Ahora, la eficacia de su inserción pasará por los criterios fijados en aquellas normas que, por lo general, si bien no descuidan la atención a estos colectivos, sí siguen criterios diferentes –responsabilidades familiares, antigüedad en la demanda de empleo, edad...–. A nuestro juicio, y si bien esta opción no ha suscitado reparos ni a los interlocutores sociales ni al Consejo de Estado, esta modificación, aun sin alterar las características básicas de esta singular prestación, si es un obstáculo para su eficacia.

#### 4.6. La dinámica del derecho: la continuidad de disfunciones y desajustes.

La dinámica de funcionamiento del Programa de RAI, en cuanto proceso relativamente complejo, ha sido objeto de modificaciones, de mayor o menor alcance, en todos los decretos reguladores, pese a que ha mantenido una sustancial continuidad, tanto en relación al momento inicial que supone el acceso, como a su continuidad –régimen de compatibilidad e incompatibilidad– y baja –régimenes de suspensión y extinción–.

La nueva norma reguladora no iba a ser menos y, como se ha indicado, también ha afectado a esta regulación. A tal fin, podemos encontrar diferentes cambios, algunos de cierto relieve, como la eliminación del período de espera para el cobro, si bien la mayoría tienen, como hemos visto, un carácter de mejora técnica.

Como todos los Programas el esquema básico de funcionamiento se articula sobre la *solicitud* del beneficiario ante la oficina de empleo que le corresponda, cuando cumpla los requisitos exigidos, y el establecimiento del célebre, y poco comprendido, «*compromiso de actividad*» –art. 3–. Ahora bien, en la nueva regulación, el acceso se configura como un auténtico «derecho» –arts. 8 y 11–, debiendo el SPEE dictar resolución motivada en un plazo máximo, que sigue siendo de 15 días. El *momento de presentación de la solicitud podrá ser cualquier día hábil del año*, sin que ahora –desde el 6 de diciembre de 2006, fecha de entrada en vigor del RD– exista un período concreto, como sí

<sup>17</sup> La ambivalencia de estas estrategias de lucha contra el desempleo y la exclusión social se refleja en los repertorios de jurisprudencia con creciente frecuencia, puesto que cada vez más estas acciones se utilizan fraudulentamente como cobertura de un auténtico contrato. *Vid.* Juzgado de lo Social núm. 4 de Sevilla, de 2 de febrero de 2004. Acepta su continuidad por estar dentro de la cláusula general R. ESTEBAN LEGARRETA, *op. cit.* pág. 98.

ocurría anteriormente cuando la regulación era anual y no estable. Aunque el organismo cuenta con amplias facultades de comprobación de la concurrencia de los requisitos ha de atender de modo adecuado a esta configuración como derecho subjetivo.

La admisión al Programa significará el acceso al subsidio, sin que ahora haya que esperar tiempo alguno, una vez eliminado el período de espera, conforme a lo ya comentado –art. 8.2 del RD–. Dado que se trata de una renta periódica y que está orientada a promover la inserción queda claro que, a lo largo de su duración, puede experimentar muchas vicisitudes el beneficiario. De ahí, la centralidad del:

- *Régimen de las bajas* –temporales (suspensiones) y definitivas (extinciones)– y *retornos* en el Programa (art. 9).
- *Régimen de compatibilidades e incompatibilidades* (art. 10).

Como es sabido, las bajas temporales se ligan por lo general al cese provisional o transitorio de las condiciones que dan acceso a la RAI, por lo que se prevé el retorno a ésta mediante solicitud de reactivación. Estas suspensiones requieren el inicio del cobro efectivo del subsidio –STS del País Vasco, de 17 de diciembre de 2002–, lo que tenía especial sentido en relación al período de espera, pero su desaparición relativiza este aspecto.

En lo sustancial, el nuevo real decreto mantiene el régimen de suspensión previsto de forma novedosa en el Programa anterior, que corregía el régimen de compatibilidad entre la actividad retribuida y la RAI. Si es novedoso, como se indicó, la inclusión entre los supuestos de baja temporal en el Programa, al trabajo por cuenta ajena por un período inferior a seis meses [art. 9.3 a) del RD], si bien es una mejora técnica del tratamiento precedente, que había criticado el Dictamen 73/2005 del Consejo de Estado. Recuérdese que la limitación de seis meses responde al umbral a partir del cual el nivel de protección que procedería es el segundo –el asistencial– y no este tercero.

Como novedoso es también añadir a los supuestos de traslado al extranjero dos motivos: búsqueda de empleo y cooperación internacional.

También se expuso como novedad formal la inclusión, mediante la letra k), de una nueva causa de extinción –baja definitiva–: el agotamiento del plazo máximo. Fuera de esto se mantiene inmodificado el detallado listado de causas extintivas, por lo que la regulación vigente continúa adoleciendo de un excesivo rigor sancionador o disciplinario. Una dureza de trato, judicialmente tolerada y avalada –SSTSJ de Cataluña, de 18 de diciembre de 2004; Castilla y León/Valladolid, de 31 de mayo de 2004– que se ve agravada por la falta de la debida atención a algunos desajustes normativos, ligados tanto a la *carencia de rango suficiente* –es un reglamento y no una ley, aunque su contenido coincida con las infracciones leves y graves en materia de empleo, art. 17.1 y 2 del TRLISOS–, como a la falta de gradación, con la consiguiente quiebra del *principio de proporcionalidad* (art. 131.3 de la Ley 30/1992).

Ni uno ni otro vicio jurídicos deberían ser salvados. Si el primero llama a plantear la necesaria corrección de esta opción deslegalizadora, vía regulación legal vía sentencia anulatoria del mismo, el segundo requiere una práctica aplicativa ponderadora de la entidad de los incumplimientos, tanto por la Administración como por el Juez <sup>18</sup>.

Nuevamente hemos de lamentar que un ámbito de protección social y de política activa de empleo se convierta en una oportunidad para emitir juicios sociales de reproche, articulados en forma de regímenes inflexibles que se apoyan en un inaceptable prejuicio de fraude. Un planteamiento de este tipo viene a perpetuar uno de los males del ámbito asistencial heredado de la vieja beneficencia pública, también presente, aunque cada vez menos, en espacios análogos, como en las RMI, si bien en ellas hay que evidenciar diferencias notables.

El otro gran grupo de causas de extinción va a ser el incurrir en supuestos de incompatibilidad, en especial por *acceder a un trabajo a tiempo completo igual o superior a 6 meses, o, alternativamente, por acceder a una protección social pública incompatible*: prestaciones o subsidios por desempleo <sup>19</sup>, incluida la RAI, pensiones y ayudas sociales a las víctimas de violencia de género [art. 10 e) del RD]. En esto no hay variación. Solo recordar que la incompatibilidad con las pensiones lo es solo si se superan los límites de recursos previstos en el artículo 2.1 d) del real decreto. Esta compatibilidad, introducida en 2005 y ahora mantenida, responde a la regulación prevista para la compatibilidad con el trabajo en el plano general (arts. 141 y 147 de la LGSS).

En cambio, el nuevo real decreto ha prescindido de realizar ninguna matización respecto a la relación entre las RAI y las «ayudas sociales» para las víctimas de violencia de género que se consideren de difícil o imposible empleabilidad. Para estos casos la relación de incompatibilidad en términos absolutos se revela muy rígida y no da respuesta a todas las situaciones.

