



FOMENTO DE EMPLEO E INTERMEDIACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN: UN ESTUDIO DE SU EVOLUCIÓN

RICARDO ESTEBAN LEGARRETA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona

EXTRACTO

El análisis del programa de Renta Activa de Inserción para 2004 y su contraste con versiones anteriores revela un notable grado de estabilización y sedimentación de estos programas, tras varias convocatorias en las que se ha evidenciado un proceso experimental de legislación. En este sentido, el carácter experimental de la Renta Activa de Inserción ha servido y sirve como banco de pruebas de algunas medidas, con carácter previo a una posterior aplicación generalizada.

La Renta Activa de Inserción pretende sobre todo impulsar la inserción de sus beneficiarios, de modo que el papel de su prestación económica es secundario y subordinado al anterior. Además, por sus rasgos generales, y por el ámbito subjetivo previsto, las prestaciones económicas de Renta Activa de Inserción no son homologables al subsidio no contributivo de Seguridad Social y mucho menos a la prestación contributiva, destacándose mayores similitudes con las rentas mínimas autonómicas.

Asimismo, cabe destacar que el programa de Renta Activa de Inserción ha sido el primer espacio en el que se ha puesto en marcha el compromiso de actividad en la política de empleo estatal. La posterior extensión del compromiso a la protección contributiva y no contributiva por desempleo, genera una serie de deficiencias que lo hacen poco creíble. A este respecto, se concluye que la generalización del compromiso de actividad no tendrá sentido cuando el servicio público de colocación no cuente con los medios propios ni con las disponibilidades presupuestarias necesarias para externalizar, con carácter generalizado, los procesos de búsqueda acompañada de empleo.

La Renta Activa de Inserción se distingue por haber consolidado un derecho subjetivo al acompañamiento individualizado en la búsqueda de empleo, un derecho de particular interés si tenemos en cuenta, como término de comparación, el magro contenido del estatuto del usuario de los servicios públicos de empleo. Además, se destaca cómo en materia de intermediación los programas de Renta Activa de Inserción han introducido con carácter experimental a las entidades colaboradoras, una figura que posteriormente ha alcanzado reconocimiento formal en nuestro ordenamiento mediante la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

**ÍNDICE:**

1. PLANTEAMIENTO
2. NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN: CONSIDERACIONES PREVIAS DESDE LA EVOLUCIÓN EN SU ÁMBITO SUBJETIVO
3. EL DERECHO AL ACOMPAÑAMIENTO EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO
 - 3.1. El compromiso de actividad: de la especialidad en la RAI a su discutible generalización
 - 3.2. Un estatuto jurídico privilegiado en la intermediación: el derecho a un acompañamiento personalizado y la preferencia en la presentación a ofertas de empleo
 - 3.3. Medidas de apoyo al empleo para los beneficiarios de la renta activa de inserción: preferencia en el acceso a acciones formativas, subvención y bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social
 - 3.3.1. Acceso a acciones formativas
 - 3.3.2. Las subvenciones salariales
 - 3.3.3. Bonificaciones por la contratación de trabajadores perceptores de RAI
4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

1. PLANTEAMIENTO

Como es sabido, la renta activa de inserción es uno de los múltiples instrumentos puestos en marcha dentro de la política de empleo estatal con el objeto de favorecer la inserción de determinados colectivos, de los que cabe presumir unas particulares dificultades ante el empleo. Hasta este momento, el régimen jurídico de las rentas activas de inserción se ha fundamentado en programas anuales que se han sucedido a lo largo de los años 2000; (Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero); 2001, (Real Decreto 781/2001, de 6 de julio); 2002, (disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, texto convalidado mediante la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad), 2003, (Real Decreto 945/2003, de 18 de julio), y 2004 (Real Decreto 3/2004, de 9 de enero, mediante el que se prorroga el Real Decreto 945/2003, durante el año 2004).

En este sentido, la aparición continuada de programas de RAI constituye hoy en día el paradigma de la utilización de la protección por desempleo —más bien *sui generis*¹— en el empleo, una línea vertebradora de la reforma de 2002². Asimismo, tras la aparición de cinco convocatorias de

¹ Sin perjuicio de las reticencias que se expresarán posteriormente sobre el particular, el legislador ha encuadrado la Renta Activa de Inserción en la acción protectora por desempleo, lo que se puso de manifiesto en el artículo 26 de la Ley 14/2000 (programa de 2001), en el artículo primero, punto 14 de la Ley 45/2002 (programa de 2002) y en el artículo 1 del Real Decreto 945/2003, de 18 de julio.

² Como ha señalado RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La revisión de la reforma de la protección del desempleo en la Ley 45/2002», *Relaciones Laborales* núm. 4, 2003, pág. 5, tras la reforma de 2002 la protección se desplaza progresivamente de la pérdida del empleo a la no obtención de un nuevo empleo y a la ayuda para obtenerlo.



estos programas se aprecia la sedimentación de algunos aspectos clave que merecen ser objeto de comentario. En este sentido, como se verá, es notoria la continuidad detectada entre los programas de 2002 y 2003, y muy particularmente, es rotunda la identidad entre los programas de 2003 y 2004, razón por la cual, salvo aclaración en contrario, la convocatoria será señalada conjuntamente como convocatoria o programa «2003-2004».

De otra parte, en coherencia con su título, la pretensión de esta aportación no es la de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la prestación económica de RAI; antes al contrario, simplemente serán abordados aquellos extremos que puedan ser de interés para los objetivos planteados, que se centran en la intermediación y en el fomento del empleo. Además, para el estudio se ha optado por escoger algunos ejes de análisis en perspectiva dinámica; es decir, atendiendo a la evolución marcada a lo largo de los años en los que han sido aprobados y ejecutados programas de RAI. Al mismo tiempo, se buscarán las conexiones que se han ido creando o debilitando —según el caso— entre los programas de RAI y las políticas —generales— estatales de empleo. En este sentido, el análisis pone de relieve algunos desajustes jurídicos menores, fruto de la interrelación no siempre coordinada entre ambas esferas. Al mismo tiempo, la reciente aprobación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, permite examinar los programas de RAI a la luz del nuevo marco general del empleo.

Por lo demás, la aproximación jurídica vendrá acompañada por la aportación de algunos datos que ayuden a valorar la utilidad de la RAI, la oportunidad de su mantenimiento o la conveniencia de extender la figura de modo directo o indirecto; mediante la adopción de algunos de sus rasgos por la regulación de la protección contributiva y no contributiva por desempleo.

A este respecto, como hipótesis de partida, se sugiere que la RAI ha sido —y puede ser todavía— una suerte de campo de legislación experimental, que basado en el pretexto de su inestabilidad ha abierto las puertas a una posterior generalización, más o menos amplia, de sus prescripciones tanto en materia de protección social como en el terreno del empleo. De todo ello se ofrecerán muestras en las páginas que siguen, aunque la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, (punto 14 de su artículo primero) haya otorgado una cierta estabilidad estructural a los programas de RAI con el nuevo apartado cuarto de la disposición final quinta del Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS)³. Así, la inclusión de la RAI en el texto refundido de la LGSS sugiere un mayor compromiso en punto al mantenimiento de estos

³ Este apartado establece que «Se habilita al Gobierno a regular dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el Capítulo V del título III de esta Ley el establecimiento de una ayuda específica denominada renta activa



programas, al tiempo que abre la puerta a que en un futuro pueda superarse el estadio de las convocatorias anuales. A este respecto, la pronta aprobación del programa para 2004 y su estrecha similitud con el de 2003, avalan la consolidación de estos programas.

En fin, no se abundará en otras cuestiones referentes a la RAI ya tratadas por diversos autores, como es la rotunda incidencia de la estrategia europea para el empleo en esta y otras iniciativas españolas —piénsese por ejemplo en el impulso dado desde 1997 al empleo de personas en situación de exclusión⁴—, los problemas de habilitación legislativa en los que incurrió el primer programa de RAI (RD 236/2000) o el caótico vaivén —«habilitación reglamentaria y retorno a la Ley»— manifestado en el programa de 2002⁵.

2. NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN: CONSIDERACIONES PREVIAS DESDE LA EVOLUCIÓN EN SU ÁMBITO SUBJETIVO

De acuerdo con el contenido de los programas aprobados hasta la actualidad la RAI se dirige a personas desempleadas con insuficiencia de ingresos y dificultades para hallar empleo. A grandes rasgos, y sin entrar a detallar aspectos correspondientes a los beneficiarios de la medida, los programas han diseñado una prestación que, de un modo más bien accidentado y paulatino se ha ido incluyendo en la acción protectora del desempleo, y que viene acompañada de una serie de dispositivos —prestaciones técnicas en sentido estricto— que tienen por objeto favorecer su empleo. Así, como se verá, se reconoce al perceptor una suerte de derecho especial de acompañamiento en la búsqueda de empleo y en la mejora de la empleabilidad, algo

de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral»

⁴ A título de ejemplo, las Directrices para el empleo para el año 2002, establecen en su pilar I «Aumentar la empleabilidad», una indicación dirigida a los Estados miembros a los efectos de que «Se ofrezca a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes, y doce meses en el caso de los adultos, en forma de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida destinada a favorecer su inserción profesional, incluyendo, de manera más general, orientación y asesoramiento profesional individual, a fin de garantizar su integración efectiva en el mercado de trabajo.

⁵ Sobre este errático camino que desemboca en el marco estable aprobado por la Ley 45/2002, *vid.* por todos RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», *Documentación Laboral* núm. 67, 2003, págs. 170-172. En todo caso, el autor señala con razón cómo para el programa de 2002, «no está muy claro el alcance de la combinación entre la habilitación —que aparenta ser una deslegalización de la materia— y la regulación legal, que presupone lo contrario.



singular en el ámbito de intervención estatal, a lo que se añaden algunos elementos adicionales a la hora de incentivar su empleo como son las subvenciones salariales o las bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes.

En cualquier caso, cabe señalar la total singularidad de la RAI, a la que en caso de cumplir los requisitos se accederá con carácter previo o preferente a las rentas mínimas autonómicas. En este sentido, más allá de su teórica ubicación en la acción protectora por desempleo, lo cierto es que el análisis de las diversas convocatorias sugiere que la RAI es una figura sensiblemente diferenciable de la protección contributiva y no contributiva, representando el papel de una renta mínima estatal ⁶. De este modo, así como la prestación y el subsidio de desempleo pretenden de modo prioritario la garantía de unos ingresos ante la falta de empleo, en el caso de la RAI la clave del programa está en un proceso intenso de acompañamiento ordenado a la inserción en el mercado de trabajo. A este respecto, la técnica reguladora basada en una disposición adicional (2002) o en reglamentos *ad hoc* (2000, 2001 y 2003), fortalece la hipótesis de las profundas diferencias con el subsidio y la prestación por desempleo.

