

**SUSANA DE LA CASA QUESADA  
OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA**

*Profesoras del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad  
Social. Universidad de Jaén*

**Extracto:**

**E**N las páginas siguientes se efectúa un análisis de los distintos programas diseñados, hasta el momento, por el Gobierno Central, para la realización del objetivo de inserción laboral de los desempleados de larga duración mayores de 45 años. Este objetivo, para el año en curso, encuentra su plasmación normativa en el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, que marca la continuidad de la línea de actuación iniciada el pasado año con el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero.

La actualidad de la regulación, la creciente importancia de los temas vinculados a la política de inserción, especialmente a raíz del compromiso comunitario contraído en Niza (2000) donde con la aprobación de la «Agenda Social Europea» se definen las prioridades de actuación en el ámbito de la política social y que ya ha supuesto la aprobación por el Consejo de Ministros del «Plan de Inclusión Social», y los problemas aplicativos que ha planteado la regulación de este tema, dotan de un significativo interés al contenido del estudio que se reproduce a continuación.

---

## Sumario:

---

- I. Introducción.
  
- II. Problemática técnico-jurídica del Real Decreto 781/2001.
  - 2.1. Ámbito subjetivo.
  - 2.2. El compromiso de actividad.
  - 2.3. Incorporación al programa.
  - 2.4. Baja en el programa.
  - 2.5. Desarrollo del programa de inserción.
    - 2.5.1. Tutoría individualizada.
    - 2.5.2. Itinerario de inserción laboral.
    - 2.5.3. Entidades colaboradoras.
  - 2.6. La renta activa de inserción.
    - 2.6.1. Naturaleza jurídica.
    - 2.6.2. Percepción.
    - 2.6.3. Cuantía y duración.
    - 2.6.4. Compatibilidades e incompatibilidades de la renta activa.
    - 2.6.5. Pago y control.
  - 2.7. Financiación de la renta.
  
- III. Reestructuración del sistema de protección social en la relación políticas activas-políticas pasivas.
  - 3.1. Redefinición del Estado social en la idea del *Workfare State*.
  - 3.2. La renta activa de inserción como nueva expresión de nuestro sistema de Seguridad Social.
  
- IV. Aplicación práctica del programa de inserción.

## I. INTRODUCCIÓN

En las páginas siguientes vamos a tratar de realizar un análisis de los distintos programas diseñados, hasta el momento, por el Gobierno Central, para la realización del objetivo de inserción laboral de los desempleados de larga duración mayores de 45 años. Este objetivo, para el año en curso, encuentra su plasmación normativa en el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, que marca la continuidad de la línea de actuación que nuestro país inició el pasado año con el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero. Este tipo de actuaciones se inscriben en la corriente que, en materia de inserción, se viene realizando en distintos ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, como fórmula de combatir la exclusión social <sup>1</sup>, fenómeno que aparece estrechamente unido a la pérdida de derechos de ciudadanía, que coloca al individuo en una situación de inferioridad respecto al resto de la población <sup>2</sup>.

Frente a estas situaciones, la consecución del objetivo de inserción se revela como el instrumento hábil para la adquisición de la autonomía por el individuo, supone darle la oportunidad de asumir sus responsabilidades, de sentirse útil y de salir de la esfera de vulnerabilidad que le afecta <sup>3</sup>. Para ello se confía preferentemente en la búsqueda de soluciones al problema del desempleo, diseñadas en función de las especiales circunstancias en que se encuentran los sujetos a los que van dirigidas, para lo cual es prioritario alcanzar una estrecha relación entre las distintas Administraciones Públicas, la iniciativa social y privada, al objeto de lograr mayor eficacia de las medidas que surjan en este ámbito.

Con la expresión «*política de inserción*» se hace referencia a la necesidad de instaurar un proceso complejo, en el que encuentren cabida medidas de distinta naturaleza y en el cual es necesario contar con una real participación del sujeto afectado, como medio de lograr su retorno a una situa-

---

<sup>1</sup> Resulta novedoso el interés que esta problemática viene despertando, ya que en pocos años ha pasado de ser un tema que no interesaba airear a ser un problema respecto al que todos los responsables políticos se esfuerzan en parecer preocupados. Vid. PAUGAM, S. «La constitution d'un paradigme», en *L'Exclusion de l'état des savoirs*. La découverte. París. 1996. Págs. 7-19.

<sup>2</sup> Vid. ROJO TORRECILLA, E. «Derecho al trabajo, precariedad laboral y exclusión social». *Derecho Social*. N.º 14. 1999. Págs. 167-181. Para la actual identificación del problema de la exclusión social con la pérdida de derechos de ciudadanía social básicos, vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *El derecho a la renta mínima de inserción*. Comares. Granada. 1999.

<sup>3</sup> CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*. Fayard. París. 1995. Pág. 385 y ss.

ción de «normalidad», haciendo desaparecer en él todos los elementos que lo convierten en diferente y que impiden su participación en la sociedad <sup>4</sup>. Para ello, este conjunto de dispositivos asocian medidas destinadas al sostenimiento de la renta con medidas de ayuda a la vuelta al mercado de trabajo <sup>5</sup>. Este marco conceptual dota a los derechos sociales clásicos de una novedosa finalidad, que los reorienta y los instrumentaliza, cual es la de conseguir que estos sujetos aparezcan ante los demás, pero sobre todo ante sí mismos, como sujetos activos, capaces de contribuir con el desempeño de su actividad al desarrollo de la vida en sociedad <sup>6</sup>.

Es en esta concepción de la inserción en la que debemos comprobar si encuentran o no acogida las experiencias normativas que se vienen desarrollando en nuestro país, a nivel estatal, en un intento de valorar si las medidas en ellas diseñadas harán realmente posible el cumplimiento del pretendido objetivo. A este respecto, debe recordarse la reciente aprobación del Plan de Inclusión Social por el Consejo de Ministros, en su reunión de 25 de mayo de 2001, en cumplimiento del compromiso comunitario contraído en Niza (Agenda Social Europea).

## II. PROBLEMÁTICA TÉCNICO-JURÍDICA DEL REAL DECRETO 781/2001

Varios son los problemas que, con este carácter, se detectan en el Real Decreto, los cuales, siguiendo el orden de exposición adoptado por el propio instrumento normativo, pueden quedar ordenados como sigue:

### 2.1. Ámbito subjetivo.

A éste aparece dedicado el artículo 2.º del Real Decreto. Lo primero que nos sorprende es el restringido ámbito subjetivo previsto para su aplicación. En efecto, la identificación del colectivo de sujetos que pueden resultar beneficiarios del programa de inserción se ve delimitada por un conjunto de requisitos, los cuales vienen a reproducir, con algunas salvedades dignas de mención, aquellos que ya recogía el precedente Real Decreto 236/2000.

<sup>4</sup> Esta idea de inserción como proceso destinado al retorno de los individuos a la normalidad, y su distinción con el término «integración», puede consultarse en LAFORE, R. «La pauvreté saisie par le droit», en CASTEL, R. y LAÉ, J.F. (Dir.). *Le R.M.I: une dette sociale*. L'harmattan. 1990. Págs. 67-92.

<sup>5</sup> Se ha subrayado que dentro de los programas de lucha contra la exclusión deberían contemplarse aspectos como: medidas de formación previa, creación de empleos y actividades de inserción, seguimiento y acompañamiento personalizado de la población vulnerable... Vid. GUITTON, C. *Droit, action publique et travail*. *Etude juridique des politiques d'insertion par le travail*. Université de Paris X. París. 1996. Pág. 499.

<sup>6</sup> Esta redefinición del tradicional Estado prestacional encuentra uno de sus principales baluartes en ROSANVALLON, P. *La crisis del Estado Providencia*. Civitas. Madrid. 1995. Págs. 123-127.

Entre estas diferencias, cabe destacar la supresión del requisito relativo a la exigencia de que el destinatario de este tipo de programas tuviera a su cargo responsabilidades familiares. Ello imponía la necesidad de atender no sólo la grave situación de exclusión del mundo laboral que padecen estos sujetos, sino que junto a ello era necesario que los mismos tuvieran familiares a su cargo, cuyos ingresos de cualquier naturaleza no superasen, a lo largo de todo el programa de inserción, el 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), hasta el punto de que la desaparición de estas cargas familiares ocasionaba la baja definitiva en el mismo <sup>7</sup>.

La eliminación de este requisito merece a nuestro juicio una valoración positiva, dado que la expulsión del mercado de trabajo, sin derecho a protección por desempleo, o una vez agotada la misma, que se exige para ser beneficiario del programa de inserción reviste, en nuestra opinión, entidad suficiente como para justificar su participación en el mismo.

Bien distinta es, por el contrario, la valoración que a nuestro juicio merece el segundo apartado del artículo 2 del Real Decreto 781/2001. El loable fin de ampliación del ámbito subjetivo, que en un principio, y tal como queda enunciado en la propia Exposición de Motivos, parecía inspirar la introducción del mismo, «*con el fin de facilitar la incorporación de los trabajadores desempleados*», queda desvirtuado por la ordenación sumamente restrictiva en que finalmente cristaliza este apartado.

En efecto, inicialmente el Real Decreto reconoce como potenciales destinatarios de este programa a aquellos individuos que no han causado derecho a beneficiarse de la protección por desempleo, lo que se prestaría a ser interpretado como una clara apuesta por la ampliación de su ámbito subjetivo. Sin embargo, la exigencia de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo, durante un período de 24 meses como mínimo, que deben reunir tanto en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto como en el momento de solicitud de la renta activa de inserción, defrauda esta inicial expectativa.

