

# LAS NUEVAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y SU REFLEJO EN EL SISTEMA JURÍDICO

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Granada

## I. El papel de la protección jurídica por desempleo en la «sociedad del trabajo»

«La desaparición es la naturaleza misma de todo lo compuesto.»

*El Camino de la Iluminación*<sup>1</sup>

La política de empleo es un instrumento adecuado de realización del derecho social al trabajo (*v. gr.*, la relación sistémica entre los arts. 35 y 40 de la CE). Este ámbito de la política pública comporta la realización de políticas de control del mercado y de desmercantilización relativa del trabajo. El trabajo —como elemento de ciudadanía— es en sí mismo un factor de integración social, pero puede ser también, por ello mismo, un factor de exclusión social. Los derechos sociales (incluido el derecho al trabajo) como elementos de la ciudadanía, son un *presupuesto* indispensable para la participación en el Estado democrático y para el ejercicio «efectivo» de los derechos y libertades fundamentales. De ahí su cualidad de derecho de participación en la vida económica y social. Si la política de pleno empleo es el instrumento de realización del derecho al trabajo y este es un factor de integración y condición para la democracia se puede comprender el porqué la política de empleo (ampliamente entendida) ha sido considerada como un elemento

---

<sup>1</sup> *El Camino de la Iluminación. Nueve Suttas del Diga Nikāya*, trad. D. De Palma, Barcelona, RBA, 2002, p. 9.

inherente a la forma política del Estado social contemporáneo (Monereo, 1996, *et al.*, 2001). Éste se ha caracterizado muy especialmente por su compromiso con el empleo, y con la desmercantilización relativa del trabajo, pues, como decía Sinzheimer, el Derecho social tiene como misión impedir que el hombre sea tratado igual que las cosas (Sinzheimer, 1984; Monereo, 1996).

Es más: se trata de un elemento nuclear de esta forma de Estado social evolucionado. Interesa recordar que el keynesianismo introdujo una nueva concepción de la gestión económica y del empleo, y puso de relieve que la economía no tiene una existencia aislada respecto de la política y del Derecho, aunque también las ideas económicas guían la política. Ese mensaje es recogido por Beveridge, que afirma que la política de lucha contra el desempleo masivo es una «precondición» para el éxito del funcionamiento de la Seguridad Social, y, es obvio, que dentro de ésta, de la «rama social de protección» por desempleo (Informe de 1942 sobre el seguro social). Dicho en otras palabras: la mejor política de Seguridad Social es una seria y eficiente política de empleo. En su segundo Informe de 1944, sobre el empleo, propuso ya medidas concretas para afrontar esa «precondición» para el buen funcionamiento del sistema de Seguridad Social (hoy en día todavía sigue siendo una precondición esencial, como puede constatarse empíricamente en la experiencia de la política del Derecho...). En este último Informe, Beveridge asume el criterio keynesiano según el cual el desempleo se debe a la deficiencia de la demanda agregada. Por lo demás, para Beveridge el «Plan de Seguridad Social se presenta como parte integrante de un *programa general de política social y económica* (Informe de 1944). Estos informes influyeron en los partidos liberales y conservadores y en los propios partidos laboristas, que realizarían un verdadero itinerario de Beveridge a las posiciones más avanzadas de Titmus, reflejando la lógica contradictoria en la regulación de «lo social», íntimamente vinculada a las presiones de las clases en presencia. Ciertamente, cabe decir que la importante reforma social distributiva llevada a cabo en la postguerra sólo fue posible en la práctica cuando poder e interés coincidieron. De ahí que en la postguerra los gobiernos más avanzados de Europa pudieran aplicar la fórmula «Keynes más Beveridge» partiendo del compromiso para conseguir el pleno empleo. Sobre los derechos del empleo y de la Seguridad Social se construyó el paradigma reformista de los derechos sociales de la ciudadanía, dentro de una progresión histórica a través de una ciudadanía basada en una trinidad de derechos interdependientes (derechos civiles, políticos y socio-económicos y culturales). La misma acción controladora y desmercantilizadora determina que el Estado social interviene directamente en la conformación del mercado de trabajo, el cual es organizado jurídico-políticamente. Las teorías reformistas trataron de combinar la política de protección social con la política de pleno empleo para conferir un «rostro» más amable, humano, al capitalismo.