Esta línea argumental a favor de la consideración preferente de la RAI como instrumento de fomento se ve reforzada si examinamos la evolución experimentada en el ámbito subjetivo —básico— de los programas, evolución en la que se constata la progresiva desvinculación de la percepción previa de prestaciones y/o subsidios por desempleo. A este respecto, la regulación de la primera RAI, (RD 236/2000), exigía como requisito básico de acceso al programa el haber agotado previamente la prestación contributiva o el subsidio no contributivo (art. 3 c)), razón por la que cabía defender la emergencia —ciertamente embrionaria— de una suerte de tercer nivel del sistema de protección por desempleo ⁷, en el cual se mantenía un destacado in-

⁶ Al respecto es muy significativo que el *Plan de acción para la inclusión en el Reino de España*, Madrid, MTAS, 2000, pág. 8 vinculaba sin ningún tipo de rodeo ambas instituciones, recordando que «(...) el derecho a la subsistencia, inseparablemente unido al derecho a la integración social, hacen necesario un conjunto de medidas que los garanticen. Tal es el caso de las **rentas activas de inserción y de las rentas mínimas de inserción (salarios sociales)***, que desde la Administración General del Estado o desde las Comunidades Autónomas han de perseguir coordinadamente el ejercicio real de los derechos citados». * La negrita consta en el documento original. En su versión 2001-2003, el *Plan Nacional de acción para la inclusión en el Reino de España* (consultable en www.mtas.es/dgas/menusgas.htm/22-9-2003) señala entre sus objetivos la coordinación de las renta mínima de inserción con la renta activa de inserción.

⁷ ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Comentarios a propósito del Real Decreto 236/2000...», ob. cit. pág. 3, señalaba cómo «la renta activa de inserción estatal mantiene una mínima dosis de contributividad, considerando que el artículo 2 c) del RD 236/2000 exige como requisito de acceso el «Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el Título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social».



terés por la protección económica del sujeto. A este respecto, cabe remarcar que una de las notas que siempre han caracterizado a la acción protectora por desempleo es una importante dosis de contributividad, lo que se ha manifestado tanto en el sistema contributivo como en el no contributivo⁸.

Ahora bien, la evolución posterior de la RAI desbarata parcialmente su consideración como tercer nivel de protección por desempleo, ya que el programa para 2001 matizó notablemente el requisito del agotamiento previo de otras prestaciones⁹, lo que ha culminado con los programas de 2002 y 2003-2004, en los que el acceso a la prestación no está conectado con el hecho de haber sido previamente perceptor de prestación o del subsidio no contributivo de desempleo. De hecho, los programas de 2002 y 2003-2004 (en ambos casos, artículos 2.1 c)) reflejan con carácter genérico el requisito de «No tener el derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo»; entendiéndose que ello se justificará cuando nunca se ha tenido derecho o bien cuando el derecho se ha agotado. Otro tanto cabe señalar de la consideración de las cargas familiares, fundamental para acceder al programa RAI de 2000 y eliminado en los posteriores¹⁰, lo que ha aproximado la RAI a las rentas autonómicas¹¹ y lo ha alejado del subsidio de Seguridad Social, en el que para algunos casos, este factor es considerado a los efectos de la duración y del acceso al mismo. Eso sí, con carácter general se ha venido exigiendo para acceder a la RAI ser mayor de 45 años, acreditar inscripción ininterrumpida como demandante de empleo de doce o más meses¹² y, en fin, carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (art. 2 RD 945/2003).

Finalizando con las cuestiones referentes al ámbito subjetivo, es obligada la reseña de la abultada ampliación registrada en el programa de 2002,

⁸ Sobre la marcada dosis de contributividad del nivel asistencial de protección por desempleo, *vid.* por todos: BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.^aA.: *Curso de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, 10.^a edición, pág. 700.

⁹ Al respecto, el artículo 2.2 del programa para 2001 (RD 781/2001) abrió un espacio de acceso para aquellos sujetos que, cumpliendo con los requisitos básicos del programa —edad mínima de 45 años y carencia de rentas— no hubiesen agotado previamente la prestación y/o el subsidio por desempleo. Para ello, exigía un periodo de inscripción como demandante de empleo de veinticuatro o más meses.

¹⁰ Una valoración positiva de la modificación en: DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: «La renta activa de inserción: una incierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción. Comentario al RD 781/2001, de 6 de julio», *Revista del Centro de Estudios Financieros*, núm. 224, 2001, pág. 177.

¹¹ GARCÍA ROMERO, M.^aB.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, CES, 1999, pág. 279, destaca cómo tal planteamiento no existe prácticamente en las rentas autonómicas ya que en general, se aceptan solicitudes de núcleos familiares unipersonales.

¹² Téngase en cuenta que el RD 945/2003 matiza la cuestión al señalar que (art. 2) se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un periodo acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa.



y confirmada a grandes rasgos en el programa de 2003-2004. En este sentido, he considerado conveniente valorar la ampliación separando los supuestos. Así, en lo que respecta a personas con discapacidad¹³ y a las personas víctimas de violencia doméstica acreditada por la Administración competente¹⁴, su más que presumible dificultad ante el empleo me llevan a un juicio positivo de su inclusión. Además, en lo que concierne a la inclusión de las personas con discapacidad en los programas, la misma ha sido pactada en el Segundo Acuerdo firmado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), con vigencia durante el periodo 2002-2004, por lo que la presencia de este colectivo en la convocatoria de 2004 estaba prácticamente asegurada¹⁵.

Por lo contrario, la extensión de los programas de 2002 y 2003 a otros colectivos que han sufrido recortes en su específico ámbito de protección por desempleo (Ley 45/2002) no es tan de recibo, ya que implica reforzar la consideración de la RAI como un —tal vez inadecuado—tercer nivel de desempleo, al tiempo que puede carecer de sentido para alguno de aquellos colectivos, el intenso programa de acompañamiento que se establece en los programas RAI. Como cabe pensar, me estoy refiriendo a la extensión de la RAI a los inmigrantes retornados excluidos del alcance del artículo 215.1.1 c) LGSS —contemplados también en el programa de 2003-2004— y a los trabajadores eventuales agrarios encuadrados en el Régimen Especial Agra-

¹³ En esta materia debe tenerse en cuenta la modificación que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, ha introducido en el concepto de persona con discapacidad a los efectos del acceso a beneficios de empleo. Así, la disposición adicional cuarta de la mencionada Ley modifica la disposición adicional sexta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, resultando que en adelante las personas con discapacidad deberán acreditar simplemente un grado no inferior al 33 por ciento de minusvalía —deficiencia en realidad— de conformidad con las tablas del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. Téngase en cuenta que con la anterior regulación, teóricamente era necesario acreditar, además del grado de «minusvalía—deficiencia», una disminución en su capacidad para el trabajo no inferior al 33 por 100.

¹⁴ Con buen criterio, para este caso se elimina el requisito de ser mayor de 45 años y la inscripción como demandante de empleo durante 12 o más meses. En todo caso, no sin razón RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», ob. cit. pág. 175, apunta a las dificultades para determinar cuándo estamos ante una persona víctima de la violencia doméstica, sugiriendo el particular valor de denuncias policiales o judiciales. A mi juicio, como en otros casos, la actuación de los Servicios Sociales debiera ser determinante para constatar tal situación desde una visión de conjunto de los antecedentes.

¹⁵ El Acuerdo, firmado el día 3 de diciembre de 2003, incluye la regulación pactada de una importante batería de medidas de fomento del empleo para personas con discapacidad. En su apartado I.3. se establece —de un modo no muy claro, todo hay que decirlo—el compromiso de mantener a las personas con discapacidad entre los beneficiarios de los programas que puedan aprobarse durante la vigencia del Acuerdo. Puede consultarse el texto del Acuerdo en www.cermi.es (consultado el 28-10-2003).



rio en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, (progresivamente excluidos del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero), éstos últimos no mencionados en el programa de 2003-2004. A este respecto, la salida de los trabajadores agrarios de la RAI de 2003 me parece una opción acertada ya que la especificidad y el volumen de beneficiarios, hacía de todo punto necesario un tratamiento adaptado, que les va a ser dispensado mediante la novedosa Renta Agraria de Inserción, regulada en su primera convocatoria por el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril ¹⁶. Así, no parece conveniente mezclar los problemas de empleo y desempleo rural en una zona de España, con la problemática ante el empleo —una suerte de «preexclusión»— que afecta al beneficiario típico de la RAI.

En otro orden de cosas, más allá del ámbito subjetivo considero conveniente aportar algunos elementos adicionales en orden a resaltar cómo la RAI se ubica en la frontera del fomento del empleo y la protección social, lo que se confirma a través de algunos rasgos del subsidio. Así, aparecen en él algunos ingredientes que refuerzan su posición entre el nivel no contributivo del desempleo y las prestaciones autonómicas de Asistencia Social ¹⁷: uno de estos elementos —la no necesidad de conexión previa del beneficiario con el sistema de Seguridad Social— se ha señalado más arriba. A lo anterior cabe añadir otros rasgos significativos; en primer lugar la previsión de un periodo de espera de tres meses «destinado a iniciar la aplicación de las políticas activas de empleo» —una suerte de «carencia de sacrificio» muy superior al mes del artículo 215.1 LGSS ¹⁸—. En segundo lugar, destaca la ausencia absoluta de cotizaciones del Servicio Público de Empleo Estatal ¹⁹

¹⁶ Sobre la misma, *vid.* el comentario de RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La nueva renta agraria para los trabajadores eventuales de la agricultura», *Relaciones Laborales* núm. 12, 2003, pág. 1 y ss.

¹⁷ En contra, parece señalar este paralelismo RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», *ob. cit.* pág. 170, al apuntar que «por su naturaleza, requisitos, configuración y destinatarios, se asemeja mucho —puede decirse que es— a un tipo más de subsidio por desempleo». O en otros puntos de su exposición (pág. 172). Por su parte, FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El Programa de renta activa de inserción para el año 2002», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 114, 2002, pág. 896, recuerda cómo a partir del programa para 2002 no se condiciona la concesión de la prestación a la existencia de crédito disponible, lo que le lleva a considerar que la prestación se aproxima más si cabe al subsidio de desempleo.

¹⁸ El artículo 12.1 RD 945/2003 exceptúa este periodo de espera para los beneficiarios víctimas de violencia doméstica. *Vid.* el comentario de FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa...», *ob. cit.* pág. 899, nota núm. 64, a propósito del efecto disuasorio del periodo de espera.

¹⁹ De conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley de Empleo, el Instituto Nacional de Empleo pasa a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal, de modo que todas la referencias legales y reglamentarias al INEM deberán entenderse realizadas al Servicio Público de Empleo Estatal.



(en adelante SPEE) y del beneficiario durante la percepción —por otro lado plenamente criticables²⁰— lo que implica la no remisión al magro régimen de cotizaciones del artículo 218 LGSS. En fin, cabe subrayar las prohibiciones previstas a la hora de acceder al programa en ejercicios continuados²¹, lo que obedece sin duda a la consideración preferente de la RAI como una medida de fomento de empleo. A este respecto, esta es una de las pocas singularidades que para 2004 prevé expresamente el RD 3/2004, de 9 de enero. De este modo, no podrán acogerse al programa para 2004 aquellas personas que se hayan beneficiado del programa para 2003 —salvo en el caso de haberse incorporado en su condición de personas con discapacidad o víctimas de la violencia doméstica— y las que hayan sido beneficiarias de tres programas de RAI²².

Sentado lo anterior, se abordará a continuación el análisis de los programas de RAI desde el punto de vista de los dispositivos puestos en marcha para favorecer el empleo de sus beneficiarios.