A nuestro modo de ver, resulta difícil encontrar algún motivo que justifique la introducción de este excesivo período temporal y de imaginarlo, poco tendría que ver con el objetivo de inserción laboral que debería inspirar en todos sus términos este Real Decreto. Esta misma exigencia, operante también en el ámbito de la protección por desempleo, se ve suavizada en la práctica gracias a la interpretación flexibilizadora que de ella viene realizando una línea jurisprudencial <sup>8</sup>, por lo que nos parece que, esta misma solución, sería adecuada para salvar la rigidez de la norma en este punto.

<sup>7</sup> Sobre el efecto no deseado de desatención del núcleo familiar que este tipo de medidas podían llegar a ocasionar, debido a la inexistencia en nuestro sistema de Servicios Sociales, de unos servicios adecuados para el cuidado de las personas dependientes, *vid.* MULLER, F. «La branche famille au service de l'emploi». *Droit Ouvrier*. Núms. 563-564. 1995. Págs. 464-469.

<sup>8</sup> *Vid.* STS 5882/2000, de 17 de abril, STS 6431/1998, de 8 de julio, y STS 1603/1997, de 27 de febrero.

La última novedad que en este ámbito es posible detectar en la nueva regulación con referencia a la que ofrecía el Real Decreto 236/2000, no presenta tanta sustantividad como las anteriores. Consiste en la introducción de un nuevo apartado e) en este segundo artículo, relativo al requisito de que el sujeto no haya cumplido la edad requerida para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación. Su importancia se ve relativizada debido a que la anterior regulación ya lo contemplaba *a sensu contrario* como causa de baja definitiva en el programa.

El perfil personal que a la vista de estos requisitos subjetivos diseña el Real Decreto 781/2001 entendemos que no está exento de provocar problemas de compatibilidad con el principio constitucional de igualdad, ya que no encontramos argumentos decisivos que puedan justificar la decisión de nuestro poder público de limitar la puesta en práctica de programas de inserción únicamente al restringido número de individuos que cumplen con los rigurosos requisitos especificados en aquél. Máxime, cuando las estadísticas nos demuestran que existe un numeroso colectivo de sujetos que, pese a no cumplir aquéllos, están igualmente necesitados de medidas de esta índole, sin que esta circunstancia les haga, por tanto, impermeables a las consecuencias de la exclusión que en muchos casos padecen <sup>9</sup>.

Entendemos que la regulación que viene encontrando en nuestro ordenamiento el objetivo de inserción, en éste y en otros muchos aspectos que iremos desgranando a lo largo de este comentario, puede tener la virtualidad de actuar como anticipo, como experiencia piloto sobre la cual observar las dificultades que en el terreno práctico pueden encontrarse, en aras de un deseable futuro tratamiento legislativo integral de esta materia. En este sentido y pese a los esfuerzos fallidos realizados hasta el momento en la elaboración de esta ley <sup>10</sup>, contamos ya, a nivel estatal, con la normativización de conceptos claramente pertenecientes a este ámbito <sup>11</sup>, que precisan cuanto antes de un adecuado marco legal en el que insertarse.

<sup>9</sup> A tenor de los datos estadísticos proporcionados por las distintas CCAA, son los jóvenes los principales solicitantes de las prestaciones diseñadas por los distintos sistemas de rentas de inserción, lo que denota la gran problemática en que se encuentran aquellos que pese a esta joven edad, o a causa de ella, no encuentran un lugar en nuestro mercado de trabajo. Fuente: MTAS. Secretaría General de Asuntos Sociales.

<sup>10</sup> La aprobación de esta ley estuvo prevista en un principio para 1999, aunque no llegó finalmente a concretarse. En ella, las medidas surgidas del ámbito del empleo hubieran adquirido un protagonismo crucial, a la luz de las declaraciones del Ex-ministro de Trabajo Sr. Pimentel, al entender que «la mejor política que se puede hacer con los excluidos es incorporarles a la sociedad a través del empleo». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Política Social y Empleo*. N.º 616. 16 de febrero de 1999. Pág. 17.392. La misma entraría dentro de las que IRTI denominó como «leyes incentivo», para distinguir las de las denominadas «leyes de mera concesión». *Vid. IRTI, N. La edad de la desdificación*. Edit. José M.ª Bosch. Barcelona. 1992. Pág. 28.

<sup>11</sup> Buena prueba de esta corriente normativizadora de conceptos pertenecientes al ámbito de la inserción lo constituyen el apartado 1.3 del artículo 4.º de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, donde se recoge el Programa de Fomento de Empleo para el año 2001, al especificar qué colectivos conforman el panorama de la exclusión social en nuestro país, así como su disposición adicional 9.ª, que contiene una primera aproximación a lo que ha de entenderse por empresas de inserción a nivel estatal.

## 2.2. El compromiso de actividad.

El artículo 3.1 del Real Decreto 781/2001 dedicado al compromiso de actividad reproduce fielmente el contenido del precepto que con el mismo número recogía el anterior Real Decreto 236/2000. Se trata de una figura novedosa en nuestro país que, sin embargo, presenta semejanzas con figuras ya diseñadas en otros ordenamientos de nuestra órbita comunitaria. Nos estamos refiriendo básicamente al ordenamiento jurídico francés que, inspirándose en la corriente superadora de una concepción pasiva de la protección social y en un intento de conseguir una gestión más activa de la misma, diseñó el *contrato de inserción*<sup>12</sup>. Éste es concebido como instrumento jurídico apropiado para llevar a cabo la formalización de los compromisos recíprocos asumidos por los sujetos intervinientes en el proceso de inserción. Este contrato no presenta, por tanto, un solo valor ético social, sino que llega a asumir una dimensión jurídica, capaz de concretar los principios democráticos y de autonomía que inspiran el derecho social a la inserción<sup>13</sup>.

Otra de las propuestas que siguen esta línea es la recogida en el Informe Boissonnat<sup>14</sup>, en el que esta idea encuentra incluso soporte en una novedosa construcción jurídica, el «contrato de actividad», considerado por sus creadores como una fórmula original, capaz de dar respuesta a las necesidades flexibilizadoras que las circunstancias imponen a los ordenamientos laborales, las cuales no encuentran satisfacción en el tradicional contrato de trabajo<sup>15</sup>.

Ciertamente, el compromiso de actividad presenta semejanzas con la experiencia francesa, pero también importantes diferencias, como son básicamente las relativas a la propia naturaleza jurídica que hemos de atribuirle a esta figura. Así, frente a las disputas doctrinales mantenidas en torno a la difícil caracterización del contrato de inserción, entre los partidarios de considerarlo como un contrato privado y aquellos que optan por atribuirle una naturaleza claramente pública, en nuestro caso,

<sup>12</sup> Recientemente nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado este contrato a la panoplia de modalidades laborales de contratación, a través del apartado d) del artículo 15.1 del Estatuto de los Trabajadores (ET) por el artículo 1.9 de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma de Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de sus calidad, difiriendo su entrada en vigor hasta el 1 de enero del año 2002 (disp. final 2.ª); *vid.* MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M. «Contratación laboral y política de empleo: primera fase de la nueva reforma del Mercado de Trabajo». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 217. 2001. Págs. 3 a 60; y MOLINA NAVARRETE, C. «El "último" capítulo de la primera fase de la reforma del mercado de trabajo: puntos críticos de la Ley 12/2001, de 9 de julio». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Núms. 221-222. 2001.

<sup>13</sup> No obstante, más allá de estas proclamaciones, el carácter esencial con que parece dotar el país vecino a este compromiso de inserción se ve relativizado en la práctica, puesto que no todos los beneficiarios llegan a poder formalizar un contrato de este tipo, *vid.* ROJO TORRECILLA, E. «Protección social y rentas mínimas de inserción. De la cobertura económica al derecho de ciudadanía». En LÓPEZ LÓPEZ, J. (Coord.). *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*. Marcial Pons. Madrid. 1992.

<sup>14</sup> Informe elaborado por la Comisión presidida por Jean BOISSONNAT. *Le travail dans vingt ans*. Edit. Odile Jacob. La Documentation française. 1995.

<sup>15</sup> Respecto a éste, resultan evidentes las diferencias que mantiene en lo relativo al objeto de este contrato, pues la finalidad primera que informa esta figura es «permitir a los sujetos que presten sus servicios en este régimen, construir una especie de itinerario profesional que haga posible ir alternando determinadas formas de trabajo global», *vid.* *Le travail dans vingt ans*. *Op. cit.* Págs. 281-283.

debido a los intereses en juego, se hace necesario reservar para este compromiso el carácter de contrato social, como fórmula que permite superar la mera adhesión del sujeto a las actuaciones que para él diseñe el Servicio Público de Empleo o las entidades que, a estos efectos, adquieran la condición de colaboradoras. Ello permitiría la consideración del derecho a la inserción como un derecho social, que mantiene una estrecha vinculación con el contrato, que incorpora el contrato al *status* social <sup>16</sup>.

La real y efectiva participación del sujeto se revela como expresión de su derecho subjetivo a tomar parte activa en la vida social siendo, al mismo tiempo, la primera manifestación del objetivo de inserción que se pretende realizar, lo cual contribuye sin duda a superar la propia idea de dependencia del sistema en que se encuentran estos individuos <sup>17</sup>.

