

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN: EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESEMPLEO*

Carmen Viqueira Pérez**

Universidad de Alicante

SUMARIO: 1. Exclusión social y desempleo. –2. La insuficiencia del sistema de protección y su posible mejora. 2.1. Periodo de carencia y duración de la prestación. 2.2. Prestación de trabajo y protección. 2.3. El pago único de la prestación. –3. El “tercer nivel” de la protección y los programas extraordinarios: RAI; PREPARA y Programa Extraordinario de activación para el empleo. –4. Desempleados sin protección: la renta básica.

RESUMEN

El empleo es el pilar central de la inclusión y su reverso, el desempleo, un elemento asociado a la pobreza y a la exclusión social. Por eso, cuando se trata de evaluar la eficacia del sistema de protección social ante las situaciones de vulnerabilidad y exclusión buena parte de la respuesta viene de la mano de la suficiencia del sistema frente a las situaciones de desempleo y tiene que ver con la protección existente y también con la que falta: esto es, con el efecto excluyente del modelo de protección, con sus clamorosas lagunas y con el desolador panorama que se abre paso allí donde la protección ya no alcanza. El modelo de protección por desempleo (esencialmente contributivo) resulta insuficiente cuando el desempleo alcanza un gran porcentaje de la población activa y adquiere carácter intermitente para un número creciente de trabajadores con posiciones precarias en el mercado. El trabajo trata de analizar las deficiencias más notables, propone algunas alternativas de cara a la modificación del sistema y aboga por el establecimiento de una prestación de “renta mínima” que unifique el fragmentado y desigual panorama de los salarios sociales que otorgan las CCAA.

ABSTRACT

Employment is the main pillar of inclusion and its reverse, unemployment, an element linked to poverty and social exclusion. So when it comes to assessing the effectiveness of the social protection system in situations of vulnerability and exclusion, part of the answer concerns the

* Recibido el 16/02/2015, aceptado el 25/06/2015

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

system's efficacy to address unemployment and has to do with the existing protection and also with the missing one: that is, the exclusions derived from our model of protection model, with its major gaps and the bleak view that steps in where protection is no longer enough. The unemployment protection model (essentially contributory) is insufficient when unemployment reaches a large percentage of the workforce and turns intermittent for a growing number of workers with a precarious position in the market. This paper focus on the most notable deficiencies, proposes some alternatives aimed at modifying the system and claims for the establishment of a "minimum income" to unify the fragmented and uneven landscape shown by the social wages granted by the Autonomous Regions.

Palabras clave: Desempleo. Exclusión social. Protección.

Key words: Unemployment. Social exclusion. Protection.

1. EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESEMPLEO

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (en el periodo 2013-2016)¹ señala al empleo como condición necesaria para tener oportunidades en la vida y, por eso, afirma que el empleo es el pilar central de la inclusión y su reverso, el desempleo, un elemento asociado a la pobreza y a la exclusión².

La afirmación, por manida, no deja de ser cierta y, partiendo de esta base, cuando uno se pregunta acerca de la eficacia del sistema de protección ante las situaciones de vulnerabilidad y exclusión buena parte de la respuesta viene de la mano de la suficiencia del sistema frente a las situaciones de desempleo y tiene que ver con la protección existente y también con la que falta: esto es, con el efecto excluyente del modelo de protección, con sus clamorosas lagunas y con el desolador panorama que se abre paso allí donde la protección ya no alcanza.

Cualquiera que se haya acercado al estudio de la protección por desempleo sabe que el éxito de un modelo depende de que éste sea el adecuado para el tipo de mercado de trabajo sobre el que actúa y de que cubra suficientemente el tipo de desempleo que ese mercado genera. Ninguna de estas premisas se cumple en el modelo español: ni se cumplía en la norma que le dio forma inicial (Ley de Protección por Desempleo 1984) ni se cumple en la amalgama legislativa que en la actualidad (30 años después) da cuerpo al marco que lo regula.

En efecto, pocas cuestiones han concitado un acuerdo tan pacífico y tan amplio como la referente a la inidoneidad del modelo de protección existente, un modelo –digamos– falsamente mixto en el que –pese a la engañosa nomenclatura de los niveles– abiertamente prima la estructura contributiva. Un modelo que resulta adecuado para hacer frente al desempleo friccional, el estacional y el tecnológico de baja intensidad –porque proporciona cobertura a individuos que ya han trabajado y que protagonizan situaciones de paro no prolongadas– pero que resulta a todas luces insuficiente cuando el desempleo alcanza un gran porcentaje de la población activa y se distingue por la persistencia del riesgo y el carácter intermitente que éste adquiere para un número creciente de trabajadores con posiciones precarias en el mercado.

De entrada y en el mejor de los escenarios, el sistema resulta fallido porque deja inevitablemente excluidos a los demandantes de primer empleo y a los parados de larga duración que agotan toda modalidad de prestación, y es fácil comprender que cuando el escenario dista de

¹ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Puede consultarse en http://www.msssi.gob.es/ssi/familia-infancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

² Una valiosa y detenida reflexión en torno a esta idea la aporta Y. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA en su trabajo "Excluidos sociales: empleo y protección social" en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 59/2005, pág. 171-190

ser bueno –como en los últimos años– las fallas del sistema se advierten con más crudeza y adquieren una dimensión distinta porque esos colectivos a los que estructuralmente no alcanza la protección pasan a tener un significativo peso específico y se muestran de modo visible en el entramado social.

