

La función social de la Renta Activa de Inserción en el siglo XXI

Social role of active insertion income in the Twenty-First Century

ALEJANDRA SELMA PENALVA

PROFESORA TITULAR. DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
UNIVERSIDAD DE MURCIA.

Resumen

La denominada Renta Activa de Inserción es una medida asistencial que intenta ofrecer protección económica a los parados de larga duración mayores de 45 años, al mismo tiempo que pretende mejorar, a través de un itinerario personalizado de formación profesional, sus expectativas profesionales. Ahora bien, en la práctica se vienen planteando diversos problemas que no quedan resueltos expresamente en el RD 1369/2006 y sobre los que ha tenido que pronunciarse nuestra jurisprudencia más reciente. En el presente trabajo se analizan de forma individualizada diferentes situaciones controvertidas.

Abstract

The so-called Active Insertion Income is a protection to long-term unemployed over 45 years, while aiming to improve, through a customized itinerary of vocational training and career expectations. However, in practice, have been raising various problems that are not specifically addressed in RD 1369/2006 and which has had to rule our most recent jurisprudence. In this paper are analyzed individually different controversial situations.

Palabras clave

Renta, desempleo, protección, ingresos, cargas familiares

Keywords

unemployment, protection, income, family responsibilities

Sumario: 1. La función social de la renta activa de inserción. 2. La necesidad de articular estrategias coordinadas con el fin de estimular el empleo de los colectivos especialmente vulnerables. 2.1. Programas de recualificación profesional. 2.2. Bonificaciones en las cuotas de cotización a la seguridad social. 3. Protección por desempleo y renta activa de inserción. El papel residual de esta medida asistencial. 4. Conclusiones.

1. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

Analizando las cifras de empleo, resultan obvias las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores de más edad que han perdido su empleo a la hora de reincorporarse al mercado de trabajo. Así pues, en los últimos años, casi las tres cuartas partes de las contrataciones se celebran con los grupos de edad inferiores a los 45 años. En particular, el grupo menos contratado es el de mayores de 55 años, cifras de contratación que pasan a ser prácticamente simbólicas si de lo que se trata es de valorar el porcentaje de contratación que

representan las mujeres mayores de 55 años sobre el total de los contratos de trabajo firmados en España a lo largo de un año¹.

Ahora bien, lo que no se puede olvidar es que la medida de retrasar la edad de jubilación con el fin de prolongar la vida activa del trabajador para garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones², debe presentarse indisolublemente unida a otra actuación complementaria: se han de articular mecanismos eficaces destinados tanto a favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad como a promover la reincorporación profesional de quien pierde su empleo en los últimos años de su vida laboral³. Y es que en caso contrario, los trabajadores de más edad quedarían en una situación de gran desprotección.

De esta manera, aunque desde el momento en que una persona acceda a la situación de jubilación, dejará de ser colectivo de atención por parte de la RAI, cuando más se atrase esta situación, más amplio será el colectivo de potenciales beneficiarios que, encontrándose todavía dentro del grupo de la población activa, por su edad, encuentran más dificultades a la hora de acceder a un empleo.

El RD 1369/2006 regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

Debe recordarse que la Renta Activa de Inserción (RAI) forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, a los que se refiere el art. 265.1 LGSS. En concreto, es hoy el art. 265.2 del nuevo Texto Refundido de la LGSS (como antes hiciera el art. 206.2 LGSS) el que de manera indirecta realiza una referencia a la posibilidad de establecer medidas asistenciales complementarias al nivel contributivo y al nivel asistencial cuando establece que esa acción protectora comprenderá acciones específicas de

¹ Debe advertirse que la falta de ofertas de empleo para el colectivo comprendido dentro de esta franja de edad, no es sólo un problema que afecte a España, sino que resulta bastante frecuente, hasta el punto que ha sido tratado a nivel de la Comunidad Europea. Uno de los objetivos de la Comisión Europea es crear un mercado laboral para todos. La lucha contra la discriminación laboral de los grupos más desfavorecidos es uno de sus principales ejes, y por tanto el apoyo a los mayores de 45 años es uno de los objetivos de la Unión Europea, tanto para aumentar su participación en el empleo como para orientar su trayectoria laboral con el fin de prologar su vida activa, aprovechando así la experiencia y la productividad que ofrece este colectivo de trabajadores. En concreto, se plantean como objetivos principales: reducir la temporalidad, reducir la tasa de desempleo, el paro de larga duración y mejorar la intermediación laboral de los Servicios Públicos de Empleo, en particular, persiguiendo los siguientes objetivos: aumentar la tasa de empleo femenina; aumentar la tasa de ocupación de los trabajadores mayores (55-64 años); reducir la tasa de desempleo juvenil.

² Al respecto, entre otros, véase BENEYTO CALABUIG, D., "La reforma de la jubilación y de otras prestaciones: análisis práctico y comentarios de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social", Wolters Kluwer, Madrid, 2011.