En el pensamiento de Keynes, el capitalismo sólo puede mantenerse y legitimarse, moral y democráticamente, si se eliminan sus elementos más perniciosos.

Por ello, considera que corresponde a la política pública el establecer una organización democrática del capitalismo, el cual devendría así en un «capitalismo organizado», por contraposición al «capitalismo individualista». Keynes y Beveridge, al igual que, con apoyo en él, los gobiernos socialdemócratas, proponían —desde la implicación directa del Estado en el gobierno de la economía, rompiendo con el sistema de regulación mínima y de cobertura (el mal llamado «laissez-faire») como precondition «para mitigar la miseria económica en el interior»— un compromiso global y organizado entre la clase empresarial y los sindicatos, que hiciera posible la redistribución significativa de la ganancia de la productividad a los trabajadores asalariados. Este compromiso «fordiano» se materializó, en primer lugar, en la búsqueda de la adecuación entre una creciente producción en masa y un consumo de masas constante. Por otro lado, se diseñó un determinado modelo de regulación basado en ciertos rasgos esenciales: una legislación estatal de protección social; un sistema de negociación colectiva homogeneizadora de las condiciones de trabajo y crecimientos salariales relacionados con el aumento de la productividad; un sistema de Seguridad Social que garantizase la posición de consumidor de la población «pasiva». Suponía, en general, una extensión de los derechos sociales de la ciudadanía, incorporando los derechos sociales al «estatuto» de la ciudadanía. Este modelo implicaba un importante protagonismo del Estado, tanto respecto de la garantía del bienestar social (solidaridad organizada por el Estado social evolucionado), como en cuanto a la dirección y control de la economía (gobierno democrático de la economía), necesaria, entre otras cosas, para un equilibrio estable del empleo, el cual no se produce espontáneamente, como afirmaba la economía clásica.

La política de empleo puede ser **definida** como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo (en sus aspectos cuantitativos y cualitativos o de **calidad**), la protección de las situaciones de desempleo y el conjunto de políticas públicas de acompañamiento necesarias (en parte se recoge así en la definición legal ex art. 1 de la Ley de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. Se trata, pues, de actuaciones de los poderes públicos (arts. 35.1 y 40.1 CE) que tienden a aumentar el empleo y proteger el desempleo que, por su propia naturaleza, adoptarán formas activas de política de empleo (actuar en el campo de la formación, mejorar las oportunidades de acceso, fomentar el empleo) y formas pasivas (protección reparadora por desempleo dentro del sistema de Seguridad Social). En la proyectada Ley de Empleo se define como el «conjunto de decisiones estatales y autonómicas tendentes a la consecución del pleno empleo, la adecuación de oferta y demanda y la reducción del desempleo» (art. 1.º Ley de Empleo). Definición sorprendente por la falta de toda referencia directa a la protección por desempleo como ámbito de actuación pasiva y activa de la política de empleo en su versión más evolucionada, pero también acorde con la configuración que había aportado ya Beveridge en sus dos conocidos Informes. Actualmente la política de

empleo se encuentra en la encrucijada debido a la crisis de la «sociedad del trabajo», que impone el reto de articular políticas activas de empleo en la dialéctica existente entre la creación y el reparto del empleo «escaso». Lo cual supone un cambio estructural de perspectiva de regulación del fenómeno del desempleo.