Como silenciada sigue estando, quizás más por razones políticas que técnicas, la relación entre las RAI y las RMI, salvo en lo que atañe a las rentas computables para fijar el umbral económico de pobreza para acceder a la RAI. El Consejo de Estado llama, por ahora en el desierto, a fijar este régimen de coordinación, si bien mediante una norma de rango legal.

#### **4.7. La gestión del Programa: el reparto de competencias entre el SPEE y los Servicios Públicos Autonómicos de Empleo.**

También hay novedades de cierto interés en otro aspecto clave de esta prestación, singular y compleja, que es la RAI: la gestión. La necesidad de garantizar la mejor regulación de esta materia

<sup>18</sup> Ejemplar la Sentencia del Juzgado de lo Social de Sevilla de 28 de marzo de 2003. Compartimos el análisis crítico que hace R. ESTEBAN LEGARRETA. *La Renta... op.cit.* págs. 81 y ss.

<sup>19</sup> Como sostiene, quizás con excesivo rigor la doctrina judicial, la situación de quien es beneficiario de un subsidio por desempleo, aunque sea de cuantía inferior a la RAI, «no es equivalente ni jurídica ni materialmente a la situación de los colectivos de posibles beneficiarios de la **Renta Activa de Inserción**». STSJ de Castilla y León/Valladolid, de 7 de abril de 2006.

es evidente si se tiene en cuenta la pluralidad de sujetos, institucionales y sociales, implicados en el mismo. El reparto constitucional de competencias obliga a dispersar la gestión entre diferentes Administraciones Públicas, estatal, para la vertiente económica –subsidio– y autonómica, para la técnica –servicio de inserción–. Desde esta perspectiva, pese a la especial atención prestada por los reales decretos reguladores de las RAI a la «colaboración y coordinación» entre todas ellas, uno de los capítulos más negativos en esta materia es la frecuente presencia de disfunciones, hasta llegar a provocar planteamientos opuestos, bien de recuperación de un mayor control por parte del SPEE, a través de su competencia exclusiva en materia de coordinación y de su potestad de gasto –es el financiador, art. 4.3–, bien de reivindicación del retorno a *una gestión unitaria, incluso única, pero autonómica*, mediante la debida transferencia por parte del Estado a las CCAA.

Dado el resultado el actual debate de reformas estatutarias y de redefinición del modelo constitucional de competencias en materia social y laboral, concretado en el Estatuto catalán y en el andaluz principalmente hasta ahora, no parece que ninguna de las dos opciones extremas puedan prosperar. La primera porque el modelo descentralizado de gestión en materia de políticas de empleo y de servicios de inserción social por el empleo es ya una realidad irreversible, perfeccionable sin duda pero sin retorno. La segunda porque, por el momento, la transferencia de la gestión de las prestaciones por desempleo, aun posible jurídicamente, no está en la voluntad del Gobierno central, como prueba que no prosperase el planteamiento que hizo el Parlamento catalán en la Propuesta de «Statut». Ahora bien, eso no impide que tanto un nivel de Administración del Estado como el otro pugnen continuamente por ampliar su espacio, aun en la clara consciencia de que no hay más salida que la mejora de la confianza entre Administraciones Públicas y el perfeccionamiento técnico de los instrumentos de colaboración.

A este respecto conviene recordar que hay hasta tres niveles de intervención que requieren una especial coordinación:

1. Entre el SPEE y los Servicios Públicos Autonómicos.
2. Entre los Servicios Autonómicos de Empleo y de Servicios Sociales.
3. Entre los Servicios Autonómicos de Empleo y Entidades colaboradoras.

En esos tres niveles la nueva regulación aporta alguna novedad, como ya se expuso. Comenzamos por recordar que se mantiene la posición dominante en el SPEE. El artículo 13.1 del Real Decreto 1369/2006 no deja lugar a la duda. No solo le corresponde al completo la gestión económica sino que mantiene el control global del programa, en cuanto que es competente para llevar a cabo el control de su dinámica: acceso, bajas y reincorporaciones (art. 11.3). También le corresponde el seguimiento y la evaluación del Programa, si bien a nivel nacional (art. 14.4).

En este plano solo hay una excepción, que se mantiene inmodificada a lo largo de la regulación pero que quizás no tenga mucho sentido, como es la atribución al Instituto Social de la Marina de las competencias de gestión de las RAI «cuando se aplique a los desempleados procedentes del Régimen Especial de Trabajadores del Mar» (art. 13.3). Las especiales características de esta prestación y su desvinculación

de la previa actividad profesional quizás hubieran aconsejado igualmente eliminar esta regla, sin embargo no lo ha considerado así el Gobierno, cayendo una vez más en la usual «ley de la inercia» que hace dudar de la calidad técnica y del grado de reflexión que acompaña a este tipo de regulaciones.

A los Servicios Públicos Autonómicos de Empleo que han asumido las transferencias en materia de políticas activas de empleo –todas menos País Vasco– corresponde, en cambio la gestión de la actividad de inserción ocupacional. Las CCAA tienen su propia regulación de buena parte de estas materias, dictada por su competencia de ejecución. Ahora bien, el nuevo real decreto contempla una excepción: las «acciones de inserción... que hayan de ser financiadas con cargo a los créditos específicamente autorizados, por la Ley anual de PGE, en su estado de gastos como reserva de gestión directa, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 e) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo» (art. 13.4 del RD 1369/2006).

Como ha expresado el Consejo de Estado, no habría nada que objetar a esta previsión, que cuenta con base legal. Ahora bien, sí hace la reserva de que estamos ante un precepto sobre cuya constitucionalidad habrá de pronunciarse el Tribunal Constitucional, pues figura entre los impugnados en el Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el Parlamento catalán contra la ley.

Cualquiera que sea la respuesta, queda en claro que la clave de este sistema está, pues, una vez más, en los instrumentos de cooperación, además de en la coordinación. Es una necesidad en la medida en que hay una dependencia recíproca de las informaciones procedentes desde los dos ámbitos (art. 14). Se promueve en todo caso la vía de lo acuerdos acorde con esa idea. Habrá que tener en cuenta igualmente otras técnicas orientadas a tal fin, como son los Acuerdos suscritos en Conferencias sectoriales de empleo, así como convenios específicos de los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992.

Un segundo nivel de colaboración institucional puede producirse en el ámbito de la prestación de servicios de inserción. Las características de estos colectivos de desempleados, que no solo están en situación de exclusión del mercado de trabajo, sino que también adolecen de factores de exclusión social, hace especialmente posible, e incluso conveniente, la combinación de acciones de inserción laboral con otras de inserción social, según una pauta propia de las RMI. De ahí, que en todos los Programas se haya previsto la colaboración entre los Servicios Autonómicos de Empleo y los Servicios Sociales, también competencia autonómica esencialmente.

Aunque esta previsión está recogida en el nuevo apartado 5 del artículo 14 del Real Decreto 1369/2006, no es realmente una novedad, porque este nuevo apartado procede de la reordenación operada en la norma con la supresión del artículo 18 del Real Decreto 205/2005. El nuevo apartado añade que «las Administraciones Públicas competentes podrán suscribir convenios donde concreten las mismas, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico». Una fórmula criticada por el Consejo de Estado por ser «buen ejemplo de reiteraciones innecesarias del principio general», pero que no son pertinentes en un texto reglamentario. Por lo que debió suprimirse.