A ello hay que añadir que, desde 1992 –en que se dobló el periodo mínimo de cotización exigido, que pasa de 180 a 360 días– sin prisa pero sin pausa, el criterio contributivo se ha endurecido mucho sin que ello se haya traducido en un paralelo aumento de la protección asistencial (que también ha endurecido alguno de sus requisitos de acceso) sino en un –digamos– deslizamiento de los colectivos excluidos del escalón contributivo por falta de cotización hacia la protección falsamente asistencial, hacia los subsidios contributivos, que son, en realidad, prestación contributiva de baja calidad. El grupo que sufre ese deslizamiento y desciende de escalón es el de los trabajadores temporales que, en la mayoría de las ocasiones, tras finalizar el contrato no habrán generado cotización suficiente para acceder a la protección contributiva de modo que entre un contrato y otro, como la realidad demuestra, o bien accederán a un subsidio contributivo o bien no tendrán protección de ningún tipo, lo que –no hace falta decirlo– les sitúa en una posición de incertidumbre y de pérdida de profesionalidad que no favorece en nada su normal permanencia en el mercado de trabajo.

Si, inevitablemente, quedan fuera de la protección los demandantes de primer empleo y los parados de larga duración y si, además, la deriva de intensificación del elemento contributivo fructifica en un efecto “expulsivo” de los trabajadores temporales, puede decirse que el sistema resulta ser, en realidad, aparentemente protector: protege con cierta intensidad a unos pocos y muy poco a la mayoría.

2. LA INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y SU POSIBLE MEJORA

El panorama que acaba de describirse puede cambiarse, claro está, modificando el sistema de raíz; ya sea convirtiéndolo en un sistema esencialmente asistencial –de modo que el acceso a la protección tenga un ámbito subjetivo más amplio pero vedado a quienes, pese a la situación de desempleo, no demuestren encontrarse en un estado de necesidad real– ya sea introduciendo elementos que contrarresten el peso del criterio contributivo –de modo que la cuantía y/o duración de la prestación dependa del nivel de rentas del desempleado–. Matizaciones importantes al margen y enmarcada la cuestión en un replanteamiento general del sistema, este es –a mi juicio– el camino en el que habría de revisarse la protección por desempleo, pero, dejando a un lado el plano del “deber ser” y moviéndonos en el prosaico terreno de lo posible, también cabe mejorar la eficiencia del sistema adoptando algunas medidas concretas.

Resulta sorprendente haber atravesado un muy largo periodo crisis en la que la destrucción del tejido productivo ha colocado la tasa de desempleo en el 26% sin modificar estructuralmente el sistema de protección por desempleo. Es cierto que el sistema ya ha soportado otras crisis, pero también resulta claro que una convulsión importante del mercado de trabajo (el 26% de paro, lo es) debiera provocar algún ajuste en el sistema de protección que, obviamente, está diseñado para tiempos de bonanza (cuanto menos, relativa). Más allá de la constante llovizna de modificaciones puntuales que caracteriza esta materia, los cambios que ha experimentado la protección por desempleo para afrontar el difícil escenario que –muy rápidamente³– dibuja la crisis puede decirse que han incidido básicamente en dos aspectos: por una parte, se remodela la protección que rodea a los ERE temporales (suspensión contractual o reducción de jornada) con el objetivo de reducir la destrucción del empleo desplazando a otro lugar el respiradero de la crisis, y, por otra parte, en refuerzan los mecanismos de extensión de la cobertura para los parados de larga duración⁴.

³ En el periodo 2008-2011, se destruyen más de dos millones de puestos de trabajo (FUENTE: EPA).

⁴ Sobre las causas y características del desempleo de larga duración puede consultarse S. DE LA RICA y B. ANGHEL “Los parados de larga duración en España en la crisis actual”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 185/2014

Para incentivar el recurso a las medidas de ajuste temporal, como se sabe, se corrigen los dos problemas que tradicionalmente se han identificado como obstáculos fundamentales para que esta vía pudiera constituir una alternativa atractiva frente a las medidas extintivas. El primero de esos problemas concierne al empresario y a su obligación de cotizar a la seguridad social por los trabajadores afectados por el ERE. Y el segundo problema afecta a los trabajadores en la medida en que los días de desempleo consumidos durante el ajuste temporal minoren la posterior protección a la que pudieran tener derecho si el devenir de la empresa hace puerto en la extinción, lo que, lógicamente, puede despertar una cierta reticencia de los trabajadores a aceptar medidas temporales si la situación de la empresa no apunta claramente a su recuperación. A la primera cuestión se da respuesta estableciendo distintas bonificaciones que aligeran la obligación del empresario, en tanto que a la segunda, la que atañe a los trabajadores, pretende ponerse fin con un mecanismo ya conocido: la reposición de la prestación consumida; esto es, anulando el efecto de consumo de prestaciones⁵.

Por su parte, para reforzar los mecanismos de extensión de la protección de los parados de larga duración, se dota de estabilidad al Programa PREPARA (que pasa a ser una medida que se prorroga de forma automática en tanto la tasa de paro supere el 20%) y se establece una nueva medida de parecida naturaleza –mixta– para cuando la ayuda del PREPARA termina: el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo. De este modo, agotada la protección de los tres niveles (contributivo, asistencial y Renta Activa de Inserción) se procura cierta cobertura a quienes continúan en situación de desempleo.

Más allá de la crítica que pueda hacerse acerca de la suficiencia de estas medidas para afrontar con cierta garantía de éxito la atención del extraordinario número de trabajadores en situación de desempleo, la objeción esencial que puede hacerse es que una y otra se implantan muy tarde y nacen, por ello, condenadas a tener una eficacia limitada. Para comprender que ello es así, basta tener en cuenta que las garantías de los ajustes temporales de empleo se implementan (2009) cuando se habían destruido ya casi dos millones de puestos de trabajo⁶; y que se extienden los mecanismos extraordinarios de protección a los parados de larga duración cuando las estadísticas muestran el aumento imparable de los parados que han agotado toda protección y del número de hogares donde ninguno de sus miembros trabaja.

Desafortunadamente, la recuperación de lo perdido llevará su tiempo de modo que aún no ha pasado el momento de proponer algunas medidas que podrían hacer más eficiente la protección, mejorando la situación de los trabajadores temporales y procurando una más fluida relación entre prestación de trabajo y protección por desempleo.