3. EL DERECHO AL ACOMPAÑAMIENTO EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

Atendiendo a su finalidad insertadora, los programas de RAI han mostrado en todo momento una clara preocupación por establecer un itinerario pautado y determinado de integración. Así, desde el programa de 2000 hasta el de 2003-2004, aparte del derecho a la prestación económica de RAI,

²⁰ A este respecto, me sumo al juicio crítico mostrado por MOLINA NAVARRETE, C.: «Las “rentas activas de inserción”: un viaje inacabado desde la “marginalidad” a la “centralidad” del sistema», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003, pág. 178. Así, pretender que la RAI es un sistema de inserción y no establecer ningún mecanismo para favorecer el mantenimiento de las carreras de cotización, constituye un cierto contrasentido. A no ser que se pretenda, que supongo que es lo que se pretende, que el sistema de prestaciones no contributivas es un modelo plausible de protección por vejez e incapacidad. En un sentido similar se expresa FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa...», ob. cit., pág. 917.

²¹ La disposición adicional única del RD 945/2003 establecía que para ser admitido en el programa no debía haberse sido «beneficiarios del programa de renta activa de inserción establecido para el año anterior, salvo que se hubieran incorporado a aquél por acreditar la condición de persona con minusvalía o de víctima de violencia doméstica». Asimismo, se exigía también, y en cualquier caso, «No haber sido beneficiario de tres programas de renta activa de inserción», circunstancia que excluiría también a víctimas de violencia doméstica y trabajadores con discapacidad. El planteamiento del programa para 2002 (disposición adicional primera Ley 45/2002) era incluso más radical al excluir a todo solicitante que hubiese sido beneficiario de programas anteriores.

²² Obsérvese que el diseño del RD 3/2004 en esta materia es idéntico al de su antecedente, RD 945/2003. Al respecto, *vid.* la nota anterior.



se ha previsto un apartado dedicado al «Desarrollo de las acciones de inserción laboral» de cuyo contenido cabe extraer la existencia de «un particular derecho subjetivo al acompañamiento en la inserción»²³. De este modo, como regla de partida, nuestro ordenamiento jurídico no provee de un cuadro detallado de derechos subjetivos en materia de intermediación o de formación profesional ocupacional, circunstancia que no ha variado tras la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo²⁴. Por lo contrario, para las personas incluidas en los programas de RAI el panorama está bastante más definido, una circunstancia diferenciadora de la que cabe extraer algunas consecuencias. Para ello, partiremos de los ejes que vertebran ese derecho al acompañamiento en la inserción, deteniéndonos previamente en las eventuales singularidades del compromiso de actividad en la RAI; si es que se ha mantenido alguna singularidad tras la generalización del compromiso operada mediante la Ley 45/2002.

3.1. El compromiso de actividad: de la especialidad en la RAI a su discutible generalización

El compromiso de actividad irrumpe en el ordenamiento jurídico estatal de la mano del RD 236/2000, regulador del primer programa de la RAI²⁵. Ciertamente, tal previsión suscitaba la analogía con las prestaciones autonómicas de renta mínima de inserción²⁶, teniendo en cuenta las similitudes constatables entre la RAI y los programas autonómicos. A estos efectos, los sucesivos programas de RAI no han modificado sustancialmente la regulación del compromiso. Más bien, la cuestión se centra en determinar si su irrupción, un tanto brusca e innecesaria en el sistema «ordinario» de protección por desempleo (Ley 45/2002), afecta o minusvalora su presencia en los programas de RAI.

²³ Al respecto, MOLINA NAVARRETE, C.: «Las «rentas activas» de inserción...», ob. cit. pág. 176, señala cómo en estos programas «se define no sólo una política de inserción sino un derecho a la inserción de estos colectivos». Quizás, tal afirmación sea un tanto atrevida ya que ello vendría casi a suponer la garantía estricta del acceso a un puesto de trabajo, pero apunta certeramente a la intención del Gobierno.

²⁴ En este sentido, MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C., resaltan cómo el nuevo marco regulador perpetúa la ausencia de derechos subjetivos en el terreno del empleo. Vid. sus valoraciones en su artículo «“Más acá y más allá del trabajo”: comentario a la Ley 56/2003, de empleo», *Revista del Centro de Estudios Financieros* núm. 10, 2004, págs. 63 y 64.

²⁵ Sobre la naturaleza jurídica del compromiso de actividad vid. las reflexiones de MERCADER UGUINA, J.R.: «El compromiso de actividad: significado, contenido y alcance», *Relaciones Laborales* núm. 4, 2003, págs. 118-21.

²⁶ Así lo manifesté en mi estudio sobre el primer programa «Comentarios a propósito del Real Decreto 236/2000...», ob.cit. pág. 2.



Ciertamente, la relación entre ambos compromisos es evidente²⁷, si bien en el caso de la RAI su similitud con los compromisos o convenios de las rentas autonómicas parece mucho más rotunda y tiene sin duda un mayor sentido. Así, de algún modo, el compromiso de actividad no sólo implica el compromiso de «mostrarse activo» —exigible, de otra parte a los perceptores del subsidio y de la prestación en tanto que lógica obligación de disponibilidad— sino sobre todo, la de ser un recordatorio de la finalidad principal del acceso a la prestación económica de RAI: la inserción. Por lo contrario, en el caso de la prestación y subsidio de desempleo, la introducción del compromiso tiene poco más valor que el testimonial ya que, como se verá, la realidad no cambia sustancialmente tras la aprobación de la Ley 45/2002. Otra cosa es que con el compromiso se haya pretendido remarcar que la reforma ha reorientado la protección por desempleo hacia la activación de prestaciones²⁸, lo que por otra parte no es fácilmente conciliable ni coherente con un sistema contributivo de desempleo. Además, como se ha señalado oportunamente, el compromiso de actividad genera —o refuerza— también obligaciones para el servicio público de empleo, obligaciones que quizás y con carácter general no esté en disposición de cumplir²⁹.

Expresados los paralelismos en punto al compromiso de actividad, se examinarán a continuación las diferencias de planteamiento entre la RAI, de un lado, y la prestación y el subsidio de desempleo, del otro. En este sentido, una aproximación al compromiso de actividad de los perceptores de RAI en cualquiera de las versiones aprobadas hasta la actualidad, nos permite extraer los siguientes elementos básicos, que en este caso tomaré de los artículos 3.º y 7.º del programa para 2003—2004 (RD 945/2003):

- De un lado, destaca la obligación de los perceptores de llevar a cabo las actividades que se acuerden en el plan o itinerario de inserción, plan que será realizado entre el demandante y el tutor de empleo.
- Además, en refuerzo del plan o itinerario se establece un régimen individualizado de gestión de ofertas de colocación y de incorporación a acciones formativas, al que después me referiré extensamente (*vid* apartado núm. 3.3.3.).
- Finalmente, se añaden otras obligaciones que quedan recogidas en el punto 3 de la norma tercera del programa previsto para 2003-2004; entre otras, la aceptación de la oferta adecuada de empleo, presentarse a cubrir ofertas de empleo, renovar la demanda de empleo en los plazos establecidos en el documento de renovación o buscar activamente empleo.

²⁷ MOLINA NAVARRETE, C.: «Las «rentas activas de inserción»...», ob. cit. pág. 173.
RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», ob. cit. pág. 170.

²⁸ MOLINA NAVARRETE, C.: «Las “rentas activas de inserción”...», ob. cit., pág. 161.

²⁹ RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La revisión de la reforma...», ob. cit., pág. 7.



En el caso de las prestaciones y subsidio por desempleo el contenido del compromiso a suscribir (art. 231.2 LGSS) es más escueto³⁰ y poco novedoso, no teniendo el carácter personalizado que cabe deducir del previsto en la RAI³¹. Es más, como se ha señalado oportunamente, la generalización del compromiso de actividad implica «reiterar las obligaciones que el beneficiario ya tiene definidas en la Ley»³². En este sentido, a efectos prácticos, la redacción anterior del artículo 231 LGSS no difiere de la posterior a la Ley 45/2002; y por si fuera poco, la introducción generalizada de tal compromiso tiene aún menos sentido al constatarse que varios programas autonómicos de rentas mínimas han prescindido de tal requisito³³.

Por lo tanto, concluyendo con el recordatorio de las peculiaridades del compromiso de actividad y de su generalización entre los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo, cabe señalar algunos aspectos de particular interés para la RAI:

- De una parte, el compromiso tendría sentido cuando exista la posibilidad de que sea individualizado en atención a las circunstancias de cada perceptor, cosa que no parece desprenderse del nuevo artículo 231 LGSS, pero sí se deduce de los programas de RAI. Como veremos a continuación, la RAI diseña un cierto derecho individualizado o individualizable a la inserción, lo que se traduce en derechos reconocidos en la norma que dan sentido a tal documento.
- Además, la introducción del compromiso tendrá alguna utilidad cuando la norma proponga un proceso de inserción ordenado en diversas fases, lo que se da en los programas de RAI, pero no en el caso de perceptores de prestaciones y subsidios no contributivos de desempleo.
- En fin, no debe olvidarse que la introducción de estas figuras suscita una sensación de «patologización» del desempleo. Y a mi juicio, no cabe tratar a todos los perceptores de prestaciones contributivas y subsidios de desempleo como desempleados de muy larga duración. Antes al contrario, del mismo modo que en un momento anterior se ha criticado la utilización de los programas de RAI como ins-

³⁰ También señala este dato para el programa de 2002 RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», ob. cit. pág. 178.

³¹ Obsérvese que el artículo 231.2 LGSS establece con carácter genérico que «se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo».

³² En este sentido, MERCADER UGUINA, J.R.: «El “compromiso de actividad”...», ob. cit., pág. 117.

³³ ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.: *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, CES, pág. 100.



trumentos de «repesca» de colectivos desprotegidos³⁴, debe criticarse la generalización del compromiso ya que fuera de dispositivos como la RAI o la renta mínima de inserción, son muy discutibles. De hecho, la reforma de 2002 nos ilustra con alguna «corrección» al respecto: se extiende el compromiso de actividad a todos los beneficiarios al tiempo que se excluye a los perceptores de prestaciones de desempleo durante los 100 primeros días de prestación, del deber de participación en acciones de mejora de la ocupabilidad.

Siguiendo con el análisis propuesto, procederé a examinar el tratamiento de los perceptores de la RAI en la intermediación, en el acceso a acciones formativas y, en fin, en materia de incentivos a su contratación o actividad autónoma.

3.2. Un estatuto jurídico privilegiado en la intermediación³⁵: el derecho a un acompañamiento personalizado y la preferencia en la presentación a ofertas de empleo

Entrando ya de lleno en el contenido de los programas de RAI, cabe destacar en primer lugar el reconocimiento del derecho a un tutor específico e individualizado —asesor de empleo— que está obligado a velar por la más pronta inserción del beneficiario de la RAI (art.7 RD 945/2003). A estos efectos, el tutor de empleo deberá llevar a cabo un seguimiento al menos mensual, y elaborará un plan personal de inserción laboral y una gestión individualizada de eventuales ofertas de empleo que puedan favorecer la inserción del beneficiario, particularmente durante los primeros 45 días de presencia en el programa³⁶. Obsérvese que en las cinco ediciones del programa, se ha exigido que el plan personal de inserción laboral se esta-

³⁴ Expresión empleada por MOLINA NAVARRETE, C.: «Las “rentas activas de inserción”...», ob. cit., pág. 172.

³⁵ Se observará que se ha optado por la denominación «intermediación» en lugar de «colocación» en atención al cambio operado por la Ley de Empleo. A este respecto, son acertadas las valoraciones críticas de MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: ««Más acá y más allá...»», ob. cit., pág. 53, al recordar que «El artículo 20 pretende replantear en términos más correctos la relación entre los conceptos de «intermediación» —más estricto— y «colocación» —más amplio—, de modo que el primero es instrumental para la segunda (...) Sin embargo, la delimitación de la finalidad esencial de esta función de intermediación en el mercado de trabajo se hace en los mismos términos en que la LBE definió la «política de colocación», por lo que se vuelve a la confusión». Dicho en otros términos, la intermediación de la Ley de Empleo y la colocación de la Ley Básica de Empleo persiguen lo mismo: proporcionar a los trabajadores un empleo y trabajadores adecuados a los empleadores.

