

**CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE**

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

**MARÍA ROSA VALLECILLO GÁMEZ**

*Licenciada en CC del Trabajo, Especialidad Políticas de Empleo  
Directora Escuela Taller Valdepeñas (Jaén)*

**Extracto:**

ESTE trabajo analiza el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, que regula el Programa de Rentas Activas de Inserción para el año 2005. En él se da cuenta de las principales novedades, algunas de gran relevancia, incorporadas a esta singular técnica prestacional, incluida en la acción protectora por desempleo, si bien de una forma diferenciada y específica.

Asimismo, y aprovechando que se ha cerrado un quinquenio de regulación, gestión y financiación de este tipo de Programas, que tratan de sintetizar en una sola figura técnicas propias de la Seguridad Social –garantía de rentas–, Asistencia Social –atención a situaciones acreditadas de necesidad– y Política Activa de Empleo –oportunidades de empleabilidad–, se ofrece un doble balance del período. Por un lado, se analiza con un cierto detenimiento el número de beneficiarios de estos Programas en los 5 años previos de vigencia. Por otro, los autores aportan una sucinta, pero muy ilustrativa, síntesis de las principales líneas de evolución que ha experimentado esta figura en las sucesivas normas reguladoras –unas de carácter reglamentario, las más, y otras incluso de rango legal (2002)–. A partir de estas reflexiones se ofrece una valoración muy sugerente sobre las principales carencias que todavía sigue mostrando esta prometedora técnica de protección social para convertirse en lo que realmente debería ser: la garantía básica del derecho social fundamental a la inserción por el empleo de todas las personas que tengan especiales dificultades para realizar una actividad retribuida.

---

## Sumario:

---

1. Introducción: las RAI entre la continuidad y la renovación.
2. El balance jurídico: principales líneas de evolución del complejo régimen de las rentas activas de inserción.
  - 2.1. Las RAI en el plano de la política jurídica de lucha contra la «vulnerabilidad social»: entre el «incentivo económico» a la búsqueda de empleo y el «control social» de los desocupados.
  - 2.2. Las principales deficiencias del régimen de las RAI: entre la «persistencia» y la corrección.
  - 2.3. La caracterización de la RAI en el plano de la técnica jurídica: breve recordatorio de su estructura y dinámica de funcionamiento.
3. La dimensión cuantitativa de los programas de RAI: balance estadístico de los beneficiarios del sistema.
4. Las principales novedades del Programa: una significativa pero insuficiente mejora de la protección y gestión.
5. Valoración del Programa 2005.

**NOTA:** Trabajo realizado en el marco del Grupo del Plan Andaluz de Investigación SEJ 365 y del Proyecto I+D MCyT «Estrategia Europea por el Empleo, mercados de trabajo y políticas nacionales de inserción».

## 1. INTRODUCCIÓN: LAS RAI ENTRE LA CONTINUIDAD Y LA RENOVACIÓN

La «activación» de las denominadas «políticas pasivas» de protección contra el desempleo, a través de la gradual mutación de las tradicionales «garantías de rentas» en «oportunidades de formación y empleo», condicionadas al compromiso real del beneficiario de ponerse plenamente a disposición de los Servicios Públicos de Empleo en orden a facilitar su retorno –o su acceso– al mercado de trabajo, constituye hoy uno de los rasgos dominantes del sistema de prestaciones sociales en todos los países de la OCDE, por tanto, de las sociedades económicamente más desarrolladas. Para la Unión Europea, este discurso y esta práctica quedaron consagrados en la «Estrategia Europea por el Empleo» (1997), hoy en trance de revisión pero que no afecta a la continuidad, incluso al reforzamiento, de esta convicción sobre la necesidad de instrumentar la acción social a favor de las personas más desfavorecidas, especialmente la protección por desempleo pero también la «asistencia social», al pleno servicio de la política de empleo. El Estado de Bienestar «keynesiano» o de corte tradicional, identificado básicamente con un formidable sistema de garantía de ingresos –*Welfare State*–, cedería ante el empuje del nuevo Estado Social «activo», asentado sobre un sistema de ayudas para facilitar el acceso al trabajo –*Workfare State*–<sup>1</sup>.

Si en el ámbito de la «nueva asistencia social» –lo que llamamos modernamente como Derecho de la Ayuda y/o Acción Social–, reservado normativa o fácticamente casi en exclusiva a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20 CE; STCo. 239/2002), el paradigma de esta transformación lo representan las «Rentas Mínimas de Inserción» (RMI) –los denominados «salarios sociales»–, en el de la Seguridad Social, y más concretamente en su rama de protección por desempleo, el paradigma está constituido por las «Rentas Activas de Inserción» (RAI). Esta nueva y singular prestación pública, que sintetiza en una única figura jurídica técnicas típicas de la Seguridad Social –la garantía de ingresos como derecho–, la Asistencia Social –técnica de ayuda específica– y la Política Activa de Empleo –servicios de inserción ocupacional–, anticipaba *un nuevo modo de concebir* la protección por desempleo, culminado por la polémica Ley 45/2002: las prestaciones a los desempleados aparecen ya menos como «protección por la pérdida de empleo» a través de una renta de sustitución hasta que encuentre otro empleo «adecuado», y más como «prestación de incentivo a la búsqueda activa de empleo», condicionada a la formalización –«contractualización»– de un compromiso del beneficiario en tal sentido<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vid. J.L. MONEREO-C. MOLINA. *El derecho a la renta de inserción*. Comares. Granada. 1999.

<sup>2</sup> Vid. C. MOLINA. «Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la "marginalidad" a la "centralidad" del sistema». *RL*. Núm. 4. 2003. En el mismo sentido, F. CAVAS. «Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003». *AS*. 2003.

La constatada ineficacia, tanto por sus insuficiencias como por su desenfoque parcial, de las acciones basadas única o principalmente en la concesión de ayudas de tipo económico para luchar contra los procesos de vulnerabilidad y/o exclusión social, con causa tanto en el desempleo como en otros factores de «desarraigo», llevó a proponer también en la «acción protectora por desempleo» una técnica de intervención más amplia y compleja. La conjunción de la exclusión laboral y social hacían necesario el despliegue de nuevas medidas que reforzarán la vertiente «activa» de las políticas «pasivas», instrumentando la ayuda al servicio de la (re)inserción por acciones de «empleabilidad», de modo que se removieran los obstáculos –art. 9.2 CE– que impiden esta plena participación social de las personas en la vida de su comunidad. Las ayudas económicas sólo pueden atajar, y parcialmente, los *efectos* o consecuencias de estos procesos excluyentes, pero no corrigen las *causas*.

De ahí, la necesidad de mutar las pobres indemnizaciones por exclusión, que pueden paliar mínimamente estos efectos negativos del sistema económico y político basado en las rentas del mercado, en «rentas de inserción», tratando de incentivar el acceso al empleo. De este modo, se trataría de evitar igualmente los efectos estigmatizadores que tiene la cronificación de esa situación de dependencia del «subsido público», resumiéndose la lógica de esta política de acción social en la célebre metáfora de la «caña y el pez» usada para describir el cambio que supuso en su día, el ya lejano año 1989 –Decreto 39/1989 del Gobierno vasco–, la aparición en España de las RMI –las RAI son en sustancia, no obstante la diferencia del campo de aplicación subjetivo, la versión estatal de las rentas de inserción autonómicas–: mejor que dar «peces» (subsido), cuya entrega no está asegurada dadas las limitaciones de esta «piscifactoría pública» (limitadas e inciertas disponibilidades presupuestarias), es dar la caña y enseñar a pescarlos (acciones efectivas de empleabilidad) <sup>3</sup>.

El nuevo Gobierno de la Nación ha ratificado la validez y eficacia de esta concepción y de esta política de mixtura entre las técnicas de protección pasiva y activa. No obstante, al mismo tiempo ha sido consciente de la necesidad de introducir retoques a la regulación efectuada hasta ahora, desde el Real Decreto 236/2000, 18 de febrero, hasta el último del quinquenio, el Real Decreto 3/2004, 9 de enero, que prorrogaba para ese año el Real Decreto 945/2003, de 18 de julio. El objetivo de esta revisión es mejorar la eficacia de este sistema de incentivo al retorno –o acceso– al empleo, atendiendo a una pluralidad de situaciones, caracterizadas por lo general por añadir al desempleo –exclusión del mercado de empleo– otros factores o procesos de «vulnerabilidad social» –exclusión del acceso a otros derechos básicos de ciudadanía–.

Desde su puesta en marcha, cerca de 140.000 desempleados con especiales dificultades se han beneficiado de este Programa singular, articulado a través de un entramado técnico-prestacional especialmente complejo jurídica y financieramente. En este tiempo se han podido evidenciar algunas indudables virtudes pero también deficiencias. Así se apuntaría, si bien tímidamente, en la Exposición de Motivos (EM) que acompaña al Real Decreto 205/2005, 25.2 –BOE 26.2–, que regula para el año en curso el Programa de RAI para «*desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*».

<sup>3</sup> Vid. M. AGUILAR-M. GAVIRIA-M. LA PARRA. *La caña y el pez: estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Fundación Fomento de Estudios Sociales. 1995.

En ella, el Gobierno actual deja constancia de un balance positivo del quinquenio de Programas RAI, tanto por el doble objetivo perseguido –reinserción laboral y protección económica de los desempleados– como por la adecuación de «la forma diseñada» para lograrlo. Ahora bien, esta valoración favorable a la continuidad del modelo, en los genéricos términos previstos en la Disposición Final 5.<sup>a</sup>, apartado 4, de la LGSS –norma que, desde 2002, da cobertura legal a esta acción del Gobierno–, no obsta para evidenciar las necesidades de revisión de los Programas, cuyo contenido «*debe readaptarse... anualmente para su aplicación más eficaz a los diferentes colectivos protegidos*». A raíz de esta constatación la propia EM hace referencia a las principales novedades introducidas en la norma reglamentaria.

La observación pudiera ser expresiva de la necesidad de proceder a una renovación significativa de esta técnica prestacional que sigue evidenciando, pese a haber experimentado significativos cambios a lo largo del ya largo período de vigencia, múltiples carencias para cumplir la importante función que tiene atribuida con vista a la racionalización del caótico sistema actual de protección por desempleo. No obstante, de inmediato queda traicionado este horizonte renovador apenas se repare que es exactamente la misma fórmula utilizada por los desarrollos reglamentarios desde el año 2001, con la que quedaba consagrado su carácter de regulación coyuntural anual.

En este trabajo nos proponemos analizar los aspectos más novedosos del Real Decreto 205/2005, con objeto de ofrecer un análisis sucinto pero completo de la estructura técnico-jurídica y funcionamiento procedimental y práctico del Programa de RAI para el año 2005. Pero al mismo tiempo, y para aportar al lector criterios que le permitan un juicio propio y más realista del sentido y alcance de este renovado Programa, insuficiente para afrontar las principales deficiencias verificadas en su período de vigencia, hemos incorporado un balance, tanto cualitativo –evolución normativa– como cuantitativa –evolución estadística– del quinquenio.

## **2. EL BALANCE JURÍDICO: PRINCIPALES LÍNEAS DE EVOLUCIÓN DEL COMPLEJO RÉGIMEN DE LAS RENTAS ACTIVAS DE INSERCIÓN**

### **2.1. Las RAI en el plano de la política jurídica de lucha contra la «vulnerabilidad social»: entre el «incentivo económico» a la búsqueda de empleo y el «control social» de los desocupados.**

Sin habilitación legal expresa, sin perjuicio de la excesivamente genérica previsión del artículo 206.2 TRLGSS, y con evidente –pero no explicitada– proximidad a las RMI desarrolladas por las Comunidades Autónomas desde las políticas de asistencia social, la RAI tiene su origen en el Real Decreto 236/2000, 18.2, que la introdujo con un carácter marcadamente experimental y extremadamente selectivo. Como toda norma «pionera» y relativamente novedosa evidenciaba notables carencias en su regulación, en parte corregidas y en parte subsistentes tras los diversos Programas que se han sucedido hasta el último aprobado, el relativo al Programa para el año 2005. Pero tampoco puede

dudarse de las enormes potencialidades que tiene esta figura, si bien regulada, para reorientar el Sistema de Protección Social en general, y en particular la rama de protección por desempleo, en un sentido más racional y favorable a la inserción social por el empleo de un amplísimo número de personas y colectivos sometidos a diferentes «procesos de vulnerabilidad social» y/o de exclusión social.