³ Tal compromiso queda reflejado en el Acuerdo social y económico antes mencionado en el que se ha previsto la adopción de una Estrategia global de empleo destinada específicamente a los trabajadores de más edad. Ahora bien, el aumento de la esperanza de vida y sus subsiguientes riesgos sobre la viabilidad del sistema de pensiones no es sólo propia de España, sino común al resto de los países de nuestro entorno. Los Consejos europeos de Lisboa, Estocolmo, Gotemburgo, Barcelona, Bruselas, hasta llegar a los más recientes, promueven como prioridades la prolongación de la vida activa y la desincentivación de la jubilación anticipada y países de nuestro entorno han realizado reformas legales en el sentido de reducir los estímulos al abandono prematuro de la vida activa y algunos han establecido la edad legal en los 67 años.

formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados, puesto que los desempleados beneficiarios de la RAI necesariamente deben participar en itinerarios personalizados de esta índole dirigidos a incrementar sus oportunidades de ocupación profesional en el futuro. Por medio de esta medida se intenta avanzar en la consecución del Estado del Bienestar aportando una renta alternativa a determinados sujetos sin ingresos⁴.

Así pues, con esta finalidad, el RD 1369/2006 establece un programa por el que se concede una renta activa de inserción (es decir, una aportación de carácter económico) a los desempleados que suscriben el compromiso de actividad en virtud del cual manifiestan su plena disponibilidad para buscar activamente empleo, para trabajar y para participar en las acciones ofrecidas por los servicios públicos de empleo y dirigidas a favorecer su inserción laboral⁵.

Es importante tener en cuenta que, con este compromiso de actividad, se pone en marcha una medida que comparte simultáneamente características de política activa y pasiva de empleo, y que queda dirigida a los colectivos de demandante de empleo en situación de necesidad y que además, por sus concretas condiciones personales, se les presuponen menores posibilidades de ocupación.

Esta faceta dual de la RAI implica que el sujeto no sólo percibe una renta asistencial que tiene como finalidad evitar la situación pobreza, sino que además debe necesariamente participar en unas acciones formativas específicamente dirigidas a mejorar sus oportunidades de colocación laboral⁶.

Por lo que a su duración y cuantía se refiere, debe destacarse que es el art. 4 del RD 1396/2006 el que configura esta medida asistencial como de cuantía reducida y limitada en el tiempo. Así pues, supondrá durante su periodo de percepción (11 meses como regla general), unos ingresos mensuales equivalente al 80 % del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento. Eso sí, debe advertirse que durante la percepción de la renta activa de inserción el Servicio Público de Empleo Estatal ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social por la contingencia de jubilación, por lo que resulta una medida especialmente útil para aquellos sujetos de edad avanzada que no han encontrado una nueva actividad profesional a través de la que seguir desarrollando su vida laboral⁷.

Es el art. 2 del citado Real Decreto el que enumera el elenco de situaciones personales en las cuales, se presume que el sujeto se enfrenta a especiales dificultades para acceder a un

⁴ Sobre este tema, in extenso, véase GARCÍA ROMERO, M.B., "Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea", Consejo Económico y Social, Madrid, 1999. y MORENO MÁRQUEZ, G., "La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas", Revista de servicios sociales, n.º. 43, 2008, págs. 143 y ss.

⁵ MUÑOZ MOLINA, J., "La renta activa de inserción", Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, n.º. 90, 2007, págs. 77 y ss.

⁶ Este compromiso de actividad y las obligaciones que genera, queda específicamente detallado en el art. 3 del RD 1369/2006 por el que se regula el programa de Renta Activa de Inserción.

⁷ En concreto, se especifica que se ingresarán las cotizaciones "conforme a lo establecido en los apartados 1 y 4 del artículo 218 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio" (art. 4.3 RD 1369/2006).

puesto de trabajo, bien por su edad, bien por encontrarse atravesando una de las situaciones consideradas de exclusión social. Con esta finalidad se contemplan una serie de requisitos que el sujeto ha de reunir simultáneamente para poder ser beneficiario de este tipo de ayuda, y que, con el paso de los años, se han vuelto cada vez más exigentes⁸.

Así pues, como regla general, podrán ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación, reúnan los siguientes requisitos (art. 1.2 del citado RD):

a) Ser mayor de 45 años; b) Ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses⁹; c) No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo, o a la renta agraria; y d) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias¹⁰.

Debe advertirse que estos requisitos, se han visto en los últimos años reformulados, con ánimo restrictivo, por lo que resulta esencial tener en cuenta que:

1º. Por lo que respecta a la inscripción como demandante de empleo, el legislador, con el fin de reducir el número de beneficiarios de este tipo de programas, pasa a insistir en que la demanda de empleo se considerará interrumpida no sólo por la realización de una

⁸ A estos efectos debe advertirse que el citado precepto, ha ido modificado primero por el RD-Ley 20/2012 y por la letra b) del apartado 1 por la disposición final 2 del Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre y posteriormente por la letra b) del apartado 1 por la disposición final 3 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre.

⁹ A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa. Al respecto, conviene tener presente que el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad añade dos párrafos a la letra b) del apartado 1 del art. 2, perfilando las obligaciones vinculadas al periodo de inscripción como demandante de empleo del beneficiario: “Durante la inscripción como demandante de empleo a que se refiere el párrafo anterior deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad. La salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos. En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción”.

¹⁰ Este mismo apartado especifica que “A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos anteriormente establecidos, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes 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.

Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. Se considerarán rentas las recogidas en el artículo 215.3.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio”. Sobre este tema BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I., “Acceso al programa de Renta Activa de Inserción: parámetros de cálculo de la carencia de rentas”, *Aranzadi Social*, nº. 19, 2009, soporte informático. Por otra parte, los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva también podrán ser incorporados al programa si reúnen, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos en este artículo, excepto el establecido en el apartado 1.d) por la percepción de la pensión, siempre que se acredite que dejarán de percibirla, a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicie el devengo de la renta activa de inserción (art. 2.3 del RD).

actividad profesional por parte del solicitante, sino también por su salida al extranjero o por la existencia de dato que revelen su falta de interés en encontrar un nuevo empleo o atender a las ofertas de puestos de trabajo que hayan podido plateárseles durante el periodo de inscripción¹¹.

2º. Por su parte, en lo que atañe al presupuesto de la inexistencia del derecho a otras prestaciones contributivas o asistenciales derivadas de la falta de empleo, es muy importante tener en cuenta que esta letra c), tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, persiguiendo una finalidad claramente restrictiva, queda redactada en los siguientes términos: “*Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia*”, precepto que, como a continuación se analiza con mayor detenimiento, no utiliza unas expresiones todo lo claras y precisas que hubiera sido deseable.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que existen también ciertas especialidades destinadas a facilitar al acceso a este programa a los sujetos que se encuentran en determinadas situaciones personales. Así, a estos se les exige del requisito de la edad, del periodo mínimo de inscripción como demandante de empleo, o incluso del hecho de haber agotado previamente las prestaciones que el ordenamiento jurídico reconoce ante la contingencia de la falta de empleo, según corresponda. En concreto, los colectivos que se encuentran en una situación privilegiada, a la hora de acceder a la RAI, son el de las personas con discapacidad¹², emigrantes retornados¹³, y víctimas de violencia de género¹⁴.

¹¹ A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa.

Durante la inscripción como demandante de empleo a que se refiere el párrafo anterior deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad.

En el momento de la solicitud se deberá acreditar haber realizado durante el periodo de inscripción antes indicado acciones de búsqueda activa de empleo en la forma que se determine reglamentariamente. En tanto se produzca ese desarrollo normativo se acreditarán de la forma establecida 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.

La salida al extranjero interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos.

No se considerará interrumpida la inscripción cuando el solicitante acredite que la salida al extranjero se ha producido por matrimonio o nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, y siempre que la estancia haya sido igual o inferior a 15 días.

Asimismo, tampoco interrumpirá la inscripción la salida a países del Espacio Económico Europeo y Suiza para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, y siempre que la estancia sea inferior a 90 días.

En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción.

¹² Literalmente, el art. 2.2 del RD indica que, los sujetos deberán “a) Acreditar una minusvalía en grado igual o superior al 33%, 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)”.

¹³ En este caso, el art. 2.2 define la preferencia citada en los siguientes términos: “b) Ser trabajador emigrante que, tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubiera trabajado, como mínimo, (...)”

En cualquier caso, los trabajadores beneficiarios, cualquiera que sea su situación personal, se encuentren dentro de la regla general o bajo alguna de las excepciones mencionadas, además de reunir los requisitos anteriormente citados, deberán cumplir también 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 por ciento 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 (apartado 4 del art. 2 del RD 2006).

Por último, se debe resaltar que, al margen de esta RAI de carácter nacional, cada Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus propias competencias reconocidas en sus respectivos estatutos de autonomía, si lo estima conveniente y dispone de presupuesto para ello, puede llevar a cabo la función de Asistencia Social que reconoce el art. 148.1º 20 de la CE a través de sus propias Rentas Activas de Inserción autonómicas (también denominadas “subsidios” o “ayudas de inserción social”) a las que podrán acceder los sujetos que residan en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma y cumplan los requisitos personales y de carencia de rentas exigidos en su respectiva convocatoria, normalmente más flexibles que los requeridos para acceder a la Renta Activa de Inserción según el RD 1369/2006. Ahora bien, no se puede negar que con ocasión de la crisis económica, esta importante medida asistencial que fue en su momento tan habitual en los ordenamientos jurídicos autonómicos, ha desaparecido en muchos de ellos, arrastrada por las políticas de recortes.

2. LA NECESIDAD DE ARTICULAR ESTRATEGIAS COORDINADAS CON EL FIN DE ESTIMULAR EL EMPLEO DE LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Ahora bien, evitando el paro de larga duración se elude también el riesgo de pobreza, y con ello cesa la necesidad de idear fuentes sustitutivas de rentas con finalidad asistencial. Así pues, si dentro del colectivo de los demandantes de empleo, son los sujetos de edad más avanzada los que encuentran mayor dificultad para acceder a un nuevo puesto de trabajo, resultaba lógico esperar que el legislador les prestase una atención especialmente

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)”.¹⁴

¹⁴ En concreto, esta excepción queda configurada de la siguiente manera: “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”, aunque en este caso, no será preciso que esta inscripción supere los 12 meses, ni tampoco, que el solicitante tenga más de 45 años, aunque sí será preciso acreditar la carencia de rentas. Al mismo tiempo, pese a la amplitud con que en abstracto configura el Código Penal, el tipo penal relativo a la “violencia doméstica”, adviértase que a los efectos de este programa, la violencia doméstica contemplada en el artículo 173 del Código Penal queda limitada a la ejercida sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres.

cuidadosa¹⁵. Y lo hace a través de dos tipos de estrategias: formación profesional e incentivos en la cuota de cotización a la Seguridad Social para las empresas que optan por contratar a personas de edad superior a los 45 años.