Además de la suscripción del compromiso de actividad, el artículo 3.3 c) del Real Decreto establece la obligación de aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida, considerando como tal «*la que se corresponda con la profesión habitual del trabajador, o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas, y en todo caso, la última actividad laboral desempeñada*» <sup>18</sup>.

Con semejante noción, este Real Decreto se inscribe de lleno en la corriente seguida, como tantos otros, por nuestro ordenamiento jurídico, conocida como «cultura de la empleabilidad». Esta expresión pone de manifiesto la prioridad que en la actualidad merece este criterio, que trata de conseguirse a toda costa, sin importar la renuncia que, en muchos casos, se produce al bagaje profesional y formativo con que cuenta el sujeto.

### 2.3. Incorporación al programa.

Una deficiencia esencial de la que, a nuestro juicio, adolece este Real Decreto y que puede llegar a afectar, incluso de manera determinante, a su eficacia, es la relativa a la falta de instauración de unos cauces de información adecuados que permitan a los potenciales destinatarios conocer la posibilidad de acogerse al programa de inserción que diseña su articulado <sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *El Derecho a la renta mínima de inserción: estudio de su régimen jurídico*. Comares. Granada. 1999. Pág. 335 y ss.

<sup>17</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *El Derecho a la renta mínima de inserción... Op. cit.* Pág. 74 y ss.

<sup>18</sup> A este respecto, resulta interesante la comparación entre el concepto de «empleo adecuado» contenido en el artículo 213.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), y el que en su momento contenía la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, en especial su artículo 10.3, al considerar como tal aquella que *se ajustase a las aptitudes profesionales, físicas y formativas*. Ahora, en la nueva regulación dada al precepto por el TRLGSS, desaparece la mención a las aptitudes profesionales del sujeto. A esta concepción se opone claramente el Convenio n.º 44 de la OIT, de 1934, sobre Protección por Desempleo, artículo 10 d), donde se deja un amplio margen de discrecionalidad al trabajador para rechazar una oferta de empleo.

<sup>19</sup> Al respecto, *vid.* la recomendación efectuada por el «Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el estudio de la exclusión social en España, para el estudio de sus causas y sus consecuencias, así como de las medidas de todo tipo que es preciso adoptar para desarrollar políticas específicas tendentes a solucionar el problema». BOCD de 18 de noviembre de 1997, serie D. N.º 206. En la experiencia comparada encontramos plasmaciones efectivas de este deber de información. Así, artículo 18 de la Ley francesa sobre RMI, núms. 88-1.088.



La importancia de los intereses en juego y la especial situación en que se encuentran estos sujetos nos lleva a reclamar la instauración de sistemas de acompañamiento a los solicitantes, con vistas a facilitarles el adecuado cumplimiento del complejo trámite documental que especifica el artículo 6 del Real Decreto. La asunción de tales funciones permitiría a los poderes públicos ejercer un control preventivo de los posibles incumplimientos que pudieran cometerse en esta fase, mucho más acorde con la naturaleza que ha de inspirar este tipo de actuaciones que el meramente represivo que contempla el Real Decreto.

Esta distinta forma de entender la fase instructiva como fase de colaboración se revela fundamental ante la ausencia de un plazo previsto para la subsanación de los errores o deficiencias que pudieran ser detectados en la misma, por lo que estos supuestos podrían desencadenar la denegación de solicitudes de incorporación por falta de aportación documental.

Hubiera sido deseable, por tanto, la contemplación en la norma de previsiones tendentes a hacer nacer en este sujeto público la obligación de informar a los posibles destinatarios de esta nueva posibilidad. Las misiones informativas quedan, de este modo, a la libre discrecionalidad de los Servicios Públicos de Empleo <sup>20</sup>.

En cuanto al plazo con el que cuentan éstos para solicitar su incorporación a este programa, el mismo comprende desde el 8 de julio de 2001, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 781/2001, hasta el 31 de diciembre de este mismo año, lo cual supone una diferencia esencial con respecto a la anterior regulación contenida en la disposición final 1.<sup>a</sup> del derogado Real Decreto 236/2000, que restringía la posibilidad de solicitar la admisión al escaso período temporal de tres meses –hasta el 19 de mayo del 2000–, conteniendo, eso sí, la habilitación expresa al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de ampliar dicho plazo (disp. final 2.<sup>a</sup>) <sup>21</sup>. Esta posibilidad no era sino una más de las manifestaciones de la excesiva y como tal preocupante discrecionalidad, con la que tanto la anterior regulación como la actual dotan a la Administración en materia de inserción.

#### 2.4. Baja en el programa.

El artículo 5.º del Real Decreto recoge las causas que pueden originar la baja definitiva o temporal en el programa de inserción <sup>22</sup>.

<sup>20</sup> A este respecto, más allá de la letra de la ley, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) está llevando a cabo una labor informativa consistente en el envío de cartas personalizadas a cada uno de los potenciales destinatarios de esta medida, con el fin de comunicarles la posibilidad de acogerse a la misma.

<sup>21</sup> Esta habilitación se hizo efectiva por la OM de 28 de junio de 2000 (BOE 7 de julio de 2000), dilatando dicho plazo hasta el 31 de diciembre del pasado año.

<sup>22</sup> Resulta «anecdótica», cuanto menos, la preocupación que revela el Real Decreto por especificar las causas que pueden ocasionar la salida de este programa, mucho antes incluso de aclarar en qué va a consistir su contenido.

En cuanto a las circunstancias que pueden desencadenar la primera de estas dos situaciones –baja definitiva–, observamos que la misma puede devenir por el incumplimiento de alguno de los numerosos formalismos a que se somete al destinatario de este programa <sup>23</sup>, revelando la falta de correspondencia entre la infracción formal cometida y la gravedad de la consecuencia que se le atribuye, como es la expulsión del programa con el agravante de no poder volver a ser admitidos en el mismo.

A nuestro juicio, semejante consecuencia se aparta de la proclamada finalidad de lograr la inserción laboral, para quedar reducida a una mera fórmula de control social, de prevención de futuros conflictos sociales, más que de inserción real y efectiva. A sostener semejante conclusión contribuye también la previsión contenida en el artículo 2 d), según la cual será causa de baja definitiva en el programa la obtención de rentas de cualquier procedencia que superen el umbral del 75% del SMI, en cómputo mensual.

Para que este último dato fuera realmente revelador de la realización del objetivo de inserción, su percepción debería haberse vinculado a la realización por el sujeto de una actividad, ya fuese por cuenta ajena o propia, en el mercado de trabajo, que permitiera afirmar el cumplimiento de tal objetivo.

Tampoco encontramos correspondencia entre el severo régimen sancionador que diseña el Real Decreto 781/2001 y la falta de previsiones destinadas a sancionar posibles incumplimientos que pudieran cometerse por parte del sujeto público en este proceso. Todo ello nos lleva a concluir el establecimiento de una relación de inserción profundamente desequilibrada que se constituye entre desempleado y Administración, que nos hace cuestionarnos hasta qué punto no se está, de esta forma, provocando su sometimiento a un *status* más propio de sujeto incapaz, con pérdida incluso de su dignidad.

El apartado c) del artículo 5.1 del Real Decreto recoge el rechazo a una oferta de empleo adecuado como causa de baja definitiva en el programa, excepto en aquellos casos en los que se demuestre que existe causa justificada para tal rechazo. La introducción de semejante previsión viene mereciendo, tanto a un sector doctrinal como jurisprudencial <sup>24</sup>, una valoración positiva, al considerar que permite sancionar conductas que denotan una actitud de pasividad del desempleado, frente a aquellos otros sujetos que sí realizan acciones positivas en la búsqueda efectiva de un empleo.

Esta valoración, sin embargo, no puede hacernos olvidar el evidente riesgo que tal exigencia representa, pudiendo llegar a causar graves perjuicios en la esfera profesional del trabajador, sobre todo en los casos en los que el empleo ofrecido implique una «movilidad funcional

<sup>23</sup> Éstos se refieren principalmente a los plazos en que han de tenerse cumplidas las obligaciones de personarse ante requerimiento de los Servicios Públicos de Empleo, de renovar la demanda de empleo, así como para devolver el justificante de haber comparecido para cubrir las ofertas de empleo que le hayan facilitado estos servicios. El carácter eminentemente restrictivo y formalista que tiene este Real Decreto se comprueba si lo comparamos con el artículo 212.1 a) del TRLGSS, en el que el incumplimiento de estas mismas formalidades, lejos de propiciar la salida del sujeto del sistema de protección por desempleo, ocasiona únicamente su suspensión temporal durante un mes.

<sup>24</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y VIÑAS ARMADA, J.M. *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*. Tomo II. Edit. Comares. Granada. 1999. Pág. 1.781.

descendente»<sup>25</sup>, en los que la garantía de su estatus profesional podría verse afectada gravemente<sup>26</sup>. La vía apropiada para evitar esta grave afectación hemos de buscarla en la premisa de que el trabajador no estará obligado a aceptar una oferta de empleo que lesione considerablemente su cualificación y sus expectativas futuras de obtener otro más ajustado a su bagaje profesional<sup>27</sup>.

Respecto a la consideración de lo que hemos de entender como «causa justificada», no existe en la jurisprudencia ni en la legislación un criterio objetivo que nos permita establecer qué hemos de considerar como tal, lo que supone un amplio margen de discrecionalidad a la hora de valorar, por los órganos jurisdiccionales, si existe o no tal causa<sup>28</sup>. En este sentido se percibe claramente un cambio de orientación jurisprudencial que les lleva a potenciar el valor de la empleabilidad a costa del retroceso de la profesionalidad<sup>29</sup>.

