

PRIMERA PARTE

PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL *

EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL ANTE SITUACIONES DE EXCLUSIÓN. REFLEXIONES GENERALES Y ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS PREPARA Y PAE.**

Eduardo Rojo Torrecilla***
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. –2. Consideraciones de carácter general sobre el vínculo entre protección social y situaciones de exclusión. –3. ¿Qué entendemos por personas o colectivos en situación de exclusión social?. –4. El marco jurídico de la protección social para colectivos en situación o riesgo de exclusión por falta de empleo. 4.2. El programa PREPARA. 4.3. El programa PAE. –5. El impacto de la crisis sobre la protección económica de los colectivos en situación o riesgo de exclusión.

RESUMEN

El artículo pretende efectuar un acercamiento a la realidad de las políticas de empleo y de protección social para colectivos desfavorecidos, de difícil acceso al mercado de trabajo. Es abordado el vínculo entre protección social y situaciones de exclusión. La propuesta es de una protección social en términos amplios, para garantizar un nivel adecuado de protección de todos los grupos de la población. Es necesario establecer una vinculación entre las medidas de protección social y la corrección de las situaciones de exclusión social. Las primeras incluyen tanto las políticas de protección del empleo de quienes sean considerados excluidos sociales como las medidas de protección en caso de pérdida de rentas o de carencia de recursos económicos y sociales para llevar una vida digna. Son objeto además de atención especial dos programas de protección social para personas desempleadas. PREPARA y el más reciente Programa de activación para el empleo.

ABSTRACT

The article tries to make an approach to the reality of the employment policies and social protection for disadvantaged groups, of difficult access to the labour market. It addressed the link between social protection and exclusion situations. The proposal is for a social protection broadly, to ensure an adequate level of protection for all population groups. It is necessary to

* Lugar de celebración: Fundación Síndrome de Down de Madrid. c/ Caídos de la División Azul, 15. 28033 Madrid. Metro Pío XII (Línea 9). 31 de octubre de 2014.

** Recibido el 12/03/2015, aceptado el 25/06/2015

*** Catedrático de Derecho del Trabajo.

establish a link between social protection measures and the correction of situations of social exclusion. The first includes both employment protection policies of those deemed socially excluded as protective measures in case of loss of income or lack of economic and social resources for a dignified life. They are also subject to special two programs of social protection for the unemployed attention. PREPARE and the latest program activation for employment.

Palabras clave: Política de empleo, protección social, colectivos desfavorecidos, mercado de trabajo.

Key words: Employment policy, social protection, disadvantaged groups, labour market.

1. INTRODUCCIÓN

La participación en una jornada de debate sobre “Promoción del empleo y protección social de las personas en situación de exclusión” es una buena oportunidad para dedicar más tiempo a aquello que debe centrar el contenido de mi intervención, a la par que leer nuevos artículos, documentos y otras publicaciones que abordan la problemática de la exclusión social y su vinculación (y en más de una ocasión desvinculación) con los sistemas de protección social, y hacerlo obviamente desde el ámbito profesional en el que me muevo, que es como es bien sabido el de las relaciones de trabajo, aunque sea obligado no dejar de lado algunas reflexiones y consideraciones de índole más general, si bien en este caso esta tarea me resulta ciertamente difícil tras haber leído el resumen ejecutivo y las propuestas del VII Informe Foessa y cuya lectura es obligada para todas las personas interesadas en el conocimiento de la realidad social española, ya que dicho Informe describe y analiza con minuciosidad y rigurosidad ese análisis general al que me he referido¹.

Realizo un acercamiento a la realidad de las políticas de empleo y de protección social para colectivos desfavorecidos, de difícil acceso al mercado de trabajo, excluidos sociales,... que no es nuevo por mi parte y que me anima a seguir trabajando y ofreciendo análisis, ideas y propuestas que sean útiles para que algún día podamos dejar de hablar de esos colectivos porque hayan desaparecido las condiciones económicas y sociales de exclusión social².

Hago más las palabras del Papa Francisco en el discurso pronunciado el 28 de octubre de 2014 en el encuentro mundial de movimientos populares³: “Desde ya, todo trabajador, esté o no en el sistema formal del trabajo asalariado, tiene derecho a una remuneración digna, a la seguridad social y a una cobertura jubilatoria”. Y me adhiero igualmente a la tesis defendida en el Informe presentado por Oxfam Intermon y que lleva por título “IGUALES. Acabemos con la desigualdad extrema: es hora de cambiar las reglas”⁴: “La protección social proporciona dinero o prestaciones en especie, como subvenciones por hijos a cargo, pensiones a las personas mayores y prestaciones por desempleo, que permiten a las personas llevar una vida digna y sin miedo incluso en los peores momentos. Estas redes de seguridad son las que distinguen a una sociedad solidaria, dispuesta a unirse para apoyar a los más vulnerables. Al igual que la sanidad

¹ <http://www.foessa2014.es/informe/>

² Me permito remitir a diversas entradas publicadas en mi blog desde su puesta en marcha en agosto de 2007, y por citar sólo una que considero de especial interés, la publicada el 12 de octubre de 2013 con el título “De la España oficial a la real. De los datos macroeconómicos a la difícil y dura realidad social de muchas personas: el VIII Informe del Observatorio de la realidad social”. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2013/10/de-la-espana-oficial-la-real-de-los.html>

³ http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html

⁴ http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf

y la educación, la protección social lleva ingresos a los bolsillos de quienes más lo necesitan, contrarrestando la desequilibrada distribución de los ingresos que existe en la actualidad, y suavizando los efectos de la desigualdad”.

2. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL SOBRE EL VÍNCULO ENTRE PROTECCIÓN SOCIAL Y SITUACIONES DE EXCLUSIÓN.

Procede en primer lugar formular unas consideraciones de índole general e introductoria sobre aquello que se pretende abordar, el vínculo entre protección social y situaciones de exclusión, tratando de delimitar a continuación el ámbito de la reflexión, una protección social en términos amplios que deberá garantizar, tal como se propuso por el Comité de Protección Social al Consejo Europeo de Ministros de Empleo de la UE celebrado el 16 de octubre y a efectos de que sea incorporado al Estudio prospectivo anual sobre crecimiento, un nivel adecuado de protección de todos los grupos de la población, es decir “los que se hayan retirado del mercado de trabajo, la población actual y futura de la que depende la producción de riqueza y aquellos que no tengan opción de participar en el mercado de trabajo”⁵.

A) Si se aborda, como digo, en primer lugar desde una consideración amplia de aquello que puede entenderse por protección social, habrá que tomar en consideración el Informe mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo ⁶, en el que se constata que “si bien existe cierto nivel de protección social en todos los países, sólo un tercio de ellos (en los que vive el 28 % de la población mundial) dispone de sistemas de protección social que incluyen todas las ramas de la seguridad Social según se definen en el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) 1952 (núm. 102)”, es decir, asistencia médica, prestaciones económicas por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones por vejez, prestaciones en casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. Sin duda, sería necesario completar este dato con el objetivo marcado mucho más recientemente por la propia OIT de ampliar los niveles, grados o “pisos” de protección social, tal como se constata en la Recomendación núm. 202 aprobada el año 2012⁷, cuyo apartado 5 recoge las “garantías básicas de seguridad social” que deberían regular todos los Estados miembros: “a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”.

B) Sigo con las referencias a la OIT pero ahora me refiero al ámbito más concreto y delimitado de mi intervención, el acceso de las personas que se encuentran en situación de desempleo a las prestaciones (contributivas o asistenciales) que les garanticen una cobertura de protección económica mientras intentan acceder (por primera vez) al mundo laboral, o bien hasta que se reincorporan a la vida laboral o bien acceden a prestaciones sociales por vejez como consecuencia de su acceso a la jubilación. El reciente informe mundial sobre la protección social 2014-2015, que lleva por título “Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social” ⁸, pone de manifiesto que sólo el 28 % de los trabajadores a escala mundial

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13693-2014-INIT/es/pdf>

⁶ <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=1985>

⁷ http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

⁸ <http://ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--es/index.htm>

“es potencialmente elegible para las prestaciones (contributivas o no contributivas) en virtud de la legislación vigente en caso de desempleo”, porcentaje que se reduce al 12 % cuando se trata de aquellos que “reciben realmente prestaciones por desempleo”, siendo realmente muy importantes las diferencias porcentuales, según las zonas geográficas del planeta, que existen respecto a las personas que tienen derecho a percibir las (desde el 80 % en Europa hasta el 8 % en África), así como también entre quienes las perciben (que va desde la cobertura del 64 % en Europa Occidental hasta menos del 3 % en Medio Oriente y África).

C) Si volvemos a la introducción general y a la necesaria vinculación entre las medidas de protección social y la corrección de las situaciones de exclusión social, aceptando ahora un concepto amplio de las primeras que incluyen tanto las políticas de protección del empleo de quienes sean considerados excluidos sociales (más adelante entraré en esta cuestión) como las medidas de protección en caso de pérdida de rentas o de carencia de recursos económicos y sociales para llevar una vida digna, es muy conveniente acudir al Informe anual sobre desarrollo humano elaborado por la ONU, y en concreto al publicado el pasado año que lleva por título “Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”, en el que se recogen los datos de que el 80 % de la población mundial carece de protección social integral y de que “más de 1500 millones cuenta con empleos informales o precarios”. El Informe demanda un compromiso común, tanto a escala de cada país como de ámbito mundial, dirigido hacia la prestación universal de los servicios sociales “que fortalezca la protección social y garantice el pleno empleo”, compromiso que “constituiría una decisión social y política profunda, que sentaría las bases para construir resiliencia de la resiliencia a largo plazo, para los países y para sus ciudadanos como individuos”, añadiendo, y es una reflexión de indudable importancia sobre aquello que debe ser un modelo o contrato social, que “el acceso a ciertos elementos básicos de una vida digna deben desvincularse de la capacidad de pago de las personas”. El Informe, en la misma línea que otros anteriores y también de numerosos documentos de la OIT, aboga por políticas que combinen el corto y el largo plazo y que promuevan “el acceso sostenible a los servicios sociales, al empleo y a la protección social para los grupos vulnerables”, con valoración positiva del derecho a percibir una prestación por desempleo por las personas desempleadas en cuanto que “mejora el funcionamiento de los mercados de trabajo, al permitir a los desempleados elegir los trabajos que mejor se ajusten a sus habilidades y experiencia en lugar de obligarlos a aceptar simplemente el primer trabajo que se les presente”.

Es decir, políticas “activas” y políticas “pasivas” de empleo como dos caras de una misma moneda, y coincido plenamente con este análisis, ya que el Informe apuesta por la búsqueda del pleno empleo como un objetivo de política pública para las sociedades “de cualquier nivel de desarrollo”, afirmando con contundencia que “es hora de reconocer que la oportunidad de acceder a un trabajo decente es un aspecto fundamental de la construcción de las capacidades humanas, y también de ver al pleno empleo como una política social inteligente y eficaz”, que debería buscarse por todos los integrantes de la sociedad “no sólo como una cuestión de justicia y productividad económica, sino como un elemento esencial de la cohesión social y la dignidad humana básica”. Políticas activas y pasivas de empleo que también van de la mano en los documentos comunitarios, reforzándose esta tesis en el informe antes referenciado del comité de protección social de la UE, en el que se subraya que “los regímenes de protección social (entre ellos los regímenes de rentas mínimas y de prestaciones por desempleo) deberían conducir de hecho al mercado laboral y a la inclusión social”.