2.1. Periodo de carencia y duración de la prestación.

El primero de los aspectos a revisar, en mi opinión, es el punto de equilibrio entre el periodo de carencia y la duración de la prestación. La duración máxima de la prestación (720 días) es relativamente larga (una de las más extensas de los países de nuestro entorno) en tanto que la duración mínima (120 días) es relativamente breve, sobre todo si se tiene en cuenta que esos 120 días son el fruto de un periodo previo de cotización nada desdeñable (360 días). Si la tónica habitual en nuestro mercado de trabajo fuera el empleo estable e indefinido, el tiempo de cobertura y la carencia requerida podrían considerarse adecuados, pero la realidad dista mucho de ser esa y en el contexto de un mercado de trabajo fuertemente fragmentado (con una tasa de temporalidad del 24%⁷) no es fácil alcanzar los 360 días de cotización necesarios para tener derecho a la prestación mínima.

⁵ Estas medidas se regulan por vez primera en la Ley 27/2009 de Medidas Urgentes para el Mantenimiento del Empleo y la Protección de las Personas Desempleadas y en la Ley 35/2010 de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo.

⁶ Las fuentes oficiales indican que en tres años –desde 2008 a 2011– se destruyeron más de dos millones de puestos de trabajo.

⁷ 23,95% (Fuente INE)

Consecuencia de ello es que, el trabajo temporal conduce, en la mayoría de los casos, al subsidio contributivo, a la protección de baja calidad; lo que es tanto como decir que parte importante de los trabajadores tienen como destino natural el subsidio, no la prestación. Por eso, comparto la opinión de quien mantiene la conveniencia de revisar “a la baja” el periodo mínimo de cotización exigible, volviendo a establecerlo en 180 días, haciéndolo así coincidir con el periodo máximo ordinario del contrato eventual. En paralelo, y como es lógico, desaparecería el subsidio contributivo de 6 meses (que ya no tendría razón de ser) y, como contrapartida, podría procederse a lo que muy ilustrativamente se describe como “achatamiento de la escala” de duración⁸, esto es acortar la duración máxima salvo para los colectivos en riesgo de desempleo de larga duración (mayores de determinada edad) para los que se podría contemplar el mantenimiento de los 720 días de duración máxima de la prestación.

Este nuevo punto de equilibrio incrementaría la calidad de la prestación a la que tendrían acceso los trabajadores temporales –que constituyen el colectivo más expuesto al desempleo– y procuraría una protección un poco equilibrada y más ajustada a la realidad del mercado de trabajo que se protege en el que, como se sabe, el trabajo temporal tiene una presencia importante. Tampoco está de más decir que, en otro plano, esta adecuación de la protección a un mercado en el que parte importante de los trabajadores cumple su carrera profesional con amparo en contratos temporales redundante, también, en un sistema de protección más acorde con el paradigma de la flexiseguridad que, como se sabe, se sostiene sobre el modelo de un trabajador que cambia y rota en el mercado de trabajo y al que ha de ofrecérsele seguridad entre uno y otro empleo⁹.

2.2. Prestación de trabajo y protección

Otra cuestión que, en mi opinión, debe ser objeto de revisión es la relativa a la relación existente entre el desarrollo de un trabajo y la protección por desempleo. Una relación que ya conceptualmente resulta compleja porque quien obtiene protección por no tener empleo, en buena lógica, no puede prestar trabajo, y, al mismo tiempo, si se pretende la reinserción laboral del desempleado, lo conveniente es no apartarle radicalmente del mercado de trabajo mientras se le protege. Al amparo de esta idea, la norma permite que el beneficiario de la prestación pueda prestar trabajo (por cuenta propia o ajena).

Como se sabe, el desarrollo de un trabajo por parte del beneficiario de la protección (sea subsidio o prestación) despliega distintos efectos en función de su duración y también en función de que se trate de un trabajo por cuenta ajena o de un trabajo por cuenta propia. Cuando se trata de un trabajo por cuenta ajena de duración inferior a 12 meses, el desempleado puede, a su finalización, retomar el disfrute de la prestación y conservar las cotizaciones efectuadas para el reconocimiento de un futuro derecho; pero si el trabajo supera los 12 meses el desempleado habrá de optar entre reanudar la prestación inicialmente reconocida o disfrutar la que surge a raíz del nuevo periodo cotizado. De modo que, quien trabaja más de 12 meses siempre pierde algo (lo que resta de la inicial prestación o las cotizaciones que podrían generar la nueva) y es objeto de un trato menos favorable del que se otorga a quien tiene un empleo de breve duración (que nada pierde: retoma el disfrute de la prestación inicial y conserva para un futuro las cotizaciones que el trabajo ha generado), lo que puede tener efectos disuasorios de cara a la permanencia en el empleo y, además, produce en la práctica agravios comparativos nada deseables.

⁸ La idea es de J. Cabeza Pereiro que la plantea y desarrolla con más detenimiento en “La protección por desempleo en el ámbito de la crisis económica”, en “La estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español”, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010, pág. 149-153.

⁹ La vertiente transicional es una sola de las caras de un concepto poliédrico que debe interpretarse de modo extensivo ligado a la adaptabilidad y mantenimiento del empleo. Sobre ello, J. Cabeza Pereiro y M.A. Ballester Pastor “Los presupuestos de la estrategia Europea para el empleo 2020”, en “La estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español”, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010, pág.30-40

Este panorama se convierte en doblemente disuasorio cuando el trabajo se presta por cuenta propia. En este caso, la frontera entre la prestación de trabajo que sólo suspende el disfrute de la prestación y la que puede ocasionar su extinción (24 meses, que se extienden a 60 si se trata de un desempleado menor de 30 años) se sitúa en el doble de la establecida para el trabajo por cuenta ajena pero la situación del desempleado es sensiblemente peor porque, en este caso, las nuevas cotizaciones (correspondientes al trabajo autónomo) no generan derecho a la prestación por desempleo sino a la prestación por “cese de actividad” que procura una protección mucho más débil (en cuantía y duración).