³⁶ Durante tal espacio de tiempo no se iniciarían acciones formativas, sino que se llevaría a cabo —supuestamente— una cuidada búsqueda de ofertas de empleo adecuadas al perfil del trabajador. Si ello es así, parece razonable no llevar a cabo otro tipo de acciones, razón por



blezca en el plazo de 15 días entre el tutor y el beneficiario, si bien algún autor ha señalado el riesgo de que el desempleado pueda tener un papel muy residual en la elaboración del plan ³⁷.

Ciertamente, este conjunto general de disposiciones, y más en particular, la asignación de un tutor personal es una medida de una notable singularidad en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico ya que ni la ya derogada Ley 51/1980, Básica de Empleo ni los reglamentos que de soslayo entraron a regular el proceso de colocación, reconocían derecho subjetivo alguno a acompañamiento individualizado ³⁸. Por ello, si bien tal tipo de afirmaciones, vertidas en los cinco programas de RAI aprobados, pueden provocar más de una reacción de escepticismo, el reconocimiento del derecho a un tutor es un elemento de distinción de la RAI. En este sentido, cabe señalar que hoy en día nos encontramos sin un estatuto detallado de derechos de los demandantes de empleo ³⁹. De hecho, del marco regulador vi-

la cual no comparto en este caso la observación de FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa...», ob. cit., pág. 913, en el sentido de que «No se alcanza a ver con claridad la función de este *«periodo de espera»* de cuarenta y cinco días para la iniciación de tales acciones, teniendo presente que se trata de sujetos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo». En todo caso, si no se planifica ni se lleva a cabo una intensa búsqueda de ofertas de empleo, el periodo de espera carece de todo sentido.

³⁷ Se ha apuntado el riesgo de actuaciones autoritarias y poco consensuales en las que el tutor de empleo marque unilateralmente el proceso. Sobre esta cuestión: FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa...», ob. cit. pág. 912.

³⁸ De todos modos, el Servicio Público Estatal de Empleo pretende garantizar tutorías a todos los desempleados que tengan necesidad, y así parece asegurarlo el SPEE mediante entidades asociadas que desarrollen funciones de orientación. Al respecto, *vid.* www.inem.es/ciudadano/p_empleo.html. (consultado 28-2-04). Ahora bien, no es un derecho reconocido reglamentariamente, sin perjuicio de que entre los fines de la política de la colocación reflejados en la ya derogada Ley 51/1980, Básica de Empleo, figurase la colaboración —se supone que del antiguo INEM— en la orientación profesional de los demandantes de empleo que lo precisaran (art. 39 h) Ley 51/1980). Asimismo, la vigente Ley 56/2003, de Empleo, utiliza como mecanismo de clasificación de programas y medidas activas de empleo, la rúbrica de «Información y orientación hacia la búsqueda de empleo» (art. 25 a)), de modo que cabrá incluir preferentemente bajo dicha expresión algunos programas y medidas. En cualquier caso, la orientación profesional no es el equivalente a un derecho preferente a la colocación y al completo acompañamiento en la búsqueda de empleo. En este sentido, el artículo 1 de la Recomendación núm. 87/1949 de la OIT, define la orientación laboral como «la ayuda prestada a un individuo para resolver los problemas referentes a la elección de una profesión y al progreso profesional, habida cuenta de las características del interesado y de la relación entre éstas y las posibilidades del mercado del empleo». Sobre la orientación en materia de formación profesional es también de interés el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Calificaciones y de la Formación Profesional.

³⁹ Una excelente reconstrucción del mismo en el marco de la ya derogada Ley Básica de Empleo en: OJEDA AVILÉS, A.: «El procedimiento de colocación revisitado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 14, 1983.



gente sólo cabrá deducir el derecho de los trabajadores desempleados a la utilización gratuita de los servicios públicos de empleo y entidades colaboradoras (art. 22.4 de la Ley de Empleo), y el derecho a la igualdad en el proceso de colocación (art. 22.2 de la Ley de Empleo), a lo que cabría añadir además el derecho a la utilización —también gratuita— de los servicios en caso de mejora de empleo y demanda de pluriempleo, posibilidad reflejada en la Orden de 11 de marzo de 1985, de criterios estadísticos para la medición del paro registrado. Cabe observar que el estatuto del usuario del servicio público de empleo ha sido objeto de simplificación tras la aprobación de la Ley de Empleo ya que han desaparecido dos deberes de improbable cumplimiento: a) el de inscripción de trabajadores desempleados —ahora limitado a los trabajadores perceptores o solicitantes de prestaciones o subsidios de desempleo (art. 27.1 Ley de Empleo)— y b) el peregrino deber de comunicar al servicio de empleo la finalización del contrato⁴⁰.

Al respecto, creo que el derecho a un particular acompañamiento debería haber sido un elemento contemplado en el marco de la Ley de Empleo. Sin embargo, la Ley se limita a señalar algunas directrices generales en el terreno de los objetivos (art. 2 c]) y fines de la política de empleo (art. 6.1 b]) pero sin establecer derecho subjetivo alguno. El mismo tono es empleado en el ámbito de los principios de organización y funcionamiento (art. 8.4). De todo ello, cabe deducir que en ningún caso se ha procedido a reconocer con carácter general un derecho subjetivo al acompañamiento, como sucede en los programas de RAI, lo que sin duda habría sido una traslación positiva desde la RAI al régimen general de la intermediación⁴¹. Por lo tanto, la Ley de Empleo no ha superado en este punto la fase de las grandes líneas ya expresadas en la exposición de motivos de la Ley 45/2002, de gran interés para los colectivos con mayores dificultades⁴². A este respecto, noticias

⁴⁰ Tal deber, expresado en el artículo 42.3 de la Ley derogada, recaía también —y yo diría que preferentemente— sobre el empresario.

⁴¹ Algo de todo eso pretendía la enmienda núm. 169 presentada por el grupo socialista al Proyecto de Ley de Empleo ya que de ella derivaba el derecho del usuario del servicio a acceder a un itinerario personalizado en un plazo cierto. A partir de la enmienda, MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «“Más acá y más allá...”», ob. cit. pág. 40, señalan que tal medida «hubiera permitido desterrar el riesgo de arbitrariedad administrativa que ahora se consolida, al tiempo que hubiera supuesto la instauración de un verdadero derecho de inserción reconocido a favor del sujeto desempleado».

⁴² La exposición de motivos recuerda que para una conveniente convergencia con Europa, «es esencial facilitar a los Servicios Públicos de Empleo recursos humanos y materiales y suficientes. Con este fin se impulsará la necesaria dotación presupuestaria a incluir en los Presupuestos Generales del Estado de 2003, abordándose en el ámbito de la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales tanto la distribución de nuevos efectivos para los Servicios de Empleo estatal y autonómicos como cuantas cuestiones permitan que la integración laboral de quienes carecen de empleo —especialmente los colectivos con mayores dificultades— se extienda de manera eficaz y general».



aparecidas recientemente apuntan a que el aumento del presupuesto del SPEE se destinará, al menos en parte, a dotar de más personal a los servicios públicos de empleo españoles⁴³. Asimismo, el Plan Nacional de Empleo para 2003 prevé la incorporación de 5000 nuevos empleados al servicio público de empleo, lo que parece bastante irreal, aunque de producirse generaría mayores expectativas de calidad en las funciones de intermediación⁴⁴.

Retomando el análisis de la posición de los beneficiarios de la RAI ante el servicio público de empleo o entidades colaboradoras, cabe destacar que en las ediciones hasta ahora conocidas se proclama un cierto derecho preferente de aquéllos a la cobertura de las ofertas de empleo⁴⁵, lo que debiera establecerse de un modo algo más claro y razonado, ya que ello implica postergar criterios como el de la antigüedad del demandante, lo que no siempre va a ser de recibo. Piénsese por ejemplo, que otros trabajadores con una delicada situación ante el mercado de trabajo pueden ser objeto de una postergación difícilmente justificable. De cualquier modo, cabe reiterar aquí la conveniencia de regular esta y otras cuestiones en un futuro reglamento de intermediación, de más que improbable gestación.

A este respecto, los programas de RAI añaden una cuestión práctica relevante y es que el deber de los servicios públicos de empleo de atender a los beneficiarios del programa, contiene una clara válvula de escape introducida en el programa de 2001 y consolidada en los de 2002 y 2003—2004, sin duda tras constatar que aquellos servicios no podían cumplir de modo solvente los cometidos asignados⁴⁶. Así, tanto la disposición adicional quinta del RD 781/2001 —ésta última con mayor detalle— la regla 13.^a de la dis-

⁴³ Al respecto, es de interés la noticia aparecida en *www.mtas.es*, (gabinete de comunicación, consultado el 2-10-03) donde se señala que el presupuesto del INEM para 2004 supera casi en un 6 por 100 al del ejercicio anterior. En la noticia se destaca que «entre otras medidas, se realizará un importante esfuerzo en la modernización del servicio público de empleo, mediante la incorporación de mil nuevos efectivos destinados a las oficinas de empleo», a los que la noticia añade los 400 nuevos empleados que se irán incorporando a lo largo de 2003.

⁴⁴ Más interesante habría sido sin duda la aprobación de la disposición final 4.^a del Proyecto de Ley de Empleo, que recogía una garantía de número mínimo de empleados de la oficina por cada 200 trabajadores inscritos no ocupados. Sobre esta cuestión *vid.* MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «“Más acá y más allá...», ob. cit., pág. 40.

⁴⁵ Así, en el programa vigente para 2003, (artículo 7 c)], bajo la rúbrica «Gestión de ofertas de colocación», se señala que el tutor de empleo «promoverá la participación del demandante de empleo en los procesos de selección para cubrir ofertas de colocación». No se recoge en este programa la obvia referencia existente en el programa anterior (Ley 45/2002) a ofertas gestionadas por entidades que colaboren con los servicios públicos de empleo.

⁴⁶ Tal estado de cosas se constataba, por ejemplo, en las Directrices para el empleo de 2002 donde se señala —Combatir el desempleo juvenil y prevenir el de larga duración— que los «Estados miembros deberán seguir modernizando sus servicios públicos de empleo, en particular supervisando los progresos realizados, fijando plazos concretos y facilitando la adecua-



posición adicional primera de la Ley 45/2002 o el artículo 17 del RD 945/2003, efectúan una llamada a la colaboración de entidades externas especializadas o conocedoras de las particulares dificultades en la inserción de los colectivos afectados. Para ello se formalizará un convenio entre la entidad colaboradora, —agencia de colocación, entidad asociada a servicios integrados para el empleo, u otras⁴⁷— y el servicio público de empleo. Tales convenios autorizarán a las entidades colaboradoras a llevar a cabo acciones de mejora de la ocupabilidad y también la intermediación de los demandantes beneficiarios (art. 17 RD 945/2003), exigiéndose a estas entidades la integración laboral de un determinado volumen de beneficiarios: para el programa de 2003 (art. 17.1 RD 945/2003) se requiere un volumen de inserción no inferior al 30 por 100 de los demandantes admitidos⁴⁸. En caso de no alcanzarse el volumen mínimo de inserciones, la Orden de 18 de septiembre de 2003 (TAS/26403/2003) sobre programas experimentales en materia de empleo (aplicable al programa de RAI), clarifica la cuestión⁴⁹ al señalar que la inserción de trabajadores por debajo de la cifra pactada, comportará una reducción en el importe total de la subvención acordada entre el servicio de empleo y la entidad colaboradora. Asimismo, la Orden señala que deberá interpretarse como inserción (art. 2.2) la contratación como trabajador por cuenta ajena por una duración no inferior a seis meses. Además, el programa de 2003-2004 recuerda que los convenios se suscribirán con entidades «que acrediten resultados previos de integración laboral», (art. 17.1 RD 945/2003), de lo que cabría deducir que un deficiente nivel de resultados puede impedir nuevos convenios; al menos en la convocatoria inmediatamente posterior.