Sí se ha suprimido, en cambio, y entramos en el tercer nivel de colaboración, el artículo que preveía la colaboración de entidades externas a los servicios públicos, el referido artículo 18 del Real Decreto 205/2005. Esta supresión plantea el problema de determinar qué posición ocuparán a

partir de ahora las «entidades colaboradoras». Tal supresión ha sido reparada por el Consejo de Estado, porque podría ser mal interpretada, en el sentido de entender que propone eliminar esa colaboración y los convenios sobre los que se formaliza. Por ello, proponía al Gobierno «que se despejase cualquier duda sobre la posibilidad de canalizar a través del mismo los aludidos convenios con las entidades colaboradoras». Y así lo hizo, al menos en parte, el Gobierno, que en el artículo 7 c) ha incluido un segundo párrafo para recordar que la acción de inserción puede ser desarrollada por tales entidades –agencias de colocación, entidades asociadas a servicios integrados para el empleo, y, en realidad, cualesquiera otras «agencias de empleo», y no solo de «intermediación», reconocidas en el marco de la Ley de Empleo y/o del Convenio número 181/1997 de la OTI–, si bien «*en los términos previstos en su normativa específica*».

De esta manera, reconduciendo la participación de tales sujetos a la regulación ya existente con carácter general por razón de la materia, se suprime la especificidad del régimen previsto por razón de los sujetos y del ámbito de prestación. A estos efectos, conviene recordar cómo, tanto por las previsiones normativas como por el propio desarrollo práctico, se ha fraguado una estructura informal y atípica, pero real y operativa, en materia de gestión privada de la colocación y el empleo. Por ello, estamos seguros de que, para bien o para mal, la supresión de esta regulación específica no frenará estas prácticas flexibles, sino que antes al contrario las espoleará, en la medida en que han desaparecido las exigencias establecidas, en términos de porcentajes mínimos de inserción –estaba en el 30% de los demandantes atendidos–, para permitir esta colaboración. No obstante, es a cada Comunidad Autónoma a la que incumbirá fijar esta materia, como competentes en materia de ejecución que son, si bien en el marco de la regulación reglamentaria estatal que, con carácter general, parece estar preparándose en desarrollo de la Ley de Empleo, que bien haría el Gobierno en promulgar ya, para poner orden en el caso hoy existente.

## 5. EL IMPACTO CUANTITATIVO: EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y COSTES DE LOS PROGRAMAS DE RAI

### 5.1. Planteamiento general: las deficiencias de las fuentes de información.

Pero para hacerse una idea más real del sentido y alcance de esta prestación no solo hay que analizar el impacto de los cambios en el régimen jurídico, sino también comprobar cuál ha sido el alcance práctico que ha tenido hasta hoy. Para ello será interesante conocer tanto el número y la condición de los beneficiarios, como la dinámica que han seguido en estos años y el coste que han representado –y puede representar– realmente. No es fácil, pese a lo que podría pensarse, llevar a cabo un seguimiento exhaustivo y desagregado de esta situación, pues no todas las fuentes de información disponibles, principalmente el *Anuario de Estadísticas Laborales* del MAST y el *SISPE*, suministran los datos que se tienen por más relevantes, ni tan siquiera coinciden, aun procediendo de la misma fuente institucional –el *SPEE*–. Tampoco los conceptos manejados para la ordenación de datos estadísticos coinciden plenamente en ambas fuentes, alejándose algunos de lo que se desprendería del texto normativo.

Así, desde el mes de mayo de 2005 se puso en funcionamiento el nuevo Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Aunque es cierto que esta fuente resulta más útil a efectos de la evolución de las tasas de actividad, empleo y paro, no descuida las estadísticas, junto a los demandantes de empleo en general, de perceptores de prestaciones por desempleo, publicándose con una nueva metodología. Las principales razones para la puesta en marcha de este sistema son la necesidad, ya evidenciada, de garantizar la coordinación del SPEE con los Servicios Autonómicos, por un lado, y la conciencia de que los datos correspondientes al paro registrado que se publican con carácter mensual se encontraban incrementadas, de otro. El SISPE se apoya en datos comunes compartidos por todos los servicios de empleo y en procedimientos de gestión común consensuados por todos ellos (para permitir una gestión básica uniforme y coordinada en todas las CCAA).

A partir de la introducción del SISPE, se cuenta con la ventaja de que al ser una estadística basada en un registro, no solo goza de fiabilidad, sino que permite identificar nominalmente a los eventuales beneficiarios de las políticas activas de empleo que se emprendan, al haber introducido un nuevo concepto el de Demandantes de Empleo No Ocupados (DENOs). A partir de esta evolución podría pensarse en la mejora de los datos en la estadística de aplicación de la RAI, que facilitarían su análisis, impacto y, por tanto, evaluación. Sin embargo no ocurre estrictamente así. Una evaluación completa y profunda de los resultados, tarea hoy pendiente pero abierta por el Acuerdo Social, precisaría una desagregación en la que intervinieran otros ítems relevantes, que actualmente limitan la investigación.

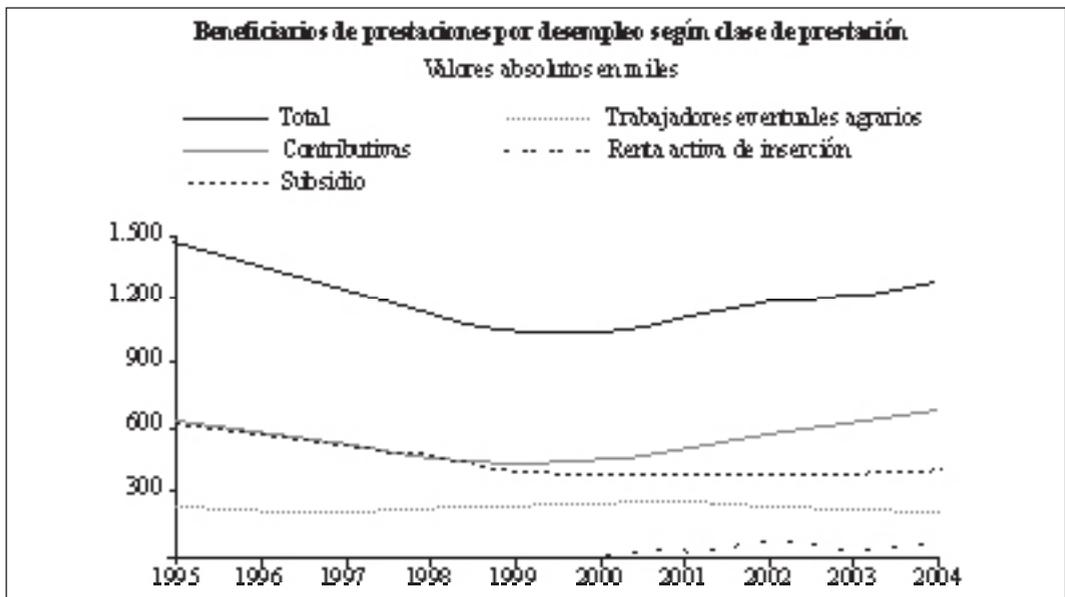
En cualquier caso, los datos disponibles sí facilitan información suficiente respecto de, al menos, las siguientes cuestiones:

- El peso relativo que tiene este «tercer nivel» respecto de los otros dos niveles, contributivo –en torno a los 680.000 trabajadores– y asistencial –alrededor de 360.000–, de protección por desempleo, evidenciando una cierta estabilización del número de beneficiarios. Pese a las oscilaciones la tendencia es leve pero sostenidamente alcista, situándose la cobertura en una horquilla oscilante que va entre los **60.000-70.000** (entre el *4 y el 5% del total* de población protegida por desempleo –en torno a 1.350.000 personas–). No cabe duda, pues, de que esta relativa estabilidad, con leves incrementos anuales, ha influido en la asunción del evidenciado carácter permanente de la norma reguladora.
- Incidencia que tiene la protección en relación a algunas variables de población especialmente relevantes en este ámbito, como son la edad –recuérdese que nació para proteger a personas mayores de 45 años y parados de larga duración–, y el sexo/género. Los datos evidenciarán que se benefician mucho más las personas que tienen una edad entre 45-55 años, en relación a los hombres, y de 45 a 60, para las mujeres, y, sobre todo, mayor incidencia en las mujeres –*en torno al 75%*– que en los hombres –*apenas el 25%*–.
- Dinámica de gestión, a través de la relación entre solicitudes, altas y bajas. Aquí destacarán especialmente dos aspectos: el primero, el importante número de solicitudes –expedientes abiertos– que no obtienen el reconocimiento de la prestación. Lo que evidencia un cierto cambio de tendencia, pues si originariamente el número de solicitudes era muy bajo respecto del potencial de beneficiarios, hoy puede entenderse significativamente difundida, lo que abre mayores expectativas de las que luego atiende. El segundo, el escaso número de bajas que lo son por colocación –*en torno al 14%*–, lo que evidencia el escaso éxito de su fin específico.

- Contribución a la protección de colectivos más vulnerables, como las víctimas de violencia de género –casi 5.000 beneficiarias–.

## 5.2. La persistente marginalidad cuantitativa de la RAI.

Como veremos de inmediato en cifras, el número de beneficiarios de la RAI ha ido creciendo paulatinamente, aun con oscilaciones, ampliando el espacio de protección de la rama de desempleo del Sistema. Sin embargo, en un plano puramente cuantitativo queda clara la posición marginal que mantiene la RAI, aunque su espacio de crecimiento, en atención a la mayor o menor flexibilidad de la regulación, es notable. El siguiente cuadro evidencia esa posición, pues queda claro el dominio del nivel contributivo y del asistencial «ordinario».



## 5.3. La evolución del número de «solicitudes» de admisión y de altas/beneficiarios en el Programa.

Las oscilaciones en el número de «solicitudes» –expedientes presentados para su verificación– y «altas» –admisión al Programa como beneficiarios– ha sido una constante en esta singular prestación de la Seguridad Social. Bastará comprobar los datos del cuatrienio 2000-2003 para acreditarlo. La novedad del Programa y las limitaciones reguladoras están en parte de la explicación de esta observación. Un dato que en modo alguno se ve enturbiado por la incomprensible confusión que detectamos en el *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*.

En efecto, en esta primaria fuente informativa se usa el concepto de «alta» (PRD-8 altas y bajas de beneficiarios) como equivalente a «solicitud». Un uso que queda acreditado porque el número de «beneficiarios» (PRD-1: beneficiarios por sexo y clases de prestación) es menor que el número de «altas», cuando normativamente son estos dos términos, el de «alta» y el de «beneficiario», los que han de tenerse por equivalentes. Veremos esta diferencia al cruzar la información del Anuario con la del referido «SISPE».

Año	Altas	Beneficiarios
2001	17.943	7.800
2002	70.299	50.800
2003	34.688	16.300

La fase posterior, de consolidación, una vez superada la experimental y la expansiva, evidencia un crecimiento continuado pero no brusco, sino bastante moderado, al menos si se tiene en cuenta el balance anual, pues es posible detectar «picos» y «valles» en determinados meses del año. Así, el relevante crecimiento producido en 2005 –en torno al 25%– respecto al año anterior, tanto en solicitudes como en admisiones al Programa, se ha ralentizado notoriamente en 2006. Al objeto de que pueda comprobarse la diferente forma de ordenación del registro estadístico de estos datos, según la fuente que se siga, ofrecemos un cuadro de la información de la que se dispone a la hora de cerrar este trabajo –diciembre de 2006– en las 2 aquí referidas: Anuario de Estadísticas y «SISPE».

2004	Anuario	SISPE
Solicitudes	No figuran	99.647
Altas	<b>69.279</b>	69.160
Beneficiarios	<b>39.253</b>	Registro solo mensual

2005	Anuario	SISPE
Solicitudes	No figuran	127.270
Altas	<b>90.036</b>	86.242
Beneficiarios	<b>49.666</b>	Registro solo mensual

2006 *	Anuario Estadísticas	SISPE
Solicitudes	No publicado	97.387
Altas	No publicado	<b>70.008</b>
Beneficiarios	No publicado/ <b>50.400</b>	Registro solo mensual

\* Los datos de 2006 corresponden al período enero-octubre.

Aunque esta diferencia de datos no impide acotar con razonable certeza las tendencias, muy marcadas, sí que dificulta un conocimiento adecuado de la realidad, tanto de los beneficiarios como de la gestión del Programa. Estas deficiencias deberían corregirse lo antes posible.

Una de las principales deficiencias con que cuenta el Anuario de Estadísticas es la falta de un «glosario» de términos, al objeto de conocer qué variables son las soportadas para la fijación de cada registro numérico. En cambio, el SISPE, que proporciona información mucho más completa y definida, tiene carencias importantes, como, en el plano normativo, el que incluya en el mismo dato solicitudes iniciales y reactivaciones del Programa por quienes lo tenían en suspenso, con lo que duplica una parte de los beneficiarios indebidamente, y, en el plano analítico, que no publique una estadística anual como resumen de los datos aportados.

Como ya se dijo, para el Anuario el número de beneficiarios está integrado por aquellas personas a las *«que se les ha concedido prestación en la fecha de referencia, no se incluyen por tanto aquellas solicitudes que se encuentren en trámite»*. No define, en cambio, lo que entiende por «alta», pero, como también hemos comentado, parece referir a las solicitudes en tramitación. En cambio, para el SISPE son Altas el *«número de expedientes reconocidos tanto inicialmente como por reanudación de prestaciones, en el caso de la RAI son datos de participantes en el programa»*.

Dado que ambas fuentes de información son gestionadas por la Administración Central –MTAS y SPEE– no se entiende cómo puede existir esta disociación. A nuestro juicio, y salvo mejor opinión técnica, atendiendo a los conceptos de la norma reguladora, los «beneficiarios» que aporta el Anuario y las «altas» que proporciona el SISPE deberían medir lo mismo, por tanto reflejar las mismas cantidades. Es evidente que no siempre ocurre así, por diversas razones, entre las que está que este sistema computa, inadecuadamente, tanto expedientes iniciales como reanudaciones, pues recoge todo el *«número de expedientes de prestaciones recibidos»*, sin discriminar, como decíamos, entre las solicitudes de nueva admisión y las de reanudación del mismo tras un período de baja temporal.

En el análisis de los datos, aun con estas reservas e incertidumbres, que hacen arriesgado afirmaciones tajantes, llama la atención que el número de solicitudes y el número de «altas»/beneficiarios no se muestre uniforme durante el año. Al contrario, como hemos advertido, presenta importantes oscilaciones.