2.1. Programas de recualificación profesional

Para poner remedio a esta situación, en los últimos años se están llevando a cabo acciones de formación profesional específicamente dirigidas a este colectivo de demandantes de empleo, con el fin de incrementar sus oportunidades de colocación. Y es que además, muchos de estos demandantes de empleo de mayor edad provienen de sectores de producción actualmente considerados excedentarios, lo que acentúa aún más sus dificultades laborales. Ante esta situación, se hace necesario recualificar a este tipo de concreto de demandantes de empleo, dotándolos de una nueva especialización profesional, suficiente para brindarles nuevas oportunidades de trabajo en actividades muy distintas a las que venían realizando.

En concreto, es el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2011, todavía vigente, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas el que hace una referencia especial a las “Acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo”. Dichas acciones se centran en los colectivos de trabajadores de mayor y menor edad respectivamente y se formulan de la siguiente manera:

“Los Servicios Públicos de Empleo se dirigirán, durante un año desde la entrada en vigor de esta norma, a jóvenes, mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración, a personas procedentes del sector de la construcción y de otros afectados por la crisis que, dentro de estos colectivos, tengan baja cualificación, para llevar a cabo acciones de mejora de su empleabilidad, mediante itinerarios individuales y personalizados de empleo, que incrementen sus oportunidades de ocupación” (art. 3.1).

Los Servicios Públicos de Empleo destinarán a la realización de los itinerarios individuales y personalizados de empleo para los colectivos mencionados, el número de orientadores, promotores de empleo y personal propio, que determinen en función de los objetivos establecidos en el protocolo citado en el apartado anterior. A este fin, podrán también contar con el apoyo de entidades colaboradoras” (art. 3.3)¹⁶.

2.2. Bonificaciones en las cuotas de cotización a la Seguridad Social

Existen diferentes incentivos a la contratación de ciertos colectivos de trabajadores, como por ejemplo, personas en situación de exclusión social, víctimas de violencia de género, minusválidos, o sujetos menores de 30 años, etc. Ahora bien, esta gran diversidad de causas personales de bonificación se ha visto recientemente muy simplificada. Y es que con el RD-Ley 20/2012 se eliminan gran parte de las bonificaciones hasta ahora existentes,

¹⁵ Sobre este tema, véase GARCÍA ROMERO, M.B. “La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora”, *Documentación Laboral*, n.º. 104, 2015, págs. 49-72.

¹⁶ Las acciones de políticas activas de empleo, y especialmente las de formación profesional para el empleo y de empleo-formación, cubrirán prioritariamente todas las actuaciones que, como resultado de la elaboración de los itinerarios, requieran las personas desempleadas beneficiarias del plan para mejorar su empleabilidad (art. 3.4).

facilitando el sistema. Se cumple así con las recomendaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de dirigir las bonificaciones a la contratación a colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo, haciéndolas más efectivas y ofreciendo mayor seguridad jurídica.

En concreto, con la Disposición transitoria 6ª del RD-Ley 20/2012 se suprimen todas las bonificaciones a excepción de las destinadas a la contratación de discapacitados, así como a la contratación, a través de nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, de jóvenes y mayores de 45 años parados de larga duración. Se mantienen igualmente las bonificaciones a la contratación de jóvenes que se constituyan como autónomos, y personas que sustituyen a víctimas de violencia de género y trabajadores en baja por maternidad. Entre las bonificaciones subsistentes que inciden sobre la contratación de trabajadores de más edad, cabe destacar:

- Por una parte, las bonificaciones a la contratación en el caso del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores previsto en el RD-Ley 3/2012 para mayores de 45 años inscritos en la oficina de empleo al menos 12 meses en los 18 anteriores a la contratación, así como las deducciones fiscales que este tipo de contrato implica.
- Y por otra, las bonificaciones a la contratación indefinida de personas discapacitadas que establece la Ley 43/2006, que resultan ser particularmente intensas cuando se trata de sujetos mayores de 45 años¹⁷.

3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN. EL PAPEL RESIDUAL DE ESTA MEDIDA ASISTENCIAL

No se puede negar que, por el importante papel que desempeña en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, el sistema español de Seguridad Social constituye una de las piezas esenciales del actual Estado del bienestar. Y es que aunque en los últimos tiempos, con ánimo de ahorro, se haya reestructurado el sistema de protección, endureciendo los requisito de acceso a la jubilación contributiva, al mismo tiempo se han articulado también una serie de medidas complementarias destinadas a ofrecer un renta asistencial a las personas que, no han logrado reincorporarse al mercado de trabajo, ayudas que se intensifican para los parados de larga duración de edad más avanzada.

Precisamente con esta finalidad, entran en juego distintas medidas asistenciales (y por tanto, subsidiarias), destinadas a paliar la ausencia de rentas de los parados de larga duración.

¹⁷ Debe destacarse que la Disposición transitoria 6ª del RD-Ley 20/2012 deja sin efectos las bonificaciones excepcionales a la contratación temporal en el caso de desempleados inscritos en el SPE, mayores de 52 años beneficiarios de cualquiera de los subsidios del art. 215 LGSS con contrato a tiempo completo y de más de tres meses y las bonificaciones o reducciones para el mantenimiento del empleo en el caso de Contratos de carácter indefinido de concertados con trabajadores 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años. Contratos de carácter indefinido de trabajadores 59 o más años con una antigüedad en la empresa de 4 o más años (Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo y RD –Ley 1/2011 para promover la transición hacia el empleo estable y de calidad). Por el contrario, la citada Disposición transitoria 6ª del RD-Ley 20/2012 declara expresamente subsistentes las bonificaciones hasta ahora existentes a la contratación de personas discapacitadas.