D) He dicho al iniciar este trabajo que para el estudio sobre la relación entre protección social y exclusión social cuando se ha publicado un documento, el VII Informe FOESSA, que hace una descripción rigurosa de dicha realidad. Recomiendo la lectura del Informe, del que me quedo ahora con algunas de sus aportaciones que, sin duda, deben ser objeto de especial interés por quienes estamos vinculados al mundo del trabajo y que, al mismo tiempo, proyectamos nuestros intereses a escala más global. Cuando se aborde como tratar la situación del mercado de trabajo y el aumento de los colectivos desfavorecidos (frontera con la exclusión social muy borrosa y tibia en más de una ocasión), y se constate el crecimiento del número de personas excluidas de la protección, será importante recordar la tesis del informe, debidamente documentada, de que desde el anterior informe hasta 2013 “ha quedado plenamente constatado el enorme dete-

rioro que la cohesión social está experimentando en nuestro país durante los últimos 7 años, con un incremento notable de los procesos de exclusión social, que se hacen además más graves y con una expansión significativa también de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social". Deterioro de la cohesión social que se manifiesta, entre otros, en el hecho de que disponer de un empleo no garantiza la integración social (el fenómeno de los trabajadores pobres adquiere relevancia en España) para alrededor de un 15 % de la población, de tal manera que ciertamente el desempleo expande la exclusión social, "pero la ocupación precaria también hace que aumente", con un llamamiento a reforzar tanto las políticas activas de empleo, "aportando a las personas más excluidas oportunidades vitales, de ocupación y empleo", como las políticas de protección social y más concretamente "reformular profundamente y ampliar la cobertura del sistema de garantía de ingresos mínimos", una reforma que se considera necesaria, planteamiento con el que coincido, y para cuya "puesta en escena" hay que partir de la consideración previa de que hay distintos sectores de la política social implicados (no sólo, pues, las prestaciones por desempleo) y de que las lógicas protectoras son "heterogéneas", y piénsese, y así se recoge en el documento, en cuáles son las condiciones de acceso a cada prestación, qué características tiene la prestación, y cuales son "las obligaciones y contraprestaciones asociadas a su percepción". En definitiva, tenemos la tarea pendiente de reordenar el sistema de protección social, en especial desde la vertiente de las prestaciones no contributivas, enfatizando el Informe que "ordenar el mosaico de esquemas de garantía de renta y reforzarlo sigue siendo una política pendiente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza".

E) En la misma línea se manifiesta el "Informe 2014. Pobreza y trabajadores pobres en España", publicado por la Fundación 1º de mayo⁹, en el que se constata que la existencia de trabajadores y trabajadores pobres en España es una realidad, siendo el tercer país de la UE en nivel de pobreza de la población ocupada, de tal manera que "el 12 % de la población ocupada,, vive en hogares que viven con rentas inferiores al umbral de la pobreza", y que ante la gravedad de esta situación, y por consiguiente ante una realidad de que para un número importante de trabajadores las rentas de trabajo ya no constituyen mecanismo de integración social y de que muchos más no tienen protección económica, se pregunta para incitar a la reflexión crítica "¿qué función cumple el trabajo en los Estados de bienestar en la actualidad? ¿Qué rol se atribuye al Estado Social? ¿Estamos ya ante el desmantelamiento de la ciudadanía y sus derechos? Y puestos a hacer preguntas sobre la situación actual de protección/desprotección de una parte importante de la población española (y con especial atención a la trabajadora) me pregunto, y ya les digo que soy muy crítico en mi respuesta, si se está cumpliendo aquello que está escrito en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016¹⁰, colocar la inclusión activa como su pilar central y desarrollarla mediante tres ejes-principios comunes que serían los siguientes: "las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo, dirigidas hacia las personas con mayores dificultades de acceso al mismo; la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas; el acceso a unos servicios públicos de calidad". ¿Qué medidas se han adoptado para corregir o atenuar el incremento estadísticamente observado de que haya mayor número de personas desempleadas que sufren pobreza y exclusión social desde 2008, incremento debido "posiblemente" dice el PNAIS (y "seguramente" dicen otros documentos más críticos), "debido al agotamiento de las prestaciones por desempleo y a la inexistencia de otros mecanismos compensadores"? ¿Qué hacer, qué medidas adoptar, frente al importante número de hogares en el que todos sus miembros activos se encuentran en situación de desempleo?

3. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PERSONAS O COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL?

Un segundo punto de atención en el debate debe centrarse sobre la delimitación de qué entendemos por personas o colectivos en situación de exclusión social, ya que la crisis económica

⁹ <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe106.pdf>

¹⁰ https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/InclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

y social que impacta en gran parte de la población desde 2008 ha ampliado el número de sujetos que corren el riesgo de verse afectados por situaciones de pobreza (al menos económica) y de exclusión del mercado laboral, aún cuando sus perfiles no sean los mismos que el de los colectivos tradicionalmente incluidos dentro de esa expresión y al que se refieren las normas de política de empleo como tales y para los que se regulan determinadas medidas de incentivos, de apoyo, a la contratación. En el “cuadro-resumen de la normativa vigente” sobre bonificaciones/reducciones a la cotización a la Seguridad Social, elaborado y puesto al día permanentemente por el SPEE, encontramos varias medidas dirigidas a estos colectivos, tanto si se trata de contratación temporal como indefinida, variando las cuantías según la modalidad contractual y la duración del contrato, o el tipo de empresa (ordinaria, de inserción) que procede a su contratación¹¹.

A) Un aspecto importante a considerar es qué debe entenderse por inclusión social, que en Informes comunitarios se cataloga como “un proceso que garantiza que las personas en situación de riesgo de pobreza y de exclusión social lleguen a tener las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y se beneficien de un nivel de vida y un bienestar considerados normales en la sociedad en que viven. Esto les asegura una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a su vida, así como el acceso a sus derechos fundamentales”. Entre las propuestas que se formulan para avanzar en la corrección de las desigualdades existentes destacan a mi parecer las siguientes: promoción de la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adecuación de estas para responder a las necesidades de los colectivos desfavorecidos; garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo suficientes para las personas que pueden trabajar; posibilitar el ejercicio de los derechos sociales por parte de los colectivos desfavorecidos, entre los que se incluye el acceso a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente; adopción de medidas que prevengan el abandono escolar prematuro y promover la transición adecuada desde la escuela al mundo laboral. Para llevar a cabo todas estas medidas y propuestas hay que reforzar la cooperación entre las distintas Administraciones implicadas y conseguir una mayor implicación de todos los agentes sociales que actúan en el ámbito de los programas de lucha contra la pobreza y exclusión.

B) El Plan de Empleo para colectivos vulnerables de Cruz Roja Española¹² es un documento de obligada lectura y estudio para acercarse a la problemática de la inclusión social en España, pues sus objetivos están claramente definidos en la perspectiva de potenciar la inserción de las personas con dificultades especiales de acceso al mercado de trabajo, a través de medidas que aumenten su empleabilidad, que potencien las iniciativas empresariales, que refuercen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y que busquen complicidades con otros agentes que actúan en el ámbito laboral, para “impulsar propuestas y acuerdos con las Administraciones locales, agentes sociales y otras organizaciones para mejorar la situación de los colectivos más vulnerables.

C) Igualmente, no podemos olvidar los estudios e informes realizados por Cáritas Española, y me permito aquí hacer referencia a un documento del año 2001 en el que tuve la oportunidad de colaborar, y en el que se llamaba ya la atención sobre la problemática tanto territorial como sectorial de la exclusión social en los Estados de la UE, destacándose la existencia en la sociedades ricas y desarrolladas europeas de zonas y barrios desfavorecidos como “zonas rurales en depresión, gran número de sectores urbanos afectados por el desempleo, el subempleo, la discriminación, la segregación, la violencia y la conversión en guetos de barrios con cada vez más carencias y apartados de la sociedad que los rodea”, así como la existencia de grupos de alto riesgo como desempleados de larga duración, hogares monoparentales (en una gran mayoría con mujeres al frente), menores, quienes han salido prematuramente del sistema educa-

¹¹ http://www.sepe.es/contenidos/empresas/ayudas_bonificaciones/bonificaciones_contratos.html

¹² http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/ARBOL_CARPETAS/BB_QUE_HACEMOS/B60_EMPLEO/PLAN%20DE%20EMPLEO.PDF

tivo, hogares con rentas bajas, etc. Se afirmaba también entonces, y creo que las consideraciones siguen siendo válidas, con las debidas matizaciones como consecuencia de la crisis iniciada en 2008, que la exclusión social va de la mano con situaciones preocupantes como la feminización de la pobreza, la discriminación de personas minusválidas, la discriminación y xenofobia en relación con los inmigrantes, o las formas de exclusión relacionadas con el desconocimiento o no acceso a las tecnologías de la información.

Hace un cierto tiempo tuve oportunidad de leer el “III Informe sobre demandas atendidas a través de la red confederal de acogida y atención primaria” correspondiente al primer semestre de 2009 y elaborado por el equipo de estudios de Cáritas Española en el marco de su “observatorio de la realidad”¹³. Recomiendo su lectura porque aporta, al igual que la mayor parte de sus documentos, una excelente radiografía de los nuevos problemas de vulnerabilidad y exclusión social que sufre una parte de la población afectada por la crisis económica que vive en España. Entre los efectos sociales de la crisis el informe constata que la situación es especialmente preocupante para las personas más vulnerables (colectivos especialmente desfavorecidos y en situación o riesgo de exclusión social), y pone claros ejemplos: la disminución del número de ofertas de trabajo para personal externo al servicio del hogar familiar (menos técnicamente y con mayor claridad práctica el informe habla de “empleadas de hogar externas”), aunque aumenta el de “internas”; aumenta el tiempo de búsqueda de empleo como consecuencia de las escasez de oferta de trabajo en los sectores hacia los que puede dirigirse la contratación de personas vulnerables, destacándose que ello afecta en especial a las personas demandantes de primer empleo, las mayores de 50 años, y los inmigrantes (situación de especial gravedad para este último colectivo, ya que ante esa dificultad corren el riesgo de “agotar los plazos legales de sus autorizaciones de residencia y trabajo”); incremento de la precariedad laboral, con contratos de muy poca duración y jornadas reducidas de trabajo, con la imposibilidad de que dicha actividad permita salir del circuito de la vulnerabilidad y/o exclusión, y manifestación (habrá que analizar con más detalle este punto, aunque es un fenómeno que se produce en las situaciones de crisis) de que “se está desarrollando un fenómeno de competencia entre trabajadores que ofrecen sus servicios más baratos”; impacto del desempleo de la persona titular de la familia sobre la situación social de toda ella; preocupación especial por la llegada a los servicios de Cáritas de personas con poca o nula cualificación profesional procedentes de la construcción e industria y que se vieron afectadas por la destrucción de empleo experimentado en los últimos meses; mujeres que solicitan trabajo como empleadas de hogar o en el pequeño comercio y que se incorporan o reincorporan al mercado laboral (ya se trate de autóctonas o extranjeras) como consecuencia de que su marido o pareja se ha quedado en paro. Según el Informe, la vulnerabilidad es “nueva” sólo para una parte de las personas que acuden a Cáritas, siendo quizás más preocupante el “regreso” de personas que habían ya finalizado sus procesos de inserción y que la situación de crisis económica y social les ha vuelto a colocar en situación de “vulnerabilidad social y precariedad laboral”. El examen de los perfiles demográficos de las personas que solicitan ayuda es claramente significativo de la realidad del mercado de trabajo y de las dificultades de acceso al empleo para determinados colectivos: jóvenes demandantes de primer empleo, con escasa formación y que, a diferencia de años anteriores, ya no pueden incorporarse al mundo laboral aunque sea en trabajos precarios y de escasa cualificación; desempleados mayores de 45 años, una edad que parece maldita para poder reincorporarse al mercado de trabajo, algo que choca frontalmente con el aumento de la expectativa de vida de la población que está aumentado en los últimos años; las familias jóvenes con menores (aunque el informe amplía considerablemente el concepto de joven, ya que lo alarga hasta los 40 años); mujeres solas con cargas familiares, mujeres inmigrantes reagrupadas y generalmente mayores de 40 años, que buscan trabajo como empleadas de hogar (el informe constata que “se trata, en general, de esposas de maridos en paro”); hombres solos mayores de 45 años, que se encuentran separados o divorciados, en situación de desempleo y que no disponen de recursos económicos para el pago del alojamiento donde vivir; parados con poca cualificación que provienen de la construcción, hostelería e industria, muchos de ellos inmigrantes regulares.

¹³ http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/4/273_0911IIIinfoObservatorioCrisisNov.pdf

En fin, un dato bastante relevante a tener en cuenta en el análisis de la realidad social y de las medidas que deben adoptarse para afrontar la crisis es el incremento del número de familias y personas autóctonas en situación de vulnerabilidad social y con la persona (habitualmente varón) titular de la familia en paro y mayor de 40 años, con una especial atención al hecho de que entre estos colectivos se encuentran muchos autónomos de pequeños comercios y talleres “que han tenido que cerrar al quedar arruinados y con muchas deudas a trabajadores, proveedores, impago de clientes, créditos no pagados, etc.”.