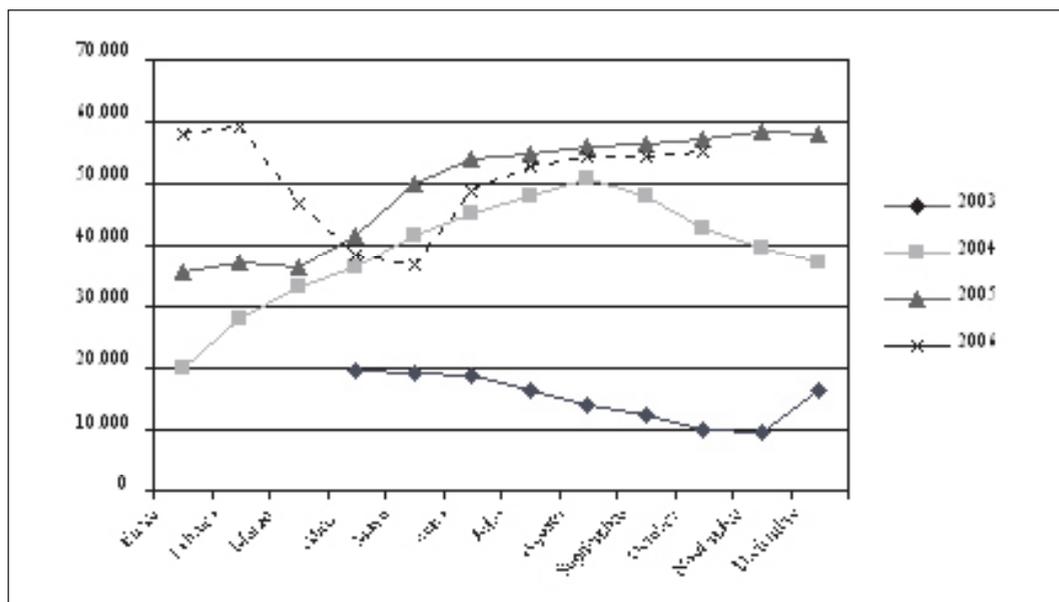
El siguiente cuadro y la gráfica reflejan esta observación:

	2003	2004	2005	2006
<b>Enero</b>		20.170	35.468	58.091
<b>Febrero</b>		27.844	37.114	59.103
<b>Marzo</b>		33.372	36.348	46.656
<b>Abril</b>	19.535	36.490	41.779	38.232
<b>Mayo</b>	19.209	41.505	50.087	36.837
<b>Junio</b>	18.799	45.067	54.152	48.604
<b>Julio</b>	16.455	47.843	54.953	52.671
<b>Agosto</b>	14.137	50.778	55.900	54.413
<b>Septiembre</b>	12.309	48.115	56.505	54.452
				.../...

.../...				
<b>Octubre</b>	9.966	42.675	57.184	55.100
<b>Noviembre</b>	9.763	39.473	58.482	
<b>Diciembre</b>	16.235	37.146	58.025	
<b>Total</b>	<b>16.325</b>	<b>39.253</b>	<b>49.666</b>	*

\* No se dispone de datos definitivos en 2006, pero la media se sitúa en 50.416.

FUENTE: Anuario Estadístico MTAS.



FUENTE: SISPE.

Desde esta perspectiva, es significativo el incremento de solicitudes a partir del mes de abril de 2005. Aunque para estos Programas ya regía la regla de la limitación del acceso continuado, las excepciones que prevé para las personas con discapacidad y para las víctimas de la violencia de género, así como la facilitación de la compatibilidad de las RAI con pensiones no contributivas de invalidez, pueden estar en la base de este incremento. Recuérdese que la publicación del Real Decreto 205/2005 fue el 26 de febrero.

En cambio, para 2006, ese incremento de beneficiarios se produce en junio, también poco más de un mes y medio después de la publicación del decreto de prórroga –20 de abril de 2006–.

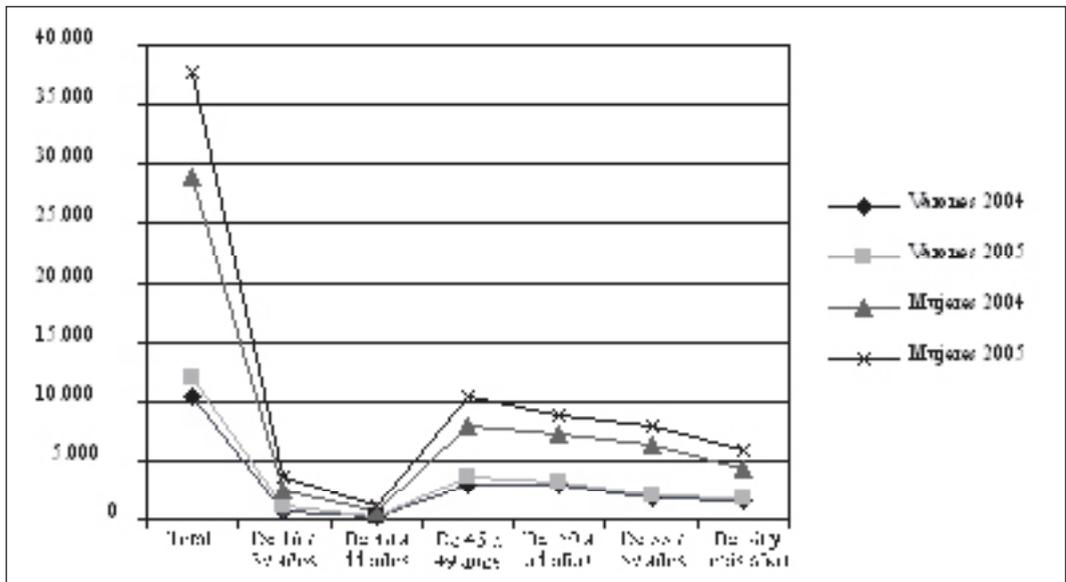
En estas oscilaciones no debería descartarse igualmente otro tipo de conexiones, como las relativas a las características estacionales de los mercados de trabajo, o a la relación con otros sistemas de protección pública análogos, especialmente cuando sean temporales –RMI–. Incluso podría plantearse, en aquellas CCAA donde tienen una mayor incidencia las RAI, como Andalucía y Extremadura, incluso con la protección de los trabajadores eventuales, no obstante el carácter contributivo que tiene la RAI.

Finalmente, una cuestión interesante también es analizar la relación entre «solicitudes» realizadas y «altas» reconocidas o admisiones. Aunque las deficiencias evidenciadas en las fuentes de información no permiten concluir de forma segura, sí parece evidenciarse una relación estable desde el año 2003, fijándose en torno al 60% de admisiones o altas propiamente dichas. Las estadísticas del MTAS y del INEM/SPEE no detallan todas las causas por las que no se atienden todas las solicitudes presentadas, lo que debería exigirse, dado el deber de motivación de las resoluciones. No obstante, suele hacerse referencia a dos básicas: colocación y agotamiento del plazo.

**5.4. La evolución del tipo de colectivos beneficiarios: claves cualitativas. La «feminización» de las RAI.**

La singularidad de las RAI reside básicamente, como se ha analizado en la primera parte de este estudio, en los factores de exclusión social que acompañan a la exclusión ocupacional, y que plantean especiales dificultades para el acceso de los colectivos beneficiarios al mercado de trabajo. De ahí, la gran importancia que tiene conocer el perfil de estos beneficiarios, al objeto de verificar si se mantiene en la práctica el dominio del beneficiario tipo –los mayores de 45 años y parados de larga duración sin recursos–, o si la ampliación de colectivos operada en el año 2002 ha tenido un efecto renovador del ámbito de aplicación originario.

No cabe duda de que, entre las principales variables a tener en cuenta, están las relativas a la *edad y al sexo/género*. La situación queda reflejada en la gráfica y cuadro de datos de beneficiarios, conforme a la información que aporta el Anuario.