A estos efectos, debe recordarse que el entramado de ayudas económicas previstas con finalidad asistencial, ha cambiado de forma radical en los últimos años¹⁸. En el año 2006, la RAI ocupaba un tercer escalón en el sistema de protección social, que actuaría una vez descartadas tanto la prestación contributiva por desempleo como el subsidio por desempleo. Ahora bien, es en los últimos años cuando se aprecia que estos escalones previos se multiplican.

Así, actuando como ejemplos claramente demostrativos de lo que se viene denominando “políticas pasivas” de empleo¹⁹, durante los años más duros de la crisis económica, se han aprobado dos medidas con finalidad asistencial, y que pretenden actuar como una forma de prolongación del subsidio por desempleo: el denominado “plan prepara”²⁰ y la reciente “prestación extraordinaria por desempleo”²¹. Aunque configuradas

¹⁸ Al respecto, cfr. AAVV, “Temas de Seguridad Social”, (coord. LÓPEZ ANIORTE M.C.), Ed. Diego Marín, Murcia, 2012 y AAVV, “Lecciones de Seguridad Social”, (coord. GARCÍA ROMERO, M.B.), Ed. Diego Marín, Murcia, 2015. También, GORELLI HERNÁNDEZ, J., “Protección por desempleo en un escenario de crisis de empleo”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de trabajo y Bienestar Social*, n.º 112, 2011, págs. 221 y ss.

¹⁹ Aunque sí define qué ha de entenderse por “políticas activas de empleo”, paradójicamente, la Ley de Empleo no ofrece una definición directa del concepto de políticas pasivas de empleo, sino que se trata de un concepto creado por oposición al término “políticas activas”. Es el art. 23.2 LE el que, después de definir en su apartado 1 qué ha de entenderse por políticas activas de empleo específica que “dichas políticas se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el título III de la LGSS. La acción protectora por desempleo a que se refiere el art. 206 LGSS comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo”, lo que nos permite deducir que junto a las políticas activas de empleo, necesariamente deben convivir otras, de signo contrario que, podrían calificarse (aunque la Ley de Empleo no utilice expresamente este término) como «políticas pasivas de empleo». Parece que el legislador asimila el concepto de “política pasiva de empleo” a aquellas que están destinadas a actuar a modo de sustitutivo de rentas de aquellos sujetos que han perdido su puesto de trabajo, y con él, su principal fuente de ingresos. Esta noción económica, complementaria y paliativa de las políticas pasivas de empleo, subyace también en el art. 1 LE que, teniendo en cuenta lo establecido en los arts. 40 y 41 CE, indica, como ya se ha apuntado, que la política de empleo “es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo”.

²⁰ La denominada prestación extraordinaria por desempleo (o “Plan Prepara”), está dirigida a personas que, además de haber perdido el empleo y agotado las prestaciones ordinarias que pudieran corresponderles, carezcan de rentas. Se trata de una medida de naturaleza asistencial que inicialmente introdujo el RD-ley 1/2011 con carácter coyuntural, y que ha sido sucesivamente prorrogada hasta que el RD-ley 1/2013 optó por mantenerla sin solución de continuidad mientras la tasa de paro del país no baje del 20%.

²¹ Precisamente con la intención de paliar las situaciones de necesidad que ha dejado a su paso la crisis económica, y que revisen episodios de máxima crudeza respecto a los parados de larga duración, el Gobierno optó por aprobar el denominado “Programa Extraordinario de Activación para el Empleo” regulado por Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre (BOE 20 de diciembre), todavía en vigor. En concreto, con esta medida, se amplía la lista de prestaciones no contributivas destinadas a cubrir la contingencia de la falta de empleo, como también lo son los subsidios por desempleo, la Renta Activa de Inserción o el Plan Prepara. Es importante tener en cuenta que esta nueva ayuda económica equivalente al 80% del IPREM (426 euros/mes) se contempla como una medida residual y subsidiaria a la que podrán acceder únicamente los parados de larga duración con cargas familiares, cuyo hogar familiar se encuentre en una situación de carencia de ingresos, cuya última relación laboral no se haya extinguido por decisión voluntaria del trabajador y que además hayan agotado las restantes ayudas económicas que el ordenamiento jurídico contemplaba con esta finalidad al menos, seis meses antes de solicitar esta prestación. Se trata además de una medida circunstancial, puesto se contempla que únicamente se podrán presentar solicitudes de incorporación al programa entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016, momento a partir del cual se espera que se hayan atenuado las consecuencias de la crisis económica.

como medidas temporales (no sólo por lo que respecta a su vigencia en el ordenamiento jurídico, que se prevé circunstancial hasta que mejore la situación del mercado de trabajo) como por lo que atañe al tipo de protección económica que proporcionan el trabajador desempleado (en principio, les reportan atención económica durante seis meses), al quedar organizadas como un conjunto de instrumentos de aplicación sucesiva, con ellas se pretende garantizar un mínimo vital a los desempleados durante un periodo de tiempo prolongado (muchas veces, suficiente para encontrar un nuevo empleo, o al menos, si no han logrado encontrarlo, para acercarse sin penurias económicas a la edad legal de jubilación)²².