En más recientes informes sobre el plan de empleo de Cáritas Española, y que toman y tienen en consideración el impacto social de la crisis económica¹⁴, se pone de manifiesto que los colectivos que atienden y que tienen, por diversos motivos, muchas dificultades para mantenerse o reincorporarse al mercado de trabajo son los siguientes: “jóvenes, la mayoría de ellos en entornos familiares y desestructurados; familias monomarentales; mujeres solas, inmigrantes; parados de muy larga duración; familias con todos sus miembros en paro; personas que presentan algún tipo de problemática asociada”. Se pone de manifiesto que son personas que han agotado, en caso de encontrarse desempleadas, la protección por desempleo a la que tuvieran derecho, tanto contributivo como asistencial en sus diversas vertientes, “por lo que tienen serias dificultades no sólo para encontrar un empleo, sino para la propia supervivencia”. Más importante aún, y conviene reseñarlo por su novedad, es la existencia de “nuevos perfiles” que se acercan a los servicios de empleo de Cáritas, personas profesionalmente cualificadas y que disponían de empleo estable hasta la crisis, que vieron como esta se llevaba consigo su puesto de trabajo, no habiendo podido reincorporarse al mercado de trabajo y habiendo agotado la protección por desempleo, de tal manera que “tras un alargado tiempo de permanencia en desempleo y el agotamiento de prestaciones públicas, se encuentran en una situación de riesgo de exclusión”. En este punto, y por su muy directo conocimiento de la realidad del mundo de la exclusión social, tanto de los “de siempre” como de los “nuevos perfiles”, es aconsejable la lectura del artículo publicado ya hace unos años, al inicio de la crisis, pero que tiene a mi parecer plena validez, por varios miembros del equipo de empleo de Caritas Española sobre la inserción laboral de las personas en situación de pobreza y/o de exclusión social¹⁵, y en el que, a partir de su experiencia con las personas que llegan a los servicios de empleo, constatan una serie de situaciones “que dificultan los procesos de integración social y laboral” y que pueden llevar justamente a muchas personas a esas situaciones de exclusión social en el ámbito laboral que requerirán de medidas específicas de apoyo por parte de los poderes públicos para tanto tener una cobertura económica temporal, como mínimo, como para salir de dicha situación: el fracaso del sistema escolar, la discriminación por género y/o responsabilidades familiares no compartidas, las situaciones (que afectan a inmigrantes) de irregularidad administrativa o de necesidad de mantener la regularidad de muchas personas inmigradas, la desprotección laboral de algunos sectores como el del trabajo doméstico, en el bien entendido, señalo yo ahora, que la modificación de la normativa laboral y de protección social operada en 2011 ha introducido mayor protección que con anterioridad, siendo ahora el problema el lograr el efectivo cumplimiento de la normativa en la práctica; la difícil situación de las personas de edad, que una vez que pierden su empleo se encuentran con numerosas dificultades para reincorporarse al mercado laboral y que corren el riesgo de verse abocados a la exclusión una vez agotadas las prestaciones y sin tener aún edad para poder acceder a la pensión de jubilación; la situación de precariedad laboral que afecta, como ya he explicado antes, a trabajadores que aún disponiendo de trabajo no perciben ingresos que les permitan salir de una situación de desprotección social; sin olvidar, en fin, aquellas situaciones que los autores del artículo califican propiamente de exclusión social, “tales como la drogodependencia, el alcoholismo, sinhogarismo, prisión, enfermedad mental crónica, entre otras, que afectan a las personas que llegan a los programas de empleo tras largos procesos de rehabilitación y desarrollo personal y quieren iniciar un itinerario de inserción laboral”.

¹⁴ http://www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4801&Idioma=1&Diocesis=

¹⁵ <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2985611>

D) De cara al futuro, las propuestas comunitarias van en una línea semejante a las que acabo de explicar, y se manifiesta la necesidad de dar prioridad a siete cuestiones clave: aumentar la participación en el mercado laboral, con especial atención a los jóvenes, las mujeres y los colectivos desfavorecidos; modernizar los sistema de protección social, tomando en consideración las nuevas problemáticas laborales y familiares; abordar las desventajas en materia de educación y formación, con el objetivo de reducir los índices de fracaso escolar y lograr una mayor presencia de la población adulta en la formación permanente; eliminar la pobreza infantil y reforzar la asistencia alas familias; garantizar una vivienda digna, siendo ésta una de las cuestiones de mayor importancia a mi parecer para lograr una mayor cohesión social; superar la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes, tratando de que puedan acceder al mercado de trabajo.

E) ¿Qué son empleos descalificados? ¿Qué problemas tienen algunas personas para acceder al mundo laboral? ¿Qué condiciones laborales se aplican realmente? Estas y otras preguntas que podemos formularnos sobre la vida diaria en el trabajo, o en el desempleo, de miles de personas, merecen nuestro análisis y reflexión, para que no nos olvidemos de las diferencias cada vez más importantes entre los marcos jurídicos y las condiciones en que se desenvuelven las relaciones de trabajo para muchas personas que trabajan o que buscan activamente trabajo.

Voy a exponer a continuación cuáles son los colectivos que solemos llamar desfavorecidos o que tienen difícil acceso al mercado de trabajo y que por ello necesitan de medidas de apoyo y protección. Ahora bien, antes de iniciar mi exposición, basada en el estudio de las normas internacionales y comunitarias, así como las de ámbito estatal y autonómicos en España, sugiero que pensemos cómo estamos ampliando cada vez más el radio o campo de acción de las personas trabajadoras “no favorecidas”, y como cada vez es más reducido el colectivo incluido en el grupo de personas “favorecidas”, es decir los trabajadores varones de 30 a 45 años, no discapacitados y de nacionalidad de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo.

En los colectivos desfavorecidos incluimos, como regla general a jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración (aquellos que llevan como mínimo doce meses inscritos como demandantes de empleo en las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo), mayores de 45 años, personas discapacitadas y, en especial en los últimos años dado que anteriormente no eran tomados en consideración, inmigrantes, con mayor o menor énfasis según las diferentes normas en la situación administrativa y laboral en que se encuentren. Algunos documentos, ya lejanos en el tiempo, concretan más el perfil de alguno de estos colectivos, como se comprueba en un Informe elaborado por el Congreso de los Diputados en 1998, en el que se incluían como personas que sufren mayor riesgo de situarse en la exclusión social (obsérvese bien que no se trata sólo de personas con problemas laborales, sino también que pueden tenerlos de otra índole) a “parados de larga duración, trabajadores sin cualificación, jóvenes hasta 25 años que no han encontrado aún su primer empleo, madres solteras sin empleo, titulares de familias monoparentales, ancianos, emigrantes, minusválidos, minorías étnicas y refugiados”.

Ahora bien, desde ámbitos bien conocedores de la problemática femenina se han hecho observaciones fundadas y críticas, y me parece obligado recogerlas aquí, sobre la inclusión genérica del colectivo femenino en el grupo de los más desfavorecidos; de esta forma se manifestaba la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo en un documento de 9 de octubre de 2000, que creo que conserva plenamente toda su vigencia, al afirmar que la problemática que afecta a la mitad de la población es específica, y que por ello “no puede asimilarse a otros grupos de personas desfavorecidas, ya que constituye una categoría única que corta transversalmente cualquier otra categoría o división social, sea cual sea su naturaleza. Además, (las mujeres) pueden sufrir una doble discriminación si se encuentran dentro de estos grupos sociales más desfavorecidos”.

Doy ahora mi parecer, que coincide en buena medida con los criterios defendidos en normas comunitarias y españolas, sobre qué colectivos debemos considerar como de difícil acceso al mercado de trabajo y para los que debemos articular medidas de apoyo adecuadas como una

manifestación clara y expresa de la solidaridad hacia las personas que menos tienen. Se trata de los perceptores de las rentas mínimas de inserción establecidas por las Comunidades Autónomas; quienes se encuentren en situación de desempleo de larga duración; aquellos jóvenes que no hayan finalizado el proceso de escolarización obligatoria y que se encuentren en situación de desempleo; los inmigrantes que se encuentran, de forma involuntaria, en situación administrativa irregular; personas ex toxicómanas que se encuentren en proceso de rehabilitación e inserción social; personas internas en centros penitenciarios que puedan acceder a un empleo en razón de su régimen penitenciario, así como también exreclusos que se encuentren en situación de desempleo de larga duración. Como puede comprobarse, no hay una referencia específica a las mujeres, en el bien entendido que las podemos encontrar dentro de todos los colectivos a los que me acabo de referir.

4. EL MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA COLECTIVOS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN POR FALTA DE EMPLEO.

4.1. Consideraciones previas.

Cuál es el marco jurídico de la protección social para colectivos desfavorecidos, de difícil acceso o permanencia en el mercado de trabajo, o simplemente excluidos, es un punto que debe merecer especial atención en mi trabajo.

No se trata aquí, obviamente de un estudio completo del marco jurídico de los sistemas contributivo y asistencial de protección por desempleo, sino sólo de centrar la atención en dos de las medidas que más directamente van dirigidas a tales colectivos, es decir el programa de re-educación profesional (PREPARA) y el más reciente programa de activación para el empleo (PAE).

No obstante, no conviene olvidar la importancia del subsidio por desempleo, ya que del mismo pueden beneficiarse, siempre que cumplan los requisitos fijados en la Ley General de Seguridad Social, colectivos que pueden ser sujetos de exclusión en un próximo futuro: “Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares. Trabajadores españoles emigrantes que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista Convenio sobre protección por desempleo, acrediten haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tengan derecho a la prestación por desempleo. Trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva. Liberados de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses. Trabajadores que sean declarados plenamente capaces o con incapacidad parcial como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, incapacidad permanente absoluta o total para la profesión habitual. Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 55 años”.

Igualmente, tampoco cabe olvidar la importancia de la Renta Activa de Inserción, es decir una ayuda específica dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral, y que en la actualidad va dirigida a trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación, reúnan los siguientes requisitos: “a) Ser mayor de 45 años. b) Ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses. c) No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo, o a la renta agraria. d) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”. No obstante, la norma también es de aplicación a otros beneficiarios, que tengan menos de 65 años y que acrediten alguno de estos requisitos: “a) Acreditar una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento, o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente indicado, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto el recogido

en el párrafo a. b) Ser trabajador emigrante que, tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España y esté inscrito como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto el recogido en el párrafo b). c) Tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando conviva con el agresor, y estar inscrita como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto los recogidos en los párrafos a) y b). Los trabajadores, además, de reunir los requisitos exigidos en los apartados anteriores, deben cumplir los dos siguientes: “a) No haber sido beneficiario de la renta activa de inserción en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de los que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33 % o la condición de víctima de violencia de género o doméstica. b) No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta”. Recientemente la normativa reguladora de la RAI ha sido modificada, remitiendo la acreditación de búsqueda activa de empleo a lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, norma a la que me referiré más adelante.

4.2. El programa PREPARA.

A) La parte Primera, apartado III, del Acuerdo Económico y Social suscrito el 2 de febrero de 2011 por el gobierno, CEOE-CEPYME, CC OO y UGT, incluyó el “Acuerdo sobre políticas activas de empleo y otras materias de índole laboral”. Entre las medidas de carácter coyuntural para el período 2011-2012 se incluía la futura regulación de un “Programa de recualificación profesional de las personas que hayan agotado su protección por desempleo”. El programa sería de carácter nacional (corriendo su financiación a cargo de los presupuestos estatales), e incluiría de forma conjunta medidas de política activa de empleo y ayudas económicas de acompañamiento. Que el programa era de ámbito estatal, al igual que lo fue el anterior “Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción” (PRODI) quedaba meridianamente claro en el ASE, al disponer que “el Servicio Público de Empleo Estatal será el encargado de la gestión y pago de estas ayudas económicas de acompañamiento”.

En el acuerdo se disponía que serían beneficiarias del nuevo programa las personas que agotaran su protección por desempleo a partir del 16 de febrero de 2011 “y no cumplan los requisitos de acceso a la Renta Activa de Inserción”.