En materia de entidades colaboradoras cabe subrayar los siguientes aspectos.

En primer lugar, la apertura a tales entidades refleja las limitaciones de nuestros servicios públicos de empleo en su actividad a favor de los colec-

da reconversión del personal». Además, el documento añade que «Los Estados miembros fomentarán la cooperación con otros prestadores de servicios a fin de incrementar la eficacia de la estrategia de prevención y activación».

⁴⁷ Esta expresión de máxima flexibilidad en lo que respecta a las entidades intervinientes fue la contenida en el Real Decreto 781/2001 (disposición adicional quinta). Los programas posteriores no la reflejan pero queda implícita en los textos. De todos modos, en la actualidad esas «otras entidades», serían las entidades colaboradoras reconocidas por la Ley de Empleo (*vid. más adelante*).

⁴⁸ Téngase en cuenta que en programas anteriores el nivel de inserciones exigido era inferior, no debiendo estar por debajo del 25 por 100 de los demandantes admitidos.

⁴⁹ DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: «La renta activa...», *ob. cit.*, pág. 127, resaltaban respecto al programa de 2001 que «no quedan especificadas en la norma las consecuencias que acarrearía el incumplimiento de este compromiso», una afirmación que también era de aplicación en el programa para 2002.



tivos con particulares dificultades, a pesar de su teórica inclinación por tal tipo de demandantes, expresada por la exposición de motivos de la Ley 10/1994, de 19 de mayo ⁵⁰. Tal estado de cosas no es en absoluto de extrañar si tenemos en cuenta que la *Agence Nationale pour l'Emploi* francesa, notablemente mejor dotada que los servicios españoles, muestra notables limitaciones en situaciones similares ⁵¹.

De otra parte, el carácter experimental y residual de los programas ha permitido una mezcolanza anárquica de las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo. De este modo, tácitamente en los programas para 2002 y 2003 y expresamente en el de 2001 ⁵², se permite que las agencias de colocación lleven a cabo funciones que van más allá de la intermediación, mientras que las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, podrán llevar a cabo funciones de intermediación, rompiéndose de hecho y con anterioridad a la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo, el «oligopolio» formal —nada respetado en la práctica, como es público y notorio— de las agencias de colocación y de los servicios públicos de empleo en las funciones de intermediación. Más aún, a las anteriores figuras, reguladas por el RD 735/1995, se añadió la posibilidad de intervención de «cualquier entidad (sin ánimo de lucro» ⁵³), hallándonos ante una suerte de «estructura informal o atípica de colocación» a la que finalmente, la Ley de Empleo ha otorgado un cierto reconocimiento. A este respecto, cabe señalar que el artículo 21 de la Ley, incluye entre los denominados «agentes de la intermediación» a las entidades que colaboren con los servicios públicos de empleo (art. 21 a) con una naturaleza diferenciada de las agencias de colocación, que también son contempladas (art. 21 b)), conservando la denominación anterior a la Ley ⁵⁴. Así, las entidades colabora-

⁵⁰ A tales efectos, se señalaba que la mejora de los servicios públicos de empleo debía ir dirigida a permitir que los servicios orientasen su actividad «hacia los colectivos que realmente necesitan su intervención para garantizar la igualdad de oportunidades en el derecho de acceso al trabajo».

⁵¹ Vid. al respecto BINHAS, S.: «Fausses promesses du «retour à l'emploi»», *Le Monde Diplomatique*, núm. 598, marzo 2003, donde se destacan las dificultades del servicio público de colocación en la inserción de los perceptores de subsidios incluidos en los programas de ayuda al retorno al empleo (PARE).

⁵² La disposición adicional quinta del RD 781/2000 estableció que «A los efectos señalados, tendrá la consideración de entidad colaboradora las agencias de colocación, las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, así como cualquier entidad sin ánimo de lucro con la que el servicio de empleo público competente acuerde realizar el convenio citado».

⁵³ Recuérdese que tal posibilidad no está expresamente reconocida en los programas para 2002 y 2003 pero tampoco está excluida, en atención a la genérica definición de entidad colaboradora y los antecedentes del RD 781/2001. La razón del paréntesis está en lo que luego se dirá en texto principal.

⁵⁴ Un dato resaltado por MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «“Más allá y más acá...”», ob. cit., pág. 56



doras se caracterizarían por realizar actividades de intermediación de modo gratuito (art. 22.4), sometidas al convenio formalizado con el servicio público de empleo y limitando su actuación al ámbito de los colectivos con especiales dificultades (art. 22.3). De ello cabe deducir que el programa de RAI ha abierto las puertas al reconocimiento de una práctica flexibilizadora en materia de intermediación⁵⁵: a saber, ya no se trata de hacer entrar a las entidades en el marco jurídico de las agencias de colocación, sino que se sigue un planteamiento mucho más simplificado: autorizar a las entidades a llevar a cabo funciones de intermediación en el marco de programas específicos. En todo caso, para estos programas debiera permitirse un acceso permanente e inmediato de las entidades a las ofertas de empleo que se presenten ante el servicio público de empleo.

Más allá de los sujetos implicados en estos programas, parece evidente la necesidad de una adecuada financiación de las entidades colaboradoras, financiación que se hará constar en el convenio y sobre cuya concreción, han desaparecido en los programas de 2002 y 2003, las referencias previstas en el de 2001⁵⁶. De todos modos, la ya mencionada Orden de 18 de septiembre de 2003, sobre programas experimentales en materia de empleo, regula los aspectos más importantes de los convenios entre el servicio público de empleo y las entidades colaboradoras, detallando suficientemente el sistema de financiación⁵⁷. Por lo tanto, cabría interpretar que la Orden de 18 de septiembre de 2003 constituye el desarrollo reglamentario de los convenios a suscribir entre servicios públicos de empleo y entidades colaboradoras en la ejecución de este programa; desarrollo previsto en el art. 17 RD 945/2003 en relación con su disposición final 3.^a.

Por otra parte, cabe destacar un aspecto llamativo del programa de 2002, confirmado por el de 2003-2004: la desaparición de la referencia a la necesidad de que las entidades colaboradoras del programa actúen sin ánimo de lucro⁵⁸. Posiblemente se haya eliminado tal matiz por considerarse super-

⁵⁵ De todos modos, con anterioridad a su reflejo en la norma, tales prácticas eran frecuentes, sobre todo en el terreno de la integración de personas con discapacidad. De hecho, como apuntan MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «“Más allá y más acá...”», ob. cit, pág. 55, «La Ley es producto de su tiempo y no hace sino reflejar lo que ya es una práctica generalizada y consolidada en la actualidad».

⁵⁶ A estos efectos es muy posible que en ambos ejercicios se haya echado mano de la anterior convocatoria para acciones experimentales, regulada por la Orden de 30 de octubre de 2001.

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 6.1 de la Orden, la financiación total se pactará de acuerdo con el número de personas a atender y los objetivos previstos de inserción «sin que la cantidad a percibir pueda ser superior a 1.800 euros por persona atendida y 5.400 euros por persona atendida e insertada en el mercado de trabajo».

⁵⁸ Muestra también su perplejidad RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», ob. cit. pág. 179.



fluo, o tal vez se haya barajado la eventual utilización de empresas de trabajo temporal para la integración de colectivos con particulares dificultades. Tal propuesta parecería un despropósito —piénsese en empresas de trabajo temporal ingresando total o parcialmente la cuantía de la RAI durante los meses pendientes de cobro a la vez que percibe la tarifa por cesión de la empresa usuaria— pero debe tenerse en cuenta que en el caso español, el Comité de Representantes de Minusválidos ha hecho alguna propuesta en lo que concierne a la participación de empresas de trabajo temporal en la integración laboral de personas con discapacidad⁵⁹. Asimismo, en la experiencia francesa, las entidades gestoras de las prestaciones por desempleo, en pugna con el servicio público de colocación, han forzado la participación de empresas de trabajo temporal como colaboradoras en procesos de inserción⁶⁰, algo que no parece encajar en los límites que para estas empresas prevé el ordenamiento jurídico español. Ciertamente, tal posibilidad es más que dudosa ya que la Ley 14/1994, de 1 de junio, de empresas de trabajo temporal (art. 2.1 b)) obliga a estas entidades a desarrollar exclusivamente funciones de interposición, lo que las inhabilita *a priori* como colaboradoras del servicio público en programas de RAI. Como argumento de cierre, cabe señalar que la Orden de 18 de septiembre de 2003, reguladora de las subvenciones a las entidades colaboradoras exige en su artículo tercero la necesidad de que aquéllas sean personas jurídicas sin ánimo de lucro, por lo que la participación de entidades con ánimo de lucro queda totalmente prohibida.

Añadir por lo demás que las entidades colaboradoras han de tener un cierto volumen de actividad —y por ende, de medios personales y materiales— para participar en los programas de RAI. Así, la mencionada Orden de 18 de septiembre de 2003 prevé que el número mínimo de desempleados a atender no será, con carácter general, inferior a 100. Todo ello salvo que el número de beneficiarios del programa registrados en el ámbito territorial⁶¹, «aconseje otra cantidad que en ningún caso será inferior a 60».

⁵⁹ En su documento *Un plan de empleo para las personas con discapacidad en el siglo XXI*, Madrid, 2002 (versión publicada en www.cermi.es/Texto/plan-empleoXXI.asp) consultado el 2-10-2003, págs. 55-54, apelan a la intervención de las empresas de trabajo temporal en la integración de personas con discapacidad, actividad en la que intervendrían conjuntamente asociaciones de personas con discapacidad.

⁶⁰ Al respecto, en la experiencia francesa, Adecco Francia ha firmado un convenio de tres años con el servicio público de colocación (*Agence Nationale pour l'Emploi*) con la finalidad de participar en los procesos de evaluación de las competencias y de las capacidades profesionales de los demandantes de empleo. Sobre el particular *vid.* BINHAS, S.: «Fausses promesses...», *ob. cit.*

⁶¹ Se supone que cuando la Orden se refiere a ámbito territorial, quiere decir ámbito territorial de la entidad colaboradora.



Finalmente, recordar que las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión en materia de trabajo, empleo y formación desarrollarán las políticas activas de empleo o acciones para el cumplimiento del programa (art. 13.2 RD 945/2003). De esta intervención se deriva el deber de informar al SPEE o al Instituto Social de la Marina sobre inserciones laborales o incorporaciones a planes de empleo y formación o, en su caso, sobre incumplimiento de obligaciones que hayan podido detectarse⁶². En este último caso, la información deberá ser inmediata. Más allá de la gestión de las acciones de inserción, cabe subrayar que el SPEE mantiene la competencia a la hora de dictar resolución que reconozca o deniegue la admisión al programa (art. 13.1 RD 945/2003). Asimismo, en coherencia con las atribuciones en materia de gestión de prestaciones, el SPEE o el Instituto Social de la Marina —para el caso de trabajadores procedentes del Régimen Especial de Trabajadores del Mar— se encargarán de la gestión y de la resolución de incidencias concernientes a la prestación económica.