En este sentido, la RAI, claramente instrumentada al servicio del «Pilar I» de la Estrategia Comunitaria por el Empleo –y del correspondiente Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España –, el relativo a la «mejora de la capacidad de inserción profesional» de los colectivos con mayores dificultades de acceso –o retorno– al mercado de trabajo, responde a la asunción por la Administración General del Estado de una perspectiva global frente a los procesos de exclusión del mercado de trabajo. La falta de realización de un empleo o actividad remunerada, ya sea por cuenta ajena ya por cuenta propia, bien porque se perdió la actividad previamente desempeñada –desempleado– bien porque nunca se tuvo –desocupado o inactivo–, no sólo privaría de la fuente principal de recursos para acceder a los bienes básicos de las sociedades avanzadas, sino que se revela igualmente como un factor de desintegración social, especialmente si concurren algunos otros factores de carácter personal que incrementan la «vulnerabilidad» de las personas y grupos en el mercado y en la vida social –discapacidad, violencia de género, edad avanzada...–. En consecuencia, las medidas o acciones de protección social no sólo deben atender a las consecuencias –carencia de ingresos– sino a las causas que las provocan, como condición para hacer efectivo este objetivo de inserción social por el empleo.

Ahora bien, este «rearme» de la lucha contra las situaciones de necesidad que provoca la falta de empleo remunerado, a través de la creación de un «circuito» preferencial de acceso a las medidas de fomento de las oportunidades de empleo y/o capacidades de «empleabilidad», provoca un enfoque renovado de las prestaciones de acción social. En este sentido, la RAI no se presenta como una figura aislada en el actual y complejo Sistema de Protección Social, sino que constituye una clara expresión de las principales tendencias que lo caracterizan en nuestros días. Así, y en línea con lo que en su momento representaron las RAI de las Comunidades Autónomas, o con lo que después ha supuesto, en el plano de la Administración General del Estado, su versión para el ámbito rural, a través de la «Renta Agraria» (RD 426/2003, 11 de abril)<sup>4</sup>, para los trabajadores eventuales del campo, la RAI ilustra algunos de los principales ejes sobre los que giran hoy las políticas de protección social. A saber:

---

<sup>4</sup> Se recordará que este Real Decreto contiene también una nueva prestación específica dentro de la acción protectora por desempleo, destinada a los trabajadores eventuales agrarios expulsados del sistema anterior por la reforma de 2002, esto es, aquellos que se encuentren en situación de desempleo y no puedan ser beneficiarios del subsidio por desempleo establecido por el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, al no haber sido beneficiarios de dicho subsidio en alguno de los tres años anteriores a la fecha de solicitud –art. tercero de la L 45/2002, de 12 de diciembre–. Su ámbito de aplicación territorial coincide con el de las Comunidades Autónomas en las que también se aplica el citado subsidio –Extremadura y Andalucía– considerando las especiales circunstancias de mayor volumen de trabajadores eventuales agrarios y de paro agrario que concurren en ellas.

a) **Contractualización progresiva a través de la formalización de la voluntad del beneficiario de implicarse en la solución de «su problema» de falta de empleo.**

La inserción como técnica prestacional crecientemente asumida por el Sistema de Protección Social, desde sus diferentes «Subsistemas», implica sin lugar a dudas una inequívoca responsabilidad pública, tanto en el plano de la financiación como de la gestión, como presupuesto de una participación en condiciones de dignidad de todas las personas en la vida social. Ahora bien, este compromiso público con acciones de solidaridad cada vez más presupone una participación e implicación activa de los beneficiarios, como principales «interesados» en la solución del problema de exclusión, real (actual) o potencial (peligro concreto), que padecen. El reconocimiento del derecho social a oportunidades efectivas de inserción pasa por el condicionamiento del mismo a una manifestación clara y formalizada de esta voluntad de implicarse en la salida de su situación de necesidad, con la colaboración, esto es, con «ayuda» en sentido técnico-jurídico, además de político, de los poderes públicos. El mecanismo para institucionalizar esta implicación activa del sujeto que aspira a ser beneficiario de las medidas de protección social es el conocido, y ambivalente o ambiguo, «compromiso de actividad» (art. 231 TRLGSS).

En la RAI este condicionamiento quedó claro a partir de 2001, al precisar la EM del Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, que se concede como «una contraprestación por el compromiso» suscrito por los desempleados en virtud del cual manifiestan su disponibilidad para trabajar y para participar en las acciones ofrecidas por los servicios públicos de empleo y dirigidas a favorecer su inserción laboral». Fórmula reiterada por las siguientes ediciones, que además reforzaron esta exigencia de disponibilidad al precisar que se trataría de una «plena disponibilidad para buscar activamente empleo, para trabajar...». Aunque la expresión «contraprestación» ha desaparecido en la actual, entendemos que se trata más de una novedad formal o nominal que real, porque la estructura técnico-jurídica y su dinámica de funcionamiento es exactamente la misma, como evidencia la continuidad del esquema regulador en estos puntos.

No es éste ni el momento ni el lugar para entrar en una consideración profunda sobre la naturaleza jurídica del conocido «compromiso de actividad», respecto del cual circulan las más variadas reflexiones y construcciones doctrinales. Pero no nos cabe demasiada duda sobre su funcionamiento al estilo del «contrato social de inserción», típico de la legislación francesa sobre RMI, suscrito entre el desempleado y el Servicio Público, en el que aquél compromete o se obliga a la prestación de plena disponibilidad para buscar y de participar en las actividades que le planteen –obligaciones de puesta a disposición y de actividad– a cambio de una renta –«salario social»– y de un conjunto de servicios de empleabilidad. En este sentido sigue siendo clara la norma vigente cuando dice que es «a partir de ese compromiso» cuando se aplicarán «distintas políticas activas de empleo, activas y pasivas...».

b) **El carácter selectivo-asistencial, no universal de la prestación.**

En el actual debate entre el reconocimiento de una «renta básica de ciudadanía», de carácter incondicionado y universal a todas las personas que convivan en una determinada comunidad, y las «rentas mínimas de subsistencia» para quienes más lo precisen, queda claro que las RAI siempre

han «militado» en la dirección de política jurídica que representa esta segunda opción, claramente asistencialista y «discriminadora» o selectiva de las acciones de tutela. Paradójicamente, como ya sucediera con las RMI autonómicas, su denominación introduce equívocos, por cuanto recurre a formulaciones extremadamente genéricas –«*para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*»–, que lo configura potencialmente como el instrumento más potente al servicio de la inserción de todos aquellos colectivos que, en situación de necesidad, tengan menores posibilidad de ocupación, cualquiera que sea la razón de esta mayor vulnerabilidad.

Ahora bien, una cosa es la representación normativa que el propio Gobierno –o a veces convertido en legislador en sentido formal (por ejemplo para el Programa de 2002)– tiene de la figura, y otra cosa muy diferente es la regulación práctica que viene experimentando. En este sentido, desde sus orígenes la RAI ha contado con un ámbito de aplicación muy reducido. Aunque progresivamente se ha ido ampliando lo cierto es que todavía sigue adoleciendo de un espacio aplicativo muy corto, que impide considerarlo como un instrumento realmente eficaz para afrontar los problemas de la doble exclusión, la social y la ocupacional, por tanto, como alternativa de mejora real del instrumento autonómico de las RMI. Este carácter restringido expresa la voluntad gubernamental de contar en todo momento con un amplísimo margen de actuación atendiendo a las circunstancias de cada coyuntura económica y social, sin vínculos previos de carácter legal, ni en el plano normativo ni en el financiero.

*c) Personalización o individualización de las acciones de protección social.*

Frente al tratamiento «colectivo», y en gran medida rutinario y burocratizado, de las medidas de protección social de corte tradicional, se viene reivindicando una creciente «individualización» de lo social, con objeto de garantizar una respuesta adecuada y eficaz a cada situación, única o especial, vivida por cada persona potencialmente beneficiaria. La responsabilidad de la persona sobre su propio proceso vital supone igualmente un factor de prevención de las características actuaciones paternalistas de los entramados administrativos, en muchas ocasiones generadoras de dependencia y cronificación de la exclusión del empleo y de los factores de estigmatización social. Asimismo, el respeto a las diferencias y trayectorias individuales exige el diseño y puesta en práctica de instrumentos «personalizados» de acción social para una inserción socio-ocupacional efectiva.

Esta idea ha marcado, también desde el origen, el diseño de las RAI como complejo prestacional, de modo que es al mismo tiempo uno de sus mayores rasgos caracterizadores pero también una de sus mayores «debilidades», ante las enormes dificultades de llevar a cabo el diseño legal, por lo costoso en recursos de personal que resulta y por las carencias de formación técnica adecuada de los «asesores de empleo». Para evidenciar la centralidad de esta cuestión bastará con recordar que las acciones de inserción laboral que incorpora el programa exige, desde el mismo momento de la admisión al mismo, de un «asesoramiento individualizado», a través de la asignación de un asesor de empleo que prestará «atención individualizada», así como un «*plan personal de inserción laboral*», en atención a sus características personales y profesionales (art. 7 RD 945/2003, reiterado en el art. 8 RD 205/2005).



*d) Predomina el objetivo de la **inserción laboral** sobre la atención a situaciones de necesidad económica mediante la garantía de ingresos o rentas.*

Como toda medida de protección social forma parte de una política redistributiva, y, por tanto, responde a un principio de solidaridad social con las personas que tienen mayores necesidades. Ahora bien, pese a presentarse como una acción combinada entre garantía de ingresos, para subvenir a las necesidades de cobertura de los bienes básicos, y servicios de inserción ocupacional, queda claro que, como instrumento de política activa de empleo, enfatiza el segundo objetivo marcadamente sobre el primero. En este sentido, si bien se ha ratificado su inclusión en la acción protectora por desempleo del régimen de Seguridad Social, se ha enfatizado que «si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 206 LGSS».

De este modo, pretende dejar claro que no es ni una prestación contributiva ni una modalidad más del subsidio por desempleo, no obstante sus indudables conexiones, sino un ámbito diferente, un tercer nivel, fundamentado en la primacía de la «inserción ocupacional». Aunque tras las reformas de 2002 esta pretensión diferenciadora o singularizadora aparece muy difuminada, en cuanto que este objetivo domina todo el sistema actual de protección por desempleo, incluso se expande con intensidad en otras ramas de protección social, las diferentes versiones de esta específica técnica prestacional tratan de marcar este espacio de especificidad sobre el objetivo de la «inserción». Así, aunque la protección se ordena con exigencia de unos requisitos y de una acción protectora similar a la que dispensa el subsidio por desempleo, se pone el acento en los aspectos destinados a facilitar la inserción laboral e incentivar el empleo del colectivo, de forma que no sólo se protege contra la carencia de rentas, sino también contra otras carencias de orientación, formación y experiencia profesional, que dificultan el acceso al trabajo y el funcionamiento del mercado laboral. Esta «obsesión» por la inserción, cuyo grado de realización práctica es muy limitado, lleva incluso a otorgar una cierta autonomía a las acciones de inserción laboral sobre la percepción de la renta, como evidencia que mientras que el percibo de ésta exige un período de espera –en la regulación anterior 3 meses con carácter general, ahora 1 solo, como veremos–, las acciones de inserción laboral comienzan desde el mismo momento de la admisión al programa.