El acuerdo reconocía el derecho de las personas que pudieran participar en el nuevo programa a “realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, que contemple el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las medidas de política activa de empleo dirigidas a mejorarla; participar en medidas de política activa de empleo encaminadas a la recualificación y/o reinserción profesional necesarias para que estas personas puedan incorporarse a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con mayor potencial de crecimiento; recibir una ayuda económica de acompañamiento del 75% del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) mensual, hasta un máximo de 6 meses, cuando la persona beneficiaria carezca de rentas superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional”. Es decir, la cuantía de la prestación sería ligeramente inferior a la del PRODI (80 % del IPREM). Para 2011 la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado fijó la cuantía del IPREM en 532,51 euros mensuales, idéntica a la del año 2010.

Dado que había dos administraciones públicas implicadas en el programa, aquella responsable del pago de la ayuda económica (estatal) y la que asumía la obligación de poner en marcha las medidas formativas y de búsqueda de empleo de las personas que pudieran acogerse a aquel (autonómica), el acuerdo hacía un llamamiento a ambas para que establecieran (si bien la dicción del texto era más taxativa, ya que se decía que “establecerán”, no dejaba de ser una petición a las administraciones para que estas actuaran dentro de sus ámbitos competenciales respectivos de forma coordinada) “los mecanismos necesarios para la coordinación e intercambio de información” (algo que debe predicarse de cualquier programa, acción o medida en que

estén implicadas dos administraciones con competencias en materia de políticas activas de empleo). Igualmente era taxativa la manifestación contenida en el acuerdo de que las Comunidades Autónomas “destinarán el número de orientadores y promotores de empleo necesario para la atención individualizada de las personas beneficiarias, y programarán las acciones de recualificación y/o reinserción profesional que aseguren el acceso y participación de las mismas en estas acciones”, aún cuando seguirían siendo las autoridades autonómicas las que decidirían, en su ámbito competencial, qué medidas adoptar para posibilitar el éxito del nuevo programa en cuanto a la realización de acciones formativas y de búsqueda de empleo por el sujeto desempleado, pues no se olvide que por mucho que un acuerdo entre el gobierno estatal y los agentes sociales marque las líneas de actuación en este campo, ha de ser la normativa, tanto estatal como autonómica y cada una de ella con estricto respecto a los ámbitos competenciales estatales y autonómicos, la que fije y concrete de qué forma se arbitran las medidas adecuadas de acompañamiento de los sujetos desempleados.

Por último, quedaba claro en el ASE que el programa era de carácter temporal y extraordinario, ya que se fijaba su duración en seis meses (igual, por cierto, que la inicial del PRODI, aunque posteriormente hubo dos prórrogas), si bien parecía que se quisiera dejar la puerta abierta a una posible prórroga, ya que no cabía entender de otra forma la afirmación de que antes que concluyera la duración inicial prevista “se procederá a una evaluación de su aplicación”.

B) El desarrollo normativo de este apartado del ASE se produjo por el artículo 2 del RDL 1/2011, procediendo a regular el nuevo programa PREPARA. La norma disponía que podrían acogerse al nuevo programa las personas desempleadas que a partir del 16 de febrero hubieran agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tuvieran derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la ley, o bien hubieran agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas. No podrían acceder ni a la prestación económica ni a las medidas de acompañamiento quienes ya se hubieran beneficiado del programa anterior (PRODI), o bien que hubieran agotado, o que tuvieran derecho a solicitarla, la RAI, la renta agraria o el subsidio por desempleo para los trabajadores eventuales del REASS.

Se permitía la compatibilidad con la percepción de las rentas mínimas de inserción, o similares, que regulan las CC AA hasta alcanzar el límite de la ayuda estatal, y en tal caso se deduciría de esta ayuda la cuantía de la prestación abonada por el SPEE en cuanto que superara el 75 % del SMI mensual.

La norma reprodujo el texto del ASE sobre los derechos de las personas beneficiarias a realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, participar en medidas de política activa de empleo y que potenciaran su reincorporación al mercado laboral, en sectores emergentes y con mayor potencial de crecimiento, y al percibo de la ayuda económica, fijada en el 75 % del IPREM mensual. La norma se ajustó a los términos de la anterior regulación del PRODI y a lo dispuesto en la LGSS, y concretó que el sujeto tendría derecho a la percepción económica en el supuesto de carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75 % del SMI, con exclusión de dos pagas extras. Además, concretó cómo debía entenderse la carencia de rentas cuando la persona posible beneficiaria de la ayuda formara parte de una unidad familiar, de tal manera que se produciría el supuesto tipificado de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no superara el 75% SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y para la determinación de que debían considerarse rentas había que estar a lo dispuesto en el artículo 215.3.2 de la LGSS.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el ASE sobre el carácter nacional del programa, la norma estipuló que era el Servicio Público de Empleo Estatal el que asumía la obligación del pago de las ayudas, con cargo a sus presupuestos. Dado que son las CC AA las que ponen en marcha las medidas de PAE, la norma estableció la necesidad de que las mismas dispusieran del número de orientadores y promotores de empleo necesarios para la atención individualizada de las personas beneficiarias, y para la programación de las acciones de recualificación y/o

reinserción profesional que asegurara el acceso y participación de las mismas; en idéntico sentido, la norma hizo un llamamiento a las dos administraciones competentes para que establecieran los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información que facilitarían e hicieran posible el éxito del programa.

Como conclusión, a mi parecer el nuevo programa era necesario por la difícil situación económica en que se encontraban en el momento de su aprobación (y se siguen encontrando en la actualidad) muchas personas desempleadas, y por la necesidad de poner en marcha medidas tendentes a facilitar la reincorporación al mercado de trabajo de estos colectivos. Pero, no podían esperarse milagros en cuanto a las tasas de éxito del programa, dada la difícil situación del empleo no sólo para colectivos más desfavorecidos sino también para gran parte de personas que consideramos “no desfavorecidas” y que se encontraban expulsadas del mercado laboral por la crisis. Sus sucesivas prórrogas demuestran que sigue siendo grave, y cada vez más, la situación de muchas personas que están fuera del mercado de trabajo y han agotado las prestaciones por desempleo.

C) La primera prórroga del programa PREPARA se aprobó por el Real Decreto-Ley 10/2011 de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

El capítulo III llevaba por título “medidas para favorecer la formación y protección de las personas desempleadas”, e incluía un solo artículo en el que se regulaba la prórroga del programa PREPARA por un período de seis meses. La partida presupuestaria destinada al efecto (suplemento de crédito al presupuesto del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y más concretamente ampliación de crédito en el presupuesto del SPEE Estatal) era de 50 millones de euros.

En el preámbulo de la norma encontramos los argumentos que justificaban, al parecer del anterior gobierno, dicha prórroga, así como también las razones de la aprobación por la vía normativa del RDL para el que se requiere, según dispone en el artículo 86.1 de la Constitución, una extraordinaria y urgente necesidad. En primer lugar, el acuerdo alcanzado en sede parlamentaria el 30 de junio de 2011 con ocasión del debate sobre el estado de la Nación que llevó a la aprobación de la Resolución número 1, que con el título genérico de “Impulso de políticas sociales para garantizar la cohesión social” incluyó un apartado específico, el número 4, en el que se instaba al Gobierno a “Mantener los programas de recualificación profesional para las personas que agoten su prestación o subsidio por desempleo, que incluye un itinerario de inserción, la participación en las distintas medidas de política activa de empleo, así como la ayuda económica de acompañamiento”.

En segundo lugar, el Gobierno había realizado la evaluación del programa PREPARA con anterioridad a su finalización, tal como disponía el apartado 10 del artículo 2 RDL 1/2011 (“Con el fin de analizar los resultados obtenidos por la aplicación de esta medida, se procederá a una evaluación de la misma, con anterioridad a la fecha de finalización de su vigencia”), del que se habían beneficiado, según los datos gubernamentales, 105.000 personas. Con este dato y con las previsiones económicas que llevaron a pensar con fundamento de causa que seguiría habiendo en los próximos meses un número importante de personas desempleadas que agotarían las prestaciones contributivas o subsidios a los que tuvieran derecho, el Gobierno consideraba que seguían existiendo las razones y motivos que justificaron la creación del programa PREPARA, y por ello acordó la prórroga semestral, con entrada en vigor el 16 de agosto (al día siguiente de la finalización del primer semestre de aplicación del programa PREPARA) y finalización el 15 de febrero de 2012. El RDL mantuvo los requisitos previstos en el RDL 1/2011 para poder solicitar el acogimiento al programa; es decir, al tratarse de una prestación extraordinaria, sólo podían solicitarla los trabajadores que extinguieran sus prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo.

La justificación de su regulación por la vía de un RDL se argumentó tanto por la conveniencia como por la necesidad de que no existieran vacíos en la protección extraordinaria de las perso-

nas desempleadas entre la finalización del primer semestre de aplicación del programa PRE-PARA y su prórroga, y para que pudieran acogerse al mismo, tanto para participar en programas de políticas activas de empleo como para percibir la ayuda económica de acompañamiento, las personas que, cumpliendo los requisitos legales, se encontraran sin trabajo y carecieran de otros recursos, “sin los cuales existe el peligro de pasar a la situación de exclusión social”.

D) La segunda prórroga del programa PREPARA se reguló en el primer Real Decreto-Ley del gobierno del Partido Popular, número 20/2011, de 30 de diciembre, “de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público”, y no incorporó modificaciones en la normativa vigente, salvo lógicamente el período de agotamiento de las prestaciones y que abría el derecho a solicitar la ayuda. En su preámbulo se exponía que a juicio del gobierno subsistían las circunstancias económicas y sociales que motivaron la prórroga por primera vez del programa PREPARA el mes de agosto de 2011. De acuerdo a lo previsto en la disposición adicional decimotercera, dicha prórroga beneficiaría a quienes agotaran las prestaciones por desempleo (contributivas y asistenciales) entre el 15 de febrero y el 15 de agosto de 2012. Dado el carácter extraordinario del programa no podían acogerse las personas que fueron, o pudieron serlo, perceptoras del PRODI o del PREPARA, ni tampoco “las que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción, ni las que hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo, ambos en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social”.

e) Durante el mes de julio y agosto de 2012 hubo en España un buen debate mediático y con impacto social sobre la prórroga, o no, del programa PREPARA, dada la finalización de la segunda prórroga el 15 de agosto, y es de destacar que el PSOE lanzó una amplia campaña pidiendo aquella. Finalmente, y después de guardar un mutismo total durante mucho tiempo sobre la cuestión, el Presidente del Gobierno anunció el día 14 que iba a prorrogarse con algunas modificaciones, y así fue mediante el RDL 23/2014 de 24 de agosto. En la introducción de la norma se exponía (aunque no he sabido encontrar su concreción en el texto articulado) que “dada la insatisfactoria tasa de inserción de los beneficiarios de los programas anteriores se articulan mecanismos para fortalecer la vinculación entre las políticas activas y pasivas, que contribuyan a potenciar el carácter de programa para el empleo” y que las modificaciones “... pretenden centrar los esfuerzos de los servicios de empleo en aquellos desempleados que se enfrentan a condiciones más favorables”.

Paso a continuación a exponer, por el orden que aparecen en el texto, los contenidos más destacados a mi parecer del RDL 23/2012 que suponen modificación del programa anteriormente vigente, sin dejar primero de reseñar que la justificación del uso del instrumento jurídico del RDL, por motivos de “extraordinaria y urgente necesidad”, es sustancialmente semejante al utilizado por el gobierno socialista al aprobar el programa y también por el gobierno popular al aprobar la segunda prórroga en diciembre de 2011: se trata de medidas que requieren de inmediata aplicación, tanto por la situación del mercado de trabajo como por la finalización del programa anterior el 15 de agosto.