Hoy en día no se puede dudar de la centralidad de la política de empleo en sentido amplio. La política comunitaria de empleo, sin embargo, ha sufrido un lento proceso de institucionalización. Es necesario recordar que desde la inicial filosofía liberal del sistema de los tratados fundacionales poco espacio existía para la elaboración de una política comunitaria de empleo. La versión antigua del Tratado CE partía de esa filosofía liberal entendiendo que la mejora del empleo y de las condiciones de vida sería el resultado «natural» del funcionamiento del mercado común. Todo lo más, la política de empleo quedaba situada como objetivo de la política de «colaboración» impulsada por la Comunidad. La Comunidad intentó coordinar las políticas nacionales en materia de empleo, con el impulso del Comité Permanente del Empleo. Un cambio cualitativo se produce con el Consejo de Ámsterdam (1997) que permitió establecer un «estatuto jurídico comunitario» a la política de empleo a través de la introducción de título específico sobre la materia. Con arreglo a la nueva regulación, los Estados miembros y la Comunidad tienen el deber de desarrollar una estrategia coordinada para el empleo. No sólo se impone una estrategia coordinada para el empleo, sino que éste aparece como competencia propia *debilitada* de la Comunidad Europea. A partir de ahí se puede decir que la política de empleo ha entrado de pleno derecho en el Derecho social comunitario, entendido como sector específico del ordenamiento de la Comunidad Europea destinado a formalizar jurídicamente la política social comunitaria. Es así que se puede hablar con prudencia todavía de un «Derecho comunitario del empleo», situado en la intersección de la constitución económica y «social» (*sic*) de la Unión Europea (aunque no hay Constitución auténticamente social; o, mejor dicho, hay una muy perfilada «constitución económica» y sólo un esbozo de «constitución social» europea). Pero hay que ser realistas, porque falta todavía una política de empleo coherente y totalizadora en la Unión Europea, pero el marco normativo comunitario actual puede contribuir a alcanzar ese ambicioso objetivo.

Pieza clave en todo el proceso subsiguiente de construcción de una estrategia por el empleo en Europa es, sin duda, el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre «Crecimiento, competitividad y empleo» (1993)<sup>2</sup>. El cual partía de la constatación de un preocupante deterioro del empleo en el espacio comunitario. En este Informe Delors —que fue su artífice— ya se insistía en el hecho relevante de que el desempleo en el ámbito europeo se caracterizaba por dos características

---

<sup>2</sup> El texto íntegro, en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, 1993.

altamente preocupantes: el elevado nivel de paro de larga duración y su singular incidencia en los trabajos no cualificados o poco cualificados. Este Informe ha sido en la práctica el eje del debate sobre las políticas sociales y de empleo en la Unión Europea. Trataba de planificar en el marco general de las políticas económicas el crecimiento del empleo y la gestión de la fuerza de trabajo. Era en cierto modo una «reactualización» del Informe Beveridge sobre el empleo, vinculando la política de empleo con las políticas de estabilidad y cohesión social. El remedio que se proponía era la realización de una reforma estructural del mercado de trabajo, mediante la introducción de dispositivos institucionales que contribuyesen a dotar de mayor flexibilidad a la organización del trabajo y la distribución del tiempo de trabajo, la disminución de los costes laborales, el perfeccionamiento de los sistemas de cualificación profesional y la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo. Para ello se establecía la preferencia de la lucha contra el desempleo de los jóvenes y de los parados de larga duración, y asimismo la lucha contra la exclusión social. Aunque el informe relegó en gran medida las propuestas de reordenación de los sistemas de protección social, cuando, sin embargo, se estaba asistiendo a un proceso de regresión significativo, incluido el sistema de protección contra el desempleo.

En la estrategia del Libro Blanco se establecía el objetivo de incrementar sensiblemente la creación de puestos de trabajo, y se partía de que era necesario enmarcar la política de empleo dentro de una estrategia global basada en dos principios fundamentales: por una lado, una economía sana, a fin de obtener unas condiciones macroeconómicas idóneas para la convergencia económica y monetaria; y, por otro, una *economía solidaria*, encaminada a paliar las insuficiencias detectadas en el mercado generadoras de desigualdades rechazables desde un modelo social europeo comprometido con el constitucionalismo social. Uno de los puntos más discutidos del Informe Delors —y, sin embargo, después más seguidos por las directrices comunitarias y las políticas nacionales— residía en el criterio de que el aumento del empleo exigía la aplicación de medidas que estimularan a los empresarios a contratar trabajadores, de manera que el centro de gravedad de la estrategia estribaría en diseñar programas que permitieran obtener la confianza necesaria de los empresarios («la clave sin embargo —se dice en el Informe— está en lograr que aumente la confianza de los empresarios»). Hasta tal punto es así, que al tiempo éstos se convierten en los verdaderos protagonistas del Informe. Ello suponía que debían mantenerse (e intensificarse) las medidas de sacrificio salarial y el modelo de intervención gubernamental dirigido a efectuar los ajustes estructurales precisos en la economía y en el mercado de trabajo, en la dirección de liberalización del sistema económico. Fue también la senda seguida después por las «directrices» europeas sobre el empleo. Los objetivos esenciales en la lucha contra el desempleo, en coherencia político-jurídica, serían el aumento controlado de la flexibilidad laboral y el incremento de la competitividad de la economía europea. No es de extrañar que una vez que se parte de que son las «rigideces» del mercado