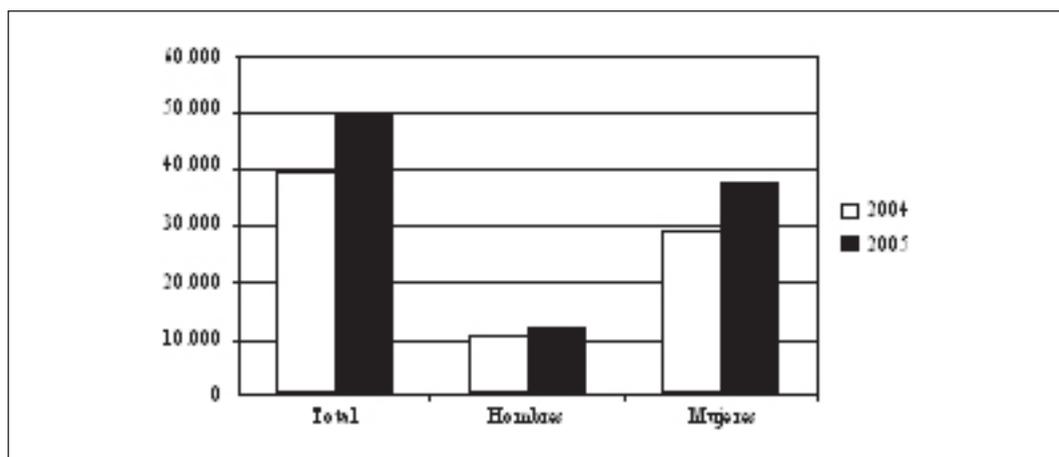
FUENTE: Anuario Estadístico MTAS.

	Varones 2004	Varones 2005	Mujeres 2004	Mujeres 2005
<b>Total</b>	<b>10.288</b>	<b>12.023</b>	<b>28.965</b>	<b>37.643</b>
De 16 a 39 años	785	1.059	2.383	3.609
De 40 a 44 años	186	313	654	1.041
De 45 a 49 años	3.023	3.697	8.006	10.428
De 50 a 54 años	2.863	3.168	7.300	8.782
De 55 a 59 años	1.885	2.051	6.271	7.803
De 60 y más años	1.546	1.735	4.350	5.980

Puede observarse tanto en la gráfica explicativa, como en el cuadro de cifras, que el número de beneficiarios varones ha sufrido variación leve en el año 2005 respecto del año 2004, que sí supuso un crecimiento significativo respecto de 2003 –el número de beneficiarios este año fue de tan solo 4.682–. En cambio, el porcentaje de variación al alza de las mujeres sí ha sido significativo, llegándose a triplicar entre 2003 y 2005. Estos datos confirman no solo la mayor tasa de inactividad y paro femeninos, sino también la tan analizada «feminización» de la pobreza, pese al importante crecimiento de las tasas de ocupación de las mujeres.

Pese a la importancia de esta información desagregada por razón de sexo y a la ausencia general de cultura evaluadora de políticas públicas de inserción en nuestro país, como de otras políticas públicas –quizás la reciente creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas pueda comenzar a resolver este mal endémico–, aquí hemos de criticar que los informes mensuales del SISPE no desagreguen los datos en función del género. No solo las recomendaciones y compromisos internacionales a tal fin quedan incumplidos, sino que tampoco será posible observar lo previsto por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabora el Gobierno.

Habrà que seguir acudiendo a los datos del Anuario para paliar ese déficit.



Desde esta perspectiva, si bien en su dimensión más patológica, una atención especial ha de merecer el impacto que los Programas de RAI están teniendo en la protección de las mujeres víctimas de violencia de género –a las que habremos de sumar las de violencia doméstica en general a partir de la nueva regulación–. A este respecto, un total de **4.772 mujeres víctimas de la violencia de género** fueron beneficiarias del programa durante los primeros nueve meses de 2006. Esta cifra supone un incremento entorno al 14% –685 hasta el momento– respecto del número de beneficiarias acogidas en 2005 –4.087–.

En este período han sido 2.574 las víctimas sin orden de protección y 2.198 las víctimas con orden de protección las que se han beneficiado de la prestación. Lo que significa confirmar nuestra tesis en torno a la inaplicación en este ámbito de la rígida fórmula de acreditación de la cualidad de víctima de violencia de género que, como se vio, domina en el ámbito de la Ley Orgánica 1/2004. Por CCAA, destaca Andalucía, con 1.901 mujeres, casi un 40% del total nacional. Le sigue la Comunidad Valenciana con 601, siendo la Comunidad Autónoma de menor incidencia de este programa es La Rioja, con 15 víctimas.

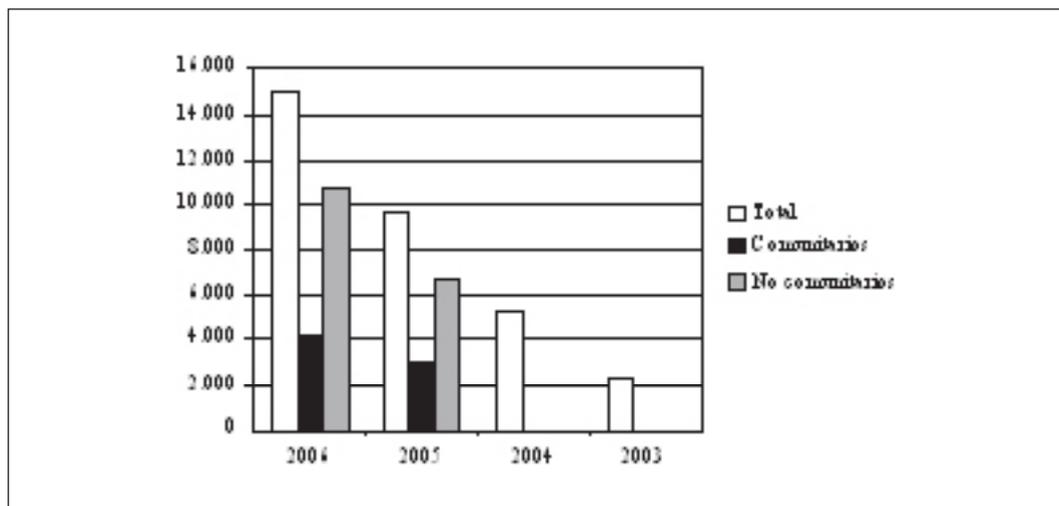
Por provincias el mayor número de mujeres víctimas de la violencia de género se registra en Cádiz con 435 y Sevilla con 428 y, el menor, 4 en Segovia y 5 en Álava. Este mayor número se corresponde con las provincias que cuentan con mayores tasas de desempleo y mayores índices de desempleados registrados sin un empleo anterior. En datos de septiembre de 2006 el número de desempleados en Cádiz ascendía a 100.097 personas, de las cuales 23.904 no habían tenido empleo anterior. En Sevilla estos datos para el mismo período son 117.803 personas desempleadas de las que 20.418 no habían trabajado con anterioridad.

Aunque naturalmente mejorable, es evidente que las RAI están prestando un servicio importante para la inserción o, cuando menos, para la protección social, de colectivos de personas especialmente vulnerables. En el futuro próximo habrá de hacerse un seguimiento especial de tal aspecto, en particular en su conexión con las «ayudas sociales» derivadas del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004. Qué duda cabe de que el perfil de política activa que tienen aquellas respecto de estas debería inclinar la balanza en aquella dirección.