– Para poder solicitar acogerse al programa sigue siendo obligatorio el cumplimiento de estar desempleado por extinción de una relación laboral, inscrito como demandante de empleo, y agotar la prestación contributiva y, en su caso, los subsidios por desempleo a que pudiera tener derecho. Habrá que cumplir además una de estas dos condiciones:

– Estar inscrito como demandante de empleo “al menos doce los últimos dieciocho meses”. Sobre su carácter ininterrumpido o no, la norma no concreta, por lo que debemos concluir, tanto en este supuesto como en otros varios de la norma (el caso de definición de “colocación adecuada” sería el más significativo) que hay que acudir a lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social. Recuérdense las importantes modificaciones que se han operado en varios de sus preceptos dedicados a las prestaciones por desempleo por el RDL 20/2012. El largo período de inscripción, combinado con los requisitos anteriores, permite pensar que se restringe el acceso de buena parte de jóvenes al programa, restricción que se completa, si no se diera por esta vía, con el segundo supuesto recogido en la norma.

– Tener responsabilidades familiares. Al respecto hay que acudir al artículo 215.2 de la LGSS, que conceptúa como tales “tener a cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”.

Pero..., la unidad familiar es una cosa a efectos de concretar las “responsabilidades familiares” y otra, según la nueva norma, para determinar las rentas de la misma. Tras recordar que el solicitante debe carecer (no hay novedad) de rentas superiores en computo mensual al 75 % del SMI (con exclusión de pagas extras), la norma modifica el cómputo de las rentas de la unidad familiar para incluir aquí el supuesto de convivencia del solicitante con los padres, de tal manera que los ingresos de estos computarán a todos los efectos para determinar la cuantía total de las rentas de la unidad familiar, y por ello el requisito de carencia de rentas les incluirá a partir de hoy, por lo que contarán para determinar, o no, si la suma de rentas, con inclusión de las percibidas por el solicitante, “dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras”.

– Otra modificación muy publicitada fue sido el incremento de la cuantía de la ayuda para quienes tengan familiares a cargo. En la nota de prensa del MEySS del día 21 de agosto se apuntaba como “principal novedad de la reforma” que “para los nuevos beneficiarios que tengan, al menos, dos miembros de la unidad familiar a su cargo, además del cónyuge o pareja de hecho se incrementará la cuantía de la prestación del 75 al 85% del IPREM. Es decir, pasarán a recibir 450 euros mensuales frente a los 399 euros actuales”. En efecto, el apartado 5 c) así lo recoge pero con mejor técnica jurídica y con mayor claridad, ya que la persona solicitante ha de tener a su cargo, en el momento de la solicitud, “al menos, a tres miembros de la unidad familiar”, sin que haya esa expresa mención al cónyuge o pareja de hecho a la que se refería la nota de prensa.

Para las restantes personas perceptoras, la ayuda económica (que ha dejado de denominarse, sin explicación del motivo, “de acompañamiento”) seguirá siendo del 75 % del IPREM mensual por un máximo de seis meses. Su reconocimiento sigue vinculado al inicio del “itinerario individualizado y personalizado” al que me referiré más adelante, y la percepción de la ayuda a la participación en el mismo.

– La normativa anterior disponía que en el supuesto de que la persona solicitante tuviera derecho “a percibir los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas”, la ayuda económica del PRE-PARA sumada al importe de aquéllas no podía superar el 75 % del SMI, y si se superara este límite se descontaría de la ayuda el importe que excediera de dicha cantidad.

EL RDL introdujo dos cambios que creo que complican la tramitación de la solicitud, salvo que las administraciones autonómicas y locales cumplan rápidamente con lo previsto en el texto, y lo justifica, según se expone en la introducción, para conseguir que el SPEE tenga acceso a toda la información necesaria para comprobar la posible incompatibilidad, basándose en una Resolución del Tribunal de Cuentas de 2 de marzo de 2010, que se refería al informe de fiscalización del programa de gestión del programa de la RAI.

– En primer lugar, dentro de las ayudas compatibles hasta el límite del 75 % del SMI se incluyen las de las Administraciones locales, no contempladas de forma expresa en la normativa hoy derogada.

– En segundo término, se obliga al solicitante a la aportación, junto con la solicitud, de certificado emitido por la administración autonómica o entidad local correspondiente “donde se haga constar la percepción o no de dichas ayudas y de su cuantía, por el solicitante y/o su unidad familiar”.

– En fin, esta obligación burocrática, y que casa muy mal con la predicada, y practicada, línea de flexibilidad en la tramitación administrativa de presentación de documentos en otras normas aprobadas por el actual gobierno, desaparecerá, según dispone el apartado 6, cuando las CC AA y las Administraciones Locales inscriban esas ayudas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

F) El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, proroga el programa. Además, y este es un dato importante, se otorga carta de estabilidad jurídica al programa, en cuanto que su mantenimiento, por sucesivos períodos de seis meses, será automática siempre que la tasa de desempleo de la última encuesta de población activa con anterioridad a la fecha de la prórroga sea superior al 20 % (el grupo socialista del Congreso había solicitado también dicha estabilidad, pero hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %). Dada la situación del mercado de trabajo español es de prever que el programa se mantendrá durante bastante tiempo, por lo que sería aconsejable a mi entender plantearse de qué forma está prestación asistencial podría relacionarse con la renta activa de inserción y plasmarse esta relación en una única norma que recogiera todas las situaciones de necesidad que dan derecho al percibo de una prestación vinculada a la búsqueda de empleo y a la mejora de la cualificación profesional. A partir de entonces se han producido tres prórrogas más del programa, en agosto de 2013 y en febrero y agosto de 2014.

4.3. El programa PAE.

A) Es objeto ahora de atención el PAE, recogido en el acuerdo tripartito de 29 de julio, concretado en el segundo acuerdo de 15 de diciembre, y desarrollado jurídicamente en el Real Decreto-Ley 16/2014 de 19 de diciembre (en adelante RDL 16/2014), aprobado por el Consejo de Ministros celebrado en dicha fecha y publicado al día siguiente en el BOE, con entrada en vigor el día 21 de diciembre, si bien, y esto es lo realmente importante para las personas a las que va dirigido, el PAE no producirá efectos hasta el día 15 de enero de 2015 y mantendrá sus efectos hasta el 15 de abril de 2016.

El PAE encuentra su origen en el acuerdo suscrito el 29 de julio por el gobierno, CEOE, CEPYME, CC OO y UGT, “de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo”¹⁶.

En dicho documento se acordó poner en marcha en octubre “un plan de recuperación del empleo y de mejora de la protección con un contenido específico de orientación, formación, re-qualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral con el objetivo de facilitar la reinserción laboral, especialmente de los desempleados de larga duración”, con prioridad para “desempleados con cargas familiares que vivan en un hogar sin ingresos laborales que sean parados de larga duración y/o que tengan un bajo nivel formativo. El colectivo de mayores de 45 años será objeto de una atención especial”.

El documento exponía que, a la espera de que mejore la situación del empleo de los colectivos necesitados de especial protección, como consecuencia de las medidas de políticas activas de empleo adoptadas, se acordaba avanzar en “mecanismos coyunturales de protección”, eso sí que vincularan la protección con la búsqueda activa de empleo y la participación en acciones formativas y de inserción (“cualesquiera propuestas por los servicios públicos de empleo”), comprometiéndose las partes, y desde luego el que asumía el mayor compromiso es el gobierno, porque dispone de los recursos económicos para poner en marcha las medidas, “a ampliar en el mes de octubre los mecanismos de protección social ligados a las políticas de empleo a los parados de larga duración en situación de especial necesidad para facilitar su retorno al empleo sin perder la necesaria protección social”.

¹⁶http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Documento%20Acuerdo%2029%20de%20julio_DEFINITIVO.pdf

Por parte del principal partido parlamentario de la oposición, el PSOE, se presentó el 5 de agosto una proposición no de ley “por la que se extiende el subsidio por desempleo a las personas en situación de desempleo de larga duración que carezcan de ingresos y tengan responsabilidades familiares, así como otros colectivos con dificultades específicas de inserción”. En esa proposición pedía modificar la regulación del subsidio por desempleo regulado en la Ley General de Seguridad Social, para ampliar a partir del 1 de agosto la protección asistencial “a todas las personas desempleadas que lleven inscritas en los Servicios Públicos de Empleo más de un año, tengan responsabilidades familiares y cumplan los requisitos de carencia de rentas”, así como a otros colectivos (mujeres afectadas por violencia de género, personas con discapacidad, y mayores de 45 años que hubieran agotado la RAI o se encontraran “dentro de los 365 días naturales anteriores a la fecha de la solicitud del derecho a la admisión a dicho programa”). Es decir, la proposición no estaba condicionada al agotamiento anterior de prestaciones, sino al cumplimiento de los requisitos para cada colectivo, percibiéndose por seis meses prorrogables, en cuantía del 80 % del IPREM y con incremento en razón de las responsabilidades familiares, previéndose el mantenimiento de la medida hasta que la tasa de desempleo en España se reduzca al 15 % (ojala que sea pronto, pero no parece que la realidad económica avale precisamente este deseo)¹⁷.

Con posterioridad, el 9 de octubre, se presentó una nueva proposición de ley con la misma finalidad (y con la misma “mala suerte” parlamentaria), si bien a mi parecer técnicamente mejor articulada que la anterior y con propuesta de modificación del art. 231 de la Ley General de la Seguridad Social, y que se configuraba en su introducción como una vía de extensión de la protección por desempleo en su nivel asistencial “ante las nuevas situaciones de necesidad que ha creado esta profunda y prolongada crisis”. Por consiguiente, la propuesta planteaba la modificación del art. 215 de la LGSS para incorporar como beneficiarios del nuevo “subsidio especial por desempleo” (duración de seis meses, prorrogable por idénticos periodos mientras las personas beneficiarias cumplan los requisitos legalmente previstos, si la tasa de paro supera el 15 %, y con cuantía que oscilaría entre el 80 % y el 133 % del IPREM según las cargas familiares) que iría dirigido a los mismos colectivos contemplados en la proposición de ley anterior, posibilitándose de esta forma la ampliación del número de perceptores de prestaciones, al entrar quienes hasta ahora no pueden hacerlo tras ser beneficiarios de la RAI. La medida de política “pasiva” de empleo iba de la mano con una propuesta de política activa, consistente en la puesta en marcha, con la colaboración entre el Estado y las CC AA, de un plan de empleo para personas desempleadas de larga duración, con una dotación económica suficiente para la atención individualizada de las personas desempleadas y que debería disponer, “como mínimo” de 3.000 personas expertas en orientación y promoción del empleo.

Igualmente, las partes del acuerdo suscrito el 29 de julio acordaron estudiar de qué forma puede utilizarse el sistema de rentas mínimas de inserción autonómicas (no se olvide que es competencia de las autonomías, y algunas de ellas son especialmente celosas de sus ámbitos competenciales) para mejorar la cobertura de las personas que lo necesiten, en especial “las personas que viven en uno de los 740.500 hogares in ingresos laborales (EPA, IIT2014)”. Según el Informe de rentas mínimas de inserción 2013, elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el pasado año había un total de 637.573 perceptores de la RMI,

¹⁷ La propuesta socialista fue rechazada por el Pleno del Congreso el 9 de septiembre, argumentando el diputado del grupo popular Sr. Merino López que no podía ser asumida porque el gobierno ya había puesto en marcha “.. medidas dirigidas a la recuperación del empleo, porque la articulación que se propone en la PNL no responde de forma eficaz al objetivo que se pretende y porque no resulta oportuno avanzar medidas cuyo desarrollo ya se ha negociado con los agentes sociales...”. Con respecto a la intervención de otros grupos parlamentarios, me interesa destacar la argumentación del diputado de CiU Sr. Campuzano sobre la necesidad de ordenar las prestaciones de nivel no contributivo (RAI, PREPARA, RMI, la propia propuesta del grupo socialista), “... precisamente para dar coherencia al conjunto de instrumentos de de protección social de esas personas desempleadas que no consiguen empleo y que ven agotadas su cobertura de carácter contributivo”.

con una cuantía media de 418,58 euros, es decir el 64,87% del salario mínimo interprofesional (SMI) y el 78,60% del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM). Es decir, si fallan todos los mecanismos de protección social “estatales”, cabe acudir a las rentas mínimas de inserción autonómicas, en el bien entendido que la crisis económica y las restricciones presupuestarias han supuesto también una reducción de su alcance potencial, reducción o limitación a la que también coadyuvan los requisitos fijados para poder acceder a la prestación. Dejo aquí planteada la hipótesis de reordenación del sistema autonómico y también la hipótesis de una posible norma de ámbito estatal, tal como ha sugerido el profesor Jesús Cruz Villalón¹⁸ y también la Confederación Sindical de Comisiones Obreras¹⁹, con una estrecha colaboración, económica y organizativa, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

B) Con bastante más retraso del plazo pactado para su puesta en marcha, el 15 de diciembre se suscribía “a bombo y platillo”, en el Palacio de la Moncloa y con la presencia del presidente del Gobierno, el “Acuerdo sobre el programa extraordinario de activación para el empleo”²⁰, en el que se concretaban y desarrollaban las líneas generales del programa recogidas en el acuerdo de 29 de julio; es decir, se detallaba su contenido y en especial, y destaco que será la parte más importante del PAE, su ámbito subjetivo de afectación, incluyéndose entre los “rasgos esenciales” del PAE (apartado primero) que los beneficiarios serán los desempleados de larga duración (primer requisito) que hayan trabajado con anterioridad (segundo), que busquen activamente empleo en el momento actual (tercero) y que hayan agotado las posibilidades de protección por desempleo (cuarto). Si las personas afectadas cumplen la “letra grande y la letra pequeña” del RDL 19/2014, al que más adelante me referiré, siendo no poco importante la obligación de que estén “activados” en búsqueda de empleo, percibirán mientras dure su participación en el PAE, con un período máximo de seis meses, “una ayuda de acompañamiento” por importe del 80 % del IPREM. Dicho sea incidentalmente, fijémonos que cada vez hablamos menos de “derechos” cuando abordamos el estudio y análisis de la protección ante situaciones de desempleo, y cada vez de “ayudas”, con las inevitables consecuencias jurídicas en punto a poder disfrutar de aquellos o de estas.