de trabajo uno de los principales factores causantes del desempleo estructural en Europa, se propusiese ya un conjunto de medidas de flexibilidad externa e interna de los mercados laborales. Flexibilidad que incluía la reducción de los costes laborales y de los costes no salariales, con la finalidad explicitada de recuperar los beneficios empresariales. Lo que, como se sabe, ha sido esgrimido reiteradamente por las organizaciones empresariales. Aunque el Informe no fue asumido completamente en un plano formal e institucional («oficial»), es necesario decir que ha sido un «principio-guía» de las políticas comunitarias y de las políticas de convergencia «nacionales». Ello se ha reflejado en los varios Consejos Europeos que han sido celebrados hasta el momento. En ellos se ha insistido en la «sustitución» (sic) de las políticas de empleo pasivas por políticas activas. Tendencia que, sin embargo, puede ser peligrosa, pues se trataría más bien de su complementación necesaria y equilibrada, y no de desnaturalizar los derechos sociales de contenido prestacional.

Punto de inflexión relevante es el Consejo Europeo de Ámsterdam (17 de junio de 1997), donde en el marco del Pacto de estabilidad y crecimiento, se postula que es objetivo preferente mejora la competitividad de la economía europea como condición o requisito previo para alcanzar el deseable crecimiento económico y del empleo. Es así que la construcción de la «Europa social» queda supeditada a los objetivos del crecimiento y la competitividad. No obstante, en el plano estrictamente jurídico-constitucional los cambios son extraordinariamente relevantes, ya que, como se ha dicho antes, el Consejo de Ámsterdam otorgó estatuto jurídico comunitario a la política de empleo, mediante su introducción en el sistema de los Tratados fundacionales. A su estela se celebró la cumbre europea de Luxemburgo (monográfico sobre el empleo). Esta cumbre, celebrada los días 20 y 21 de noviembre de 1997, proponía la elaboración de una política de empleo integrada sobre la base de cuatro prioridades o «pilares» fundamentales: capacidad de empleo, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. De la aspiración se pasó a las realidades prácticas, donde se comprobó que se rehusaba por el momento elaborar una política europea integrada, y se relegaban las propuestas más imaginativas sobre la reordenación del mercado de trabajo (*v. gr.*, las políticas de reducción del tiempo de trabajo integradas con otras políticas de activación laboral y económica). En la Cumbre de Lisboa se estableció el objetivo, ciertamente ambicioso, del pleno empleo a conseguir en el año 2010, traducido en una tasa media de ocupación del 70% de la población en edad de trabajar y una tasa de desempleo, exclusivamente friccional, de un 3-4%. Sobre ese objetivo flexible de convergencia comunitaria se ha incidido en Consejos Europeos posteriores.

El *proceso de institucionalización* —pues de eso se trata— de las políticas de empleo y de lucha contra el desempleo en la Unión Europea refleja su condicionamiento funcional en relación a las políticas económicas y monetarias. De manera que coexisten dos lógicas (la económica y la social) y un principio de preferencia

indiscutible (el principio de eficiencia económica). En realidad, ello refleja la preferencia del principio axial de eficiencia económica, como resultado de una libre opción de política del Derecho de la economía. Lo que pone de manifiesto, puntual y contradictoriamente, una reordenación de la filosofía neoliberal de partida y convenientemente «adaptada» a las exigencias de regulación actual. Este enfoque se proyecta de modo palpable en la estrategia comunitaria del Pacto Europeo para el Empleo, que sirve de esquema de articulación del intervencionismo público comunitario en el mercado de trabajo europeo. En esa estrategia comunitaria se asume explícitamente que es necesaria una «regulación» y una actividad de control de los mercados a través de la instrumentación de políticas públicas específicas.