No hace falta decir mucho más para comprender que este régimen de alternancia que establece la norma puede desplegar un efecto disuasorio de cara al mantenimiento del empleo ya que, en tanto que la aceptación de un empleo temporal de duración inferior a 12 meses genera un panorama previsible en el que el desempleado sabe que no perderá nada, la oferta de un empleo indefinido —que puede resultar finalmente estable o finalizar a los 13 meses— da lugar a un contexto de incertidumbre que puede no favorecer su aceptación. Mutatis mutandis, lo mismo cabe decir del distinto panorama que se genera para el desempleado cuando el trabajo prestado lo es por cuenta propia.

Para evitar este efecto adverso, no parece que haya otra solución que la de mantener la posibilidad de reabrir la prestación antigua conservando las nuevas cotizaciones para el reconocimiento de un futuro derecho, sea cual fuere la duración que haya tenido el trabajo y sea cual fuere el régimen en el que se haya prestado. En su caso, podría considerarse la conveniencia de que este régimen se instaurase con carácter coyuntural (mientras la tasa de desempleo superase un determinado umbral) pero, a mi juicio, en tanto se recupera el tejido productivo y el empleo aflora de nuevo, es preciso adoptar medidas que —como la propuesta— flexibilicen al máximo transitar del empleo a la protección.

2.3. El pago único de la prestación

Algo parecido cabe decir con respecto al pago único de la prestación. De un par de años a esta parte es difícil encontrar una norma que en su exposición de motivos no haga alusión a la conveniencia de fomentar el “emprendimiento”¹⁰, pero no siempre la pasión del discurso se corresponde con la efectividad de las medidas articuladas para que el emprendedor se abra paso. El mecanismo del pago único de la prestación es un buen ejemplo de ello.

De entrada, puede advertirse esta falta de aliento en la medida en que, como con frecuencia se ha puesto de manifiesto, tanto el ámbito subjetivo de esta modalidad de disfrute de la prestación como el destino que puede darse a la misma se configuran de modo muy restrictivo (sin que los muchos cambios de regulación que uno y otro aspecto han sufrido hayan supuesto un cambio de orientación en esta constante¹¹) pero es la dinámica del derecho la que evidencia con más claridad la falta de estímulo con que la norma aborda esta opción.

¹⁰ Un término que no tiene para la norma un significado unívoco: emprendedor, como señala A.V. SEMPERE NAVARRO “en ocasiones equivale, sin más, al empresario acogido por doquier en el ordenamiento laboral como sinónimo de empleador; otras veces se acerca a su impronta economicista, vinculándolo al emprendimiento o gestación de nuevas actividades productivas” (*“Emprendedores y reformas laborales” Revista Doctrinal Aranzadi*, nº 8/2013, pág 1.

¹¹ Las reformas operadas en 2012 y 2013 ha tenido cierto sesgo “aperturista” flexibilizando el importe de la prestación que puede destinarse a la nueva actividad (que pasa del 40% al 60%) y estableciendo un régimen más laxo para los desempleados menores de 30 años que, a diferencia del resto de desempleados, podrán dedicar a su autoempleo hasta el 100% de su prestación —también las mujeres desempleadas menores de 35—, podrá destinarlo a una sociedad mercantil o a constitución y puesta en marcha de una entidad (del tipo que sea) sin que resulte necesario —en este caso— que el desempleado desarrolle una actividad profesional en esa entidad. Es claro que este tratamiento específico es deudor de la difícilísima situación de lo que se ha dado en llamar el “empleo juvenil” pero, en la práctica, ello se traduce en un trato menos favorable para los desempleados mayores

En efecto, el desempleado que opta por el pago único lo encomienda todo al éxito de la iniciativa que haya decidido emprender (profesional, de economía social, empresarial) sin que el sistema aliente su decisión de autoemplearse o le preste cobijo en caso de fracasar. Y las dos cosas son necesarias para recompensar la valentía que demuestra quien desplaza la posibilidad de disfrutar mes a mes la prestación y opta por asumir el riesgo de lanzarse al trabajo autónomo en las circunstancias actuales del mercado de trabajo¹². Si para muestra basta un botón, en el plano de las medidas de aliento bien podría prestarse al perceptor del pago único una suerte de –digamos– asistencia técnica por parte de la administración y que, del mismo modo que al desempleado “normal” se le tutela para encontrar un puesto de trabajo, al desempleado que se “autoemplea” se le preste el asesoramiento necesario para evitar el fracaso¹³. Por otro lado, tampoco estaría de más permitir que el desempleado pueda percibir su prestación durante los primeros meses de puesta en marcha de su iniciativa de autoempleo, procurándole una cierta seguridad económica (un cierto respaldo) en tanto llegan los primeros resultados, extendiendo a la generalidad de los desempleados que se “autoemplean” el respaldo que ya existe para los menores de 30 años que inician una actividad por cuenta propia¹⁴.

Alguna cobertura habría también de articularse para cuando el desempleado ha de afrontar el fracaso de su iniciativa. Como se sabe, hasta que se cumpla el periodo que corresponda a la capitalización se entiende que el beneficiario se encuentra en desempleo y, por ello, aunque las cotizaciones generadas durante el desarrollo de la actividad fueran suficientes para ello, no podrá acceder a una nueva prestación por desempleo, ni a una prestación por cese de actividad (que resultan incompatibles). La plasmación de esta idea podría llevarse a cabo estableciendo una medida de garantía que permita que, cuando la actividad fracase en un lapso razonable de tiempo sin culpa del desempleado, pueda éste contar con una reserva de días de prestación (como acontece, *mutatis mutandis*, en el mecanismo de la “reposición del derecho”).