Especialmente importante a los efectos de concretar el ámbito subjetivo de afectación del PAE es la mención al agotamiento de “las posibilidades de protección por desempleo”, a la que debe añadirse la de no percibir rentas asistenciales autonómicas (“salario social, renta mínima de inserción, o ayudas análogas de asistencia social...”) por una parte, y la fijación de una fecha de referencia en la que el solicitante del PAE se encuentre inscrito como demandante de empleo (1 de diciembre de 2014). No menos relevante, y en términos sustancialmente idénticos a la regulación del subsidio por desempleo en el art. 231 de la LGSS, es saber que el reconocimiento de la ayuda económica sólo se producirá (apartado segundo del acuerdo) cuando la persona solicitante haya realizado previamente (durante el plazo de un mes) “una búsqueda activa de empleo” y que pueda acreditarla debidamente ante el servicio público de empleo competente, así como también que se haya aprobado por el servicio de empleo el itinerario personalizado del demandante de empleo para poder participar en el PAE.

Respecto a esa búsqueda activa de empleo, y más en general sobre la política de activación, el acuerdo prevé expresamente (si bien no hay ninguna referencia al respecto en el RDL 19/2014) que se diseñará un contrato con las agencias de colocación, que irá dirigido “a la inserción de los beneficiarios y se dotará a estos de prioridad en las acciones formativas financiadas a través de las correspondientes convocatorias de nivel estatal”. Muy probablemente este futuro contrato y su regulación tiene mucho que ver con la derogación por el RDL 19/2014 del art. 21 bis, apartado 4, letra c (las agencias de colocación deberán “c) Elaborar y ejecutar

¹⁸“Ley de rentas mínimas”. Nueva Tribuna, 30 de agosto de 2014. <http://www.nuevatribuna.es/opinion/jesus-cruz-villalon/ley-rentas-minimas/20140828182218106633.html>

¹⁹ http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/1699830-Propuesta_de_CCOO_sobre_rentas_minimas.pdf

²⁰ http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/Acuerdo_PEA.pdf

planes específicos para la colocación de trabajadores desempleados integrantes de los colectivos mencionados en el artículo 26, que concluyan con la colocación de aquéllos, en los términos que se determinen reglamentariamente en función de la situación del mercado de trabajo”) y la modificación del art. 21 bis, apartado cinco (“5. Las agencias de colocación podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo mediante la suscripción de un convenio de colaboración con los mismos, con el alcance previsto en las normas de desarrollo de esta Ley y en los propios convenios que se suscriban”, por este nuevo texto: “Las agencias de colocación podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, con el alcance previsto en las normas de desarrollo de esta Ley”).

En fin, el acuerdo ya apuntaba una posible modificación importante con respecto al suscrito el 29 de julio, y que parece que se ha incorporado finalmente a petición de la parte empresarial, cual era la compatibilidad de la percepción de la ayuda económica con un trabajo asalariado a tiempo completo o parcial y sin concretar ninguna modalidad específica de contratación, la cual en cualquier caso “podrá ser objeto de incentivos adicionales para el empleador”.

C). La presentación oficial del RDL 19/2014 que ponía “blanco sobre negro” y trasladaba ya al BOE el acuerdo del día 15, se encuentra en un documento power point²¹ y en la nota de prensa del MTSS²², ambos elaborados al efecto. El primero enfatiza los “defectos” de las políticas activas de empleo hasta 2011 y las “virtudes” del nuevo marco puesto en marcha por el gobierno del Partido Popular con la aprobación de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y el Plan anual de política de empleo 2014²³. Por cierto, en el citado documento ya encontramos una concreción que no aparecía en el acuerdo, cual es que el PAE “permite compatibilizar hasta 5 meses la percepción de la ayuda de acompañamiento con el trabajo por cuenta ajena”, de tal manera que “el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario”. En cuanto al impacto de la medida, el documento estima que las personas potenciales beneficiarias del programa superan las 400.000, con un coste económico estimado de “1.000 – 1.200M€”.

Pues bien, si nos fijamos en el texto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y la documentación de preparación del mismo, ley aprobada definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados el 18 de diciembre del pasado año, el presupuesto para 2015 dedicado al desempleo es de 25.300 millones, con una disminución del 14,9 % con respecto al de 2014 (29.727 millones). Es el propio gobierno el que reconoce que disminuirá la cobertura económica de un buen número de perceptores de prestaciones, ya que al agotar las prestaciones contributivas y asistenciales pasarán a percibir, siempre que cumplan los requisitos legales, la Renta Activa de Inserción. Las previsiones para el próximo año, con las cifras económicas del proyecto, es que habrá cobertura contributiva para 1.010.000 beneficiarios (16.365,81 millones), cobertura asistencial para 1.148.000 (6.482,12 millones), cobertura del sistema especial agrario de la Seguridad Social para 122.000 (646,62 millones), y cobertura de la Renta Activa de Inserción para 292.000 beneficiarios (1.487,92 millones). Si tomamos en consideración la previsión de desempleo para 2015 (5.237.900 personas, en las que ciertamente se incluyen quienes no cumplen los requisitos para ser perceptores de prestaciones por tratarse de demandantes de primer empleo) significaría, como ponía de relieve la periodista Ana Requena²⁴ en un artículo dedicado a estas partidas, que solo cobrarían esta prestación “un 19 % de todas las personas en desempleo”. Con respecto al presupuesto para el programa PREPARA se contem-

²¹ <http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/activacionempleo/archivos/Presentacion.pdf>.

²² <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2381>

²³ Leyendo la diapositiva número 5 del documento del MEySS, y si uno no conociera la realidad de las políticas de empleo desde hace muchos años, cabría pensar que no había nada bueno en todo lo hecho hasta 2011 (¿se incluye también aquí la política laboral del gobierno popular de 1996 a marzo de 2004?) y que la EAEE y el PAPE son las fórmulas mágicas que contribuirán a curar la difícil situación de las personas desempleadas. A eso se le puede llamar lisa y llanamente “triumfalismo” ¿no les parece?

²⁴ http://www.eldiario.es/economia/Solo-parados-cobraran-prestacion-contributiva_0_308669981.html

pla una partida de 285 millones, inferior a la de 357 millones del año 2014, disminución en la que sin duda tienen que ver las modificaciones introducidas en su normativa en 2012 y que han afectado especialmente a los jóvenes. En efecto, con datos oficiales del gobierno, y recogidos en un artículo publicado el 12 de octubre por la citada periodista, “si en el primer período del Plan Prepara, 81.069 menores de 25 años cobraron la ayuda, desde agosto de 2012 han sido sólo 8.377 los jóvenes que se han beneficiado de ella. Es decir, hay un 90 % menos de beneficiarios jóvenes que antes del cambio de criterio”. Cifras más globales ponen de manifiesto la importante diferencia cuantitativa operada tras las modificaciones: de febrero 2001 a agosto de 2012 percibieron la prestación 535.919 personas, y desde esa fecha a febrero de 2014 han sido 193.920, es decir que “la comparación entre un dato y otro arroja la reducción del 64 % en el número de beneficiarios”.

Desde la perspectiva sindical, cabe referirse en primer lugar a la valoración del acuerdo efectuada en un documento del gabinete técnico confederal de UGT, fechado el mismo día de la firma y que es un “guión-argumentario” del texto acordado, en el que se repasan los preocupantes datos de las personas desempleadas a las que puede afectar, y se califica de “imprescindible” y valorado positivamente”, aún con las carencias y limitaciones que pueda tener, con la contundente argumentación de que “evidentemente, tal cual ha salido, no es la propuesta de los Sindicatos. Creemos que es necesario mucho más, y en ese sentido han ido siempre nuestras reivindicaciones. Pero es una buena iniciativa que hay que apoyar, hacer seguimiento de sus resultados, evaluar y, en función de ello, adoptar nuevas decisiones. Eso es parte también del Acuerdo, y los Sindicatos vamos a exigir ese seguimiento y evaluación”. En segundo término, debe mencionarse la Guía elaborada por la C.S. de CC OO, una buena síntesis descriptiva del acuerdo.

Por cierto, en los documentos sindicales se menciona la necesidad de haber agotado las prestaciones por desempleo, incluida la Renta Activa de Inserción (así como los programas especiales PRODI y PREAPA), pero en ninguno de ellos se concreta, tal como sí se efectúa en el acuerdo de 15 de diciembre, que deben haberse agotado las tres posibilidades de acceso a la RAI (y obviamente lo mismo se indica en el RDL 19/2014), regulación que va a reducir el número de personas desempleadas mayores de 45 años (público beneficiario de la RAI siempre que se trate de personas desempleadas de larga duración) que puedan beneficiarse del PAE²⁵.

E) Como digo, tras los acuerdos de 29 de julio y de 15 de diciembre llega el RDL 19/2014. Antes de exponer su contenido más relevante, revisemos la introducción de la norma, ya que es bien sabido que en esta debe contenerse la explicación sintética del texto articulado y además, al tratarse un RDL, la justificación de su extraordinaria y urgente necesidad para respetar lo dispuesto en el art. 86.1 de la Constitución. No se reconoce la ayuda como un “derecho” en el texto, pero sí se habla de mucho de “obligación”, “activación”, y “responsabilidad”

a) Con este PAE, se afirma, España cumple con las recomendaciones del Consejo de la UE de este año, de 8 de julio, es las que se hace referencia a la importancia de contar “con servicios públicos de empleo modernos, capaces de prestar servicios personalizados y eficaces espe-

²⁵ Desde la perspectiva de quienes conocen directamente, por su actividad cotidiana, las políticas activas de empleo, el letrado del Servicio Público de Empleo de Almería Javier Menezo Ruiz criticaba el optimismo de los firmantes del acuerdo respecto a la eficacia de las políticas de activación (además de los importantes recortes efectuados en las prestaciones asistenciales por el gobierno popular desde 2012) en un artículo publicado el día 15 de diciembre en el diario electrónico elalmeria.es, con el título “El nuevo subsidio”, en el que manifestaba que “Al igual que la de Zapatero esta ayuda prevé un itinerario de inserción que servirá para emplear a sus beneficiarios, aunque entre los solicitantes de la actual habrá muchos que recibieron la de entonces, esos que se iban a emplear con el mismo itinerario que proponen hoy, no les digo más. ¿De verdad cree alguien que hacer itinerarios por miles hará empleable en 6 meses a quien no lo ha sido en cuatro años? Sería mejor aceptar la realidad y restaurar un tipo de subsidio, casi una renta básica, para quienes no volverán al mercado de trabajo”. “El nuevo subsidio” [Elalmeria.es](http://www.elalmeria.es/article/opinion/1921213/nuevo/subsidio.html) 15 de diciembre de 2014. <http://www.elalmeria.es/article/opinion/1921213/nuevo/subsidio.html>.

cialmente a aquellas personas que tienen más dificultades para acceder a un empleo, como son los parados de larga duración”. Bueno, me pregunto si es más retórica, o incorrecta, que real y verdadera tal afirmación del texto español si reparamos en los recortes efectuados en las PAE desde 2102 y de los que queda debida constancia anual en los Presupuestos generales del Estado.

b) Respecto a la justificación del uso del RDL, en esta ocasión no creo que suscite debate jurídico-político su utilización, aunque sí espero que haya debate, y críticas, sobre su contenido ²⁶. En la introducción se argumenta que es necesario adoptar y poner en práctica lo más rápidamente posible las medidas acordadas para estimular las oportunidades de empleo de las personas a las que van dirigidas. Más dudas me suscita la tajante afirmación de que el RDL “tiene efectividad inmediata”, si se repara en que el PAE se activa a partir del 15 de enero, y que las posibles personas beneficiarias deben cumplir unos requisitos previos (por período mínimo de un mes) antes de poder percibir la ayuda económica y disponer de un itinerario personalizado de inserción.