*e) Responde a una **gestión descentralizada** y compartida, como exigencia de un gobierno eficaz de la complejidad de la prestación y de la pluralidad territorial y competencial que presupone.*

Frente a la relativa claridad del reparto constitucional de competencias en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17.ª CE), no puede decirse lo mismo respecto de otras materias relativas a la «Protección Social», como es la «Asistencia Social». Asimismo, la casi culminación del proceso de transferencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas de políticas tales como las de empleo es un factor adicional que introduce complejidad e incertidumbre en relación a la regulación y gestión de un número creciente de prestaciones públicas de protección social. De nuevo, la RAI, en cuanto síntesis o combinación de técnicas de Seguridad Social, de Asistencia Social y de Política Activa de Empleo, es un ejemplo emblemático de la concurrencia de una pluralidad de Administraciones Públicas en el funcionamiento práctico de medidas de este tipo, que esgrimen títulos competenciales diferentes.

De ahí, que una parte importante de su regulación se oriente a ordenar la «colaboración y coordinación» entre ellas, ya sea del Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE) –el Instituto Social de la Marina para los desempleados procedentes del Régimen Especial del Mar– con los Servicios Públicos Autonómicos de Empleo –L 56/2003, del Sistema Nacional de Empleo–, ya de éstos con los Servicios Sociales Autonómicos. Si la gestión del Programa de RAI –y el pago de la Renta– corresponde al SPEE, a las Comunidades Autónomas corresponde el desarrollo de las acciones de inserción laboral previstas en la normativa reguladora, a través de los Servicios Públicos de Empleo de éstas, que a su vez «podrán obtener ayuda de los servicios sociales de base para completar las acciones de inserción laboral con acciones de inserción social» (arts. 14-18 RD 205/2005). El reparto entre Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas también afecta a la financiación del Programa, pues mientras las acciones de inserción se efectuará a través de las subvenciones gestionadas a tales efectos por las Comunidades Autónomas, la renta activa será la correspondiente a la acción protectora por desempleo con cargo a la correspondiente aplicación presupuestaria –la 19.101.251 M.488, según art. 16.2–.

Como es fácil intuir, uno de los principales problemas que ha suscitado la gestión de las RAI, y que condicionan en extremo su eficacia, ha sido la falta de adecuados mecanismos para asegurar esta coordinación. Como principio institucional ordenador de la concurrencia de diversas Administraciones Públicas del Estado, la cooperación debía ser un auténtico presupuesto del funcionamiento de estos sistemas protectores, sin embargo, se convierte en la práctica más bien en una aspiración o buena voluntad que hay que ir acrisolando con sucesivas reformas.

*f) **Carácter eminentemente público** de la gestión sin perjuicio la apertura a la iniciativa privada, bien de entidades de economía social, bien a través de políticas de fomento para su «colocación» en el mercado ordinario.*

Otra de las tendencias más marcadas de las contemporáneas políticas de protección social es el desplazar a terceros la provisión o prestación del servicio público. A tal fin, a través de múltiples formas jurídicas, los poderes públicos responsables de definir, financiar y poner en práctica aquellas medidas evidencian su preferencia por fórmulas de gestión indirecta de la prestación, acudiendo a entidades colaboradoras, ya sean sin ánimo de lucro –Sector No Lucrativo–, ya con ánimo de lucro pero de naturaleza social –«empresas de economía social»–, ya sea incluso de carácter estrictamente mercantil. Aunque de un modo mucho más remarcado en la originaria formulación, la RAI implica un complejo entramado institucional que llama a la actuación de una pluralidad de instituciones públicas, como acabamos de indicar. En consecuencia, su gestión se caracteriza por una marcada presencia de la intervención pública –Servicios Públicos de Empleo, Servicios Sociales...–.

No obstante, como luego recordaremos, se ha producido a lo largo del período de implementación de los diferentes Programas una cierta evolución orientada a abrirse a la intervención de «entidades colaboradoras». En consecuencia, como ya sucediera con la intermediación en los mercados de empleo, así como con la acción social, se autorizará a determinadas entidades acreditadas de inserción laboral para que, mediante el oportuno convenio de colaboración y una vez autorizadas a tal

fin, asuman el desarrollo de las acciones de inserción laboral. Si en los primeros Programas se hacía expresa referencia a las entidades que podían ser autorizadas a tales fines, expresando el favor por las entidades sin ánimo de lucro –*vid.* DA 5 RD 781/2001–, con posterioridad se ha preferido una delimitación mucho más genérica o abierta, que no descarta entidades con ánimo de lucro siempre y cuando «acrediten resultados previos de integración laboral» y «se comprometan a conseguir la colocación de demandantes de empleo beneficiarios del programa» de RAI «en los términos establecidos en el convenio» (art. 18 RD 205/2005).

## 2.2. Las principales deficiencias del régimen de las RAI: entre la «persistencia» y la corrección.

Una somera comparación entre los objetivos potenciales de las RAI y la regulación realmente efectuada en los diferentes desarrollos reglamentarios evidencia una multiplicidad de desajustes, contradicciones y deficiencias. El transcurso del tiempo no ha sido indiferente a esta situación deficitaria, de modo que los sucesivos Programas han intentado corregir o paliar en parte las carencias detectadas en los Programas precedentes.

Aunque el rasgo más sobresaliente de esta regulación ha sido el continuismo, tanto en el plano de la política jurídica que la inspira como en el de la técnica jurídica, de modo que los principales aspectos han permanecido sin modificaciones sustanciales, no puede en modo alguno desdeñarse o infravalorarse algunos de los ajustes producidos en este quinquenio. Veremos primero, brevemente, las principales deficiencias de la formulación originaria, parte de las cuales continúan en la regulación vigente. Luego pasaremos a exponer también sucintamente, los principales aspectos que han experimentado cambios a lo largo del período contemplado (2000/2005).

Por lo que hace a las carencias y sin ánimo de exhaustividad cabe mencionar:

a) La ausencia de claridad sobre el fundamento normativo de esta prestación, que dificultaba no sólo su control de legalidad sino incluso de constitucionalidad.

Las materias propias de Seguridad Social –tampoco las de Asistencia Social ni las de Empleo– no han sido nunca muy respetuosas con las exigencias de técnica jurídica, no obstante su importancia para la coherencia del orden jurídico y para la seguridad de los ciudadanos. La irrupción de las RAI no iba a ser menos y a la inicial carencia de una específica habilitación legal, siguieron luego algunas otras anomalías de técnica jurídica, como el uso y abuso de las «auto-habilitaciones» por parte del Gobierno, o la práctica de un doble esquema regulador –habilitación legal al Reglamento para desarrollar un Programa que ordena una ley–. Pero lo más relevante hoy es que no obstante la expresa inclusión en la acción protectora por desempleo ni es seguro que no se trate de Asistencia Social, con lo que queda abierto y pendiente el debate competencial, ni queda suficientemente claro que estemos ante un derecho a la renta, como exigiría su consideración dentro de la rama de protección por desempleo.

b) El *reducido ámbito subjetivo de aplicación*, que las alejaba de cualquier suerte de «renta básica» –salario de ciudadanía–, incluso de las RMI autonómicas.

Originariamente, su campo de aplicación o ámbito subjetivo de protección quedaba limitado a los desempleados en sentido técnico-legal –pérdida de empleo previo y agotamiento de la prestación por desempleo disfrutada– y que reuniesen determinados requisitos especialmente exigentes, como es la edad y las responsabilidades familiares. Un rápido contraste entre el campo de aplicación potencialmente abierto por la delimitación genérica de los colectivos a proteger, inicialmente todos los «desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo», y el efectivamente recogido en el pionero Real Decreto 236/2000, evidenciaba un elevado margen de evolución o cambio, sólo parcialmente emprendido en estos años.

c) Una limitada eficacia protectora en la práctica o restringido ámbito de protección objetiva, por la escasez de la cuantía de la renta (75% del SMI al inicio) y su reducida duración (10 meses con un período de espera de 3).

Aunque son evidentes las razones que explican esta escasa, o ínfima, protección, cuales son la de evitar la «cultura del subsidio», incentivando la búsqueda de empleo, así como la cronificación de estas situaciones –«cultura de la dependencia»–, queda claro que aparece como una última red de protección social, pero que responde más a una «prestación de emergencia» o de pura subsistencia que a una «renta de compensación». Además, la cuantía invariable de la RAI, esto es, igual para todos los beneficiarios, sin atender a circunstancias especiales, como sí hacen las RMI –responsabilidades familiares, por ejemplo–, no sólo choca con la individualización de las tutelas –que también debe predicarse en el plano de la garantía de rentas–, sino con una línea de protección presente en otros ámbitos de la protección por desempleo, como los subsidios.

d) El desigual y peyorativo tratamiento de esta situación prestacional respecto a otras incluidas en el mismo ámbito protector, como el subsidio de desempleo.

Así lo evidenciaría, entre otros datos normativos, la regla que excluye el tiempo de percepción de la RAI del derecho a cotizar a la Seguridad Social en este período. Queda claro que de esta manera se perjudica la «carrera de seguro» o período de carencia para lucrar otras prestaciones del Sistema de Seguridad Social, ofreciendo un tratamiento diferente al subsidio por desempleo, que sí genera el deber de la entidad gestora de cotizar durante su percepción, al menos por determinadas contingencias (art. 218 LGSS). Tampoco contempla, como hemos dicho, una variación de cuantías en atención a circunstancias personales, como sí sucede, una vez más, con el subsidio por desempleo, al menos respecto a algunas modalidades (art. 217.2 LGSS para el subsidio especial para mayores de 45 años y responsabilidades familiares), siendo igualmente más limitada, en una valoración global, la duración de la RAI que la del subsidio, cuya regla general es la de contar con una duración máxima de 18 meses, contemplando excepciones que elevan notoriamente este período (art. 216 LGSS).

e) La suma rigidez del régimen de incompatibilidades establecido, en especial con la prestación de trabajo, lo que además ha venido generando una compleja regulación de altas y bajas en el Programa, que ha dado lugar a un cierto número de litigios judiciales, inusual en este tipo de medidas.

El régimen de compatibilidades e incompatibilidades es un aspecto clave de esta regulación, pues determina la dinámica de bajas y, eventuales, reincorporaciones al Programa a partir del cambio de situación del beneficiario, en particular su acceso –y cese– al empleo. El limitado número de situaciones compatibles con la percepción de la renta, y por tanto el amplio catálogo de incompatibilidades, evidenciaba el *predominio del carácter de técnica de control social disciplinario* que asume la RAI sobre la voluntad y conductas de los beneficiarios –como en general todas las prestaciones de subsistencia estrictamente condicionadas al cumplimiento de una amplia gama de obligaciones por parte de aquéllos sin garantizar una protección eficaz que justifique esta severidad–, sobre la idea de servir de instrumento de apoyo y acompañamiento a la búsqueda efectiva de empleo.

f) El férreo condicionamiento originario a las disponibilidades presupuestarias, lo que evidenciaba que más que una prestación de Seguridad Social estábamos ante una prestación de asistencia social tradicional.

g) La ausencia de adecuados instrumentos de coordinación, bien entre Administraciones Públicas, bien entre diferentes mecanismos prestacionales, como por ejemplo las RMI.

Si, como hemos recordado, los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas son los responsables para la elaboración y seguimiento de los itinerarios de inserción, también tienen la obligación de informar al SPEE –heredero del extinto INEM– sobre los demandantes atendidos y sobre las incorporaciones a los distintos planes de empleo y formación o sobre los incumplimientos de las obligaciones por parte de los demandantes. Sin embargo, la evaluación de estas acciones de coordinación sigue siendo negativa. La falta de protocolos específicos de coordinación, de herramientas necesarias –herramientas telemáticas que faciliten el trabajo– para la actualización de los datos de los demandantes y de su situación real en cada momento hace difícil la valoración de los datos, tanto de participación en los itinerarios como de inserción laboral. Tan sólo es posible comprobar el número de los demandantes de RAI incorporados a los Programas y las bajas producidas durante el desarrollo de los mismos.