Lamentablemente no podemos hacer un seguimiento análogo en relación a otros colectivos para los que las RAI podría representar, al menos teóricamente, un eficaz instrumento para reducir sus elevadas tasas de inactividad, y no solo de desempleo. Nos referimos ahora a las personas con discapacidad. Las estadísticas tampoco desagregan esta información, lo que resulta hoy de todo punto injustificable. Solo con esta información precisa podemos saber si este instrumento puede cumplir una labor útil, o termina siendo un nuevo instrumento de protección pasiva para tales colectivos, sin mejorar un ápice su muy desequilibrada posición en el mercado de trabajo. Cuanto antes se eliminen estos sesgos informativos más creíble será la gestión del sistema de protección.

En cambio, sí podemos analizar la variable «nacionalidad», en el acceso a estas prestaciones de la Seguridad Social. Precisamente, los beneficiarios extranjeros perceptores de la RAI son el único colectivo que se analiza en los resúmenes de datos mensuales de empleo del SISPE. El cuadro y gráfica siguientes así lo indican:

	Total	Común	No común	Total	Común	No común	2003	2004
	2006			2005				
<b>Enero</b>	1.604	437	1.167					
<b>Febrero</b>	1.609	451	1.158					
<b>Marzo</b>	1.382	386	996					
<b>Abril</b>	1.174	323	851	845	240	599	295	474
<b>Mayo</b>	1.214	323	891	938	279	659	295	527
<b>Junio</b>	1.450	403	1.047	1.024	296	728	318	599
<b>Julio</b>	1.658	440	1.128	1.053	306	747	323	661
<b>Agosto</b>	1.634	479	1.155	1.095	321	774	292	729
<b>Septiembre</b>	1.622	476	1.146	1.115	331	784	261	735
<b>Octubre</b>	1.632	479	1.153	1.130	350	780	228	722
<b>Noviembre</b>				1.216	382	834	255	690



FUENTE: SISPE.

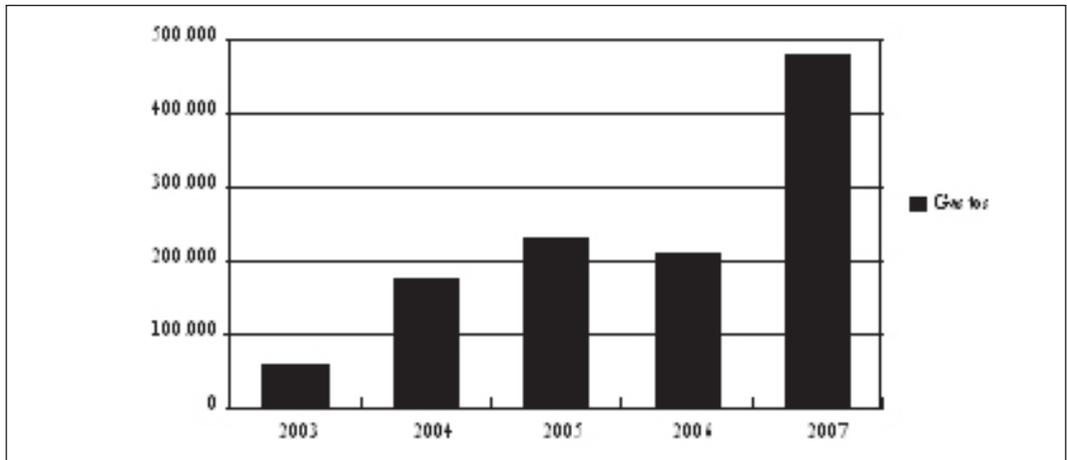
Ha de valorarse positivamente esta atención a los extranjeros no comunitarios, que coincide con la progresiva presencia de inmigrantes extranjeros en nuestro país, configurándose no solo como trabajadores y cotizantes al Sistema de Seguridad Social, sino como beneficiarios de prestaciones del Sistema, además de políticas de empleo. No en vano constituyen uno de los colectivos más vulnerables en nuestra sociedad, de modo que la nacionalidad se convierte en un factor excluyente para el acceso en términos de igualdad a las mismas oportunidades de inserción que los españoles —y comunitario—.

En cambio, hemos de criticar que no se disponga a día de hoy de datos desagregados por género. De nuevo esta carencia resulta poco comprensible, dada la atención que hoy merece la doble discriminación de estas mujeres: como inmigrantes extranjeras y como mujeres.

**5.5. Los costes de las RAI para el Sistema de Seguridad Social: un gasto sosteniblemente creciente.**

Como toda prestación de Seguridad Social, un aspecto clave es el de la viabilidad de la financiación. Es evidente que el incremento de los beneficiarios ha supuesto un paralelo crecimiento del gasto que representa para el Sistema. El cuadro y gráfica que se aporta lo confirman:

	2003	2004	2005	2006	2007
Gastos	53.991	172.626	228.858	206.369	478.000



FUENTE: SISPE.

El presupuesto para 2007 es de 360 millones de euros, un 20% más que para 2006. Sin embargo en el cálculo del gasto para 2007 se ha de incluir el coste correspondiente a la Seguridad Social que supone la incorporación de la RAI al sistema de protección social, con independencia de que este se realice con cargo a los presupuestos del propio sistema de protección social. Esto supondría alrededor de 118 millones de euros adicionales, que ya vienen reflejados en el importe consignado en la tabla.

**5.6. Las bajas del Programa: ¿qué ha sido de la inserción?**

El Programa de RAI tiene como preocupación básica, según vimos al analizar la nueva regulación, no cronificar al beneficiario en la protección. De ahí, la centralidad tanto del control de la voluntad de inserción real, cuya inexistencia llevaría a la baja definitiva, a modo de extinción-sanción, que sería una dimensión patológica del sistema, cuanto, en teoría, de las acciones

de inserción, cuyo éxito sacaría, provisional o definitivamente al beneficiario del Programa. Recuérdese que desde el año 2002 la colocación no es una causa de baja necesariamente.

El Anuario realiza una clasificación de las causas de la baja con carácter genérico para todas las prestaciones por desempleo. No es pues, dadas las especificidades del programa de RAI, la clasificación más adecuada, máxime si se tiene en cuenta que en torno al 12% de los casos se ordenan bajo el oscuro apartado de «otras causas». En todo caso, sí nos permite realizar algunas conclusiones:

La primera es el dominio de la causa que la nueva regulación introduce formalmente pero que, como se dijo, ha venido funcionando en todos los Programas por razones obvias: el agotamiento del plazo máximo. Se sitúa entre el 65-68% del total de bajas.

La segunda conclusión es que la segunda causa de baja más relevante es la «colocación». Aunque ya hemos visto que desde 2002 no toda colocación es causa de baja definitiva en el Programa, sí es relevante el dato para saber qué éxito tiene la inserción ocupacional. A este respecto, es posible observar una evolución no lineal, sino oscilante, de modo que al apreciable incremento, casi el doble, producido en el año 2004 –10.604 colocaciones en un total de bajas de 50.318 (en torno al 20%)–, respecto al año 2003 –5.435 en un total de bajas de 35.365–, le ha seguido un significativo descenso, no en términos absolutos pero sí relativos, en el año 2005 –9.571 de un total de 70.915 bajas (casi un 14%)–. En algún caso estas oscilaciones han tenido que ver con las producidas en el número de beneficiarios, como sucedió en 2002, año en el que se produjeron 8.425 colocaciones, casi un 40% más que el año anterior, pero en aquel año las bajas fueron casi el doble –67.319–. Precisamente, el nivel de inserción para 2005 volvería a un porcentaje análogo al de 2002, por lo que, de momento, el año 2004 se revelaría como el más exitoso, en términos absolutos y relativos.