Más dudas suscita también a mi parecer la exoneración de cuotas a la Seguridad Social por parte de las empresas en determinados supuestos de fuerza mayor, que no es nada más ni nada menos que dar respuesta inmediata a la problemática suscitada por el incendio de la factoría de Campofrío en Burgos y el expediente posterior de suspensión de contratos instado por la empresa. Bienvenidas sean todas las medidas que contribuyan a paliar situaciones tan dramáticas como las que han vivido los trabajadores de Campofrío, pero la pregunta jurídica que surge, y que dejo aquí planteada, es si esa era la única vía para abordar la reducción de los costes económicos de Seguridad Social de esta u otras empresas que puedan verse afectadas por casos semejantes de fuerza mayor. Desde la perspectiva, insisto, jurídica, puede calificarse de RDL aprobado para un caso concreto pero que tiene vocación de futuro, adelantándose a la “extraordinaria y urgente necesidad” que pudiera darse en otros casos, en cuanto que se afirma que su fundamento último “se encuentra en la existencia de catástrofes naturales de carácter imprevisible y que, por lo tanto, pueden afectar a las empresas y a su actividad productiva en cualquier momento. Por este carácter imprevisible y para favorecer el mantenimiento del empleo, es importante que las empresas se encuentren protegidas frente a las graves consecuencias económicas que suelen traer consigo este tipo de acontecimientos extraordinarios lo antes posible”.

c) El art. 1 regula el objeto del PAE; el art. 2, sus beneficiarios; las “obligaciones de activación” se recogen en el art. 3; la solicitud e incorporación al programa está contemplada en el art. 4, mientras que el art. 5 aborda la baja y reincorporación al programa y a la ayuda económica; cómo se desarrolla el PAE es objeto de atención en el art. 6, mientras que debemos esperar al art. 7 para conocer la regulación de la ayuda económica de acompañamiento”, y al art. 8 para saber cuáles son las posibilidades de compatibilidad con otras acciones de políticas activas de empleo. En fin, el último art. 9 está dedicado a la financiación del PAE.

Las disposiciones adicionales versan sobre las obligaciones de información de los servicios públicos de empleo en sus respectivos ámbitos competenciales, la distribución de competencias

²⁶ Debería ser así al menos si hemos de hacer caso a las declaraciones de la responsable de empleo del PSOE, Mari Luz Rodríguez, que calificó de “mezquino, electoralista y cicatero” el comportamiento del Gobierno “ porque la situación que tienen hoy más de 3 millones de personas sin ningún tipo de protección por desempleo la han provocado las políticas del Gobierno”, porque “hace más de tres años que este Gobierno viene imponiendo reformas laborales y viene imponiendo recortes de derechos y ahora se acuerda, justo unos meses antes de las elecciones, de que el diálogo social existe”, y porque “se va a destinar no más de unos 800 millones de euros, cuando solo en el año 2014 se ha ahorrado en protección por desempleo más de 5.200 millones de euros y en el presupuesto del año 2015 más de 4.000 millones de euros”, y mientras tanto “hay 3,8 millones de personas en situación de desempleo que no tienen nada, que no tienen ningún tipo de protección”.

entre el SPEE y los SPE autonómicos, la futura evaluación del desarrollo y resultados del PAE, y la “exoneración del pago de cuotas en supuestos de fuerza mayor para favorecer el mantenimiento del empleo”.

La disposición final primera indica el título competencial (arts. 149.17^a y 13^a CE) en que se basa el RDL, con dudas por mi parte sobre la utilización de la “planificación general de la actividad económica”, mientras que la segunda “aprovecha” para introducir pequeñas modificaciones en la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje, la tercera para incorporar más requisitos de búsqueda activa de empleo para poder acceder a la renta activa de inserción, la cuarta algunas modificaciones en la regulación de la protección por desempleo en punto a las responsabilidades en que incurre el trabajador por percepción indebida, la quinta para modificar la Ley de Empleo en los términos ya explicados con anterioridad, la sexta para otorgar las facultades de desarrollo de la norma a la persona titular del MEySS y de la Dirección General del SPEE, y la séptima fijando su entrada en vigor.

d) Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración. Dirigido a desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que han agotado su protección por desempleo. Hay que carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75 % SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras, y acreditar responsabilidades familiares. Dirigido a personas vinculadas con el mercado laboral en el pasado, sin protección desde hace al menos 6 meses, y ahora demandantes de empleo. La persona beneficiaria debe estar inscrita como demandante de empleo a 1 de diciembre de 2014. En la introducción del RDL se explica didácticamente que el PAE va dirigido a quienes ya están en el mercado de trabajo, ahora en condición de desempleados: “el programa está destinado a las personas con responsabilidades familiares que han estado vinculadas con el mercado laboral en el pasado y que son demandantes de empleo en la actualidad pero que, sin embargo, han quedado fuera del ámbito de la protección por desempleo hace al menos seis meses”, y todo ello en el marco de aquello que se denomina de “cultura de responsabilidad compartida de la activación para el empleo” entre los servicios públicos de empleo y las personas beneficiarias”.

e) Detengámonos, por su importancia, en el art. 2 que regula quienes serán los beneficiarios del PAE, y más exactamente en la necesidad de carecer del derecho a prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo o a la renta activa de inserción, o haber agotado el disfrute de esta última o de haber estado acogido a los programas PRODI o PREPARA, o haber disfrutado y agotado las prestaciones asistenciales autonómicas.

Como he indicado con anterioridad, no se trata sólo, si se tuviera derecho a la misma, de haber agotado la percepción de la ayuda económica de la RAI por una vez, sino de haber agotado “el tercer derecho a la misma”, una frase algo más que importante porque reduce el número de potenciales beneficiarios. La medida ha sido muy bien explicada, y duramente criticada, por Enrique Negueruela, miembro del Consejo de Empleo, Economía Social y Relaciones Laborales de la Fundación 1^o de Mayo de la C.S. de CC.OO, en un artículo publicado el 23 de diciembre en el diario digital Nueva Tribuna, con el título *¿Quién debe activarse es Rajoy creando empleo?*, en el que en primer lugar destaca que “El criterio determinante que resulta para la inclusión de un beneficiario y reduce drásticamente su número no es la situación económica, ni el número de miembros del hogar, ni la existencia de hijos menores, ni el tiempo que lleva en paro, ni el tiempo que lleva sin ingresos, lo que es realmente determinante y, por ello, lo que establece la selección es haber estado incluido en otro programa.”²⁷.

²⁷ Refiriéndose en concreto a la obligación de haber agotado, si se tuviera derecho a ello, las tres ocasiones de acceso a la RAI, Enrique Negueruela explica que “Si contamos que la RAI tiene una duración de 33 meses percibiendo prestación y 24 meses sin percibir y que para poder empezar hay que llevar otros doce meses inscrito, hablamos de 69 meses a los que hay que añadir, por si fueran pocos, los seis que deben pasar desde haber per-

F) Los beneficiarios deben suscribir un compromiso de actividad, acreditar acciones de búsqueda activa de empleo, y participar en las acciones de mejora de la empleabilidad. El beneficiario debe acreditar ante el servicio público de empleo competente que durante el plazo de 1 mes a partir de la presentación de la solicitud ha realizado, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo.

G) Ayuda económica de acompañamiento, con duración máxima de 6 meses y cuantía del 80 % del IPREM mensual. Las personas beneficiarias podrán compatibilizar un contrato por cuenta ajena con la percepción de la ayuda de acompañamiento. La empresa (privada) podrá deducir del salario la cantidad que percibe el beneficiario de la ayuda, durante un máximo de 5 meses. Nuevamente me remito al excelente artículo crítico de Enrique Negueruela para destacar los efectos negativos que esta medida puede tener sobre el conjunto del mercado de trabajo y las condiciones de empleo de otros trabajadores no acogidos al programa, afirmando que “un programa que, desde que se solicita, se desarrolla en siete meses de los que en seis se percibe la ayuda, limita a cinco los meses contratados vampirizando la prestación. Puede resultar raro, pero basta con contemplar la tabla de la duración de los subsidios por cotización inferior a 360 días para salir de dudas. Con tres meses cotizados hay derecho a un subsidio de tres meses, con cuatro a uno de cuatro y con cinco a uno de cinco. Con seis meses, que es lo que desincentiva el decreto, a veintinueve meses. Tampoco se trata de que crezca el gasto en prestaciones, dicen gobierno y empresarios”.

h) Las agencias de colocación podrán intervenir en las acciones de política activa de empleo para los beneficiarios. Los resultados del programa serán tenidos en cuenta para distribución de fondos a las CC AA en 2016. El pago de la ayuda corresponderá e irá a cargo del SPEE, mientras que “la financiación del diseño, asignación y seguimiento del itinerario individual y personalizado de empleo, así como las acciones de inserción incluidas en el programa de activación para el empleo, se realizarán con cargo a los presupuestos de las respectivas comunidades autónomas” (art. 9.2).

i) Por último, cabe referirse a la “enmienda Campofrío”, que versa sobre la exoneración de la cuota empresarial a la Seguridad Social en determinados casos de suspensión o reducción de jornada por fuerza mayor, regulados con detalle en la disposición adicional cuarta. La citada exoneración será por un período de 12 meses, prorrogables por el mismo período, y siempre y cuando la empresa mantenga en plantilla al 100 % de los trabajadores con contrato suspendido o con reducción de jornada (“excluidos los trabajadores recolocados en otros centros de trabajo”) y que “se comprometan a realizar, mientras dure la exoneración, la reinversión necesaria para el restablecimiento de las actividades afectadas por la causa de fuerza mayor. Para verificar el cumplimiento de este compromiso, la Tesorería General de la Seguridad Social podrá requerir el asesoramiento e informes técnicos que correspondan.”.

5. EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA PROTECCIÓN ECONÓMICA DE LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN.

Al hablar de la relación entre protección social y exclusión social, es necesario prestar atención a la realidad laboral y su impacto sobre la protección económica de la que disponen las

cibido la última prestación para inscribirse en el programa. Como el programa empezará el día 15 de enero, desde la RAI solamente dará acceso a los parados que estuvieran inscritos antes de octubre de 2008. Además, como los requisitos de este programa coinciden con los de la RAI, ningún parado entre 45 y 50 años podrá participar en él. Es decir, quedan fuera 378.014 personas, el 58% de quienes no tienen empleo de esa edad. En la actualidad hay 982.644 personas de más de 45 años paradas sin ninguna protección. De ellas solamente 220.529 podrán pensar en inscribirse en el programa siempre y cuando carezcan de rentas propias (menos de 484 euros), tengan cargas familiares (cónyuge y/o hijos con ingresos también inferiores a 484 euros por miembro) y no estén cobrando una renta social de alguna comunidad autónoma desde hace seis meses”. “¡Quién debe activarse es Rajoy creando empleo!”. Nueva Tribuna, 23 de diciembre de 2014. <http://www.nuevatribuna.es/opinion/enrique-negueruela/quien-debe-activarse-rajoy-creando-empleo/20141223135458110671.html>

personas desempleadas durante los períodos en que se encuentren en dicha situación, y eso requiere acercarse a los datos sobre el número de personas que perciben prestaciones contributivas y asistenciales, así como también, en la medida de lo posible (y disponible) a los del programa PREPARA. Con respecto a los primeros, cabe constatar los importantes cambios experimentados en las tasas de cobertura a medida que se iba desarrollando la crisis, con la caída de la cobertura de quienes perciben prestaciones contributivas y el subsiguiente aumento de la asistencial, aún cuando el descenso de esta en los últimos meses viene en gran medida derivada, no de la reincorporación al mundo del trabajo, sino del agotamiento de período máximo de percepción y no poder acceder a otras prestaciones (a salvo, en algunas ocasiones, de las rentas mínimas de inserción autonómicas). También es importante destacar como reflexión general el importante descenso de la tasa de cobertura de la población extranjera, en especial de la extracomunitaria, también debido en gran medida no a la crisis y pérdida de la ocupación sino al abandono del territorio español, bien sea para volver a sus países de origen o bien para buscar empleo en otro Estado de la UE.