A la vista de lo expuesto, se aprecia que hoy en día, la Renta Activa de Inserción (en adelante RAI) se convierte en la última vía de continuación de los ingresos asistenciales de la que hoy disponen los parados de larga duración, pues ha quedado configurada como una opción residual a la que recurrir únicamente en casos extremos²³.

Confrontando los datos que ofrecen las cifras de empleo, resultan obvias las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores de más edad que han perdido su empleo a la hora de reincorporarse al mercado de trabajo. Así pues, en los últimos años, casi las tres cuartas partes de las contrataciones se celebran con los grupos de edad inferiores a los 45 años. En particular, el grupo menos contratado es el de mayores de 55 años, cifras de contratación que pasan a ser prácticamente simbólicas si de lo que se trata es de valorar el porcentaje de contratación que representan las mujeres mayores de 55 años sobre el total de los contratos de trabajo firmados en España a lo largo de un año²⁴.

Ahora bien, lo que no se puede olvidar es que la medida de retrasar la edad de jubilación con el fin de prolongar la vida activa del trabajador para garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, debe presentarse indisolublemente unida a otra actuación complementaria: se han de articular mecanismos eficaces destinados tanto a favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad como a

²² La pobreza es el principal factor desencadenante de la exclusión social, pobreza que a su vez, viene provocada en la mayor parte de los casos por la carencia de un puesto de trabajo, factor que en la práctica genera dicha situación de falta de ingresos. La Unión Europea ha identificado el restablecimiento del crecimiento económico y la provisión de más y mejores puestos de trabajo como los factores fundamentales en la lucha contra la pobreza. Con el fin de contribuir a alcanzar esto, la Comisión Europea propone la creación de una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social. Cfr. AAVV, “La plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial”, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011. <http://bookshop.europa.eu/es/la-plataforma-europea-contra-la-pobreza-y-la-exclusi-n-social-pbKE3111252/>

²³ Sobre la RAI, cfr. GARCÍA ROMERO, M.B. “Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo”, *Revista de Derecho Social*, n.º. 68, 2014, págs. 80 y ss.

²⁴ Debe advertirse que la falta de ofertas de empleo para el colectivo comprendido dentro de esta franja de edad, no es sólo un problema que afecte a España, sino que resulta bastante frecuente, hasta el punto que ha sido tratado a nivel de la Comunidad Europea. Uno de los objetivos de la Comisión Europea es crear un mercado laboral para todos. La lucha contra la discriminación laboral de los grupos más desfavorecidos es uno de sus principales ejes, y por tanto el apoyo a los mayores de 45 años es uno de los objetivos de la Unión Europea, tanto para aumentar su participación en el empleo como para orientar su trayectoria laboral con el fin de prologar su vida activa, aprovechando así la experiencia y la productividad que ofrece este colectivo de trabajadores. En concreto, se plantean como objetivos principales: reducir la temporalidad, reducir la tasa de desempleo, el paro de larga duración y mejorar la intermediación laboral de los Servicios Públicos de Empleo, en particular, persiguiendo los siguientes objetivos: aumentar la tasa de empleo femenina; aumentar la tasa de ocupación de los trabajadores mayores (55-64 años); reducir la tasa de desempleo juvenil.

promover la reincorporación profesional de quien pierde su empleo en los últimos años de su vida laboral²⁵. Y es que en caso contrario, los trabajadores de más edad quedarían en una situación de gran desprotección.

De esta manera, aunque desde el momento en que una persona acceda a la situación de jubilación, dejará de ser colectivo de atención por parte de la RAI, cuando más se atrase esta situación, más amplio será el colectivo de potenciales beneficiarios que, encontrándose todavía dentro del grupo de la población activa, por su edad, encuentran más dificultades a la hora de acceder a un empleo.

4. CONCLUSIONES

Pese a que se comienzan a apreciar los primeros síntomas de recuperación económica, parece que todavía son los desempleados de más edad los que siguen sufriendo con más fuerza los efectos negativos que ha dejado a su paso el periodo de inestabilidad económica que ha sufrido España. Los datos que arroja la RAI al respecto son contundentes²⁶: el número de beneficiarios de esta prestación, pese al aumento generalizado de las cifras de contratación laboral y el descenso global que experimenta el número de demandantes de empleo, sigue en aumento.

Este comportamiento se convierte en el principal indicio demostrativo de las serias dificultades que encuentran los trabajadores de más edad para reincorporarse al mercado laboral, pues es precisamente este colectivo el que resulta de atención preferente por parte de la citada medida. Y es que, a pesar del notable endurecimiento de los requisitos de acceso a esta prestación que llevó a cabo el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad²⁷, con el fin de

²⁵ Tal compromiso queda reflejado en el Acuerdo social y económico antes mencionado en el que se ha previsto la adopción de una Estrategia global de empleo destinada específicamente a los trabajadores de más edad. Ahora bien, el aumento de la esperanza de vida y sus subsiguientes riesgos sobre la viabilidad del sistema de pensiones no es sólo propia de España, sino común al resto de los países de nuestro entorno. Los Consejos europeos de Lisboa, Estocolmo, Gotemburgo, Barcelona, Bruselas, hasta llegar a los más recientes, promueven como prioridades la prolongación de la vida activa y la desincentivación de la jubilación anticipada y países de nuestro entorno han realizado reformas legales en el sentido de reducir los estímulos al abandono prematuro de la vida activa y algunos han establecido la edad legal en los 67 años.