Efectuado el comentario a propósito del acompañamiento de los beneficiarios de la RAI, a continuación se llevará a cabo un análisis de otros mecanismos previstos al efecto de fomentar su inserción.

3.3. Medidas de apoyo al empleo para los beneficiarios de la renta activa de inserción: preferencia en el acceso a acciones formativas, subvención y bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social

3.3.1. *El acceso preferente a acciones formativas en caso de inserción fallida*

En lo que concierne a las medidas de apoyo al empleo para los beneficiarios de la RAI, cabe destacar la existencia de un triple contenido. De un lado, resaltamos las medidas directamente dirigidas a mejorar la empleabilidad cuando el beneficiario no haya llegado a insertarse en el plazo de 45 días de su entrada en el programa. En tal caso, se ha previsto en todos los programas de RAI el derecho a «un acceso preferente» a cursos de formación profesional ocupacional, programa de talleres de empleo, o de escuelas taller y casas de oficio o bien a planes de empleo para la contratación de desempleados en la realización de obras de interés general y social (art. 7 d) RD 945/2003). El programa de 2003-2004 (art. 7 c, 4.º) ha añadido con carácter genérico la posibilidad de «acceso preferente a otras actuaciones que incrementen las posibilidades de inserción», mencionando a título

⁶² Con carácter general, *vid.* también el artículo 27.4 de la Ley de Empleo.



ejemplificativo «las acciones de apoyo a la búsqueda de empleo y las de información y asesoramiento al autoempleo». Por ello, cabe considerar que se mantiene de modo tácito la referencia a acciones de voluntariado, establecida en los programas de 2001 y 2002 ⁶³.

Ciertamente, se observa que en este apartado los programas han incidido en el régimen jurídico de la formación profesional ocupacional y en el de las otras acciones mencionadas. A título de ejemplo, la afirmación de que los beneficiarios de la RAI dispondrán de acceso prioritario a acciones de formación (art. 7 c)), incide de alguna manera en la regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (RD 693/1993, de 3 de mayo). En este sentido, considero que el uso de la expresión «acceso prioritario» pretende afirmar un cuasi-derecho subjetivo a la formación profesional ocupacional para los beneficiarios de la RAI, lo que no está formulado en estos términos en el RD 693/1993 para ningún colectivo, ya que en general se disfruta de preferencias (art. 1.2) ⁶⁴ que serán tenidas en cuenta en la selección de los alumnos, regulada por el artículo 5 RD 693/1993. Téngase en cuenta que los programas se refieren a un acceso preferente a acciones genéricas, no a ofertas formativas específicas para colectivos específicos, mencionadas en el artículo 12 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Por lo demás, el acceso prioritario a la formación profesional ocupacional no parece una cuestión menor si tenemos en cuenta la razonable relación causa efecto constatada entre la realización de acciones formativas y contratación laboral ⁶⁵, todo ello sin perjuicio de las bajas tasas de inserción observadas en el caso de alumnos con bajo nivel formativo (frecuentes sin duda en la RAI), mayores de 45 años, o en general, otros colectivos beneficiados por el programa ⁶⁶. Abundando en lo anterior, destacar también que

⁶³ Recordar que por razones de la ampliación subjetiva operada en el programa para 2002, se añadió la posibilidad de acceder al programa de fomento de empleo agrario, (punto 7.º del programa para 2002) opción obviamente desaparecida del programa vigente.

⁶⁴ Los supuestos preferentes formulados por el RD 693/1993 se formulan en plano de igualdad. De cualquier modo, los sujetos incluidos en los programas de RAI encajan particularmente en un supuesto previsto en el RD 693/1993: el de los «desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, en especial mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes».

⁶⁵ En este sentido son de gran interés los datos publicados en el informe del INEM: *Inserción y reinserción profesional*, 1999, consultable en www.inem.es/ciudadano/p-observatorio.html, documento en el que a partir de las acciones formativas desarrolladas por el INEM en el año 1998, se resaltan los siguientes resultados: la tasa general de inserción de los demandantes de empleo que han seguido acciones formativas es del 69'05 por 100, si bien no se nos indica cuál es la calidad del empleo ni su duración.

⁶⁶ En base al documento citado más arriba, en el caso de los demandantes sin estudios básicos, la tasa de inserción es sensiblemente más baja: 46'25 por 100. Asimismo, para los



los programas de RAI inciden en el régimen regulador de los planes de empleo para la contratación de desempleados en la realización de obras y servicios de interés general⁶⁷. Así, los programas de RAI potencian el acceso de sus beneficiarios a estos planes, en base a un cuasi-derecho de acceso preferente, en atención a que las Órdenes de 19 de diciembre de 1997 —reguladora de las subvenciones por planes de empleo a órganos de la administración general del Estado, Comunidades Autónomas, Universidades y entidades sin ánimo de lucro— y de 26 de octubre de 1998 —reguladora de las subvenciones a entidades locales— establecen una regulación de acceso basada en otros criterios⁶⁸.

Más allá del acceso a los planes de empleo o formación, el programa para 2003-2004 (art.7 e] RD 945/2003) añade una novedad relevante y es que los perceptores de la RAI se incluyen entre las personas que podrán incorporarse a programas de colaboración social del RD 1445/1982, de 25 de junio⁶⁹. A mi juicio, al menos en el momento de aprobación del programa para 2003, la mención del colectivo en una norma reglamentaria como es el RD 945/2003 no era técnicamente suficiente ya que el artículo 6 de la ya derogada Ley 51/1980, Básica de Empleo limitaba el acceso a la colaboración social a los beneficiarios de la prestación y del subsidio por desempleo, lo que a mi juicio exigía operar la inclusión de los beneficiarios de la RAI en la Ley⁷⁰.

trabajadores mayores de 44 años, la tasa de inserción del 44'86 por 100 tampoco es muy halagüeña. En fin, en el caso de las personas con discapacidad (cuadro página 6) se señala para 1998 una tasa de inserción del 39'16 por 100.

⁶⁷ Se mencionan las disposiciones estatales aunque las Comunidades Autónomas pueden elaborar sus propias disposiciones reguladoras.

⁶⁸ Al respecto, la Orden de 19 de diciembre de 1997 (art. 6) prevé que se tendrán en cuenta los criterios de adecuación al puesto, mayores responsabilidades familiares o bien, ser desempleado amenazado de paro de larga duración. Por su parte, la Orden de 26 de octubre de 1998 establece criterios algo diferenciados y más numerosos. Así, deberán tenerse en cuenta a) la adecuación al puesto, b) la condición de discapacidad, c) el nivel de protección de desempleo; más bien el no nivel de protección d) las responsabilidades familiares y la edad y condición de mujer (art. 5).

⁶⁹ A este respecto, a pesar de la derogación de la LBE (art. 6) cabría considerar que el desarrollo reglamentario de la colaboración social conserva vigencia, ahora con la cobertura de la Ley 56/2003, de Empleo. A este respecto, la colaboración social podría encuadrarse entre las medidas o políticas activas orientadas a facilitar la práctica profesional (art. 25.1 c)).

⁷⁰ De todos modos, a los efectos de evitar una fastidiosa y circunstancial reforma de la Ley 51/1980, se optó muy probablemente por asimilar la prestación de RAI a un subsidio por desempleo, lo que incluiría a los perceptores de la RAI en el ámbito subjetivo de la colaboración social. No obstante, me remito a lo ya expresado en cuanto a las notables diferencias constatables entre el subsidio no contributivo y la prestación de RAI. Tras la derogación de la LBE sí sería correcto, desde una perspectiva de jerarquía normativa—que el Real Decreto 3/2004 incida en el ámbito subjetivo de la colaboración social, cuya regulación se encuentra fun-



Además de la objeción técnica señalada, cabe destacar que los trabajos de colaboración social tienen una duración que no podrá exceder de la que falte al trabajador para percibir la prestación o subsidio (art.38.1 b) RD 1445/1982). Por lo tanto, tales acciones pueden tener una duración muy limitada en el caso de perceptores de la RAI ya que como máximo la prestación económica se extenderá hasta los 10 meses.

3.3.2. *Las subvenciones salariales*

La particular apuesta por la inserción se manifiesta además en la posibilidad —francamente ficticia en los términos en que se expresa—de que el trabajador pueda compatibilizar el cobro de la prestación con un trabajo por cuenta ajena durante el tiempo pendiente de percepción (artículo 10.2 RD 945/2002). Como es sabido, la medida opera de modo que el trabajador percibe la prestación económica en su totalidad o en un 50 por 100, pero tal cuantía le es detraída del salario legal o convencional, razón por la cual me parece llamativo que la norma siga refiriéndose a la cuestión utilizando un término —compatible o compatibilidad— que sugiere la existencia de una acumulación de prestación y salario, cuando en realidad la norma no lo permite. Cabe advertir por lo demás, que esta medida no se introdujo en la primera versión de la RAI sino que hizo su aparición en la segunda edición del programa, aprobada mediante el RD 781/2001, si bien los programas de 2002 y 2003-2004 han ampliado y consolidado la medida. A estos efectos, la generalización en el uso de las prestaciones de desempleo como herramienta de política de empleo (Ley 45/2002), vuelve a identificar a la RAI como un excelente y discreto banco de pruebas de la política de empleo estatal. Aunque en este caso concreto se ha de señalar que si bien el artículo 25 del Anteproyecto de Ley de Empleo preveía la generalización de esta técnica, el Proyecto de Ley de Empleo y el texto definitivo de la Ley 56/2003, de Empleo (art. 23.2) han venido a matizar mucho más su entusiasmo⁷¹, lo que

damentalmente en el RD 1445/1982. A este respecto, cabría defender que los programas de colaboración social y sobre todo, su desarrollo reglamentario —RD 1445/1982—han sobrevivido a la derogación de la Ley Básica de Empleo, pudiéndose considerar que cuentan con la cobertura legal de los artículos 23.2 y/o 25.1 de la nueva Ley de Empleo.

⁷¹ Al respecto, ROJO TORRECILLA, E.: «Compatibilidad de trabajo por cuenta ajena y prestaciones por desempleo», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003, pág. 134, trae la cuestión a colación a propósito de las críticas ha suscitado tal medida, prevista en el Anteproyecto de Ley de Empleo (art. 25), y que se reflejaron en el dictamen número 7/2002 del Consejo Económico y Social, *Sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo*, Madrid, 2002, págs. 11 y 12. En lo que concierne al texto definitivo de la Ley de Empleo, su artículo 23.2 es mucho más moderado



estaría en consonancia con el nuevo artículo 228.4 LGSS. El régimen de tal compatibilidad en el caso de la RAI puede resumirse en base a los siguientes elementos (art. 10.2 c] y d] RD 945/2003):

— De una parte, en caso de trabajo por cuenta ajena a tiempo completo e indefinido, durante el tiempo pendiente de percepción, se mantiene una «compatibilidad» íntegra de la prestación económica, lo que constituye una notable singularidad —y también un notable beneficio⁷²— ya que en el caso de trabajadores perceptores del subsidio para mayores de 52 años, la «compatibilidad» se limita en cualquier caso a la mitad del subsidio (disposición transitoria quinta Ley 45/2002). Durante este tiempo, el empleador deberá cotizar por todas las cantidades: la correspondiente al salario efectivamente satisfecho y la correspondiente a la cuantía de RAI, cuya percepción directa conservará el trabajador. Por lo contrario, si el contrato es temporal, el empresario se beneficiará de la mitad de la prestación, pero la duración máxima del beneficio se doblará en el tiempo. En fin, si el contrato es a tiempo parcial, se aplicarán las reglas anteriores según el contrato sea indefinido o temporal; ahora bien, se deducirá del importe de la renta la parte proporcional al tiempo trabajado. En todos los casos el empleador quedará eximido de abonar al trabajador la parte equivalente a la prestación de RAI que siga percibiendo, aunque deberá cotizar por ella.