Los tres ejemplos que acaban de verse ilustran cómo algunas modificaciones puntuales (que no menores) podrían adaptar la cobertura que presta el sistema de protección a las particulares características del desempleo actual, logrando así un sistema –cuando menos– más eficiente. Ello no obstante, conviene insistir en la idea –ya anunciada– de que lo que el sistema de protección precisa (y no sólo por lo que a la protección por desempleo respecta) no es el parcheo constante al que el legislador nos tiene acostumbrados sino un replanteamiento general, una revisión que elimine situaciones de sobreprotección y reduzca en lo posible aquellas otras en la que resulta llamativa la falta de protección¹⁵.

de 30 años (35 en algunos aspectos) que, en mi opinión, resulta criticable. Una reflexión sobre ello, con más detenimiento, puede verse en J. CABEZA PEREIRO “El pago único de la prestación por desempleo en el contexto de las políticas de activación”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 1/2014, pág. 232-241.

¹² La ausencia de estímulos encuentra su reflejo en el número de beneficiarios de esta modalidad de prestación que, en inverso paralelo al vaivén de la crisis, tocó techo en 2008 con 164.196 beneficiarios y ha ido paulatinamente descendiendo a medida que la crisis se afianzaba (158.952 -2009-; 153.868 -2010-; 147.467 -2011-; 145.935 -2012-) hasta situarse en 140.389 beneficiarios en 2013 y comenzar a remontar en el año 2014 que se cerró con 144.807 beneficiarios.

Fuente: SEPE http://www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PRD/prd2_top_EXCEL.htm

¹³ Sólo se acuerda el legislador del “asesoramiento” cuando se trata de desempleados menores de 30 años que a su costa podrán obtener el necesario tutelaje ya que podrán dedicar la capitalización al pago de servicios de asesoramiento, formación e información referidos a la actividad que se vaya a emprender.

¹⁴ Es posible compatibilizar la prestación con el trabajo autónomo cuando así lo establezca un programa de fomento del empleo. Actualmente existe un programa que permite compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, por un máximo de 270 días, cuando el beneficiario de la prestación por desempleo sea menor de 30 años en la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia y no tenga trabajadores a su cargo.

¹⁵ Esta tarea ha de ser, necesariamente, de amplio espectro: es urgente colmar las lagunas existentes en la protección por desempleo y en materia de protección a la familia (por poner dos ejemplos llamativos) del mismo modo que es urgente corregir la sobreprotección que, en algunos supuesto, deriva del régimen de la prestación viudedad y de la Invalidez Permanente.

3. EL “TERCER NIVEL” DE LA PROTECCIÓN Y LOS PROGRAMAS EXTRAORDINARIOS.

Para paliar los vacíos de cobertura de la prestación y el subsidio, la norma articula lo que comúnmente se denomina el “tercer nivel” de la cobertura en el que procura protección a través de la Renta Activa de Inserción (RAI), una medida de naturaleza mixta que aúna la ayuda económica al desempleado con medidas activas de inserción en el mercado de trabajo¹⁶. La Renta Activa de Inserción nace con la clara intención de dar abrigo a colectivos de desempleados especialmente desfavorecidos (desempleados de más edad, discapacitados, emigrantes, víctimas de violencia de género... que no alcancen determinado nivel de rentas) que es la misma idea que alienta la aparición de los programas extraordinarios de protección (PRODI, PREPARA¹⁷) que, aunque con carácter temporal y sin formar parte del sistema de protección, ofrecen una cobertura básica a los desempleados que quedan fuera de los tres niveles de protección.

Para situar las cosas en su contexto y dejando al margen la naturaleza y el régimen jurídico (por lo general prolijo) de cada una de estas medidas de protección conviene tener en cuenta que, en el mejor de los casos, la Renta Activa de Inserción procura protección durante 11 meses a razón de un 80% del IPREM y el PREPARA –en su última versión¹⁸– alcanza un máximo de 6 meses y su cuantía es la que da carta de naturaleza a su denominación coloquial como la “ayuda de los 400 euros”.

La existencia de esta extensión extraordinaria y coyuntural del tercer nivel no ha podido evitar que en los últimos años se haya producido un alarmante incremento del porcentaje de parados sin protección¹⁹ y ello explica que el “Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo”²⁰ se hiciera eco de la urgente necesidad de articular fórmulas de protección social para el colectivo de desempleados sin prestación. A mi juicio, más allá de escenificar la resurrección del dialogo social, el acuerdo es un brindis al sol y con ese volátil valor en su texto se acuerda avanzar en “mecanismos coyunturales de protección” de los parados sin protección y se adquiere el compromiso de “ampliar en el mes de octubre los mecanismos de protección ligados a políticas de empleo a los parados de larga duración en situación de especial necesidad”. Esta anunciada ampliación de los mecanismos de protección, aunque con retraso, toma cuerpo en el “Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo”²¹ cuyo contenido fructifica en el recientemente aprobado Programa Extraordinario de Activación para el Empleo²² dirigido a los desempleados de larga duración con cargas familiares²³.

¹⁶ La Renta Activa de Inserción tuvo, en su origen (RD 236/2000), carácter temporal (vigencia anual y condicionada a la existencia de disponibilidades presupuestarias) y sólo adquiere definitiva carta de naturaleza como una modalidad más en la protección frente al desempleo en 2006 (RD 1396/2006). Los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción en 2012 fueron 915.006; en 2013, 934.329; y en 2014, 1.030.440.

¹⁷ El Programa Temporal de Protección e Inserción (PRODI) se regula en el RDL 10/2009. El Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agotan su Protección por Desempleo (PREPARA) se regula en RDL 1/2011.

¹⁸ El programa ha experimentado diversas prórrogas que, desde agosto de 2013, operan automáticamente por periodos de 6 meses en tanto que la tasa de desempleo fuera superior al 20% (conforme a los datos de la Encuesta de Población Activa –EPA–).