El artículo 5.º 2 del Real Decreto, en relación con el artículo 6.º 3, impone la obligación del sujeto que ha realizado trabajos por cuenta ajena, de duración inferior a seis meses, a solicitar la reincorporación al programa en un plazo de 15 días desde que cesó involuntariamente en el trabajo, so pena de causar baja definitiva en el programa.

Ante la ausencia de referentes legislativos que recojan formalidades tan extremas como éstas<sup>30</sup>, consideramos criticable la inclusión de la citada consecuencia en esta expresión de la potestad reglamentaria, la cual, a mayor abundamiento, tiene como destinatarios a un colectivo cuyas específicas circunstancias lo hacen aparecer como especialmente vulnerable y necesitado de medidas efectivas de inserción y no de represión como son, a nuestro entender, las que abundan en el mismo.

El apartado 3.º del artículo 5 del Real Decreto 781/2001 añade, respecto a la anterior regulación, una nueva causa de baja temporal, consistente en el traslado al extranjero del sujeto incorporado al programa, durante un plazo inferior a seis meses, para la realización de un trabajo o perfec-

<sup>25</sup> Concepto claramente laboral que ha de entenderse en este caso en un sentido amplio puesto que el sujeto, evidentemente, no se encuentra sometido al poder de dirección del empresario.

<sup>26</sup> Fuera de este caso, si se encuentra disponible un empleo que requiera una cualificación distinta a la que presenta el trabajador, creemos que la realización efectiva del objetivo de inserción laboral proclamado en el Real Decreto haría nacer en los poderes públicos la responsabilidad de proporcionar al trabajador la formación profesional necesaria que le permitiese desarrollar las tareas correspondientes al empleo disponible.

<sup>27</sup> Vid. DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.R. *El desempleo como situación protegida*. Edit. Civitas. Madrid. 1996. Pág. 45.

<sup>28</sup> Al respecto, vid. STSJ de Castilla-La Mancha de 13 de junio de 1994; STS u.d. de 8 de febrero de 1995; STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 1997; STSJ de Castilla y León de 16 de junio de 1997; STSJ de Castilla y León de 4 de diciembre de 1997; STSJ de Cataluña de 29 de mayo de 1998; STSJ de Cataluña de 16 de abril de 1998 y STSJ de Cantabria de 20 de mayo de 1999.

<sup>29</sup> Así, de pronunciamientos anteriores en el tiempo sí es posible extraer la preferencia de la profesionalidad sobre la empleabilidad. Vid. STSJ de La Rioja de 30 de noviembre de 1992; STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de diciembre de 1992 y STCT de 17 de diciembre de 1977.

<sup>30</sup> Para el caso de suspensión de la prestación por desempleo, el artículo 212.3 b) del TRLGSS recoge ese mismo plazo, sin embargo, la diferencia radica en que su incumplimiento sólo conlleva la pérdida de la prestación en tantos días como el sujeto se haya retrasado, mientras que la consecuencia establecida por el RD es la inadmisión del sujeto en el programa.

cionamiento profesional. De nuevo, nos encontramos ante una muestra de la ampliación del campo de sujetos destinatarios de este programa de inserción que lleva a cabo esta nueva regulación. Semejante previsión, creemos que se hará efectiva sobre todo respecto al colectivo de trabajadores que se desplazan al extranjero para llevar a cabo trabajos de temporada, siendo más escasa la virtualidad práctica que la misma pueda desarrollar en los supuestos de perfeccionamiento profesional, puesto que las especiales circunstancias que padecen sus potenciales destinatarios harán poco probable su participación en procesos formativos de esta índole.

## 2.5. Desarrollo del programa de inserción.

Tal y como reza en el artículo 7.º del Real Decreto 781/2001, el programa comprende las siguientes acciones consideradas complementarias entre sí:

### 2.5.1. Tutoría individualizada.

Respecto a ésta, el nombramiento de un tutor de empleo <sup>31</sup> aparece como una figura novedosa en nuestro ordenamiento laboral <sup>32</sup> del que, por el contrario, es posible encontrar precedentes en otras legislaciones de nuestra órbita europea, como es el caso de Gran Bretaña. Teniendo en cuenta, la misión de mero «consejero» <sup>33</sup> a que ha quedado reducida en algunos de éstos, sería deseable que la importante misión de acompañamiento y asesoramiento del sujeto desempleado, que esta figura puede llegar a cumplir en nuestro ordenamiento, no quede en la práctica vacía de contenido.

Entre las funciones que al tutor se le asignan podemos distinguir una primera, consistente en el asesoramiento y seguimiento del itinerario de inserción que va a seguir el sujeto desempleado <sup>34</sup>, y otra, de vigilancia y control de los posibles incumplimientos en que éste pueda incurrir, pero para-

<sup>31</sup> Para el desarrollo de las funciones que este Real Decreto les encomienda, el INEM ha puesto en marcha cursos de capacitación en los que han participado, en su mayoría, técnicos procedentes de la rama de orientación laboral a los que se ha dotado de formación en metodología didáctica.

<sup>32</sup> Lo que ya no es tan novedoso es la filosofía que parece inspirar a esta institución, pues la idea de encargar a una persona la supervisión del proceso de aprendizaje seguido por otra ya aparece en nuestro contrato para la formación, si bien con evidentes diferencias respecto a la figura del tutor de empleo.

<sup>33</sup> No encontramos otra definición más adecuada capaz de englobar las actuaciones que los tutores de empleo realizan en ese país, los cuales, entre sus misiones, tienen atribuida la de actuar como asesor de imagen de los desempleados, informándoles de cómo tienen que acudir vestidos correctamente a sus entrevistas de trabajo, así como la de proporcionarles un reloj despertador para asegurarse de que los mismos acuden a éstas con estricta puntualidad inglesa. Sobre estas cuestiones versó la intervención del Equipo técnico del Gobierno Laboralista del Reino Unido en las Jornadas sobre «Empleo juvenil. Nuevos yacimientos de Empleo». Granada. 15-16-17 de abril de 1999.

<sup>34</sup> El contenido de esta función viene determinado por la realización de tres tipos de actuaciones básicas, que se van a llevar a cabo con el sujeto en fase de inserción, como son: a) taller de entrevistas, destinado a obtener un conocimiento real de la evolución del sujeto; b) grupo de búsqueda, destinado a subsanar las posibles carencias detectadas que dificulten su inserción (elaboración de currículum, cartas de presentación a empresas...); c) desarrollo de los aspectos personales de la ocupación, con lo que se persigue despertar la motivación de aquellos que atribuyen su situación de desempleo a factores externos a sus propias circunstancias.

dóxicamente, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, no con vistas a su subsanación, como sería lógico esperar, sino que el propio apartado 1.º del artículo 7.º no deja lugar a dudas al especificar cuál es la finalidad atribuida a esta función de información, que no es otra que la de propiciar la baja definitiva en este programa.

Respecto a las funciones que el artículo 7.º 3 encomienda al tutor en materia de asesoramiento y promoción para la selección de sujetos adecuados a las ofertas de colocación, creemos que su correcto y eficaz cumplimiento dependerá de que se le atribuya un número reducido de sujetos en proceso de tutorización, que le permita realizar un seguimiento real y efectivo de las dificultades que encuentran y de los éxitos que obtienen en este proceso. Sólo de esta manera puede asegurarse la efectividad de esta misión, máxime si, como sería deseable, continúa en un futuro la línea ahora iniciada de ampliación del ámbito subjetivo de estos programas.

Por desgracia los datos barajados hasta el momento no nos permiten ser muy optimistas en este sentido, dado que hemos podido comprobar que muchos de los profesionales que en su día siguieron cursos de capacitación para realizar este tipo de labores han sido destinados posteriormente a funciones que poco tienen que ver con esta misión inicial, lo cual supone desatender el objetivo de inserción en este importante aspecto.

#### 2.5.2. *Itinerario de inserción laboral.*

El diseño de este itinerario constituye el eje central sobre el que se hace pivotar el completo programa de inserción. El mismo aparece estructurado en dos etapas esenciales que revelan la prioridad que recibe el componente profesional de la inserción sobre el componente social de la misma <sup>35</sup>:

- a) La entrevista profesional realizada por el tutor de empleo, con el fin de definir el perfil profesional del demandante de empleo.
- b) La elaboración de un plan personal de inserción laboral, en el que está prevista la intervención del demandante de empleo.

Es precisamente la participación que el desempleado puede llegar a tener en la elaboración de su propio plan de inserción uno de los aspectos que a nuestro juicio más interés presenta. Así, pese a que el apartado b) del artículo 7.º 2 lo menciona expresamente, ante la ausencia de garantías que padece el Real Decreto tendentes a dotar de un contenido efectivo a esta participación, creemos que se corre el riesgo de relegarla, en la práctica, a un papel secundario, meramente formal, con lo que sería el sujeto público, a través de la figura del tutor, el que vendría a dotar de contenido a este itinerario.

<sup>35</sup> Sobre la fuerte relación de complementariedad y de condicionamiento recíproco existente entre ambas facetas de la inserción, *vid.* DUBAR, C. *La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles*. Armand Colin. 1991. Pág. 276 y ss.; SCHNAPPER, D. «Integration et exclusion dans les sociétés modernes», en PAYGAM, S. (dir.). *L'exclusion: l'état des savoirs*. París. 1996. Págs. 23-32.