En definitiva, tan deficiente es el seguimiento y la evaluación del mismo que no permite la comprobación del aspecto clave de todo el Programa, su razón de ser: los índices de inserción de los beneficiarios de Programa. De este modo, enlazamos con la última carencia o deficiencia que nos hemos propuesto evidenciar en este apartado.

h) Las dificultades para hacer efectivo el objetivo de la inserción, prioritario sobre la garantía de ingresos.

En efecto, no cabe duda de que durante los años de vigencia del Programa RAI, uno de los principales escollos que ha tenido que vencer esta técnica prestacional ha sido la coordinación entre

el carácter pasivo de la política y el activo a través de la suscripción del compromiso de actividad y, sobre todo, de la elaboración del itinerario de inserción mediante entrevistas profesionales y plan personalizado. Las dificultades vienen asociadas a diferentes factores, como la escasez de personal de las oficinas de empleo, las especiales características de los solicitantes del programa, reticentes a la participación activa en su proceso de inserción y las dificultades inherentes de coordinación entre Administraciones distintas, arriba indicadas.

La escasez de personal –cualificado– en las oficinas de empleo se ha convertido en una dificultad añadida para la obtención de resultados efectivos en la activación de las políticas de empleo. Durante la etapa INEM, antes de las transferencias de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, el personal de las oficinas de empleo se encontraba sometido a la inercia de las políticas pasivas y se centraba en la gestión de las prestaciones por desempleo y en el control de los demandantes. Pero no sólo esta inercia es la razón de la ineficacia de las políticas activas. Las oficinas de empleo contaban y cuentan con menos personal del necesario para cumplir las estipulaciones de los programas. Si se ha de prestar un asesoramiento individualizado y realizar un itinerario de inserción y su seguimiento, se necesitan orientadores o tutores de empleo, capacitados y con disponibilidad de tiempo para su realización. No es el caso de las oficinas de empleo. En otros programas se cuenta con entidades colaboradoras que prestan los servicios de asesoramiento y seguimiento de los demandantes, sin embargo este sistema no se ha seguido en ningún caso con los preceptores de prestaciones.

De momento, y no obstante las mejores expectativas, tampoco se han conseguido mejores resultados desde la transferencia de la gestión de las políticas a las Comunidades Autónomas. Éstas están ampliando el personal pero las exigencias de asignación para cada beneficiario de un asesor –o tutor– de empleo que realice un seguimiento continuado aparece hoy más como un deseo que como una realidad.

Pero si no se afronta un compromiso serio de seguimiento del programa se corre el riesgo de que los beneficiarios del mismo se sigan enfrentando a trayectorias laborales caóticas de trabajos sin futuro que requieren pocas habilidades específicas y con gran movilidad de entrada y salida en el empleo, acompañados de poco o ningún progreso en términos de proceso o *status*.

Esto provoca la poca motivación de los usuarios a participar en la activación de la política. Bien es sabido que los individuos buscan empleo, según la teoría económica en función de sus costes/beneficios de «laboralización» entre los que se incluyen: el tiempo en encontrar un empleo, las características del empleo y su duración y las mejoras tanto personales como sociales que éste le puede reportar.

Naturalmente, los sucesivos siguientes Programas pretendieron cambiar o corregir estas deficiencias, si bien con fortuna bien diferente. Aunque ya hemos evidenciado que el continuismo –especialmente en lo que concierne a la dinámica de funcionamiento de la RAI y a la tramitación del Programa, incluidas incorporación y bajas– ha marcado este período, y siguen haciéndolo, sin perjuicio de su coyunturalidad reguladora extrema –anual–, no cabe duda de que a lo largo de este período se han producido algunos cambios. En este sentido, las principales líneas de evolución, antes del Programa vigente, podemos sintetizarlas como sigue:

a) Consolidar el fundamento normativo y dar estabilidad jurídica al programa.

Los evidenciados problemas de técnica reguladora se afrontaron, al menos en lo que respecta a evitar cualquier duda de legalidad, en dos fases. En la primera, la habilitación legal al desarrollo reglamentario tenía una vigencia limitada al año correspondiente, mientras que en la segunda, a partir del año 2002, se procedió a conceder una habilitación legal indefinida o permanente, que se incluyó en la LGSS.

En efecto, la primera habilitación legal –a tiempo cierto– se produjo a través de las coyunturales y «autohabilitadoras»<sup>5</sup> Leyes de Acompañamiento, en este caso de la LPGE para 2001, que ya situaba la RAI en la rama de protección por desempleo del Sistema de Seguridad Social –«dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el Capítulo V del Título III del TRLGSS. Al margen de la polémica sobre si se necesitaba o no habilitación –a partir de la genérica contenida en el art. 206.2 LGSS–, lo verdaderamente relevante es que de este modo se daba continuidad a la prestación, al incardinarla en la Seguridad Social. A raíz de esta habilitación se aprobó el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio. La deficiencia de esta técnica de habilitación legal de duración determinada se vio con la reiteración en el artículo 38 de la Ley 24/2001, que no obstante producirse quedó neutralizada con la incorporación de la del año 2002 al Real Decreto-Ley 5/2002 –DA 1.<sup>a</sup>–. Estas nuevas normas, de diferente rango, consolidaron el régimen jurídico precedente con la inclusión de algunas mejoras.

El paso desde una (auto)habilitación legal anual para un desarrollo reglamentario de igual periodicidad a otra indefinida o permanente se produce con el Real Decreto-Ley 5/2002 –por tanto también «autohabilitación»–, y la Ley 45/2002. No obstante, esta evolución no garantiza ni la existencia con vocación indefinida ni la estabilidad reguladora de la RAI. En realidad, se trata de una clara «deslegalización» *ad futurum* que abre la prestación al ejercicio de una potestad reglamentaria discrecional, dadas las amplísimas posibilidades que tiene el Gobierno ante una ordenación basada sobre requisitos imprecisos y mínimos, poco controlables desde la genérica remisión al régimen de financiación y gestión de la acción protectora por desempleo<sup>6</sup>.

b) Ampliar gradualmente el restringido y cercenado ámbito subjetivo para integrar a nuevos colectivos de personas con especiales dificultades de inserción.

También aquí podemos diferenciar dos fases en el proceso de evolución, desde luego, extremadamente inacabado. En una primera fase, representada por el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, se avanzó en la dirección de suavizar o flexibilizar los requisitos exigidos a las personas mayores de 45 y menores de 65 años en situación de desempleo en sentido técnico-legal, pero manteniendo este concepto como núcleo exclusivo de los beneficiarios de esta prestación (STSJ Castilla y León, 26-12-2002). Así, se sustituyó el requisito de la responsabilidad familiar por la acreditación

<sup>5</sup> Vid. F. CAVAS. *op. cit.* pág. 197.

<sup>6</sup> Vid. S. DE LA CASA-O. MOLINA. «La renta activa de inserción: una incierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF. Núm. 224. 2001.

de la situación de necesidad –art. 215.1.1 LGSS–, al tiempo que se extendió a los parados de muy larga duración –24 o más meses inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo–, incluso sin derecho a la protección por desempleo, permitiendo el acceso sin el requisito de agotamiento previo de prestación o subsidio (art. 2.2 RD 781/2001).

En una segunda fase, el propio concepto de desempleado en sentido técnico-legal se desbordará, para incluir a colectivos que, carentes de un empleo, adolecen de otros factores de índole personal o social que hacen especialmente difícil su inserción en el mercado ordinario –personas especialmente vulnerables–. La ampliación más determinante tuvo lugar en el año 2002, no por casualidad, el año en que se produjeron reformas de signo restrictivo en la protección por desempleo. A tenor de la propia expresión contenida en la EM se trataba de *«parados que, teniendo más de 45 años, lleven más de doce meses en situación de desempleo, aun cuando no hubieran percibido prestación anteriormente; o parados de cualquier edad que sean discapacitados, emigrantes retornados o víctimas de la violencia doméstica»*.

De este modo, aparecerán colectivos «novedosos», tales como las víctimas de la «violencia de género» –primero denominada «violencia doméstica»–, que además recibirán un tratamiento especial, más protector, o tan clásicos como «las personas con discapacidad» –«minusválidos»–. Asimismo, se recuperarán a través de esta vía los «expulsados» de otras prestaciones del nivel asistencial –subsidio–, como los emigrantes retornados, eventuales agrarios... Quedaba clara, pues, la coyunturalidad deseada para esta regulación, que funcionaba como «amortiguador social» –o «apagafuegos»– de políticas restrictivas en otros ámbitos de la protección social, o de anticipación de líneas nuevas de acción social –violencia de género–, o de complemento de otras que se resisten a ser todo lo eficaces que se pretende –discapacitados–.

c) Flexibilización del régimen de compatibilidades entre la renta y la realización de actividades útiles socio-económicamente, estén retribuidas o no.

Frente a la rigidez evidenciada del régimen de incompatibilidades previsto para la percepción de la renta activa de inserción, las sucesivas modificaciones llevaron a cabo un cambio significativo, hasta poder afirmar que la regla general era la de la compatibilidad con el trabajo por cuenta propia, así como por cuenta ajena, si bien en este caso se diferenciaba el régimen jurídico en atención a que se tratara de trabajo a tiempo parcial o a tiempo completo, temporal o indefinido. En este último caso, el empresario tenía cumplida la obligación del pago del salario correspondiente durante el tiempo que reste por percibir la RAI con tan sólo completar la cuantía de ésta hasta el importe de aquel salario, asumiendo igualmente la cotización por el salario global, esto es, la RAI más retribución empresarial realmente abonada a su cargo (art. 10.2 RD 945/2003).

Esta compatibilidad se preveía igualmente para el «trabajo de voluntariado», e incluso para «trabajos de colaboración social», cuya realización era fomentada en el marco de las acciones de «inserción laboral» –a partir de 2001, porque no aparecía en el RD 236/2000–. En cambio, se establecía una regla de incompatibilidad para los trabajos de utilidad social realizados a través del contrato de inserción, así como con contratos subvencionados por el INEM. Por supuesto, la regla gene-



ral ha sido siempre la incompatibilidad de la percepción de la renta con otras prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social incompatibles, por su régimen específico, con el trabajo o que, sin serlo, excedan en su cuantía de los límites previstos por el Programa para acceder a la RAI. Esta incompatibilidad se ha venido extendiendo igualmente a cualquier otra renta, cualquiera que fuese su naturaleza que superara estos límites.

No obstante, y como veremos en breve al analizar las novedades del Programa vigente, este régimen ha cambiado significativamente en relación a la compatibilidad entre la percepción de la RAI y el trabajo remunerado. La opción o el modelo de incentivo del acceso al empleo parece haber experimentado un significativo cambio, cuyo alcance está por evaluar.

d) Una mayor precisión y clarificación del reparto de competencias en la gestión del programa entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Ya hemos visto la importancia que tiene para la eficacia práctica de una prestación de estas características, que exige una pluralidad de actuaciones y servicios a cargo de Administraciones Públicas con diferentes ámbitos competenciales, una adecuada coordinación y cooperación –principio de lealtad institucional– entre ellas. Esta cuestión apareció en buena medida relegada en las primeras normativas a ámbitos extrasistemáticos, al incorporarse como Disposiciones Adicionales, pero posteriormente se incorporó al propio cuerpo normativo. Aunque se ha mantenido sustancialmente el régimen de reparto de actuaciones, actualizándolo conforme ha ido avanzado el proceso de transferencias y traspasos de las políticas activas de empleo, no puede negarse algún avance en orden a clarificar un aspecto tan relevante para la eficacia final del Programa como dificultoso. Pese a todo, ya hemos podido avanzar los limitados, y lentos, avances que se están produciendo al respecto y que obligaría a revisar, más en el plano práctico que normativo, esta dimensión.

e) Optimización de la eficacia del programa mediante *convenios de colaboración con entidades acreditadas en el ámbito de la inserción ocupacional*, para la realización de las actividades de empleabilidad previstas en el Programa.