¹⁹ En 2014, los datos de la EPA desvelan que sólo un 32,5% de las personas desempleadas cuenta con algún tipo de protección por desempleo (prestación, subsidio o renta activa de inserción).

²⁰ Suscrito entre el Gobierno y los Interlocutores Sociales (CCOO; UGT; CEOE y CEPYME) el 29 de julio de 2014.

²¹ Suscrito entre el Gobierno y los Interlocutores Sociales (CCOO; UGT; CEOE y CEPYME) el 15 de diciembre de 2014.

²² Regulado en el RDL 16/2014, de 19 de diciembre.

²³ En el primer trimestre de 2014, el número de desempleados según tiempo en paro y protección por desempleo, arroja el siguiente resultado (FUENTE: Informe de Coyuntura Económica 2/2014 –Fundación 1º de Mayo– en base a datos del INE. Microdatos de la EPA)

Tiempo en paro	Con prestación	Sin prestación	Total
Menos de 1 año	922.012	1.287.942	2.209.954
Entre 1 y 2 años	435.689	827.178	1.262.867
Entre 2 y 4 años	373.486	1.106.052	1.479.538
4 años o más	196.516	776.484	973.000
TOTAL	1.927.703	3.997.656	5.925.359

El Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PEAE) es también un programa mixto que aúna la ayuda económica con medidas activas de inserción en el mercado de trabajo en el que destacan un par de cuestiones que, aunque en distinto plano, a mi juicio, resultan significativas. Lo primero que merece ser destacado es la deficiencia con la que se regulan las medidas activas de inserción. Aunque reiteradamente se hace alusión a mecanismos que remiten al tratamiento individualizado del desempleado (entrevista individualizada, itinerario individual y personalizado, asignación de un tutor a cada beneficiario²⁴) no existe en la norma rastro alguno de a cuántos desempleados ha de atender cada tutor, y este es un dato crucial porque para que esta orientación del trato personalizado pueda, en efecto, llevarse a cabo y tener cierta perspectiva de éxito será preciso que el tutor pueda realizar la tarea que la norma le encomienda. El hecho de que al desempleado se le asigne un tutor “individual” no significa —obviamente— que cuente con un tutor en exclusiva sino que, por decirlo en pocas palabras, más bien remite a la idea de que tendrá asignado un interlocutor específico a quien dirigirse en los servicios de empleo, y no es preciso hacer acopio de argumentos para decir que el mayor o menor éxito de este “trato directo” dependerá, en buena medida, de la dedicación que el tutor pueda emplear con cada desempleado.

La ayuda económica de acompañamiento se cifra en el 80% del IPREM durante 6 meses; se mantiene el cómputo familiar de la renta (lo que puede ser muy razonable pero tiene unos evidentes efectos de género que habría que tratar de evitar); y también el tradicional régimen de compatibilidades e incompatibilidades en el que se registra una peculiar novedad.

La novedad afecta al régimen de concurrencia establecido entre la percepción de la ayuda y la realización de un trabajo que no se resuelve en términos de inapelable incompatibilidad sino mediante la técnica de permitir que el empresario descuente esta ayuda de la cuantía del salario (durante un máximo de cinco meses) de modo que, como la propia Exposición de Motivos

²⁴ La dicción del art. 6, regulador del “Desarrollo del programa en materia de activación para el empleo” establece lo siguiente

“1. El programa tendrá por objeto la activación y la inserción laboral de sus beneficiarios y se podrá acceder al mismo una sola vez.

2. Con carácter previo a la admisión en el programa, el Servicio Público de Empleo competente asignará al beneficiario un tutor individual que elaborará el itinerario individual y personalizado de empleo en el plazo de un mes desde la solicitud de la admisión al programa, a partir de una entrevista individualizada que permita realizar un diagnóstico previo del perfil del trabajador.

3. El tutor será el responsable de la elaboración, en su caso, y seguimiento del itinerario, de proponer las medidas de activación necesarias para posibilitar la inserción laboral del trabajador, así como del control de las restantes obligaciones adquiridas en el compromiso de actividad. En particular, el tutor será el encargado de gestionar los servicios y programas de orientación e intermediación y de formación profesional necesaria para la inserción laboral, así como de realizar un seguimiento individualizado de las colocaciones que se produzcan durante la vigencia del programa. El beneficiario deberá comunicar al tutor las posibles contrataciones que realice conforme a la compatibilidad prevista en el artículo 8.

4. La información relativa a los servicios o programas que configuren el itinerario individual y personalizado de empleo se deben recoger en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo en el plazo máximo de un mes desde que se hubieran iniciado.

5. Las medidas de activación tendrán en cuenta las tendencias actuales del mercado de trabajo y las necesidades formativas del beneficiario. Asimismo deberán contemplar la atención a las empresas, sus necesidades de contratación, el tipo de perfiles profesionales que precisen, la búsqueda y propuesta de candidatos mediante sondeos entre los participantes en el programa, y el seguimiento de las contrataciones realizadas.

6. Los Servicios Públicos de Empleo comunicarán al Servicio Público de Empleo Estatal:

a) La identidad del tutor individual que se asigne al solicitante del programa, los itinerarios que se elaboren, y las colocaciones que se realicen durante la vigencia de los itinerarios, así como su seguimiento. Los itinerarios deberán ser comunicados inmediatamente después de su elaboración.

b) El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas en el momento de la solicitud de incorporación al programa, así como del mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo, la participación efectiva en el itinerario individual y personalizado de empleo y la búsqueda activa de empleo”.

señala “se establece una excepción legal a lo previsto con carácter general en la normativa laboral en cuanto a la obligación empresarial de abonar íntegramente el salario correspondiente”²⁵. Esta excepcional posibilidad se justifica en la idea de que puede actuar eficazmente en la inserción y contratación del colectivo que ampara el Programa de Activación (desempleados de larga duración con cargas familiares) de modo que será interesante verificar la eficacia de esta medida no sólo de cara a la inserción de los desempleados (poco dudosa, a mi juicio, en la medida en que no deja de ser una subvención a la contratación) sino, muy especialmente, de cara a la contratación, esto es, al mantenimiento del empleo tras la inserción –cumplido el periodo máximo de cinco meses–.