A esta conclusión llegamos después de plantearnos qué ocurriría ante un eventual desacuerdo entre el demandante de empleo y el tutor en cuanto a las actividades que han de dotarlo de contenido. La situación de inferioridad a que queda confinado el sujeto desempleado a lo largo de esta regulación hace que resulte incluso difícil imaginar, en la práctica, que lleguen a producirse tales situaciones de desacuerdo sostenido entre ambas partes. Llegado el caso, creemos que sería la persona del tutor la que realmente determinaría el contenido de este itinerario. Se trata de un peligroso referente que es necesario superar, si no queremos ver reducida la participación de estos sujetos a la mera prestación de su conformidad a las propuestas que para él realice el sujeto público, conformidad a la que, por otra parte, podría verse compelido, so pena de ser expulsado del programa.

Esta intervención meramente formal que establece el Real Decreto constituye uno de los más importantes obstáculos a la realización efectiva del proclamado objetivo de inserción. Dicha realización requiere más bien la toma en consideración del destinatario como sujeto capaz de decidir, proporcionándole una libertad real de decisión <sup>36</sup>, máxime cuando se trata de cuestiones de las que va a depender el éxito del propio programa, por lo que es necesario establecer las vías adecuadas para asegurar la realización de un auténtico itinerario *participado* de inserción laboral.

Por otra parte, el apartado 4.º de este mismo artículo 7.º especifica los distintos planes de empleo y/o formación a que puede quedar incorporado el desempleado. No obstante, esta incorporación no se realiza desde el mismo momento en que el sujeto es admitido al programa, sino únicamente cuando hayan transcurrido 45 días sin que el mismo se haya reincorporado al mercado de trabajo, situación altamente improbable en la práctica, teniendo en cuenta que se trata de sujetos que llevan en situación de desempleo un período excesivamente largo como para confiar en que su problema de inserción pueda quedar solucionado de manera casi automática, como parece pretenderse con semejante previsión.

Este efecto dilatorio de la actuación de los poderes públicos introduce un nuevo factor de distorsión respecto del proclamado objetivo de inserción, pues la situación en que se encuentran estos sujetos requiere actuaciones inminentes y no dilatorias en el tiempo.

Hecha esta salvedad, se observa que los planes o programas a los que van a quedar incorporados los destinatarios de este tipo de medidas van a ser distintos en función de las carencias formativas o de cualificación profesional que presente el sujeto desempleado. La mayor parte de las medidas descritas en este artículo 7.º 4 del Real Decreto van destinadas a cubrir estas carencias, mientras que sólo la contratación del desempleado para la realización de obras y servicios de interés general le permite la adquisición de una verdadera práctica profesional, siendo este método, precisamente, uno de los que más críticas vienen recibiendo <sup>37</sup>.

<sup>36</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *El Derecho a la renta mínima de inserción...* Op. cit. Pág. 187.

<sup>37</sup> Vid. a este respecto DE ROBIEN, G. *Hors la loi*. Plon. París. 1997. Pág. 65 y ss.

Por lo que respecta a la incorporación del sujeto a planes de formación, en el caso de que posteriormente no se aseguren los medios necesarios para que el sujeto pueda quedar incorporado de manera efectiva al mercado de trabajo, corremos el riesgo de que pueda entenderse cumplida estadísticamente en muchos casos la ansiada finalidad sin que este dato se corresponda con una participación efectiva y real de estos sujetos en dicho mercado.

Por último, el apartado 5.º de este artículo menciona expresamente la posibilidad de que el sujeto pueda incorporarse voluntariamente a la realización de acciones de voluntariado, lo cual revela la confianza de nuestro Ejecutivo en que este tipo de actividades sirvan de complemento adecuado a las actuaciones de inserción. Qué duda cabe de que se trata de una posibilidad con la que ya contaban estos sujetos pese a no estar recogida expresamente en el anterior programa de inserción previsto para el año 2000.

### 2.5.3. Entidades colaboradoras.

Con vistas a dotar de contenido efectivo a las previsiones contenidas en el artículo 7.º, el Real Decreto 781/2001 ha introducido como novedad, respecto a la regulación vigente el pasado año, la disposición adicional 5.ª, dedicada expresamente a regular los términos en que va a desarrollarse la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y entidades carentes de ánimo de lucro.

Para la suscripción del convenio que ha de servir de soporte a esta colaboración, el Real Decreto exige como requisito *sine qua non* que dichas entidades cuenten con los medios adecuados para el desarrollo de las acciones de inserción que se especifiquen en el mismo, así como que demuestren que en el pasado han venido obteniendo resultados positivos en términos de integración laboral. Por último, han de adquirir el compromiso de hacer efectivo el objetivo de inserción, en al menos un 25% de los demandantes de empleo que atiendan en el transcurso de este programa, si bien no quedan especificadas en la norma las consecuencias que acarrearía el incumplimiento de este compromiso <sup>38</sup>.

Las ventajas que estas entidades colaboradoras obtienen de la suscripción del citado convenio se materializan, en primer lugar, en el reconocimiento que el Ejecutivo les concede como beneficiarias de las subvenciones para la realización de las acciones de mejora de la ocupabilidad previstas en el artículo 20 del Real Decreto 735/1995. Asimismo, se anuncia el futuro establecimiento de subvenciones específicas, destinadas a compensar, en unos casos, las mayores dificultades que la realización del objetivo de inserción conlleva en estos supuestos y, en otros, los resultados que, en términos de colocaciones efectivas, sean conseguidos por estas entidades. En este sentido, el Programa de Fomento del Empleo para el año 2001 [art. 6.º h) de la Ley 12/2001, de 9 de julio] establece una bonificación específica del 65% de la cuota empresarial por contingencias comunes, de la que podrán beneficiarse aquellas empresas que contraten a perceptores de la renta activa de inserción, durante

<sup>38</sup> La disposición adicional 5.ª, al referirse expresamente a las agencias de colocación y a las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, parece querer dar preferencia al establecimiento de convenios de colaboración con estas entidades, sin perjuicio de que puedan concertarse con cualquier otra entidad que cumplan estos mismos requisitos.

un período de 24 meses. No cabe duda de que se trata de una importante bonificación, de la que, sin embargo, quizás no quepa esperar el despliegue de todo su potencial, ya que no hay que olvidar que va dirigida a un colectivo muy específico, cuya contratación puede incardinarse en otros supuestos de bonificación que, si bien ligeramente inferiores, tienen la ventaja de extenderse a lo largo de toda la vigencia del contrato.

La intención perseguida por el Ejecutivo, con la introducción de esta disposición, parece ser la de lograr la mayor eficacia posible en la gestión de este programa, dados los escasos resultados conseguidos mediante la gestión, exclusivamente pública, del anterior. Para ello intentan valerse de la colaboración efectiva de entidades que cuenten con una experiencia acreditada en materia de inserción laboral, a través del establecimiento de las citadas subvenciones, si bien no queda especificada su cuantía.

## 2.6. La renta activa de inserción.

### 2.6.1. Naturaleza jurídica.

En este punto, encontramos una de las principales diferencias que es posible observar entre la anterior regulación contenida en el Real Decreto 236/2000 y la vigente para este año. Se trata de la distinta calificación que ambos Reglamentos otorgan a la renta activa de inserción (en adelante, RAI). Así, si en el primer caso era concebida como «ayuda económica», destinada a complementar las acciones de política activa de empleo que aquel Real Decreto contenía, en la actualidad, aparece configurada como «*contraprestación al compromiso suscrito por los desempleados, en virtud del cual manifiestan su plena disponibilidad para trabajar y para participar en las acciones ofrecidas por los servicios públicos de empleo y dirigidas a favorecer su inserción laboral*».

La introducción del término contraprestación en materia de protección social se presta a una doble interpretación. De un lado, cabría entender que representa una más de las manifestaciones del claro proceso de mercantilización que, desde hace tiempo, viene afectando a éste<sup>39</sup>. Sin llegar a tales extremos, otra posibilidad sería entender que se trata de un intento de condicionar el reconocimiento de la protección a la adopción por el sujeto receptor de actitudes responsables que le lleven a participar activamente, en función de sus posibilidades, en el logro de su inserción.

<sup>39</sup> A propósito de los riesgos que representa este movimiento mercantilizador para la viabilidad del propio sistema de Seguridad Social, *vid.* OLARTE ENCABO, S. y MOLINA NAVARRETE, C. «La Política y el Derecho de la Seguridad Social en el horizonte 2001: ¿el "adiós" al "modelo progresivo" o el arte de lo posible? Reflexiones a propósito de la Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 175. 1997. Págs. 37-94. *Vid.* asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L. «La política social en el Estado de Bienestar. Los derechos sociales como derechos de desmercantilización». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Julio-septiembre. 1995. Pág. 13 y ss.



En cualquier caso y pese a la calificación que le otorga el Ejecutivo como contraprestación, lo cierto es que no se ha logrado por completo apartarla de su anterior caracterización como «ayuda», puesto que, tal y como reza en la propia Exposición de Motivos, el artículo 26 de la LMFAOS, Ley 14/2000, de 29 de diciembre, habilitaba al Gobierno para la regulación de una ayuda específica, lo cual ha quedado concretado en el Real Decreto 781/2001.

Sin embargo, no creemos que tampoco esta última caracterización especifique el verdadero carácter que hemos de atribuirle a esta prestación, por lo que se hace necesario realizar un recorrido por las diversas opciones existentes, con vistas a incardinar adecuadamente este instituto jurídico.