Conscientes de las dificultades para llevar a cabo una inserción eficaz de estos colectivos en el mercado de trabajo, y no obstante el protagonismo referido de la gestión pública en este Programa, más allá de la financiación, desde la primera formulación se reclamó la colaboración de Entidades, de naturaleza no pública, para desarrollar las acciones de inserción laboral previstas en la regulación reglamentaria. En este punto también puede apreciarse una significativa evolución, desde luego formal, en cuanto que las redacciones han variado sensiblemente, pero también de fondo, en cuanto que se evidencia el creciente favor hacia la iniciativa privada, social o «mercantil», para mejorar la eficacia de los objetivos del Programa: la inserción en el mercado ordinario de empleo.

En la versión originaria, el Gobierno formuló un mandato –«establecerán» decía la DA 1.ª RD 236/2000–, tanto a las Comunidades Autónomas con competencia en la gestión de las políticas activas de empleo como al extinto INEM, de celebrar estos «convenios de colaboración» para desarro-

llar las acciones de inserción. En principio estos convenios quedaban acotados en el ámbito público, pues parecía apuntar a entidades públicas pertenecientes a estas Administraciones. Posteriormente, en la versión de 2001, junto a los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas e INEM, cuya previsión se mantiene pero ahora con carácter potestativo —«podrán» establecer convenios— estos convenios de colaboración se amplían a «entidades sin ánimo de lucro»<sup>7</sup>.

Finalmente, la redacción se ampliará hasta abarcar a cualquier entidad que disponga de los medios adecuados para desarrollar acciones orientadas a la inserción laboral de desempleados y acredite resultados efectivos de integración laboral previamente. Importa más, pues, la capacidad de inserción de las entidades «privadas» que su naturaleza jurídica, de ahí que a cambio de aumentar levemente los compromisos de inserción de los demandantes atendidos —pasa de un 25% al 30% actual—, se extiende de modo indiscriminado a cualquier entidad de inserción socio-ocupacional, incluidas, por supuesto, las «empresas de inserción».

f) La mejora del régimen de transparencia y eficacia de la gestión, en principio del INEM y luego del SPEE, tanto para mejorar la seguridad de los beneficiarios como para hacer efectiva la necesaria coordinación entre las múltiples Administraciones Públicas intervinientes.

El extenso entramado institucional que presupone la puesta en funcionamiento de estos Programas exigía una reordenación que ampliara la transparencia del sistema, haciéndolo más accesible para los potenciales beneficiarios, cuya desinformación quedaba acreditada año a año al ser menor el número de solicitantes del previsto potencialmente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, se exigía una importante simplificación de los trámites de gestión. En esta doble línea se ha ido avanzando estos años, profundizando en la intervención de oficio, pero queda claro que en esta materia aún quedan muchos pasos por andar.

g) La mejora de la estabilidad financiera del Programa de RAI.

Como se indicó, en su formulación originaria, el determinante régimen de la financiación adolecía de los vicios típicos de las prestaciones asistencialistas de corte tradicional, en la medida en que su percepción quedaba condicionada expresamente a la existencia de crédito disponible en la aplicación presupuestaria correspondiente. Posteriormente, la vinculación expresa a la acción protectora por desempleo, tanto en lo atinente a la gestión como a la financiación apuntaba a un reforzamiento de su consideración como derecho, una vez se acreditara que concurren los presupuestos objetivos y subjetivos previstos en la norma, de modo que no podía rechazarse el acceso al Programa para ese año si se cumplía con ellos. El énfasis puesto en el carácter singular o específico de este

<sup>7</sup> La disposición adicional 5.1 del Real Decreto 781/2001, relativo a las Entidades colaboradoras, reza el siguiente tenor: «1. Los servicios públicos de empleo, previa suscripción del oportuno convenio, **podrán obtener la colaboración de entidades que carezcan de ánimo de lucro**, para la realización de las acciones previstas en el artículo 7 del presente Real Decreto y que son objeto del compromiso de actividad suscrito con el demandante admitido al programa. A los efectos señalados, tendrán la consideración de entidad colaboradora, las agencias de colocación, las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, así como **cualquier otra entidad sin ánimo de lucro** con la que el servicio de empleo público competente acuerde realizar el convenio citado. (...)».

nuevo subsidio de desempleo, así como la vinculación a una partida presupuestaria concreta, entendemos que no puede perjudicar, aunque no ayuda a clarificar<sup>8</sup>, esta interpretación, única acorde con su consideración como prestación de Seguridad Social (actual art. 16).

### **2.3. La caracterización de la RAI en el plano de la técnica jurídica: breve recordatorio de su estructura y dinámica de funcionamiento.**

Antes de entrar a conocer con algún detenimiento las principales novedades del Programa para 2005, conviene recordar sucintamente la estructura básica y el funcionamiento de esta figura prestacional, por cuanto se mantiene inmodificada en lo sustancial en el nuevo Programa. En este sentido, lo más característico es la combinación de dos tipos diferentes de prestaciones:

#### *a) Una ayuda económica.*

Es en realidad un subsidio asistencial por desempleo de carácter complementario, si bien subsidiario tanto de la prestación contributiva como del nivel asistencial primario, de ahí que se haya considerado «de segundo grado». Esta garantía de renta mínima se complementa con otras ayudas afectadas a objetivos específicos más concretos, como la modificación de residencia de las víctimas de violencia de género o, ahora, la incentivación al empleo.

#### *b) Acciones de inserción ocupacional –conjunto de prestaciones técnicas o de servicios dirigidos a hacer efectiva la empleabilidad–.*

El presupuesto para la activación de esta compleja maquinaria burocrático-administrativa y prestacional es, como se dijo, la suscripción del compromiso de actividad (art. 3 RD 205/2005).

La «renta de inserción» es una medida de protección por desempleo que se configura en el plano técnico como una prestación de naturaleza no contributiva y marcadamente asistencial –«ayuda económica específica»–. Su función es claramente la de una «renta de subsistencia» y su régimen de financiación y gestión es el característico de la rama de protección por desempleo, no obstante sus singularidades, por expresa determinación legislativa, y pese a alguna lectura indebidamente restrictiva de doctrinas de suplicación –STSJ Valencia 23-5-2003–.

Este carácter radicalmente asistencial se concreta en la exigencia, como requisitos de acceso –art. 2 RD 205/2005– de la insuficiencia de ingresos que, por otro lado, es común a todas las modalidades de subsidio –prueba objetiva de situación de necesidad–, pero sin que se vincule ya a la pérdida de un empleo previo. Tampoco se concibe ahora propiamente como prórroga excepcional de la presta-

<sup>8</sup> De ahí que alguna doctrina de suplicación insista en que se trata de un «claro supuesto de contingencia puramente asistencial, a ultranza», de modo que «esta nueva 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, ni la jurisprudencia...». STSJ Valencia, 23-5-2003. No parece acorde con la evolución de este régimen.

ción contributiva, como sí sucede con el subsidio. Tiene un claro carácter subsidiario pues, como se ha dicho, es un nivel complementario adicional al primario, el subsidio regulado en los artículos 215 y siguientes de la LGSS.

Por su parte, las acciones de inserción se configuran como prestaciones técnicas o de servicios, pero típicas del Servicio Público de Empleo y no tanto de los Servicios Sociales, si bien se prevé la cooperación entre ambos, en la medida en que para muchos de los beneficiarios las acciones de inserción ocupacional precisan el complemento de acciones de inserción estrictamente social (art. 18.2 RD 205/2005). Precisamente, este predominio de la inserción ocupacional justificaría la exigencia de ser demandante de empleo en todos los casos<sup>9</sup>. Asimismo, determina la implicación de Administraciones Públicas diferentes, como hemos recordado, puesto que las competencias de gestión de prestaciones de Seguridad Social es asumida por el SPEE mientras que los Servicios Autonómicos asumen las acciones de inserción.

Estas acciones consisten, básicamente, en –art. 8 RD 205/2005–:

- Asignación de un Tutor o Asesor individualizado de Empleo.

Consiste en un servicio de **Orientación profesional individualizada**, con un asesor –otras veces llamado tutor– de empleo, con el objetivo de incrementar la disponibilidad y la búsqueda activa de empleo de estas personas. Esta medida supone la implicación de los servicios autonómicos de empleo en la aplicación del programa. La titularidad del mismo es de ámbito estatal en tanto que parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, pero serán las Comunidades Autónomas con competencias transferidas las responsables de la aplicación de la parte de «*política activa*» del programa.

- Itinerario individualizado de inserción laboral a través de un plan propio.

A partir de la admisión al Programa, una vez verificados los requisitos subjetivos exigidos por la norma para acceder a él, y en un plazo máximo de 15 días, se establece la obligación por el gestor del Programa de fijar un itinerario de inserción laboral propio y adecuado para cada trabajador. Para ello se procederá tanto a una entrevista profesional con el asesor de empleo como a la elaboración –o actualización– de un plan personal de inserción laboral, en atención a sus características personales, profesionales y formativas.

- Servicio de intermediación específico, a través de la gestión de ofertas de colocación adecuadas.

Es obligación del asesor de empleo promover la participación del trabajador en los procesos de selección para cubrir ofertas de colocación, que ha de entenderse resulten «adecuadas» para su perfil personal y profesional. Debe recordarse que esta labor de intermedia-

<sup>9</sup> El requisito de ser demandante de empleo **inscrito ininterrumpidamente** como desempleado durante 12 o más meses queda excepcionado para las víctimas de violencia de género, para las que bastará tener la condición de demandante de empleo en un momento inmediatamente anterior a la solicitud del Programa [art. 2.2 letra c)], también para los emigrantes retornados –letra b)–. Para una interpretación de lo que la norma entiende por interrupción de la demanda de empleo *cfr.* STSJ Cataluña 8-1-2004.

ción se puede realizar también a través de las entidades colaboradoras que hayan firmado los oportunos convenios con los Servicios Públicos de Empleo. En cuanto que estas entidades autorizadas quedarán habilitadas, a través del convenio, no sólo para el desarrollo de las acciones más apropiadas para la mejora de la «ocupabilidad» de los beneficiarios del programa, sino también las de intermediación (art. 18.1 RD 205/2005). De este modo, no sólo las Agencias Privadas de Colocación pueden aparecer como entidades o sujetos de intermediación en este ámbito, en la medida en que, como vimos, cabe acceder a estos convenios sin ser entidades sin ánimo de lucro en sentido estricto.

- Acceso a un circuito preferencial **de acceso a ofertas de empleo**, especialmente gestionadas –directa o indirectamente– por los Servicios Públicos de Empleo.

La prioridad del objetivo de la inserción determina que el beneficiario del Programa sea incorporado de forma relativamente inmediata –45 días siguientes a la admisión, como máximo– y preferente a los programas públicos de formación-empleo. Esta preferencia es clara si se tienen en cuenta los resultados que las políticas de empleo-formación están teniendo en cuanto a índices de inserción de desempleados, especialmente de aquellos que perciben prestaciones, ya que suelen ser los que menos tiempo llevan de permanencia en la inscripción como demandante de empleo. Sin embargo, la efectividad de esta medida ha sido dudosa, no en cuanto a resultados de inserción de aquellos preceptores que se hayan incorporado a los programas, sino en cuanto a los procesos de incorporación de estos colectivos a los mismos. Entre los programas que se citan están el Plan FIP, los de Talleres de Empleo o Escuelas Taller, o Planes de Empleo para la contratación de obras y servicios de interés general y social, remitiendo en todo caso a su normativa específica [art. 8 letra d) RD 205/2005].