La tercera conclusión, que enlaza directamente con la segunda, es que el ámbito de acceso al empleo se produce de forma abrumadoramente mayoritaria a través del trabajo por cuenta ajena, de modo que el número de casos en los que esta colocación lo es por cuenta propia es casi marginal, pues se mueve entre el 1,5 y el 2%. Consecuentemente, parece claro que la acción orientada a asesorar a estos colectivos de desempleados para el autoempleo no puede calificarse precisamente como «exitosa».

El cuadro siguiente refleja las causas de la baja durante el año 2005:

<b>Causas de la baja</b>	
<b>Total</b>	<b>70.915</b>
<b>Agotamiento de la prestación</b>	<b>44.559</b>
<b>Colocación</b>	<b>9.571</b>
	Por cuenta ajena 9.498
	Por cuenta propia 73
<b>Emigración</b>	<b>32</b>
<b>Jubilación, invalidez</b>	<b>491</b>
<b>Baja cautelar y sanción</b>	<b>3.550</b>
<b>Otras causas</b>	<b>12.712</b>

FUENTE: Anuario Estadístico MTAS (PRD-10).

La importancia del apartado «Otras causas», en el cómputo, debería ser razón suficiente para hacer una clasificación acorde a las características de la prestación.

Un dato que también puede resultar interesante para saber la dinámica de funcionamiento de esta prestación, y evaluar, pues, si cumple o no con sus fines, al menos razonablemente, es el relativo a los períodos consumidos. Otro dato que no aparece en los informes del SISPE y que hay que extraer de los anuarios del Ministerio.

	Total		Varones		Mujeres	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
<b>Total</b>	<b>39.253</b>	<b>49.666</b>	<b>10.288</b>	<b>12.023</b>	<b>28.965</b>	<b>37.643</b>
< 3 meses	12.921	15.545	3.392	3.767	9.528	11.779
3-6 meses	13.547	16.198	3.567	3.899	9.980	12.298
6-9 meses	10.163	14.431	2.647	3.505	7.516	10.927
9-12 meses	2.622	3.492	681	852	1.941	2.640

FUENTE: *Anuario Estadístico MTAS.*

Como puede comprobarse, en la mayoría de los casos no se agota el período de prestación máximo. Pero la ausencia de datos que relacionen período de derecho consumido y causas de la baja impide realizar un análisis de los motivos por los que el período en la mayor parte de los casos no supera los seis meses. Contar con estos datos podría ser un elemento importante para el análisis de la inserción de estos colectivos que, se insiste, es el objetivo que da especificidad a esta prestación.

No obstante, es evidente la ausencia de datos estadísticos que nos hacen falta para llevar a cabo un análisis no ya solo de la cantidad, sino de la calidad, de esta inserción. Variables tales como el tipo de contrato y duración del mismo, así como el detalle pormenorizado de los colectivos que se benefician —¿se benefician más las mujeres o no?, ¿cuántas personas con discapacidad se colocan en este Programa?...—, o el carácter subvencionado o no de los contratos de trabajo a los que acceden son algunos de los indicadores que podrían permitir alcanzar una evaluación útil del significado y alcance real de esta singular y compleja prestación de Seguridad Social.

De igual modo, si buena parte de esta contratación fuese realmente consecuencia del itinerario de inserción y de la conexión con las políticas activas, estaríamos ante la confirmación de la eficacia de esta faceta de la gestión del Programa, así como de una razonable coordinación entre el SPEE y los Servicios Autonómicos. Lamentablemente no se dispone de tal información y si proyectamos los datos que sí conocemos del desarrollo de esta actuación con carácter general los resultados no serían especialmente alentadores, no obstante las tímidas mejoras que en este orden se atisba tras el proceso de transferencia a las CCAA. No solo conviene, pues, sino que urge mejorar sustancialmente, conforme al principio de transparencia, eficacia y evaluación que rige este actuar público, esta situación.

## 6. REFLEXIÓN FINAL

Concluido este nuevo estudio sobre las RAI y su impacto real como medida de ampliación y renovación de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social, está claro que no podemos sino expresar una valoración positiva tanto de su existencia como de la decisión de estabilizar su régimen jurídico. Ahora bien, al mismo tiempo, no podemos dejar de expresar nuestra crítica por las muchas y notables deficiencias con que se ha acometido este proceso, tanto por la *continuidad del rango inadecuado* de la norma que regula esta prestación, por lo que seguirá siendo una profunda anomalía del Sistema, como por la *persistencia de desajustes, disfunciones e insuficiencias* poco razonables, incluso injustificados, de su régimen regulador, así como de su acción protectora. Deficiencias que se constatan tanto en relación a su vertiente de garantía de ingresos como, y sobre todo, a su vertiente de derecho a un servicio de atención particular, individual y preferente, para su inserción ocupacional.

Discrepamos, pues, del juicio del Consejo de Estado en torno a la sustancial corrección de la nueva regulación «permanente». Como se ha intentado acreditar, en ninguno de los tres objetivos expresamente marcados con su aprobación –*normalización con los otros dos niveles de desempleo, consolidación y mejora* del régimen de las RAI y de su acción protectora– se han producido avances verdaderamente relevantes, salvo la eliminación del período de espera para el percibo de la RAI.

Más aún: en algún aspecto clave, como el de la inserción ocupacional, la doble «normalización» operada –se adaptan las normas a la realidad fallida, por un lado, y se remite la posición del beneficiario de RAI a la que derive de la regulación general de las diversas políticas activas de empleo en que puedan incluirse, no en cuanto tales, sino en cuanto sujetos destinatarios de los mismos conforme a tal regulación común– incluso puede bien afirmarse que se ha dado un paso hacia atrás. Los desajustes que antes de producían en este nivel, en vez de resolverse desde una adecuada norma de coordinación se han disuelto mediante la eliminación del estatuto preferente de que disfrutaban, con justo título, estos beneficiarios.

En consecuencia, a nuestro juicio, difícilmente puede tenerse este real decreto como el que habría que esperar tras seis años de experimentación al respecto, período que ha debido dar un bagaje suficientemente amplio como para corregir sus principales deficiencias y reforzar sus ventajas respecto del otro nivel de protección no contributivo de desempleo. Ni por el instrumento regulador, un real decreto y no una ley, ni por el contenido concreto de su régimen jurídico puede pensarse que estemos ante una regulación con vocación de permanencia realmente. Por tanto, es exigible, normativa y socialmente, que se plantee la auténtica «normalización» de esta prestación, sin anular su especificidad, naturalmente, del Sistema.

A tal fin, no hay más camino aceptable que promulgar una ley de reforma del TRLGSS que le incorpore las RAI, pues, como bien ha venido entendiendo, aquí sí, el Consejo de Estado, es inherente a su naturaleza de prestación de Seguridad Social y necesaria para establecer el régimen de coordinación con otros ámbitos, tanto de la Seguridad Social, como de la Protección Social Pública –RMI– y de las Políticas y Derecho Social del Empleo. Confiamos en verlo a no tardar demasiado, y con más probabilidad de prosperar que los deseos que para el nuevo año todos hemos lanzado a nuestros prójimos, y que el año próximo volveremos a realizar, esperemos que con mayor éxito.