La primera posibilidad que se abre ante nuestros ojos es si cabría considerar la RAI como «salario social». En principio, la utilización de la expresión social asociada al salario puede resultar contradictoria y criticable, pues el salario no puede ser calificado de «social» al constituir una contraprestación por la realización de unos servicios profesionales<sup>40</sup>. Ahora bien, esta caracterización, pese a que no nos parezca la más adecuada, no sería del todo impropia si tenemos en cuenta que su percepción depende del cumplimiento por el beneficiario de las obligaciones de empleabilidad que impone este Real Decreto<sup>41</sup>.

En segundo lugar cabe plantearse la cuestión de si esta renta permite su calificación como **subvención**. Si atendemos a las características distintivas que esta figura presenta en nuestro ordenamiento jurídico<sup>42</sup> constatamos que con ella se persigue una finalidad distinta por completo a la de la renta que nos ocupa. Así, su concesión no se basa en el objetivo prioritario de paliar la situación de necesidad económica del sujeto que la solicita, sino que es concebida como instrumento esencial para el desarrollo de la actividad de fomento que la Administración tiene encomendada<sup>43</sup>.

Como tercera opción podríamos preguntarnos si cabe atribuirle la naturaleza jurídica de **subsidio**. Las características que definen a esta prestación consisten, básicamente, en que en su concepción originaria aparece vinculada a situaciones de necesidad de carácter temporal que se tratan de paliar. Por esta misma razón, su percepción queda sometida a cortos períodos temporales con el fin de suplir la ausencia, que presenta el sujeto, de rentas de cualquier naturaleza.

Dentro de este tipo de prestaciones es posible distinguir dos concepciones. En primer lugar, que el subsidio permita a su perceptor acceder a un nivel de vida aceptable, sin imponerle por ello ninguna exigencia de contrapartida, en cuyo caso estaremos ante el supuesto de la denominada «Renta Mínima Garantizada». En segundo lugar, el subsidio entendido como una prestación económica, con

<sup>40</sup> Vid. ALONSO SECO, J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B. *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Edit. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1997. Pág. 366 y ss.

<sup>41</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *El Derecho a la renta de inserción...* Op. cit. Pág. 256 y ss.

<sup>42</sup> Vid. ALONSO SECO, J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B. *La asistencia social...* Op. cit. Pág. 442, en el que se pueden consultar los caracteres que definen la subvención.

<sup>43</sup> Vid. PARADA, R. *Derecho Administrativo. VI Parte General*. Marcial Pons. Valencia. 2000. Págs. 435-438.

la misma finalidad anterior, pero vinculado en su concesión a lograr la integración laboral y social del individuo subsidiado, de forma que, una vez conseguido el objetivo, éste perdería su razón de ser, por lo que dejaría de percibirse, en cuyo caso estaremos ante la denominada «Renta de Inserción»<sup>44</sup>.

A la vista de estas consideraciones, creemos que existen elementos suficientes para atribuir a la RAI la naturaleza jurídica de subsidio, puesto que nace con una acentuada vocación de temporalidad y de percepción mensual<sup>45</sup>. Junto a ello, otro motivo que nos lleva a inclinarnos por esta opción es la propia ubicación que el Real Decreto opera de la RAI en la acción protectora por desempleo del Régimen Público de Seguridad Social, lo cual no casa con la calificación de contraprestación que se le otorga<sup>46</sup>.

Una vez afirmada la naturaleza de subsidio que presenta esta renta, conviene ahora plantearnos una cuestión de vital importancia cual es la relativa a los mecanismos con que el Real Decreto dota al beneficiario para exigir al Estado su concesión o, dicho de otro modo, ¿existe un verdadero derecho subjetivo que avale la reclamación de esta renta?, es decir, se trata de determinar si hemos de considerar a sus perceptores como titulares de un derecho exigible<sup>47</sup> o sólo como beneficiarios de una acción social pública discrecional.

En base al sistema de Estado Social de Derecho que propugna nuestra Constitución, consideramos necesario reclamar el reconocimiento del derecho a obtener esta renta como componente básico del propio derecho a la inserción<sup>48</sup>, como un auténtico derecho subjetivo de acceso al conjunto de medidas activas y pasivas puestas al servicio del mismo y abierto a todas las personas que cumplan los requisitos objetivos fijados en la normativa. El reconocimiento de este derecho encuentra su fundamentación constitucional en el artículo 41, en lo relativo a su vertiente económica, y en el artículo 35 del cual, con relación al mandato contenido en el artículo 9.2, se deriva el derecho del sujeto a obtener los medios adecuados para reinsertarse en la vida social<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Esta segunda opción es la que han seguido en nuestro país las distintas CCAA en la configuración de la renta mínima de inserción.

<sup>45</sup> Ello es así hasta el extremo de que no se asegura su percepción hasta el efectivo cumplimiento del objetivo de inserción, sino que queda condicionada a un máximo de diez mensualidades.

<sup>46</sup> En este sentido podemos traer a colación el paralelismo que, si bien no del todo coincidente, se observa entre la caracterización de esta reciente prestación y la problemática que, en nuestros días, presenta aquella otra que perciben los trabajadores que realizan tareas de colaboración social, los cuales han de ver completada su prestación por desempleo con «retribuciones» a cargo de la Administración para la que los realizan. Respecto a la discusión jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de éstas, *vid.* SSTSJ de Extremadura 174/2000, de 13 de marzo; de Galicia 985/2000, de 13 de abril y de Andalucía/Sevilla 3737/1998, de 24 de noviembre.

<sup>47</sup> Entendido como «poder de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición...». *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Edit. Civitas. Madrid. 1993. Pág. 37.

<sup>48</sup> Ha de ser un derecho de ciudadanía social de nueva o tercera generación. *Vid.* ENRIQUE ALONSO, L. «Ante la exclusión social y la pobreza: algunas propuestas y nuevos planteamientos». *Gaceta Sindical*. Febrero 1999. Págs. 25-37.

<sup>49</sup> *Vid.* MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *El derecho a la renta de inserción*. *Op. cit.* Págs. 106-107.

Sin embargo, no es ésta la línea que el Real Decreto parece anticipar pues, como sabemos, su concesión depende de las disponibilidades presupuestarias (disp. adic. 3.<sup>a</sup>), sometiéndola a fuertes condicionamientos, tanto de carácter económico como burocrático, exigencias ambas que impiden por el momento la consideración del reconocimiento de la RAI y, por ende, del derecho a la inserción, como derecho subjetivo.

### 2.6.2. Percepción.

El artículo 8.º 1 a) condiciona la percepción de la RAI al transcurso de tres meses destinados a iniciar la aplicación de las medidas de política activa previstas en artículo 7.º. El contenido de este precepto es claro reflejo del fenómeno de «activación» de las políticas pasivas al que, desde hace tiempo, venimos asistiendo <sup>50</sup>.

El hecho de que se supedite la concesión de esta renta al cumplimiento de dicho espacio temporal resulta criticable, pues se presta a ser interpretado como manifestación de una clara desconfianza hacia el sujeto desempleado y, asimismo, como otra más de las manifestaciones de control a que queda sometido dicho sujeto. Dadas las especiales circunstancias que en ellos concurren, se hace necesario reclamar que la percepción de la RAI comience desde el mismo momento en que el sujeto inicie su participación en las medidas de política activa previstas en este programa.

### 2.6.3. Cuantía y duración.

La duración máxima que el Real Decreto 781/2001, en su artículo 8.º 2, ha previsto para la vigencia de la RAI –10 meses <sup>51</sup>–, nos parece demasiado limitada, máxime si tenemos en cuenta lo reducido de su cuantía (54.090 ptas./mes), de la que hemos de destacar su carácter meramente simbólico o testimonial, sin esperar por tanto una eficacia real de la misma.

Una vez finalizado este breve período, ¿cuál será la situación en la que quede el sujeto? Esta cuestión reviste especial interés en los supuestos en los que, pese a haber agotado este plazo, no ha logrado hacerse realidad el objetivo de la inserción.

Respecto a los beneficiarios del anterior programa de inserción, el fracaso en la consecución de este objetivo parece estar previsto en el actual Reglamento (disp. trans. única), al contemplar la

<sup>50</sup> A cuyo objetivo responden las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros de la UE. Vid. «Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999». *Documentación Laboral*. N.º 57. 1998. Pág. 145. ESCOLANO OLIVARES, R. «Algunas reflexiones sobre el Plan Nacional de Empleo». *Cuadernos de Información Económica*. N.º 130. 1998. Pág. 55.

<sup>51</sup> Este período que ya en su día acogiera el Real Decreto 236/2000 no encuentra ningún precedente legislativo en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que de nuevo hemos de entender que la elección del mismo responde a un criterio puramente discrecional.

posibilidad de que puedan solicitar su incorporación al nuevo programa. De esta manera, el sujeto puede verse compelido a solicitar año tras año su incorporación sin más alternativa que el retorno a la delicada situación de la que procedía.

Creemos que hubiera sido más adecuado mantener la percepción de la renta activa hasta que quedase suficientemente demostrada la inserción de su perceptor. De lo contrario, lo que se está propiciando con una medida de este cuño es, en el mejor de los casos, el alivio temporal de la situación que padecen estos sujetos, pero de ninguna manera podemos concluir que quepa esperar su solución definitiva.

Por otro lado, la previsión que contiene el artículo 8.º 2 a) *in fine*, respecto a la no obligación del INEM de cotizar en estos casos a la Seguridad Social por contingencia alguna, excluye la posibilidad de que los sujetos inscritos en este programa puedan, durante su vigencia, acreditar y acumular derechos para las demás prestaciones que reconoce nuestro sistema de Seguridad Social<sup>52</sup>.