Debe recordarse que estos colectivos aparecen también en el ámbito de las políticas de fomento de empleo, si bien los incentivos van dirigidos a las empresas que los contraten. Estos colectivos se encuentran entre los más favorecidos en orden a las bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social (*vid.* DA 47.<sup>a</sup> Programa de Fomento de Empleo para 2005, L 2/2004, 27-12). Asimismo se contemplan otras actuaciones que incrementen las posibilidades de inserción laboral, tales como las acciones de apoyo a la búsqueda de empleo y las de información y asesoramiento para el autoempleo.

### 3. LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LOS PROGRAMAS DE RAI: BALANCE ESTADÍSTICO DE LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA

Una adecuada valoración del alcance de las RAI previos al actual no sólo exige conocer su régimen jurídico, en sus formulaciones originarias y en la evolución experimentada desde el año 2000, sino que también requiere un análisis de su dimensión cuantitativa, esto es, cuántos y quiénes han sido realmente los beneficiarios del sistema. Naturalmente, este análisis empírico o cuantitativo debía complementarse con la verificación de los índices reales de inserción. Lamentablemente, estos últimos datos no están disponibles, y los primeros tampoco ofrecen toda la información necesaria. No obstante, ofreceremos una consideración al respecto.

En efecto, los años de vigencia del Programa de RAI permiten ya, y tras las sucesivas reformas emprendidas de cara a la mejora del mismo, realizar un análisis de los datos de participación. Los datos que proporcionan las fuentes oficiales (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto Nacional de Estadística), no son, sin embargo completos. Ofrecen información sobre los siguientes ítem:

- número de beneficiarios del programa, diferenciándolos por sexo, incluso por edad;
- causas de alta y baja en el programa;
- importe medio de la prestación.

Pero a nuestro juicio obvian datos tan importantes como número de beneficiarios distribuidos por colectivos y datos de inserción de participantes en el mismo que nos permitiría analizar la eficacia del programa para aquellos colectivos para los que está diseñado e incluso evaluar las necesidades de mejora. Es probable que haya colectivos para los que su incidencia sea mínima y quizá otros cuya percepción podía suponer una verdadera ayuda sociolaboral –con sus dos componentes el económico y el laboral o de incremento de la ocupabilidad–.

Los siguientes cuadros dan la medida de la valoración de la participación en el Programa de RAI, si bien, no se dispone de datos correspondientes al último año, salvo algunos muy generales proporcionados únicamente por las notas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ya que en el avance del Boletín de Estadísticas Laborales para el año 2004, aún no aparecen datos sobre prestaciones por desempleo, con lo que tendremos que ajustarnos a las cantidades que se nos ofrecen en la presentación del programa para el año 2005.

La RAI no incluye en sus disposiciones normativas diferencias por sexo, salvo la especial referencia a las mujeres víctimas de maltrato o violencia de género como colectivo beneficiario del programa. No obstante, el volumen de mujeres beneficiarias del mismo triplica el de hombres, dado que el número de mujeres mayores de 45 años en situación de paro de larga duración o desempleadas o víctimas de violencia doméstica –ahora de género– es también mayor <sup>10</sup>.

El siguiente cuadro nos proporciona la información por años de vigencia del programa desagregados por el componente de género.

	2000	2001	2002	2003
Varones .....	1.866	1.285	11.393	4.682
Mujeres .....	2.100	2.501	39.384	11.643
<b>Total .....</b>	<b>3.966</b>	<b>3.786</b>	<b>50.777</b>	<b>16.325</b>

FUENTE: MTAS.

<sup>10</sup> Fuente: MTAS.

En términos porcentuales, los hombres beneficiarios durante 2002 alcanzaron el 22,4 por 100 frente al 77,6 por 100 de mujeres, y en 2003 el porcentaje fue de 28,7 por 100 y 71,3 por 100, respectivamente. Se incide en estos años por ser los de mayor incidencia de presencia del colectivo femenino, porque, como puede observarse, los dos primeros años, a pesar de apuntarse la tendencia, las diferencias no eran especialmente significativas.

Lo que sí resulta especialmente significativo es la importante disminución que se produce desde el año 2002 al año 2003, disminución que no tendría mucho sentido al producirse en ese período la ampliación de colectivos potenciales beneficiarios de la prestación. Analizado el proceso, la razón puede residir en la fecha de publicación del Decreto para ese año, 6 de agosto, lo que obviamente reduce en muchos meses la posibilidad de solicitar la prestación.

Como hemos se ha apuntado, los únicos datos de que se dispone para el año 2004, en cuanto a número de beneficiarios del Programa de RAI los proporciona la nota de prensa del Ministerio en la presentación del Programa para el año 2005. En esta nota aparece el siguiente texto literal, «*El número de personas admitidas al Programa de Renta Activa de Inserción fue de 56.422, frente a los 36.230 del año anterior*». Esta última cifra no coincide con la proporcionada por el Anuario del año 2003, que como hemos visto en el cuadro registra 16.325 beneficiarios. La diferencia es considerable (20.000 aproximadamente). Los datos que ofrece el Anuario coinciden con los que proporciona el Instituto Nacional de Estadística, cabe por tanto, y a falta de otros datos constatables, que la cantidad recogida en la nota de prensa es fruto de un error.

En cuanto al colectivo de mujeres víctimas de la violencia doméstica, en el año 2004, 7.857 de estas mujeres solicitaron participar en el Programa de RAI. Esta cifra de solicitudes supera en más del doble a las 3.278 personas que pidieron participar en el programa el año anterior. El número de mujeres víctimas de la violencia de género admitidas en 2004 ascendió a 5.533, más del doble que en el ejercicio anterior que fue de 2.030.

Las cifras de mujeres maltratadas solicitantes del programa por Comunidades Autónomas para el año 2004 aparecen en el cuadro adjunto:

Andalucía .....	3.279
Comunidad Valenciana .....	1.078
Cataluña .....	629
Madrid .....	455
Galicia .....	411
Canarias .....	352
Castilla-La Mancha .....	271
Castilla y León .....	252
Murcia .....	203
Extremadura .....	195
Asturias .....	185
Aragón .....	127
Islas Baleares .....	107
País Vasco .....	98

.../...	
Cantabria .....	57
Ceuta .....	53
La Rioja .....	46
Navarra .....	39
Melilla .....	20
<b>Total .....</b>	<b>7.857</b>

FUENTE: MTAS.

Estos datos tampoco aparecen en los anuarios y son parte de la información del Ministerio en la presentación de los programas.

El siguiente cuadro relaciona número de beneficiarios y causa del derecho a la prestación. Resulta interesante comprobar que la mayoría de los beneficiarios de la RAI acceden al derecho a partir de la extinción de una relación laboral de carácter temporal. Esto viene a confirmar una de las justificaciones de desarrollo del programa: el desempleo, que produce situaciones de dificultad económica a cualquier colectivo, incide de manera muy especial en aquellos destinatarios de estas prestaciones.

Aunque por otro lado pudiera suponerse una confirmación de la «actitud de subsidio» de determinados colectivos, los datos que se nos proporcionan no confirman esta hipótesis, ya que la mayoría no proceden de contratos de fomento del empleo sino de otro tipo de contratos, que según la nota explicativa adjunta al cuadro «engloba todas las finalizaciones de relaciones laborales correspondientes a contratos ordinarios de carácter temporal (obra o servicio, lanzamiento de nueva actividad, etc.) y las finalizaciones de relaciones de carácter temporal de las que se carece de información para incluirlas en los epígrafes anteriores.»

Conviene hacer mención al apartado, otras causas del derecho, al ser igualmente significativo, también según las notas explicativas del Anuario <sup>11</sup>:

	2000	2001	2002	2003
TOTALES				
Cese por despido .....		1.338	7.185	1.370
Sin intervención de la J.S. ....		1.045	5.789	1.090
Con intervención de la J.S. ....		293	1.397	280
				.../...

<sup>11</sup> «Comprenden las siguientes: liberados de prisión, emigrantes retornados, extinción de la relación laboral por declaración de incapacidad permanente total para la profesión habitual del trabajador o por jubilación, muerte o incapacidad del empresario individual, y cualquier otra causa que no pueda ser incluida en los epígrafes anteriores. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2002, posteriormente derogado por la Ley 45/2002, también se incluyen las readecuaciones en el cobro de la prestación para subvencionar la cotización a la Seguridad Social.»



.../...				
Expíes de regulac. de empleo.....	289	1684	196	
Terminac. de la relac. temporal .....	4.579	20.079	5.107	
Contrato temp fomento empleo .....	64	265	34	
Contrato ETT .....	22	114	32	
Otro tipo de contratos .....	4.466	19.467	4.972	
Fijos discontinuos .....	25	212	67	
Otro tipo .....	2	21	2	
Resoluc. voluntaria de la relac. laboral	8	74	18	
Otras causas del derecho .....	1.538	21.756	9.633	
VARONES				
Cese por despido .....	552	1.724	496	
Sin intervención de la J.S. ....	443	1.408	400	
Con intervención de la J.S. ....	109	316	96	
Expíes de regulac. de empleo .....	109	330	54	
Terminac. de la relac. temporal .....	2.040	6.300	1.979	
Resoluc. voluntaria de la relac. laboral.	5	13	7	
Otras causas del derecho .....	445	3.026	2.147	
MUJERES				
Cese por despido .....	787	5.461	874	
Sin intervención de la J.S. ....	602	4.380	690	
Con intervención de la J.S. ....	185	1.081	184	
Expíes de regulac. de empleo .....	180	1.354	142	
Terminac. de la relac. temporal .....	2.539	13.778	3.128	
Resoluc. voluntaria de la relac. laboral	3	61	12	
Otras causas del derecho .....	1.093	18.729	7.487	

Resulta interesante también hacer una valoración de las causas de la baja en el programa, para ello es indicativo el siguiente cuadro:

	2001	2002	2003
Agotamiento de la prestación .....	10.487	52.822	25.079
Colocación por cuenta ajena .....	2.086	8.343	5.374
Colocación por cuenta propia .....	41	77	56
Colocación fijo discontinuo .....	–	5	5
Emigración .....	3	26	64
Jubilación e invalidez .....	123	524	153
Baja cautelar y sanción .....	582	2.651	1.584
Otras causas .....	654	2.871	3.050
<b>Total .....</b>	<b>13.976</b>	<b>67.319</b>	<b>35.365</b>

FUENTE: MTAS.

La prueba más evidente del mantenimiento de una parte importante de los desempleados, sobre todo los de índices de empleabilidad más bajos, en las políticas de prestaciones o de ayudas, resulta evidente a la vista de estos datos. Los porcentajes más altos de baja en el programa se producen por agotamiento de la prestación, con un 75 por 100 en el año 2001, un 78 por 100 en el año 2002 y un 71 por 100 en el 2003. No se observa una tendencia decreciente en esta causa de baja, porque el dato algo inferior del año 2003 no resulta significativo por el corto período de desarrollo del programa. No disponemos de estos datos para el año 2004.

Para el año 2005 el presupuesto destinado por el SPEE para el Programa es de 300 millones de euros. A esta cantidad hay que añadir el coste que supone el desarrollo de las políticas activas de empleo por parte de las Comunidades Autónomas. Normalmente este coste, el destinado a la «*parte activa*» del programa, no aparece reflejado en los presupuestos y ello porque unas veces son los propios servicios de orientación de las Comunidades Autónomas los que asumen estas actuaciones y en otra porque es el propio personal de las oficinas del SPEE, el que lo realiza.

Se dispone de escasos datos por colectivos destinatarios, salvo que en número fueron 45.481 desempleados de larga duración acogidos en 2004, mientras que en 2003 eran 28.017, datos que vuelven a ser contradictorios con los proporcionados por el Anuario. Es imposible que hubiese 28.017 desempleados de larga duración si sólo hubo 16.325 beneficiarios. En cuanto a las personas con discapacidad que se beneficiaron de la renta alcanzaron en 2004 a 5.021, prácticamente el doble que en 2003, año en el que se acogieron 2.559, datos de los que de nuevo ponemos en duda su fiabilidad en tanto que no aparecen en las estadísticas.