²⁶ El sistema español de protección social, articulado desde 1984 en los conocidos niveles contributivo y asistencial, se completa desde 2002 con un tercer nivel o escalón “dentro de la acción protectora por desempleo” denominado Renta Activa de Inserción (según reconocía el apartado 4 de la Disposición final 5ª de la entonces vigente LGSS, incorporado por Ley 45/2002, de 12 diciembre) y actualmente desarrollado por el RD 1369/2006. Se trata de una ayuda de naturaleza asistencial dirigida a potenciar la posible ocupabilidad futura de sus beneficiarios. concurre alguna de las siguientes circunstancias: ser mayor de 45 años inscrito como demandante de empleo al menos doce meses, sin derecho a prestación contributiva o a subsidio y carecer de rentas superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. O bien, tratarse de personas con discapacidad, emigrantes retornados o víctimas de la violencia de género.

²⁷ A partir de la entrada en vigor de esta reforma, para ser perceptor de este tipo de ayuda no basta con no tener derecho a prestación contributiva o subsidio por desempleo, tener más de 45 años, ser parado de larga duración y no haber rechazado ninguna oferta de empleo adecuada ni negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, sino que también se exige, como regla general y salvo contadas excepciones, “haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo de nivel asistencial”.

contener el gasto público, no se ha logrado ni contener ni mucho menos reducir el número de beneficiarios (aunque quizá si ha contribuido a moderar el incremento del número de beneficiarios, que previsiblemente hubiera sido intensísimo de no introducirse estas nuevas medidas de recorte).

Pese a todo no se puede dejar de destacar que este comportamiento, en realidad, era previsible, pues desde el momento en el se combina el incremento de la edad de acceso a la jubilación, con unas elevadísimas cifras de desempleo, la consecuencia directa será sin duda el incremento de desempleados de larga duración, mayores de 45 años y sin ingresos, colectivo de atención preferente por parte de la RAI. Y es que el legislador ha encontrado en esta técnica una forma de reducir el gasto público, pues si el desempleado no puede acceder (al haberse endurecido el presupuesto de la edad) a la pensión de jubilación, aunque la prolongación de la situación de falta de empleo lo convierta en beneficiario de la RAI, al ser esta prestación de escasa cuantía (80% IPREM anual) y duración determinada en el tiempo (en principio, de 11 meses), seguirá suponiendo un ahorro para el Estado, que se evitar tener que hacer frente a la pensión de jubilación, de cuantía generalmente muy superior.

En otro orden de cosas, es importante tener en cuenta que, como ya ha confirmado reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional²⁸, el art. 41 CE no condiciona un nivel mínimo de protección, sino que simplemente remite a los poderes públicos el desarrollo del sistema de Seguridad Social, ofreciendo en cada momento la cobertura que aconsejen las circunstancias sociales y económicas del país.

De la misma forma, no existe tampoco un derecho adquirido por parte de la sociedad a mantener, como mínimo, el nivel de cobertura alcanzado, sino que los poderes públicos, dentro del derecho y obligación de configuración del sistema de Seguridad Social, y atendiendo tanto a las necesidades sociales, como a la disponibilidad presupuestaria de cada momento ampliarán o reducirán la intensidad de la cobertura según corresponda. Hoy en día, se pueden citar numerosos ejemplos que demuestran la evolución del nivel de protección social que ha experimentado nuestro sistema de Seguridad Social con el paso de los años, atendiendo a las circunstancias históricas, necesidades sociales y disponibilidad presupuestaria de cada momento²⁹.

²⁸ Cfr. SSTC 26/1987, de 27 de febrero, 76/1988, de 26 de abril y 37/1994, de 10 de febrero.

²⁹ Se trata por tanto de un sistema dinámico, que varía constantemente a lo largo del tiempo. Así pues, unas veces, las nuevas demandas sociales de protección han aconsejado ampliar el abanico de prestaciones ofrecidas. Otras veces en cambio, las circunstancias históricas que atraviesa España han obligado a reducir el alcance de la acción protectora que ofrece el sistema de Seguridad Social ante situaciones de necesidad. Así pues, unas veces, las nuevas demandas sociales de protección han aconsejado ampliar el abanico de prestaciones ofrecidas. Esto es lo que explica la reciente introducción de la “prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos” o la creación de la “prestación por paternidad” –así como del correspondiente permiso por paternidad– (introducida por LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que implicó la introducción de un art. 48. bis ET así como de los arts. 133 bis y 133 ter de la en ese momento vigente LGSS) o de la “prestación por riesgo durante la lactancia natural” (también introducida por LO 3/2007). Otras veces en cambio, las circunstancias históricas que atraviesa España han obligado a reducir el alcance de la acción protectora que ofrece el sistema de Seguridad Social ante situaciones de necesidad. Por ejemplo, la falta de liquidez presupuestaria es la que explica la desaparición del denominado cheque-bebé, como coloquialmente se conocía a la cita prestación familiar no contributiva, hoy suprimida²⁹. Al mismo tiempo, son importantes las restricciones en lo que respecta al acceso gratuito a la prestación de de asistencia sanitaria que, por motivos (...)