En relación con semejante previsión, parece interesante destacar que el artículo 6 de la Ley 51/1980 y el artículo 70 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, establecen la obligación de las Administraciones Públicas que «utilicen» trabajadores desempleados para realizar trabajos de colaboración social de cotizar por contingencias profesionales durante el período en que el sujeto perciba la prestación por desempleo. Existiendo ya en nuestro ordenamiento semejante antecedente, no podemos por menos que extrañarnos ante el hecho de que no se haya establecido también la obligación de los Servicios Públicos de Empleo de cotizar por los perceptores de la RAI, durante el período en que los mismos estén realizando las medidas de políticas activas de empleo que fije su itinerario de inserción.

El sometimiento de estos sujetos a condiciones inferiores a las que vienen gozando otros desempleados, los sitúa, a nuestro entender, en una posición claramente discriminatoria, que viene a estigmatizar aún más, si cabe, la difícil situación en la que se encuentran.

#### 2.6.4. *Compatibilidades e incompatibilidades de la renta activa.*

La percepción de la renta activa diseñada por el Real Decreto 781/2001 es declarada compatible con la realización de determinadas actividades, de carácter laboral, que pueda venir desempeñando su perceptor, en concreto con:

- El trabajo a tiempo parcial, deduciendo del importe de la renta la parte proporcional al tiempo trabajado.

<sup>52</sup> Véanse, para el caso de las prestaciones y el subsidio por desempleo, los artículos 214 y 218 del TRLGSS, respectivamente.

- Con el trabajo autónomo o por cuenta propia.
- Con el trabajo por cuenta ajena, de carácter indefinido a tiempo completo.

Respecto a la compatibilidad con el trabajo a tiempo parcial que enuncia la norma, no queda especificado si el mismo ha de ser desempeñado por tiempo indefinido o por duración determinada. Sin embargo, si tenemos en cuenta la previsión contenida en el artículo 5.2, que recoge como causa de baja temporal la realización de un trabajo por cuenta ajena por una duración inferior a seis meses, sin hacer alusión alguna a la jornada de trabajo, hemos de entender que la compatibilidad afectará únicamente a los trabajadores contratados a tiempo parcial por una duración de carácter indefinido o, como mínimo, superior a seis meses.

Respecto a la previsión relativa al trabajo autónomo o por cuenta propia contenida en el artículo 8.4 c), se ha suprimido la mención que el Real Decreto 236/2000 realizaba al establecimiento de un plazo máximo de tres meses para que pudiera surtir efecto la compatibilidad, lo cual era otra de las manifestaciones de la discrecionalidad administrativa, por lo que hemos de aplaudir su eliminación.

En tercer lugar, también se declara la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena, siempre y cuando se realice con carácter indefinido y a tiempo completo. La finalidad que parece inspirar semejante previsión es el fomento de esta contratación entre los perceptores de la RAI. Así, junto al reconocimiento de la bonificación consistente en el 65% de la cuota empresarial por contingencias comunes que, durante los 24 meses primeros de la vigencia de este contrato, establece para estos casos el Programa de Fomento de Empleo para el presente año <sup>53</sup>, el artículo 8.4 d) le permite igualmente entender cumplida su obligación retributiva, durante el plazo de vigencia de la RAI, únicamente completando su importe con la diferencia que exista hasta alcanzar el salario correspondiente a ese trabajador.

Por último, junto a estas actuaciones de carácter laboral, el Real Decreto contempla la compatibilidad de la RAI con la percepción de becas y ayudas que el trabajador pueda obtener por la asistencia a acciones de formación profesional, así como con las acciones de voluntariado, a las que ya nos hemos referido.

#### 2.6.5. Pago y control.

Respecto al pago de la renta, nos llama poderosamente la atención la previsión que contiene el artículo 8.º 5 a) relativo al descuento que habrá de ser efectuado del primer pago de la renta activa de inserción, por un importe igual a los diez primeros días. Esto supone constituir una especie de fianza más propia del Derecho de Obligaciones y Contratos, cuya incursión en este contexto no cabe entender más que como nueva evidencia de la escasa confianza y el excesivo control al que se ve sometido el sujeto incluido en el programa de inserción.

<sup>53</sup> Artículo 6.1 h) de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

## 2.7. Financiación de la renta.

Para el conjunto de actividades incluidas en el programa de inserción desarrollado a lo largo del año 2000, tanto en su vertiente activa como pasiva, fue destinado por el Fondo Social Europeo un presupuesto total de 50.000 millones de pesetas, partida que de nuevo ha sido aprobada para el programa de este año y que lamentablemente, en vistas a la escasa aplicación práctica que, como tendremos ocasión de comprobar en las páginas finales de este trabajo, encuentra este programa, quedará sin utilidad efectiva.

Teniendo en cuenta esta holgada financiación, resulta sorprendente la supeditación a las partidas presupuestarias que realiza la disposición adicional 3.ª 2 respecto a la financiación de la RAI, lo que impide la configuración del derecho a percibir esta renta y, por ende, del propio derecho a la inserción, como un auténtico derecho subjetivo, consideración que resulta imprescindible alcanzar para un adecuado tratamiento de esta problemática.

Defendemos aquí la necesidad de elevar el reconocimiento del derecho a la inserción, y por tanto también de las distintas esferas que lo conforman, a la categoría de Derecho Público subjetivo pleno y perfecto, sin que tal reconocimiento permita su compatibilización con condicionamientos presupuestarios. Este reconocimiento abriría para el sujeto la posibilidad de solicitar, ante la jurisdicción social, el reconocimiento del mismo, lo cual resulta altamente improbable en la configuración con que el Real Decreto 781/2001 ha revestido la inserción.

## III. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA RELACIÓN POLÍTICAS ACTIVAS-POLÍTICAS PASIVAS

### 3.1. Redefinición del Estado social en la idea del *Workfare State*.

El carácter sumamente condicionado de las prestaciones que configura el Real Decreto 781/2001 se inscribe en un movimiento mucho más amplio que está tratando de provocar una auténtica redefinición del Estado Social, tal y como lo hemos venido tradicionalmente entendiendo, imponiéndole un cambio de orientación que le lleve a abandonar la filosofía del *Welfare State* que le sirvió de inspiración, para impregnarse totalmente de la nueva visión que preconizan los partidarios del *Workfare State*.

Esta reestructuración del Estado de Bienestar, qué duda cabe que, de lograrse, supondrá el abandono de su finalidad originaria correctora de desigualdades y su sustitución por técnicas que no van sino a profundizar aún más en éstas, haciendo de la estratificación y de la segmentación social el mejor aliado para la consecución de sus propósitos.

Como manifestación de este nuevo cambio de orientación, este Real Decreto se inscribe claramente en el movimiento de activación de los gastos pasivos, es decir, de hacer de la tradicional política de protección por desempleo un instrumento más al servicio del componente activo de la política de empleo. De esta manera, la garantía de ingresos queda supeditada a la realización por el sujeto de medidas de este carácter, lo cual se revela como *conditio sine qua non* para el nacimiento y el mantenimiento de la RAI.

La ambivalencia y las contradicciones inherentes a la peculiar técnica de protección social diseñada por el Real Decreto ponen en evidencia dos modelos de explicación y comprensión de la actual transición del *Welfare State* hacia al *Workfare State*, de un proyecto basado en la recuperación de la autonomía de decisión, de la autodeterminación, de la libertad real de elección de los sujetos, a la implantación de una idea de contrapartida que redescubre viejos planteamientos propios de la responsabilidad individual y de la ética del trabajo<sup>54</sup>. Buena prueba de este cambio de orientación lo constituye este Real Decreto en base al cual se intenta hacer responsable al sujeto del éxito y por tanto, en su caso, también del fracaso del programa de inserción<sup>55</sup>.

Es necesario, por tanto, mantener una adecuada coordinación entre medidas surgidas del ámbito de las políticas de empleo y medidas de protección social para lograr el objetivo de la inserción<sup>56</sup>. La complejidad que reviste la búsqueda de esta necesaria coordinación se hace patente si tenemos en cuenta el riesgo de que medidas, en principio diseñadas para hacerlo efectivo, acaben sirviendo de instrumento al servicio de la causa liberal, la cual, guiada por la simple preocupación de incitar a las personas a participar en el mercado de trabajo, trata de convertir a las políticas de empleo en verdaderas *labour market policies*<sup>57</sup>.

Frente a ello, tampoco es posible depositar toda nuestra confianza en que la consecución de este objetivo pueda lograrse mediante actuaciones surgidas del ámbito exclusivo de la protección social, inspiradas únicamente en una lógica asistencialista, que debe quedar desterrada. No se trata de apartar a estos individuos para que no causen problemas, proporcionándoles una especie de indemnización por exclusión<sup>58</sup>, sino de lograr su plena inserción en la sociedad, lo cual puede conseguirse mediante su participación en un mercado de trabajo socializador<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Vid. MOLINA NAVARRETE, C. «La metamorfosis de la cuestión social: ¿Del "welfare state" al "workfare state"? Dos concepciones de la idea de contrapartida en las prestaciones sociales», en *Pensiones sociales. Problemas y alternativas*. Edit. MTAS. Madrid. 1999. Pág. 64 y ss.

<sup>55</sup> Esta afirmación se basa en la función que, a lo largo del itinerario de inserción, está llamada a desarrollar el tutor de empleo como mero «facilitador», responsabilizando al sujeto adscrito al programa de la toma de las decisiones adecuadas que le lleven al éxito en la consecución de su inserción.