#### **4. LAS PRINCIPALES NOVEDADES DEL PROGRAMA: UNA SIGNIFICATIVA PERO INSUFICIENTE MEJORA DE LA PROTECCIÓN Y GESTIÓN**

Para ofrecer un cuadro completo de las novedades del Programa RAI para 2005, más allá de la interesada selección que hace la EM, recorreremos la estructura del Real Decreto que lo regula, que se ajusta perfectamente al esquema de los Programas de años anteriores, en especial de 2003, prorrogado para el 2004. El Real Decreto 205/2005 cuenta con 18 artículos –uno más que el anterior–, una disposición adicional y 4 disposiciones finales.

A tal fin, los principales comentarios que sugiere este Real Decreto son:

a) Se abre la posibilidad a que los titulares de una pensión no contributiva por invalidez puedan incorporarse al Programa (art. 2.3 RD).

En lo que respecta al «objeto» del Programa –art. 1– y a los «requisitos» de acceso –art. 2– no hay novedad alguna, reiterándose la regulación del Real Decreto 945/2003 –prorrogada por el RD 3/2004–, que mantiene el núcleo básico de su ámbito subjetivo salvo la actualización de la referencia a las víctimas de «violencia doméstica». Ahora, conforme a la Ley Orgánica 1/2004, apare-

ce este colectivo como víctimas de «violencia de género», lo que podría tener alguna incidencia no deseada en sentido restrictivo, por cuanto no coincide el colectivo de víctimas de «violencia doméstica» –que puede incorporar también a otras personas, diferentes a las mujeres que sufren violencia por el ejercicio de su pareja de un poder de dominación– y de «violencia de género»<sup>12</sup>.

Pero sin duda lo más relevante, en la línea ya evidenciada de ampliar el campo de aplicación de estos Programas es la incorporación expresa de la posibilidad de que los beneficiarios de las pensiones no contributivas de invalidez puedan acceder al Programa (art. 2.3). Para ello han de tener los requisitos de admisión, salvo lo relativo a la carencia de rentas cuando deriven sólo de la pensión, suspendiendo el percibo de la pensión no contributiva a partir del inicio del devengo de la RAI.

*b) Se cambia el parámetro de referencia de la cuantía de la RAI, que pasa de ser el 75 por 100 del SMI al 80 por 100 del IPREM.*

La cuantía de la RAI sigue siendo la misma que la del subsidio por desempleo. Ahora bien, como ha sucedido respecto de éste, a partir de la aparición del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples –IPREM–, aprobado por el Real Decreto-Ley 3/2004, y actualizado en sus cuantías por la disposición adicional 16.<sup>a</sup> LPGE para 2005, la referencia ya no es el SMI sino este otro criterio. La cuantía ahora es, pues, de 375 euros mensuales, equivalente al 80 por 100 del IPREM, para aquellos que, después de un mes en el Programa sigan sin encontrar un empleo (art. 4.2 RD 205/2005).

Como es sabido, el IPREM consiste en una referencia de nivel de renta para acceder a determinadas prestaciones, beneficios o servicios públicos o para la determinación de la cuantía de determinadas prestaciones. Este indicador será fijado anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado, tras la consulta del Gobierno con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Desde el 1 de julio de 2004 las referencias al SMI serán sustituidas por el IPREM, salvo las que se señalan en su artículo primero<sup>13</sup>. Aunque el porcentaje es algo mayor recuérdese que el incremento es nominal no real, por cuanto el IPREM pretende ser una referencia inferior al SMI –para 2005: 15,66 euros el IPREM diario; 469,80 el mensual y 5.673, 60 el anual–.

*c) Incremento leve de la duración de la RAI, que pasa de 10 a 11 meses.*

El artículo 5 del Real Decreto regulador del vigente Programa eleva de 10 a 11 los meses de duración de la RAI. La RAI se mantendrá hasta agotar su duración mientras el trabajador continúe en el Programa, extinguiéndose con la baja definitiva no cuando se produzca baja temporal, interrupción o suspende la continuidad pero permite la reincorporación al mismo.

<sup>12</sup> El ámbito subjetivo se concreta en desempleados mayores de 45 y menores de 65 años demandantes de empleo y carentes de rentas; o parados menores de 65 años que acrediten un 33 por 100 de minusvalía o reducción análoga de su capacidad laboral; trabajador emigrante retornado en los 12 meses anteriores a la solicitud y que haya trabajado al menos seis meses en el extranjero desde su última salida, en los términos previstos en el artículo 2.2, letra b), y las víctimas de violencia de género. Ha desaparecido la referencia expresa a los trabajadores eventuales agrarios de Extremadura y Andalucía, una vez que cuenta con programa específico análogo, la Renta Agraria, incompatible con la RAI.

<sup>13</sup> Se mantiene la vinculación del SMI para el programa de RAI para el cálculo de los requisitos de rentas y, en su caso, de responsabilidades familiares para el acceso y mantenimiento del mismo.

Esta duración máxima no se verá afectada por las ayudas adicionales contempladas en el noveno artículo 6 –incentivo al empleo– y en el artículo 7 –por cambio de residencia de víctimas de violencia de género, ya contemplada–.

d) Se concede una *ayuda económica a quienes obtengan un empleo*, para incentivar a los desempleados a buscar empleo, equivalente al 25 por 100 de la cuantía de la renta, durante un máximo de 180 días a partir del primero de incorporación a la actividad, sea por cuenta ajena sea por cuenta propia y sin consumir la duración de la RAI.

El principal problema de los desempleados de larga duración, especialmente es la falta de incentivos para la búsqueda activa de empleo. Es frecuente el acomodo –o la resignación– a una política de subsidio, que proporcione una garantía de ingresos y que no estimula a romper con esa dependencia. Para quebrar este círculo vicioso, el nuevo artículo 6 Real Decreto 205/2005 establece lo que denomina «ayudas para incentivar el trabajo». Esta ayuda se caracteriza básicamente por:

- ser equivalente al 25 por 100 de la cuantía de la RAI;
- se percibe durante un máximo de 180 días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al Programa;
- es independiente del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas;
- no minorra la duración de la RAI, sin perjuicio de las reglas relativas a las bajas del Sistema, que supone la baja definitiva cuando la actividad es superior a seis meses y a tiempo completo [arts. 10.1 d) y 11.1 d) RD];
- no procede cuando se trata de contratos de inserción o contratos subvencionados por el SPEE;
- siempre es a solicitud del beneficiario, en el momento de la admisión al programa cuando se trate de trabajo por cuenta ajena a tiempo completo, incorporada en ese momento *ad futurum*, esto es, «por si se dieran en el futuro las condiciones para su obtención»; y en el momento de comunicar el inicio de la actividad cuando se trata por cuenta propia.

La presencia de esta ayuda económica tiene importantes efectos en el entendimiento de la dinámica de la prestación. En efecto, se acompaña de una reforma, como veremos, del régimen de compatibilidades e incompatibilidades que, en última instancia, apunta un cambio de política del derecho en esta materia.

e) Se elimina del conjunto de acciones de inserción «laboral» el fomento de la participación en trabajos de colaboración social.

Conforme a la letra e) del artículo 7 del Real Decreto 945/2003, se contemplaba entre estas acciones la incorporación a trabajos de colaboración social, regulándose no obstante esta posibilidad conforme a su normativa específica, contenida en la LGSS. Ahora, en el nuevo artículo 8 no aparece, lo que evidencia una voluntad de incentivar el empleo retribuido, ya sea en régimen de auto-empleo o por cuenta ajena, pero no a través de fórmulas de «empleo protegido».

f) La simplificación de la gestión administrativa del Programa.

La EM llama la atención expresamente sobre este objetivo. En realidad no se dice en qué ha de notarse esa simplificación y consiguiente mejora. Analizado con detenimiento la regulación puede comprobarse que aparecen algunas tímidas reformas, especialmente en lo que refiere a la mayor intervención de oficio por parte de los organismos gestores –verificación de información, reducción de deberes de solicitud–, si bien no descarga al solicitante de obligaciones significativas (*vid.* art. 12 relativo a la tramitación). La admisión en todo caso implica la solicitud por parte del beneficiario y la verificación de los requisitos por parte de las Entidades Gestoras.

g) El régimen de compatibilidades e incompatibilidades experimenta algunos cambios de relieve, en particular mediante *una ordenación más rígida de la compatibilidad con el trabajo, que deja de ser regla general, antes bien, la regla general es la contraria.*

Ya se advirtió que un aspecto clave del entero Programa es el régimen de «altas y bajas», que ha de contemplarse de forma conjunta con la disciplina relativa a las compatibilidades e incompatibilidades. El primero se encuentra en el actual artículo 10 y el segundo en el artículo 11 Real Decreto 205/2005. Aunque en una primera y superficial lectura pudiera pensarse que la nueva regulación sólo ha procedido a una reordenación de los textos, buscando una mayor clarificación, en verdad necesaria por la confusión de estas cuestiones en las diferentes regulaciones, la realidad es que incorpora un cambio importante de enfoque, como advertíamos al comentar la novedad que supone la aparición de una ayuda específica de incentivo al acceso al empleo, objetivo prioritario o razón de ser del Programa RAI.

El artículo 10 del Real Decreto distingue tres situaciones diferentes:

- baja definitiva del Programa: no podrán volver a ser admitidos;
- baja temporal o interrupción temporal: permite la reincorporación en los supuestos contemplados en el artículo 10.4 y por el procedimiento previsto en el apartado 5;
- suspensión temporal del programa: no supone baja, ni se consume la duración, ni se exige cumplimiento de las obligaciones como demandante de empleo, tampoco se percibe.

Entre las causas que provocan la baja definitiva aparece en la actual regulación el «trabajo por cuenta propia o ajena a tiempo completo, conforme a lo establecido en el artículo 11.1 d) –regla de incompatibilidad de la RAI con estas actividades–, por un período de tiempo igual o superior a seis meses», y sin perjuicio de percibir la ayuda ya comentada del artículo 6. En consecuencia, lo que antes aparecía como regla general de compatibilidad –art. 10.2 letra b) y d) RD 945/2003–, ahora es una regla general de incompatibilidad –art. 11.1 d) RD–.

En el régimen ahora derogado, el objetivo básico era incentivar al empleador a contratar a los beneficiarios más que a estimular a éstos para buscar empleo. Así, la opción de política jurídica se centraba, siguiendo una línea que encuentra diversas manifestaciones en otros ámbitos prestacionales, en especial el desempleo a partir de la reforma de 2002, en conseguir en determinadas acciones

que el propio beneficiario se implique en la financiación del puesto de trabajo para el que es contratado, a partir de la regla que fomenta la compatibilidad entre la percepción de la prestación de desempleo con la realización de un trabajo por cuenta ajena. En estos casos, la empresa abonaría únicamente la diferencia hasta el salario que le corresponda por el trabajo realizado. En estos casos, la prestación es así complementaria del salario, no cumulativa. En cierta medida podía entenderse que se «compraba» parcialmente el empleo al permitir que la prestación se consuma durante la ejecución de éste, actuando más como un incentivo económico a las empresas que a los beneficiarios <sup>14</sup>.

En cambio, *sigue sin producir la baja en el sistema la realización de trabajo por cuenta ajena a tiempo completo por tiempo inferior a seis meses*. Durante este tiempo ni se percibirá el importe de la RAI, ni se consumirá su duración, ni se exigirá el cumplimiento de las obligaciones como demandante de empleo (art. 10.3). Sí se han introducido algunas modificaciones en relación a la gestión de la reanudación del percibo de la prestación, y de las obligaciones derivadas del alta plena en el programa. Así, en la regulación anterior la reanudación del percibo de la renta exigía:

- solicitud expresa del interesado en los 15 días siguientes al cese en el trabajo;
- reactivación del compromiso de actividad;
- involuntariedad del cese en la prestación de servicios.