Desde una perspectiva de fondo, cabe efectuar alguna reflexión a propósito de la legitimidad de la «compatibilidad» entre prestación económica y salario en el caso de la RAI, teniendo en cuenta además, la decidida apuesta por la medida en este particular supuesto. Así, se ha criticado no sin razón el uso de las prestaciones por desempleo como mecanismo de política de empleo ya que, partiendo de que el acceso a las mismas depende de una cotización previa, su utilización como vía de ahorro no parece adecuada; además, el empresario se beneficia de un trabajo que no retribuye. De cualquier modo, sin perjuicio de la censura que tales opciones puedan merecer, en el caso de los programas de RAI tal medida no parece criticable ya que en términos generales el acceso a la prestación está desvinculado de cotizaciones previas. Si la prestación está al servicio de la inserción, difícilmente puede criticarse que luego se utilice para incentivar la contratación de los trabajadores incluidos en el programa. Por mucho que repugne que el empleador se beneficie de una prestación de servicios que no retribuye, las dificultades mostradas por los beneficiarios de la RAI parecen justificar la

señalando que las políticas activas de empleo «se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social».

⁷² Lo que ha llevado a RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», ob. cit., pág. 176, a calificar a los empleadores de «beneficiarios» de la RAI.



medida. En todo caso, cabe recordar los notorios paralelismos que se detectan entre la subvención salarial de los programas de RAI y la colaboración social —RD 1445/1982, de 25 de junio— que por cierto, ha sido incluida en 2003 como una acción adicional de inserción en favor de los perceptores de RAI. A este respecto, como es sabido, en las acciones de colaboración social la entidad beneficiaria de la prestación de servicios, se ahorra como mínimo el pago de una parte de la retribución que correspondería al trabajador desempleado. Asimismo, la colaboración social sería una carga que recae sobre el perceptor de prestaciones, y que derivaría del acceso a la protección por desempleo⁷³, lo que también sería aplicable en el caso de contrataciones de beneficiarios de la RAI. Sin embargo, restan algunas significativas diferencias entre la contratación ordinaria de beneficiarios de la RAI y la colaboración social: así, en aquel caso, el empleador debe cotizar por todos los conceptos y por todas las cuantías —salariales y prestacionales— percibidas por el trabajador, mientras que para el caso de la colaboración social no se ha de cotizar ni por la prestación ni por el complemento «parasalarial» percibido por el colaborador social⁷⁴, salvo la cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional (art. 38.5 RD 1445/1982).

En todo caso, los criterios que regulan la admisión en el programa de RAI, especialmente la ausencia de rentas, excluyen a determinados sujetos de la particular atención ante el empleo dispensada, lo que parece difícilmente conciliable con el principio de la igualdad⁷⁵. Además, el diseño del

⁷³ Así lo expresa LÓPEZ GANDÍA, J.: *Contrato de trabajo y figuras afines*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pág. 22, señala cómo las prestaciones de perceptores por desempleo «se sitúan dentro del modelo clásico de la carga correspondiente a una contraprestación social y constituyen una obligación ligada al derecho a la prestación de desempleo».

⁷⁴ Recuérdese que la entidad beneficiaria de la actividad del colaborador deberá completar la prestación o el subsidio correspondiente hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviese percibiendo o que hubiere agotado antes de cobrar el subsidio, lo que por cierto, no es aplicable a la RAI en una parte de los casos; en concreto, cuando se haya accedido a la RAI desde la inactividad. De todos modos, la norma ofrece la solución alternativa: se garantizará el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento (art. 38.4 RD 1445/1982).

⁷⁵ En términos generales, la consideración de la condición de perceptor de prestaciones por desempleo para fomentar el empleo, sea cual sea la vía utilizada, genera dudas respecto al derecho a la igualdad en el acceso al empleo. Al respecto, para la Ley 45/2002, expresa estas reticencias ROJO TORRECILLA, E.: «Compatibilidad de trabajo...», ob. cit. pág. 140. Una visión crítica de tal opción en la Ley 42/1994 en ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Nota en torno a la constitucionalidad de las políticas de fomento del empleo de los trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo», en Martínez Abascal, V.A. (coordinador): *Política de empleo y protección social*, Tarragona, Facultat de Ciències Jurídiques/Universitat Rovira i Virgili, pág. 337. En general ante el artículo 25 del Anteproyecto de Ley de Empleo: CES: *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo*, cit. pág. 12. En igual sentido resalta estos riesgos RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La nueva renta...», ob. cit. pág. 10.



programa debiera evitar actitudes grotescas de empleadores ávidos de contratar trabajadores con un largo periodo pendiente de percepción. Por ello, como mínimo, habría sido más conveniente garantizar el incentivo durante un espacio temporal determinado, en lugar de hacerlo depender del tiempo pendiente de cobro. De todos modos, por todo lo apuntado, no se me antoja conveniente la generalización de esta singular subvención salarial, sin perjuicio de que su extensión a través de la Ley 45/2002 a los perceptores del subsidio de mayores de 52 años, pueda ser el preludio de todo lo contrario.

Otro elemento problemático evitado en los programas de 2002 y 2003-2004 es la acumulación abusiva de beneficios de empleo, lo que ha llevado al programa para 2003-2004 a la prohibición de mantener la percepción de la RAI en el caso de «contratos de inserción u otros subvencionados por el Instituto Nacional de Empleo» (art.10.1 d] RD 945/2003). A este respecto, se ha de señalar que la medida es obligada, ya que sería inaceptable acumular los beneficios de la RAI a las bonificaciones y subvención del RD 1451/1983, de 11 de mayo, sobre empleo selectivo y medidas de fomento del empleo de minusválidos⁷⁶; otro tanto cabe señalar respecto de los contratos de inserción⁷⁷. Es más, creo que debiera haberse ido más lejos todavía y haber establecido la prohibición de acceder a la subvención salarial cuando alguna disposición autonómica subvencione la contratación en determinados niveles.

En otro orden de cosas, también parece resaltable que los programas hayan apostado de un modo creciente por el autoempleo, lo que se traduce en una generosa compatibilización de la RAI con la actividad desarrollada por cuenta propia. No en vano, desde el programa inicial (RD 236/2000) en que se autorizaba la compatibilización de la renta con tres meses de actividad por cuenta propia, se ha pasado a aceptar su compatibilización con carácter general (art. 10.2 b] RD 945/2003) y sin límites temporales⁷⁸. Ciertamente, tal entusiasmo no se ha traducido en grandes resultados pero sí en alguna señal positiva, al menos en apariencia Así, partiendo de las cifras

⁷⁶ Obsérvese que en tal caso sería harto grotesco acumular las ayudas previstas a la inserción de perceptores de RAI con una subvención de 3906'60 euros y unas bonificaciones —mínimas— permanentes de entre el 70 y el 90 por 100 sobre el conjunto de las cuotas patronales a la Seguridad Social (RD 1451/1983)

⁷⁷ A estos efectos, las subvenciones salariales de los contratos de inserción ascienden a la base mínima del grupo de cotización al que corresponda la categoría profesional desempeñada por el trabajador, así como los complementos salariales de residencia reglamentariamente establecidos. Además, las empresas quedarán exentas del pago de las cuotas a la Seguridad Social por dichos salarios (art. 15.1 d] TRLET).

⁷⁸ Nótese que, en todo caso, que en todos los programas aprobados la prestación se percibe durante un periodo máximo de 10 mensualidades (art. 5.1 RD 945/2003).



correspondientes a 2001⁷⁹, de un total de 2127 perceptores de la RAI colocados, 41 lo hicieron por cuenta propia⁸⁰, lo que supone un porcentaje de autoempleo cercano al 2 por 100 y superior al del 0'9 y 1 por 100⁸¹ de, respectivamente, los perceptores de la prestación y del subsidio. Además, si tenemos en cuenta que la tasa de inserción de los perceptores de RAI es notablemente más baja (*vid infra* punto 4) estos datos adquieren mayor relevancia ya que la tasa de autoempleo de un 2 por 100 debería ajustarse al alza.

3.3.3. *Bonificaciones por la contratación de trabajadores perceptores de RAI*

En último término cabe recordar que la decidida incentivación del empleo de los trabajadores incluidos en la RAI se remacha mediante el establecimiento de bonificaciones a las cuotas patronales a la Seguridad Social por contingencias comunes, unas bonificaciones que han acabado estabilizándose con una notable coherencia, tras algunos tropiezos iniciales. Así, en lo concerniente a los beneficiarios de la RAI en su primera versión (RD 236/2000), lo sorpresivo de su aprobación comportó que no hubiese referencia específica alguna en el programa de fomento de empleo de 2000, lo que implicaba la aplicación de las bonificaciones previstas para los trabajadores mayores de 45 años, circunstancia que se prolongó hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, en el que se establecieron unas bonificaciones específicas pero de escaso interés desde una perspectiva comparativa con otros supuestos⁸².

Finalmente, la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo (disposición final primera), ha dado lugar a un modelo coherente y «com-

⁷⁹ Se advierte que se han tomado las cifras de 2001 porque las de 2002 no reflejan de modo fiel la evolución de los beneficiarios, al haber accedido a los mismos los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, excluidos posteriormente en el programa para 2003. Asimismo, respecto a las cifras de 2003, en el momento de redactarse estas líneas no se ha podido acceder a las mismas.

⁸⁰ MTAS: *Anuario de Estadísticas Laborales*, 2001 PRD-10. Bajas de Beneficiarios, según clase de prestación, por causa de baja.

⁸¹ *Ibidem*, PRD-10, se dan los siguientes datos: en el caso de perceptores de la prestación, de un total de 1.081.980 altas por colocación, se constatan 9910 colocaciones por cuenta propia. Para los beneficiarios del subsidio, de un total de 321.553 altas por colocación, un total de 3.199 lo son por el desarrollo de actividad por cuenta propia.

⁸² La bonificación específica se estableció en un 65 por ciento de las cuotas empresariales por contingencias comunes durante dos años. El problema, posteriormente enmendado, estaba en que en su conjunto tales bonificaciones no eran tan beneficiosas como las previstas para trabajadores mayores de 45 o de 55 años, que se prolongaban —y se prolongan— durante toda la vida del contrato, lo que las hacía notablemente más atractivas.



petitivo» —aunque algo atropellado en su génesis⁸³— de bonificaciones, que se ha mantenido sin modificaciones en los programas de fomento de empleo vigentes para 2003 (art. 47 de la Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) y 2004 (art. 44 de la Ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)⁸⁴. De este modo, para las contrataciones⁸⁵ realizadas en 2003 y 2004 el sistema de bonificaciones prevé una interesante división entre subcolectivos:

a) De una parte, la bonificación básica a aplicar sobre las cuotas patronales por contingencias comunes es del 65 por 100 durante los dos primeros años de contratación.

b) Ahora bien, cuando las personas contratadas sean mayores de 45 años, a las anteriores bonificaciones sucederán, tras los dos primeros años de contratación, otras de carácter permanente en un volumen del 45 por 100. Asimismo, si las personas contratadas fuesen mayores de 55 años, tras los dos primeros años de contratación, se tendrá derecho a otras bonificaciones permanentes del 50 por 100 hasta que se alcance la edad de 65 años.