<sup>56</sup> Vid. OUTIN, J.L. «Les politiques d'insertion confrontées a la pauvreté et au chômage», en *La insertion professionnelle. Analyses et débats*. Coord. VERNIERES. Ed. Económica. 1997. Pág. 119 y ss.

<sup>57</sup> Respecto al avance de estas prácticas liberales en países tradicionalmente considerados modélicos en la puesta en práctica de la filosofía del Estado de Bienestar, vid. KOSONEN, P. «Activation, incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves». *Travail et emploi*. N.º 79. 1998. Págs. 1-15.

<sup>58</sup> Con los consiguientes efectos perversos cifrados en la pérdida de dignidad y de libertad de decisión que experimentarían los destinatarios de este tipo de medidas, vid. SEN, A. «Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea», *RIT* V. 116. N.º 2. 1997. Págs. 169-188.

<sup>59</sup> Vid. TRIPIER, P. *Del trabajo al empleo*. MTSS. Madrid. 1995. Pág. 44.

### 3.2. La renta activa de inserción como nueva expresión de nuestro sistema de Seguridad Social.

El Real Decreto 781/2001 configura el programa de inserción como una combinación entre medidas de política activa de empleo, orientadas a la inserción laboral, y medidas de política pasiva, de protección frente a la situación de desempleo en grado de exclusión que padecen estos sujetos. Esta conjunción de medidas hace que resulte complicado determinar cuál es el ámbito, central o autonómico, competente para llevar a cabo la regulación de las materias contenidas en el mismo.

Respecto a esta cuestión y con base en sus disposiciones adicionales 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> <sup>60</sup>, se comprueba fácilmente la calificación de legislación laboral que el Gobierno ha otorgado a esta regulación, por considerarla como una medida de política activa <sup>61</sup>, lo cual supone desconocer la importante dimensión de política pasiva que este Real Decreto contiene en lo relativo a la RAI.

Si ello es así, la competencia legislativa o de regulación correspondería en exclusiva al Estado, en virtud del título competencial del artículo 149.1.7 de la Constitución Española. De este modo, ningún espacio de regulación externa les estaría permitido a las CCAA <sup>62</sup>, las cuales únicamente podrían desarrollar funciones de mera ejecución de la normativa estatal <sup>63</sup> en sus correspondientes territorios <sup>64</sup>.

Esta concepción presenta el inconveniente de que en nuestro ordenamiento jurídico la política de empleo no ha llegado, por el momento, a ser concebida como una política autónoma, por lo que la protección representada por la RAI no podría ser incardinada en la misma.

<sup>60</sup> Disposiciones que encomiendan a las CCAA que tengan asumidas las competencias de gestión de las políticas activas de empleo, al INEM y al Instituto Social de la Marina la posibilidad de establecer convenios de colaboración para desarrollar las actuaciones necesarias destinadas a dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto, así como el desarrollo de las políticas activas y competencias necesarias para dicho cumplimiento.

<sup>61</sup> *Vid.* STC de 28 de noviembre de 1996, a propósito de la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) consideró que las normas de dicha ley que tipifican infracciones en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional habían de ubicarse en la materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

<sup>62</sup> Respecto a la mayor o menor intensidad en cuanto a la asunción de competencias por las CCAA, *vid.* artículo 52 E.A. Cataluña de LO 4/79; artículo 12 EA. País Vasco LO 3/79; artículo 9 EA. Extremadura LO 1/83 ref. LO 12/99; artículo 40.1 EA Castilla y León LO 4/83 ref. LO 4/99; artículo 32.17 EA Canarias LO 10/82 ref. LO 4/96; artículo 39.27 EA. Islas Baleares LO 2/83 ref. LO 3/99; artículo 11.1.3.º EA La Rioja LO 3/82 ref. LO 2/99; artículo 12.10 EA. Asturias LO 7/81 ref. 1/99; artículo 26.11 EA. Cantabria LO 8/81 ref. LO 11/98; artículo 26.1.12 EA. Madrid LO 3/83 ref. LO 5/98; artículo 10.12 EA. Murcia LO 4/82 ref. LO 1/98; artículo 33.11 EA. Castilla-La Mancha LO 9/82 ref. LO 3/97; artículo 39.2 EA. Aragón LO 8/82 ref. LO 5/96; artículo 33.1 EA. C. Valenciana LO 5/82; artículo 17.2 EA. Andalucía LO 6/81; artículo 29.1 EA. Galicia LO 1/81.

<sup>63</sup> No obstante, la asunción generalizada que las CCAA vienen haciendo de competencias en materia de fomento regional de empleo excede con mucho los límites de lo que sería una mera función ejecutiva de la legislación estatal, por lo cual recurren a títulos competenciales más amplios que permitan justificar este tipo de actuaciones, como el recogido en el artículo 148.1.13 de la Constitución Española «fomento del desarrollo económico de la CCAA dentro de los objetivos marcados por la política económica general».

<sup>64</sup> *Vid.* PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. «El principio constitucional de "unidad de orden económico nacional" y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de trabajo y Seguridad Social». *Actualidad Laboral*. N.º 47. 1999. Pág. 907.



La alternativa ha de ser entonces la consideración de este programa de inserción como manifestación del proceso renovador que empieza a evidenciarse en nuestro sistema de Seguridad Social, que nos lleva a apartarnos de la concepción clásica del mismo, que lo concebía exclusivamente como un sistema de prestaciones, sin que su reconocimiento hiciera nacer en el sujeto beneficiario obligación alguna en cuanto a actitudes o comportamientos a desarrollar. Por el contrario, el Real Decreto 781/2001 se inserta en una línea reformista, de activación de este sistema, que intenta conseguir del sujeto contrapartidas consistentes en la realización de las actividades que en cada caso se le requieran.

#### IV. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN

El período de tiempo transcurrido desde que el Ejecutivo realizó la primera de sus incursiones en el panorama de la inserción, mediante el derogado Real Decreto 236/2000, nos permite analizar el resultado que este tipo de actuaciones ha tenido entre sus potenciales destinatarios.

A este respecto, no podemos por menos que reconocer el fracaso que éste ha supuesto. Prueba de ello es el reducido número de sujetos que quedaron adscritos a este programa, siendo la cifra final de posibles destinatarios de 91.362 personas. Así, los datos resultantes, una vez concluida su vigencia, han puesto de manifiesto el escaso interés que ha despertado, como lo demuestra el hecho de que poco más de una cuarta parte de aquéllos (27.187) haya solicitado finalmente formar parte del mismo, cifra esta que se ve reducida considerablemente si atendemos a los que, finalmente, vieron aceptada su solicitud de participación en el programa, aproximadamente unos 12.500 <sup>65</sup>.

Esta escasa acogida, marcadamente acusada en algunas CCAA <sup>66</sup>, encuentra posible explicación en el hecho de que, en muchos casos, los mismos se encuentran realizando actividades en el ámbito de la economía sumergida, lo que resulta incompatible con el itinerario de inserción al que quedarían adscritos de acogerse a este programa <sup>67</sup>.

Del total de solicitudes recibidas sólo un porcentaje del 51,02% logró superar los rigurosos requisitos de acceso, mientras que la denegación afectó al 49,08%. Esta decisión respondió en su mayor parte, al incumplimiento de la exigencia relativa a la inscripción ininterrumpida durante un año como demandante de empleo, por tratarse de sujetos que habían venido desarrollando activida-

<sup>65</sup> Los datos barajados han sido suministrados por el INEM. Informe sobre el Programa de Renta Activa de Inserción. Vid. CES. *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Informe 2/2001. Madrid. Pág. 341.

<sup>66</sup> Del estudio realizado por el INEM acerca de la acogida que en cada CA ha tenido esta medida, es posible comprobar que la CA andaluza se aparta de esta línea general al registrarse en ella un total de 8.318 solicitudes de un total de 17.376 potenciales destinatarios. Vid. CES. *La pobreza y la exclusión social en España... Op. cit.* Pág. 40.

<sup>67</sup> Estas actividades resultan especialmente palpables en nuestra CA andaluza, donde una amplia mayoría de los sujetos que cumplen los requisitos establecidos por el Real Decreto pertenecen al sector agrario y de empleadas de hogar, ámbitos ambos que se prestan al ejercicio irregular de dichas actividades.

des esporádicas en el mercado de trabajo. Consideramos que dicha circunstancia no es reveladora de la efectiva realización del objetivo de inserción perseguido, por lo que debería haberse aprovechado la nueva regulación para corregir este riguroso requisito que tan drásticas consecuencias acarrea.

A la vista de los resultados obtenidos con la aplicación del Real Decreto 236/2000, y dado que el nuevo Real Decreto 781/2001 reproduce, en muchos de sus aspectos fundamentales, los contenidos de aquél, mucho nos tememos que la conclusión a la que será posible llegar al término de su vigencia no será muy distinta de aquella de absoluto fracaso, con la que abríamos este epígrafe.

Creemos que el resultado sería bien distinto si en lugar de dirigir exclusivamente esta medida a los mayores de 45 años, se hubiese ampliado su radio de acción, para dar cabida también a otros destinatarios, igualmente necesitados de medidas de esta índole, como son los jóvenes desempleados, haciendo especial hincapié en el caso de las mujeres, pues es éste realmente uno de los colectivos que más motivación y acogida viene brindando ante medidas de acceso al mercado de trabajo, dato este que es deseable sea tenido en cuenta por los poderes públicos, con vista a futuras incursiones en materia de inserción.