En la normativa actual, tras el cese en el trabajo citado se recuperará la RAI de oficio, siempre y cuando:

- el trabajador figure como demandante de empleo, y
- que la Entidad Gestora tenga constancia de la involuntariedad del cese, exigiendo la acreditación de este requisito en caso contrario <sup>15</sup>.

Por lo que concierne a las situaciones de «baja temporal», que supone una interrupción del Programa, sin consumo de su duración, se ha procedido a una reordenación que mejora algo la redacción anterior. La norma no sólo precisa más claramente los supuestos que dan lugar a esta situación –apartado 4 del art. 10– sino también la forma de proceder a la reincorporación –apartado 5–. Los supuestos contemplados son:

- el trabajo por cuenta propia por un período inferior a seis meses (en la regulación anterior no daba lugar a la baja del sistema, ni definitiva ni temporal);
- la superación del límite de rentas, por un período inferior a seis meses,
- el traslado al extranjero para la realización de trabajo o perfeccionamiento profesional por un período inferior a seis meses.

<sup>14</sup> Vid. F. CAVAS. *op. cit.* pág. 192.

<sup>15</sup> Esta cuestión ha suscitado ya litigios judiciales, que por lo general han hecho una interpretación demasiado literal y trasladando la carga de la prueba al beneficiario. *Cfr.* STSJ Cataluña 22-10-2003.

No se contempla ahora como causa de baja temporal el trabajo en contratos de inserción u otros contratos subvencionados por el INEM –hoy SPEE–, como sí ocurría en la anterior regulación. La actual reforma sigue en la senda de «penalizar» la celebración de este tipo de contratos para los beneficiarios de la RAI, cuando potencialmente podía ser un instrumento para permitir, progresiva o gradualmente, la incorporación del beneficiario al mercado ordinario de trabajo. Sin embargo, el Gobierno parece pensar, no sin razón, que se trata de instrumentos de naturaleza análoga y que implican una cierta «cronificación» en empleos –o medidas de empleo– protegidos, cuando la prioridad es fomentar el acceso al empleo ordinario, como prueba, el que tampoco permita este contrato acceder a la ayuda de incentivo al trabajo.

Por lo que refiere al procedimiento, la mejora de la redacción no ha supuesto apenas cambios en la regulación sustancial. La reincorporación implica por lo general:

- solicitud del interesado en un determinado plazo –15 días por lo general–, con lo que no se admite la reincorporación de oficio, como sí sucede respecto de la suspensión prevista en el artículo 10.3 –trabajo por cuenta ajena a tiempo completo inferior a seis meses–. De ahí que si no lo solicita en plazo se penalizará la falta de diligencia con la pérdida de tantos días de RAI como medie entre el día siguiente al del cese en el trabajo por cuenta propia o al del retorno del extranjero y el día de la solicitud;
- inscripción como demandante de empleo;
- reactivación del compromiso de actividad.

Por lo que hace al complementario régimen de las incompatibilidades y compatibilidades ya hemos hecho mención a algunos de los principales cambios. Así, por lo que concierne al sistema de incompatibilidades el cuadro actual es:

- con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que hagan superar el umbral de renta que da acceso a la RAI –no tiene novedad–;
- la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo, o de la renta agraria –tampoco presenta novedad alguna–;
- pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo o que, sin serlo, excedan la cuantía de renta límite –sin novedad–;
- con la realización simultánea de trabajo por cuenta propia o ajena a tiempo completo, sin perjuicio de la ayuda prevista para incentivar el trabajo en el artículo 6. Como hemos visto se trata de una gran novedad, pues la regla antes era la contraria y sin perjuicio de las situaciones antes analizadas de baja temporal del Programa;
- con las ayudas sociales reconocidas a las víctimas de violencia de género que no puedan participar en programas de empleo, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica 1/2004. La novedad obedece a esta ley.

En cambio, no se hace referencia a la realización simultánea de trabajo en contratos de inserción u otros contratos subvencionados por el SPEE, como sí sucedía antes. Pero la incompatibilidad deriva del supuesto genérico de incompatibilidad con el trabajo.

En coherencia, también ha debido cambiarse el sistema de compatibilidades. Ahora sólo se mantienen las dos siguientes:

- becas y ayudas de cualquier naturaleza por asistencia a acciones de formación, vinculadas al Plan FIP;
- el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial. Han desaparecido todas las reglas de compatibilidad relativas al trabajo menos la referente al trabajo a tiempo parcial.

En este caso, la cuantía de la RAI que se abone al trabajador se reducirá a la mitad. En la regulación anterior, sin embargo, se establecía una deducción proporcional al tiempo trabajado, lo que resulta más acorde con la actual regulación del trabajo a tiempo parcial que admite diversas posibilidades, no agotadas en una reducción del 50 por 100 de la jornada. En consecuencia, habrá de entenderse que sólo se admite la compatibilidad cuando la reducción de jornada sea del 50 por 100, lo que supone una restricción acorde con la regla general de incompatibilidad con un trabajo con amplia jornada, pero que puede plantear problemas de ajuste legal. Por lo que respecta al período de la renta pendiente de percibir mientras se compatibiliza con este trabajo se ampliará al doble (art. 11.2), lo que supone también un cambio sustancial respecto de la regulación anterior –esta situación sólo se contemplaba antes para el trabajo temporal–, en la medida en que para estos supuestos quien se beneficiaba realmente era el empleador, que veía cómo el salario se completaba con la RAI, con lo que se consumía el período de renta.

*h)* El período de espera para iniciar el devengo de la renta se reduce de tres meses a uno (art. 13).

Recuérdese que ya se excluía para determinados colectivos, como es el caso de las personas víctimas de la violencia doméstica –ahora violencia de género– que hayan obtenido una orden de protección.

No hay más novedades destacables en la regulación. Procede ahora hacer una valoración final.

## 5. VALORACIÓN DEL PROGRAMA PARA 2005

Durante los dos primeros años de vigencia los Programas fueron dirigidos a desempleados de larga duración, mayores de 45 años y sin recursos, que adquirirían el compromiso de realizar actuaciones que favorecieran su inserción laboral. A partir de 2002 la principal novedad se centra en la



ampliación a los colectivos de emigrantes retornados, minusválidos y víctimas de la violencia doméstica –hoy violencia de género–. El Real Decreto que reguló el programa para 2003 mejoró la protección de las víctimas de la violencia doméstica con orden de protección, al permitir que puedan cobrar la RAI, desde el primer día a partir de su solicitud, sin esperar, como el resto de los colectivos, un período de tres meses. El número de víctimas de violencia doméstica que se han acogido al Programa asciende a 1.657.

Es importante abordar las especiales circunstancias de las víctimas de la violencia doméstica. La propia Ley de protección integral contra la violencia de género, hace referencia al Programa. En el momento en que el juez dicta la orden de protección, las víctimas gozan de un estatuto integral de protección. Entre las medidas que se contemplan, se incluyen algunas de carácter social, destacando la referencia a la percepción de la RAI.

La coordinación entre Administraciones, que se convierte en un principio velado en la práctica totalidad de las normativas, siendo, como luego veremos, una de las principales críticas que pueden hacerse al Programa, a pesar de ser un principio recogido en la propia Ley de Empleo –art. 28–.

Sin embargo, en la Ley contra la violencia de género sí se establece, de forma expresa, la obligación de coordinar todas las medidas que se tomen con relación a las víctimas; para ello se establecerá un Punto de Coordinación al que el Juez remitirá la orden de protección y desde el que deben coordinarse las ayudas que sean solicitadas por la víctima o que resulten necesarias.

En cuanto a los índices de solicitud del programa se han incrementado en el año 2004 en gran cuantía respecto del año 2003. A nuestro juicio, no debe contabilizarse esta cifra como éxito de la política, porque habiéndose reducido las cifras de demandantes de empleo, también tendría que haber disminuido la de perceptores de prestaciones, porque se hubieran incorporado al mercado de trabajo. Es consecuencia de la política de subsidio que subyace aun entre determinados colectivos.

Distinta valoración cabría hacer si se interpreta este Programa, no ya como una medida de fomento de empleo sino como una medida de renovada asistencia o acción social para los colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Pero incluso para éstos, se diseñan proyectos que incidan en la mejora de su ocupabilidad. Uno de los retos de los orientadores laborales a la hora del diseño de los itinerarios personalizados de inserción es el ajuste del mismo a las características personales del beneficiario del sistema.

La comunidad autónoma que mayor demanda registró en el año 2004 fue Andalucía. La coincidencia con la reducción del Programa de Fomento del Empleo Agrario (PFEA) (antiguo PER), en esta comunidad puede ser el factor determinante del incremento, puesto que los colectivos beneficiarios de ambos programas tienen requisitos comunes que permiten la adscripción a la RAI de los «excluidos» del PFEA.

Se demuestra también la ineficacia del Programa en el colectivo mayoritario que se beneficia del mismo, los desempleados de larga duración. Es constatable que las posibilidades de inserción laboral son inversamente proporcionales al período de permanencia en el desempleo, siendo estos colectivos los principales beneficiarios de las distintas medidas que desde las Administraciones Públicas se llevan a cabo al objeto de incrementar la empleabilidad.

En definitiva, como el anterior Gobierno, tampoco el actual asegura la continuidad reguladora y financiera típicas de una prestación de Seguridad Social, aunque se incluye en el Sistema. El actual sigue renunciando a proporcionar un desarrollo reglamentario mínimamente estable a esa técnica prestacional, con lo que asume la misma coyunturalidad, incluso parece apuntar a reforzarlo, que sus predecesores. Ni mucho menos afronta los cambios que precisa para que las RAI sean en la realidad práctica lo que genuinamente son susceptibles de representar: la verdadera rama no contributiva de la protección por desempleo. Urge, pues, una revisión en profundidad del sistema, de modo que junto al subsidio contributivo aparezca el subsidio no contributivo de desempleo, cualquiera que sea su denominación, por cuanto, en realidad, toda la prestación por desempleo es ya «renta activa de inserción». Tal denominación induce más a error o confusión que a exigencias de racionalización <sup>16</sup>.

No dudamos de que puede ser un instrumento clave para avanzar en la realización del derecho social a una oportunidad efectiva de inserción de todas las personas que, sin ocupación, tengan capacidad y disposición para trabajar. Pero para eso debería convertirse en una *renta activa de inserción universal*. El debate no es baladí en un momento en que los socios de Gobierno del PSOE, ERC, han pedido el que se reconozcan las rentas básicas de ciudadanía. Por supuesto, nos mostramos a favor de esta idea, pero creemos que si ni siquiera se está dispuesto a recoger unas rentas condicionadas en sentido pleno, muchas menos posibilidades reales habrá para rentas incondicionadas, de ciudadanía. No obstante, tiempo tendremos de ver cuál es la evolución y cómo se afronta este reto, desde luego ya inaplazable.

Asimismo, es un ejemplo de reparto de la financiación en materia de políticas de protección social. Aunque se contempla en el ámbito de las acciones de empleabilidad, no cabe duda que a raíz tanto de la STCo. 239/2002 como de la reforma prevista para el artículo 38.4 LGSS, se abre la vía de plantear las competencias de mejora de la financiación de la renta, a través de sus competencias de asistencia y/o acción social. Esto podría solucionar los problemas actuales de descoordinación entre unas «redes» y otras de protección social última o extrema, y darle una mayor eficacia a la renta para subvenir las necesidades de los beneficiarios, hoy limitada dado lo ínfimo de las cuantías.

---

<sup>16</sup> También apuesta por una revisión global del sistema F. CAVAS. «Protección por desempleo e inserción laboral...». *Op. cit.* pág. 200.