4. DESEMPLEADOS SIN PROTECCIÓN: LA RENTA BÁSICA

Agotada la cobertura del tercer nivel de protección y de sus programas extraordinarios de extensión de la cobertura, al desempleado de larga duración sólo le asiste la Renta Social de su CCAA, un tan heterogéneo elenco de prestaciones sociales que, de entrada, ya obliga a buscar una denominación común que permita nombrarlas sin tener que referirse a sus 17 títulos²⁶.

La variedad en la denominación es fiel reflejo de la variedad del régimen jurídico con que cada CCAA (amparada en la asunción de competencias en materia de asistencia social) ha dotado a esta prestación que, dependiendo de la localidad de residencia del parado, podrá ser reclamada como derecho subjetivo o sólo en la medida en que existan fondos para ello, tendrá mayor o menor duración²⁷ y proporcionará una mayor o menor ayuda económica²⁸ resultando de ello un llamativo y nada deseable panorama de trato desigual.

²⁵ Es el artículo 8 el que regula esta excepcional posibilidad que asiste a la empresa: “Una vez admitido en el programa, la ayuda económica será compatible con: a) Las ayudas de cualquier naturaleza que se pudieran obtener por la asistencia a acciones de formación profesional para el empleo. b) El trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial y de duración indefinida o temporal, hasta un máximo de cinco meses, siempre que el mismo se desarrolle en empresas o entidades que no formen parte del sector público, de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. 2. En el supuesto previsto en el apartado 1.b) el trabajador mantendrá la percepción de la ayuda económica durante la vigencia del contrato por el tiempo que le reste por percibir aquella hasta un máximo de cinco meses.

Durante este tiempo, el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponda percibir al trabajador legal o convencionalmente. En el supuesto de contratación a tiempo parcial, la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario será proporcional al tiempo efectivamente trabajado. No obstante lo anterior, el salario a tener en cuenta a efectos del cálculo tanto de indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo como de bases de cotización a la Seguridad Social será el que, legal o convencionalmente, correspondiera al trabajador. Para la aplicación de la compatibilidad, el trabajador deberá presentar ante la empresa un documento acreditativo del periodo y cuantía de la ayuda económica reconocida, siendo válida a estos efectos la resolución adoptada por el Servicio Público de Empleo Estatal reconociendo la admisión al programa y el pago de la ayuda. 3. A esta contratación, le serán de aplicación las bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social que correspondan según la regulación vigente siempre que el contrato celebrado cumpla los requisitos establecidos en cada caso. No obstante, la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario, en concurrencia con medidas de apoyo público distintas de las citadas bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, no podrá superar el 80 % del coste salarial anual correspondiente al contrato que se hubiera formalizado, sin incluir las cuotas a la Seguridad Social. En el caso de extinción del contrato antes de finalizar la participación del beneficiario en el programa, y siempre que no se reúnan los requisitos de acceso a una prestación contributiva o subsidio por desempleo, el trabajador deberá comunicar la citada extinción del contrato a la oficina de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal dentro de los quince días siguientes a la misma, y reactivar el compromiso de actividad para mantener la participación en el programa y la percepción por el tiempo que reste de la ayuda económica de acompañamiento”.

²⁶ Renta de inserción; Renta básica; Ingreso mínimo de Solidaridad; Salario Básico, Ingreso Aragonés de Inserción; Renta Garantizada de Ciudadanía, Ingreso Melillense de Integración...

²⁷ 6 meses en Andalucía, 12 en Aragón, 24 en el País Vasco, ilimitada en Asturias (Informe de Rentas Mínimas 2012 –último publicado– Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad).

²⁸ Entre los 372 euros de máximo en La Rioja y los 962 euros de Navarra (Informe de Rentas Mínimas 2012 –último publicado– Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad).

De las rentas básicas (o sociales o rentas mínimas de inserción) dependen hoy por hoy más de medio millón de personas (556.857 en 2012, datos oficiales del Ministerio competente) de modo que constituyen un medio importante de rescate de quienes van quedando desprotegidos²⁹. Esta es la razón que explica que en el Acuerdo tripartito³⁰ se anuncie un propósito, ya avanzado en un reciente informe del CES y en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del reino de España 2013-2016³¹, que alienta a la “reubicación” y “redefinición” de las Rentas Mínimas de Inserción (en adelante RMI) con el objetivo de “garantizar la cobertura a todas las personas que se encuentran en situación merecedora de protección”.

Las RMI constituyen el último eslabón de la cadena de protección. Hoy por hoy su tasa de cobertura ronda el 6% de la población en situación de pobreza monetaria³² (en su mayoría mujeres) y, a medida que avanza la crisis, se hace cada vez más evidente su insuficiencia para hacer frente a la persistencia de altos niveles de desempleo de larga duración como lo demuestra el hecho del creciente trasvase de solicitudes a entidades del tercer sector (como, por ejemplo, Cáritas)³³. A ello ha de añadirse que el panorama no apunta a mejorar porque, por un lado, los fondos destinados a su sostenimiento lejos de aumentar han sufrido el efecto del compromiso de las CCAA de reducir el déficit; y, por otro lado, porque la insuficiencia de la cobertura del RMI no deviene sólo de la falta de aliento económico sino también de su propia configuración que adolece de deficiencias estructurales importantes (basta, en este sentido, decir que estas prestaciones en ocasiones no tienen garantía de permanencia en el tiempo –son coyunturales–, los requisitos de acceso son distintos en cada CCAA, dentro de ellas pueden variar de un año a otro....)