A) Algunos documentos son de indudable interés para acercarse a esta realidad. En primer lugar, los informes anuales sobre el mercado de trabajo, elaborados por el Servicio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, dirigidos a colectivos que tienen entre sus miembros a buena parte de personas desfavorecidas y a las que les puede llegar a afectar la exclusión social. Con datos de 2013, el informe sobre extranjeros nos da cuenta de que el número de desempleados de larga duración a 31 de diciembre era de 194.914 personas, un 35,07 % del total, habiéndose incrementado en más de dos puntos con relación al año anterior, con más de la mitad de los mismos encuadrados en el sector de servicios. Si nos fijamos en los mayores de 45 años, un colectivo bien protegido con relación al resto de la población, se pone de manifiesto que la prestación con mayor número de beneficiarios era el subsidio (44,2 % de los beneficiarios mayores de dicha edad), con un incremento del 1,35 % en 2013, que va de la mano con un más importante descenso, del 6,26 %, de quienes percibían prestaciones contributivas. Si nos acercamos a las mujeres, más del 50 % percibían prestaciones al acabar 2013, con preferencia de la contributiva salvo, justamente, las mayores de 45 años en las que primaba el subsidio, y habiéndose observado una caída de la tasa de cobertura durante 2013 que afectó en especial a las menores de 25 años. En fin, un dato importante, y preocupante, para las personas con discapacidad es que el número de desempleados de larga duración era del 62,7 %, bastante superior al 44.17 % del total de la población, dato que permite constatar, como así lo hacen los autores del informe, que “la búsqueda de un trabajo es más prolongada en el tiempo para una persona con discapacidad que para el resto de la población”. Si nos referimos, para finalizar, al conjunto de la población desempleada, del total de 2.865.159 perceptores, 1.310.918 lo eran de contributivas, 1.180.446 de asistenciales, 133.343 del subsidio para trabajadores eventuales agrarios, y 240.253 de la renta activa de inserción, y un número residual (109) de personas que aún percibían la prestación de PRODI (protección extraordinaria anterior al PREPARA).

B) Si del año 2013 pasamos a datos más recientes, al análisis de los datos de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2014, estudio realizado por la Fundación 1º de mayo²⁹, se constata poca diferencia entre el número de desempleados que perciben prestaciones según se trabaje con los datos de la EPA o con los de paro registrado que publica mensualmente el MEySS, una diferencia que el Informe sitúa en 148.908 personas. Cuestión distinta es la tasa de cobertura en atención a los distintos criterios para determinar su cálculo y el impacto que tiene sobre la misma el cómputo, o no, de personas ocupadas a tiempo parcial que perciben prestaciones y muy especialmente si se computa o no a quienes no han accedido aún al mercado de trabajo. El informe utiliza la denominada “tasa de protección de los parados”, es decir el número de parados EPA (1.640.791) que perciben prestaciones dividido por el total de parados EPA (5.420.728), siendo la tasa del 30,3 %, más de 27 puntos inferior si se calcula la tasa

²⁸ <http://www.sepe.es/indiceObservatorio/indiceObservatorio.do?idioma=es&indice=1>

²⁹ <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe107.pdf>

de cobertura siguiendo el criterio del SPEE, es decir el número de personas beneficiarias de prestaciones dividido por el de desempleados inscritos como demandantes de empleo y que ya están en el mercado de trabajo. Como digo, el Informe subraya que la tasa de cobertura es de menos de un tercio de la población desempleada, y que a 30 de septiembre de 2014 “hay casi cuatro millones de personas paradas que no perciben ningún tipo de prestación, 3.779.937”, con una tasa de cobertura de las mujeres inferior en ocho puntos a la de los hombres (26,3 y 34,0 %), y con sólo un 10,6 % de jóvenes menores de 30 años que las perciben 162.727, frente a 1.370.414 que no las perciben). En un año, a modo de síntesis que señala el informe para resaltar la no justificación de los recortes en las partidas presupuestarias para desempleo previstas en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2015, “la tasa de protección es 3,7 puntos menos”.

C) Si nos adentramos ahora en el bloque de propuestas para mejorar la difícil situación en la que se encuentran las personas desempleadas y prestamos especial atención a quienes forman parte de colectivos especialmente desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, hemos de centrar nuestra atención, por lo que respecta a las prestaciones asistenciales (sobre las contributivas no hay propuestas de modificación), en diferentes propuestas elaboradas tanto por el gobierno como por los partidos de la oposición, en el bien entendido que me refiero fundamentalmente a las prestaciones “estatales”, aun cuando es cierto que hay propuestas de reforma que impactan sobre las prestaciones asumidas por las Comunidades Autónomas, las rentas mínimas de inserción como he indicado con anterioridad.

a) Han sido objeto de lectura detenida por mi parte diversos documentos de indudable interés. Si nos fijamos en primer lugar en el PNAIS 2013-2016, se propone una estrecha relación entre políticas activas y pasivas de empleo, que se concreta en la tesis de la necesidad de “vincular la política de garantía de rentas y la articulación de medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y laboral”, un modelo de “doble derecho” siempre y cuando sea posible la inserción laboral ya que hay personas que no pueden ser incorporadas a la vida laboral, pidiendo que se considere a los perceptores de RMI como colectivo prioritario para el acceso a la formación y otras medidas de empleo, consideración que tienen reconocida de forma específica en muchas normas autonómicas pero que no he visto recogida con tal concreción en la recientemente aprobada Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 ni el Plan Nacional de Acción para el Empleo 2014. Se pide también avanzar en la definición de la situación de exclusión social (no parece, pues, que el gobierno se encuentre satisfecho con el marco normativo vigente y al que me he referido con anterioridad), “para facilitar la intermediación laboral de las personas que se encuentren en esta situación”.

Coincido con la propuesta, aunque hubiera debido formularse en términos más taxativos, de avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas “como un derecho subjetivo”, de mejorar el funcionamiento de las RMI, y, algo más importante, en la necesidad, y no sólo conveniencia, de “Aprobar una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social al objeto de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de las prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden de colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema así como avanzar en la reunificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia”.

b) Tiene indudable interés el informe aprobado por el Consejo Económico y Social el 23 de julio de 2014 sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad³⁰, más del 26 % de la población española al finalizar 2013, y en el que se constata críticamente que algunos cambios en el marco normativo de la protección por desempleo “están teniendo un visible impacto negativo, tanto en su renta actual como en la expectativa de derechos de pensión de los más mayores”. Si bien la tasa de protección es elevada (68 %) la reducción de la protección

³⁰ <http://www.ces.es/documents/10180/1558369/Inf0214.pdf>

contributiva y el incremento de la cobertura asistencial puede estar dando paso a una reducción de la cobertura, tanto en términos de cuantía económica de la prestación como de número de personas beneficiarias, ya que conviene recordar que las prestaciones asistenciales, con inclusión ahora de la renta activa de inserción, van vinculadas “a requisitos de rentas, cargas familiares o aumento de la edad de percepción”, destacando la importante reducción del subsidio por desempleo para trabajadores de una determinada edad, que tras el aumento de 52 a 55 años, ha implicado una reducción del 47 % de los beneficiarios, por lo que no resulta extraño, y creo que la mayor parte la doctrina laboralista coincidirá con esta propuesta, que se pida prestar especial atención a la situación laboral de las personas mayores de 45 años que agotan todos los mecanismos de protección y que tienen menos de 55 años, “por ejemplo reduciendo el requisito de edad para acceder a esta ayuda que puede prolongarse hasta la edad de jubilación para evitar que quede fuera del sistema un grupo de desempleados con especiales dificultades de reincorporación al mundo laboral”. Igualmente, ha impactado de forma negativa sobre el número de personas receptoras de este subsidio el tomar en consideración los ingresos de toda la unidad familiar, y se valora igualmente de forma negativa que se haya reducido (del 125 al 100 %) el tope mínimo como base de cotización por jubilación en este subsidio, por lo que puede comprenderse, y compartirse, que se pida, ahora con prudencia por parte del CES, que “cabría reconsiderar... el requisitos de rentas de la unidad familiar, o alternativamente, exceptuarlo de cara a la financiación del convenio especial. Y elevar de nuevo la base de cotización por jubilación en este subsidio”. Comparto también el planteamiento, en aras a la mejora de la protección de colectivos especialmente desfavorecidos, de elevar el período de duración de la RAI o suprimir el número máximo de ocasiones (tres) en que se puede percibir. Igualmente, la propuesta de articular las RMI como un derecho subjetivo de la persona necesitada y que cumpla los requisitos legales para tener acceso a ella, siendo imprescindible que se establezca “una dotación financiera adecuada”.

c) La preocupación por la exclusión social y la necesidad de abordar medidas inmediatas que palien la gravedad de la situación se manifiesta con toda claridad, y con propuestas concretas de actuación, en el Informe de coyuntura 2/2014 elaborado por la Fundación 1º de mayo, más concretamente por los miembros de su consejo de economía Enrique Negueruela y Alejandro Inurrieta, en el que efectúan un análisis muy crítico de la reforma laboral puesta en marcha en 2012 y sus consecuencias sobre el empleo, enfatizando que “el efecto neto de la sustitución de trabajadores con jornada a tiempo completo por trabajadores con jornada a tiempo parcial es que en 2014 en el mercado de trabajo español todavía se continúan destruyendo horas totales de trabajo remunerado, aunque aumente el número de afiliados (a la Seguridad Social)”. Los autores del documento proponen modificar la normativa de la renta activa de inserción de tal manera que, para el 41,4 % de las personas que llevan en situación de desempleo desde hace más de dos años, “es preciso buscar fórmulas que permitan acceder a las prestaciones, por lo menos a aquellas personas que tienen cargas familiares y garantizarles que mientras se den determinadas condiciones de paro estarán protegidas”.

d) Para concluir este bloque, cabe referirse nuevamente al VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España, en cuyas conclusiones se apuesta por la puesta en marcha de políticas que posibiliten conseguir que la protección social “alcance estándares básicos en todo el territorio y que se haga operativa a través de un sistema de garantía de mínimos”, así como también el desarrollo de una protección social que no quede reducida a la gestión de las prestaciones económicas, algo que al parecer de los autores del texto ha de conseguirse “desde el fortalecimiento de los servicios sociales públicos, que facilite la promoción y el empoderamiento de las personas”. Habrá que adoptar medidas que corrijan aquello que se califica de “limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y un modelo de prestaciones pequeño, excesivamente ligado a lo contributivo, poco protector en el tiempo y que no se adecua a las necesidades de los hogares en función de sus características”.

³¹ <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/InformeCoyuntura2.pdf>

e) Concluyo. Y si fallan todos los mecanismos de protección social “estatales”, cabe acudir a las rentas mínimas de inserción autonómicas, objeto de otra ponencia en la Jornada, en el bien entendido que la crisis económica y las restricciones presupuestarias han supuesto también una reducción de su alcance potencial, reducción o limitación a la que también coadyuvan los requisitos fijados para poder acceder a la prestación. Y en la utopía que defendió mi maestro, el jesuita Joan N. García-Nieto, queda el debate de la renta básica universal, la renta garantizada de ciudadanía, el ingreso mínimo ciudadano, y en definitiva, con el nombre que quiera dársele, una prestación para toda persona, no vinculada a su situación económica.