En cualquier caso, cabe advertir que va a ser difícil que el empleador se beneficie al completo y en un primer momento de esas bonificaciones si tenemos en cuenta que las mismas serán incompatibles —parcial o totalmente— cuando, en concurrencia con otras medidas de apoyo público establecidas para la misma finalidad —en este caso, las subvenciones salariales previstas *ad hoc*— superen el 60 por 100 del coste salarial anual del contrato que se bonifica (punto seis del programa de fomento de empleo para 2004). Parece lógico pensar que si la retribución salarial es modesta, la suma de la cuantía de la RAI y la bonificación a las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, superará el 60 por 100 de los costes empresariales en cómputo anual.

Por otra parte, debe recordarse que en la contratación de determinados subcolectivos de perceptores de la RAI sería posible la aplicación de otra

⁸³ RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales», ob. cit. págs. 176-177 subraya cómo la precipitación en las reformas introducidas mediante el Real Decreto-Ley 5/2002, llevó a limitar la reforma de las bonificaciones a las contrataciones de beneficiarios de la RAI efectuadas por trabajadores autónomos, una disfunción superada mediante la Ley 53/2002, de acompañamiento.

⁸⁴ A este respecto, los incentivos reflejan la estabilidad general de estos programas, lo que ha llevado a MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «“Más acá y más allá...”», ob. cit., pág. 61, a señalar en referencia al programa para 2004 que «resulta evidente la escasa originalidad que, como venimos poniendo de manifiesto, presenta en relación a aquellos que lo han venido precediendo en el tiempo».

⁸⁵ Recuérdese, no obstante, que las bonificaciones no se limitan a las contrataciones laborales, ya que aquéllas se prevén para cooperativas y sociedades laborales que incorporen como socios trabajadores o de trabajo, entre otros, a beneficiarios de la RAI, siempre que se haya optado por un régimen de Seguridad Social de trabajadores por cuenta ajena.



disposiciones normativas más beneficiosas. Este será el caso, por ejemplo, de las bonificaciones previstas por la contratación de trabajadores con discapacidad, reguladas en el RD 1451/1983, a las que me he referido con anterioridad⁸⁶. Por el contrario, para el caso de las personas víctimas de la violencia doméstica, las bonificaciones previstas con carácter general —65 por 100 de las cuotas patronales por contingencias comunes durante 24 meses⁸⁷— no superan a las establecidas para incentivar la contratación de perceptores de RAI.

Finalmente, el vigente programa de fomento de empleo parece indicar que las bonificaciones son únicamente de aplicación en el caso de contratación indefinida de perceptores de la RAI. De todos modos, considero necesario reflexionar a propósito de la conveniencia de que las bonificaciones a la contratación temporal, fundada en una situación de exclusión social debidamente acreditada por los Servicios Sociales competentes (punto 1.3 del artículo Uno del programa para 2004), pudiese alcanzar a los perceptores de la RAI. En este sentido, da la impresión de que los perceptores de la RAI podrían encajar en el supuesto de «Perceptores de rentas mínimas de inserción o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma» ya que, si partimos de la premisa de que la RAI es una prestación asimilable a una renta mínima autonómica, parecería razonable incluir a los beneficiarios de la RAI entre los candidatos a generar bonificaciones en caso de contratación temporal. Además, debe atenderse a que el supuesto no daría lugar a abuso alguno ya que la percepción de rentas mínimas o prestaciones análogas no constituye una presunción *iuris et de iure* de situación de exclusión, sino que ésta deberá acreditarse por los Servicios Sociales competentes⁸⁸.

En lo concerniente a la conveniencia de bonificar la contratación temporal, creo que tal posibilidad es aceptable ya que, sin perjuicio de que sería mejor un contrato estable⁸⁹, la experiencia de mercado de trabajo es de

⁸⁶ Atiéndase a que este no es propiamente un supuesto encuadrable en el punto 4 del programa de fomento de empleo para 2003, ya que la regulación de incompatibilidades se establece entre supuestos regulados y previstos en el programa de fomento de empleo.

⁸⁷ Se trataría de las bonificaciones aplicables cuando la persona víctima de la violencia doméstica no procede del programa de RAI.

⁸⁸ Señala este aspecto en relación con el programa de fomento de empleo para 2000, ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: «Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, a favor del empleo estable», en Martínez Abascal, V.A. (Coordinador): *Presente y futuro de la contratación laboral y de las pensiones*, Granada, Comares, 2000, pág. 110

⁸⁹ A este respecto, ROJO TORRECILLA, E.: «Compatibilidad de trabajo...», ob. cit., pág. 134, se muestra crítico con el retorno a las bonificaciones por la contratación temporal de trabajadores de edad.



gran interés para estos colectivos⁹⁰. En cualquier caso, la opción interpretativa propuesta adolece de falta de solidez ya que el redactado del supuesto parece sugerir que las «rentas mínimas» o las prestaciones de «igual o similar naturaleza» deben ser autonómicas; de lo contrario, no se entendería la referencia del programa a la denominación «adoptada en cada Comunidad Autónoma». En fin, sin perjuicio de asumirse tales problemas interpretativos, considero que lo más razonable sería incluir a los perceptores de la RAI entre los colectivos de personas que, acreditada su situación de exclusión social, viesan reforzada su contratación temporal mediante unas bonificaciones del 65 por 100 de las cuotas empresariales por contingencias comunes durante dos años.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Tras haber destacado algunos aspectos técnicos de los programas habidos hasta el presente, de los escasos datos con que se cuenta⁹¹, cabe resaltar que sin duda, el número de beneficiarios ha sido muy bajo. En concreto, en promedio anual figuran 3966 para el programa de 2000, 7752 para el de 2001 y, en fin, en torno a 51.000 en el programa de 2002, con el matiz en este último caso, de que incide en el crecimiento de beneficiarios la ampliación un tanto flexible —y ya corregida— de los trabajadores excluidos de la protección por desempleo de Régimen Especial Agrario. En este sentido, se ha apuntado la conveniencia de favorecer el acceso a la RAI de todos los beneficiarios potenciales, que parecen ser mucho más numerosos de los que finalmente acceden a los programas⁹². En todo caso, la comparación con los beneficiarios de otras prestaciones es francamente apabullante: piénsese que el promedio de perceptores de prestaciones de desempleo en 2000 fue de 446.678 personas, cifra que se elevó a 501.258 en 2001⁹³.

⁹⁰ Una tesis defendida en mi trabajo «Comunidades autónomas y fomento del empleo de perceptores de renta mínima de inserción», *Relaciones Laborales* núm. 18, 1997.

⁹¹ Como se ha señalado con anterioridad, en el momento de redactarse estas líneas no se cuenta con datos detallados de 2003 y los referentes a 2002, que sí están disponibles, no son demasiado fiables los efectos de este comentario ya que a lo largo de 2002 buena parte de los beneficiarios de RAI fueron trabajadores eventuales agrarios de Extremadura y Andalucía, personas que a mi juicio no encajan en el perfil típico de beneficiario de la RAI. En todo caso, me remito a las reflexiones vertidas al inicio de este artículo.

⁹² Así lo expresa MOLINA NAVARRETE, C.: «Las “rentas activas de inserción”...», ob. cit. pág. 163, al apuntar que para el programa de 2001, apenas habían accedido al mismo un 12 por 100 de los potenciales beneficiarios. Añado yo que probablemente algunos de ellos han permanecido en las rentas autonómicas por ignorancia o por desidia.

⁹³ Fuente: MTAS: *Boletín de Estadísticas Laborales*, 3/2003, PRD-1, Beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación y tasas de cobertura de desempleo.



Más allá del elemento cuantitativo parece interesante destacar algunos elementos cualitativos que se deducen de los datos facilitados por la administración. Así, las cifras globales de alta por colocación —por cuenta ajena y por cuenta propia— son bastante decepcionantes. De este modo, las cifras del año 2001 ⁹⁴ indican que de un total de 13.976 beneficiarios, sólo se insertaron un total de 2127; es decir, un 15'21 por 100 de los mismos. Se trata de una cifra que pone en evidencia las carencias formativas y de experiencia de mercado de trabajo de los beneficiarios del programa ya que, en contraposición, el porcentaje de baja por colocación es mucho más elevado en el caso de perceptores de subsidios y prestaciones por desempleo; respectivamente, de un 58'07 y de un 36'50 por 100 ⁹⁵.

En cualquier caso, más allá del intrínseco valor de esta figura para los colectivos a quien se dirige, la RAI ha tenido la utilidad de permitir experimentar técnicas y soluciones que en un momento posterior pueden y en algunos casos deben ser aprovechadas en políticas de mayor alcance. Algo de todo ello ha quedado reflejado en el trabajo realizado. Asimismo, se me antoja interesante que la política de empleo estatal dirija su atención a colectivos tradicionalmente ausentes de su interés ya que, posiblemente, la atención al empleo y a la protección social desde una prestación de Seguridad Social implica un tratamiento más normalizado y menos estigmatizante que el de las rentas autonómicas. Ahora bien, si el balance es positivo para la administración, debiera plantearse la posibilidad de que en un futuro próximo la prestación económica y las acciones de apoyo al empleo tengan carácter estable ⁹⁶. A este respecto, el alcance temporal del programa de RAI para 2004 aparece como la antesala de su consolidación como incentivo permanente. En relación con programas anteriores el cambio es sustancial ya que la posibilidad de acogerse al programa se extiende desde el día 11 de enero hasta el 31 de diciembre de 2004, sin perjuicio de que «las acciones y percepciones derivadas de éste puedan realizarse, concluirse o percibirse con posterioridad a esa fecha» (punto 2 de la disposición final primera del RD 3/2004). A este respecto, la disposición final segunda del RD 3/2004 ⁹⁷ va

⁹⁴ No se han tenido en cuenta las cifras correspondientes a 2002 porque en ellas no se contemplan de modo diferenciado a los perceptores provenientes del desempleo agrario.

⁹⁵ Fuente: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*, 2001, PRD-10. Bajas de beneficiarios según clase de prestación, por causa de la baja.

⁹⁶ En el mismo sentido, MOLINA NAVARRETE, C.: «Las «rentas activas de inserción»...», ob. cit., pág. 170.

⁹⁷ Curiosamente, esta disposición señala que el Gobierno podrá prorrogar el programa para 2003 (RD 945/2003) en futuros ejercicios, de lo que cabe intuir un respaldo al formato del programa para 2003. Ahora bien, no parece que tal disposición final fuese necesaria ya que a mi modesto entender, el Gobierno puede hacer lo que estime oportuno sin necesidad de tal disposición.



en la línea, tal vez innecesaria, de facilitar la consolidación del programa en su formato de 2003-2004.

Finalmente, subrayar que la aplicación de las soluciones puestas en marcha en la RAI a otras situaciones exige, a mi juicio, una reflexión sosegada sobre su necesidad, eventual eficacia y las posibilidades de ejecución por los servicios públicos de colocación o entidades colaboradoras.