Todo esto explica que el Acuerdo, el informe del CES y el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 hagan hincapié en la necesidad de revisar el actual modelo de rentas mínimas y que pueda decirse, con CRUZ, que “todo está llamando a la aprobación de una Ley Estatal que regule las condiciones básicas de esta garantía de rentas mínimas, homogeneizando lo imprescindible, dando estabilidad a la actuación de las CCAA y garantizando la financiación estatal”.

La esencia de estas “nuevas” RMI se dibuja a trazo muy grueso en el Plan Nacional de Inclusión que propone la configuración de una prestación de garantía de rentas (un derecho subjetivo, por tanto) que proporcione un adecuado nivel de cobertura y cuya percepción resulte compatible con “empleos de baja remuneración”. Esta idea de compatibilidad –que aparece cada vez con más frecuencia y que es la que da cuerpo al mantra de que hay que lograr “trabajar siempre sea rentable”– sin duda es fruto de la aparición de los denominados “trabajadores pobres”: aquellos que pese a tener trabajo viven por debajo del umbral de la pobreza y que el INE cifraba recientemente en el 12% –millón y medio de personas–³⁴. En este registro se mueve la

²⁹ El incremento de beneficiarios entre 2008 y 2012 fue del 59% (Informe de Rentas Mínimas 2012; Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad).

³⁰ Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo; suscrito entre el Gobierno y los Interlocutores Sociales (CCOO; UGT; CEOE y CEPYME) el 29 de julio de 2014. Puede consultarse en: http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Documento%20Acuerdo%2029%20de%20julio_DEFINITIVO.pdf

³¹ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Puede consultarse en http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

³² En 2012, 10.393.644 personas, según el “Informe sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 65 años de edad” Consejo Económico y Social (2014). Puede consultarse en <http://www.ces.es/documents/10180/1558369/Inf0214.pdf>

³³ Sobre el papel del tercer sector en el sistema de protección social, reflexiona con detenimiento el interesante trabajo de V. MARBÁN GALLEGU y G. RODRIGUEZ CABERO “Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar” en “Presupuesto y Gasto Público” 71/2013, pág 61-82

³⁴ Son trabajadores pobres los que perciben globalmente cantidades inferiores al SMI. Se han duplicado en los últimos 10 años

compatibilidad que se establece en el Programa de Activación para el Empleo que –como ya se ha visto– permite, cuando el desempleado beneficiario de la ayuda es contratado, que el empresario descuente la cuantía de la ayuda de la cuantía del salario (durante un máximo de cinco meses).

Llegados a este punto se abren paso, inevitablemente, dos preguntas: Una, cómo articular esta prestación de garantía de rentas mínimas en el proceloso mundo del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. Y dos, pero no por ello menor, cómo abordar su financiación.

Cómo articular este sistema de garantía de rentas mínimas es una cuestión de envergadura en la que ya existe un antecedente: la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia. A mi juicio, la intervención legislativa por parte del Estado encuentra sobrada cobertura en el art. 149.1.1 CE que otorga competencia exclusiva al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos. En este sentido, conviene recordar que la jurisprudencia constitucional ya ha señalado que éste es un título competencial autónomo que, en mi opinión, presta base suficiente a una ley estatal de rentas mínimas y permite esta actuación respetando las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, contando con la experiencia que proporciona los años de rodaje del sistema de atención a la Dependencia, es de esperar que pudiera, en esta ocasión, solventarse algunas de las deficiencias que se han evidenciado.

A la pregunta de cómo financiar un proyecto tan ambicioso quizá lo más eficaz es señalar que a ello puede destinarse lo que durante el año 2014 no se ha gastado en desempleo (4000 millones), lo que no se gastará en próximos años por efecto de la natural caída de la tasa de cobertura³⁵, y lo que el sistema de protección podría ahorrarse si se reordenasen ciertas prestaciones y se persiguiera con más empeño el fraude.

Para finalizar, en otro plano, pero hablando de lo mismo, conviene tener en cuenta que el protagonismo que las RMI han adquirido a la sombra de la crisis ha puesto en evidencia la clamorosa ausencia de un sistema de asistencia social, de ese “tercer pie”³⁶ del sistema de protección que junto a la Seguridad Social y al Sistema Nacional de Salud, vendrían a dar cuerpo a un sistema de protección social. Existen, es cierto, prestaciones sociales y asistenciales de naturaleza heterogénea, a cargo del Estado, de las CCAA y de las Entidades Locales, pero no existe un sistema, un orden vertebrado de asistencia social, cuyo establecimiento parece lastrado de raíz por los –al parecer irresolubles– problemas derivados de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA que DE LA VILLA resume tan certeramente en “el afán del Estado de transformar en seguridad social lo que esencialmente es asistencia social y por el empeño de las Comunidades Autónomas de transformar su competencia plena en el campo de la asistencia social, en competencia compartida en el campo de la seguridad social”³⁷.

Este vacío alienta el establecimiento de un sistema de garantía de rentas y, con toda probabilidad, es también este vacío el pulso que late tras las llamadas a la necesidad de elaborar un mapa completo de prestaciones (en el Acuerdo Tripartito), un catálogo de servicios sociales (en el Informe Nacional Social de 2012) y una “Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social” (en el Plan Nacional de Inclusión social). Algo parece que se ha puesto en marcha en este sentido, habrá que ver si este impulso fructifica cumpliendo la hipótesis teórica según la cual una modificación significativa en la contingencia protegida tiende a provocar una reestructuración de las técnicas de protección.

³⁵ Para 2015, el proyecto de Presupuestos, otros 4.000 millones.

³⁶ La expresión es de L.E. De La Villa Gil “La reforma de la composición del sistema de seguridad social y del modelo de protección social”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 29-30, 2012, pág. 35

³⁷ “La reforma de la composición del sistema de seguridad social y del modelo de protección social”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 29-30, 2012, pág. 35