En el momento actual, deben resaltarse diversas propuestas políticas que, en busca de una generalización del estado del bienestar, persiguen ampliar de forma sustancial tanto la cuantía como el elenco de potenciales beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, Ahora bien, a la vista de lo expuesto, debe plantearse necesariamente la siguiente cuestión: en el momento actual ¿tendría cabida en nuestro ordenamiento jurídico una Renta de Inserción de aplicación generalizada?

En otras palabras, si en los últimos años, la necesidad de contener el gasto público ha motivado una progresiva restricción de los presupuestos de acceso a la RAI vigente, en un futuro próximo, ¿podría llegar a configurarse esta medida asistencial como un derecho básico de cualquier persona sin ingresos como propugna cierto sector de opinión?

Obviamente, es la decisión política de cada momento la que determina la forma de distribución de los ingresos públicos, especificando en cada momento cuáles serán sus objetivos prevalentes. Por lo que teóricamente, el legislador es libre de establecer una u otra política, siempre que cuente con el respaldo de las oportunas mayorías parlamentarias. Pero lo que no se puede negar es que este tipo de decisiones, deben adoptarse de forma coordinada no sólo con la situación del mercado laboral en cada momento, sino también con la cuantía vigente del Salario Mínimo Interprofesional.

Y es que, aunque ideadas con el fin de ofrecer una fuente sustitutiva de rentas a las personas que se han visto apartadas del mercado de trabajo, si el importe de este tipo de ayudas no resulta ser muy diferente a la cuantía del SMI, podría producir efectos indeseados sobre el sistema de Seguridad Social, desequilibrando las reglas de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, al mismo tiempo que se genera un gasto ingente para las arcas públicas.

Así, podría anticiparse que, si la diferencia entre esta eventual *renta básica, renta social o ingreso mínimo público* que propugnan ciertos partidos políticos y el SMI vigente en cada momento no es muy acusada, se podría llegar a desincentivar el ánimo laboral por parte de sus potenciales beneficiarios, que pueden actuar movidos por la comodidad que reporta una fuente periódica de ingresos sin exigir contraprestación a cambio. Incluso, aunque como resulta previsible, el abandono involuntario del puesto de trabajo o el rechazo injustificado de una oferta de trabajo pudiera actuar como uno de los presupuestos imprescindibles

económicos, impone el RD-Ley 16/2012. En concreto, como se ha explicado en estas líneas, el citado RD-Ley introduce cambios radicales en lo que a al derecho a recibir asistencia sanitaria por parte de los extranjeros no comunitarios residentes en España se refiere. La misma necesidad objetiva de limitar el gasto público ha derivado también en la modificación del régimen de cofinanciación de los medicamentos por parte de los usuarios y la actualización de la lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de salud²⁹. Por otra parte, también la Ley 27/2011 (con efectos desde el 1 de enero de 2013) endurece los requisitos de acceso a la pensión de jubilación. Desde otro punto de vista, pero también siguiendo esta línea restrictiva, el reciente RD-Ley 20/2012 (julio 2012) reduce la cuantía de la prestación contributiva por desempleo una vez transcurridos 6 meses desde su percepción, del 60% al 50%, y también elimina determinados causas de acceso al subsidio por desempleo (mayores de 45 años aún sin cargas familiares) y endurece en general los requisitos de acceso a tal medida asistencial. Lo mismo ocurre con las posibilidades de acceder a Rentas Activas de Inserción y a prestaciones económicas dentro del programa integral de apoyo a personas en situación de Dependencia, seriamente reducidas con la finalidad de reducir en la medida de lo posible el gasto público desde la entrada en vigor del citado RD-Ley 20/2012.

exigidos para acceder o conservar estas hipotéticas ayudas, no se puede negar que en ciertas ocasiones puede resultar muy difícil de delimitar el verdadero desinterés de un sujeto por incorporarse a la vida activa, de la dificultad que sufren ciertos colectivos a la hora de encontrar un puesto de trabajo adaptado a sus particulares condiciones personales, lo que agravaría, si cabe, todavía más el problema.

Parece entonces que si, motivos de oportunidad política aconsejan generalizar este tipo de rentas, redistribuyendo el gasto público con finalidad social, este tipo de decisión debe adoptarse de forma indisolublemente unida a un importante aumento de la cuantía actual del SMI (con las ventajas –para los trabajadores– e inconvenientes –para las empresas– que esta decisión sin duda llevaría aparejada). Y es que aunque muchas veces pasa desapercibido este hecho, sólo una perfecta coordinación entre ambos factores generaría la correcta aplicación de este tipo de ayudas sociales a la finalidad exacta para la que fueron creadas, sin producir desviaciones ni abusos en su percepción.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que tanto la delimitación subjetiva de los potenciales beneficiarios de la RAI, como el importe económico al que ascienden cada momento este tipo de ayudas, así como su papel, en mayor medida residual o no dentro del sistema de protección social, aunque se trate en todo momento de una decisión política, no puede considerarse una medida aislada, sino que presenta puntos de conexión tan fuertes con el nivel de desempleo de un país, con el nivel impositivo y con el nivel de ingresos medio de sus ciudadanos, que toda decisión que se pueda adoptar al respecto, debe haber valorado todos los extremos citados. En caso contrario, más que haberse reforzado las políticas pasivas de empleo en el país, se habrá simplemente ensayado un sistema avocado al fracaso.