Estas políticas comunitarias de intervención cristalizan en las «directrices» (que no deben confundirse con las directivas comunitarias de carácter estrictamente normativo) anuales para el empleo, las cuales parten de un enfoque metodológico integrador, a saber: pretenden integrar la política de empleo y las políticas económicas generales. En esas directrices existe ya un acervo común que diferencia una serie de pilares básicos: políticas activas de empleo para ciertos colectivos de personas (jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración, marginados, etc.); políticas de formación o de recualificación profesional de carácter permanente, presididas por la idea-fuerza de la «empleabilidad», la cual asume una lógica de prevención del desempleo atendiendo a las causas sociales reales de la situación de paro forzoso. La «empleabilidad» en la directrices comunitarias parecen promover la creación de un estatuto profesional centrado en la (re)cualificación profesional, facilitando la reinserción laboral apoyada sobre la maximización del principio de igualdad de oportunidades en el acceso dinámica al trabajo. El problema es que se tiende a adoptar un enfoque defensivo en la concepción de la «empleabilidad» desde el cual se incentiva la sustitución de las políticas «pasivas» de rentas por políticas activas, cuando no explícitamente la instrumentación de aquellas al servicio de éstas últimas. Pero, además, a fuerza de ello se obliga al desempleado protegido a aceptar «coactivamente» (y no sólo con carácter persuasivo) cualquier oferta de empleo «conveniente» aún aquella que suponga un menoscabo del principio de profesionalidad ex art. 35.1 CE.

Se puede señalar aquí que esta concepción puede ser problemática por dos motivos: por un lado, porque las llamadas políticas pasivas (reparadoras) y las activas (de reinserción laboral) deben de complementarse y coordinarse; pretender sin más la sustitución puede conllevar una mayor desprotección social de los colectivos más desfavorecidos. Por otro, la presión para aceptar cualquier empleo como conveniente, desvirtúa la noción jurídica de oferta de empleo adecuado, la cual pasa de ser un instrumento de defensa de la profesionalidad del trabajador desempleado en un mecanismo limitador de la misma en favor del principio de colocación en términos cuantitativos, reclamando veladamente el «deber» constitucional de trabajar ex art. 35.1 CE como supuestamente preferente al «dere-

cho» al trabajo que es, sin embargo, elevado a rango de derechos social básico en la Constitución (el mismo art. 35.1) y en la normativa internacional de obligada referencia hermenéutica por imperio de la cláusula remisoría recogida en el art. 10.2 CE. Punto controvertido sobre el cual se insistirá más adelante respecto al sentido jurídico de las recientes reformas legislativas en la materia. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de nuestro país se han insertado en ese marco de la «estrategia europea de empleo», y se han establecido con la pretensión de dar cumplimiento a los objetivos de la Agencia Social Europea. En ellos aparecen los conocidos cuatro pilares que corporeizan los objetivos comunitarios perseguidos (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad de las empresas y sus trabajadores, e igualdad de oportunidades). A ello se añaden otros programas como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión social del Reino Unido de España, y, el más «nacionalizado» Programa de Renta Activa de Inserción, en diversas versiones sucesivas, y con la inclusión de la renta activa de inserción en la acción protectora por desempleo de la Seguridad Social (art. 206.2 LGSS).

Con todo, todavía la evolución del Derecho social no ha superado la filosofía liberalizadora subyacente, pero es cierto que en los textos constitutivos fundamentales se ha operado un cambio de perspectiva en el sentido de crear las bases para la futura creación de un auténtico espacio social europeo. Sí se ha superado la «utopía liberal» de una regulación mínima, porque la intervención reguladora incisiva y penetrante la exige la misma unidad del mercado interior, con la consiguiente adopción de medidas jurídico-institucionales. Es posible con el actuar marco normativo comunitario diseñar una política de empleo *coordinada* con la propia de cada uno de los Estados miembros. Se decía al principio: falta una política de empleo coherente y totalizadora en la Unión Europea, ahora bien el marco normativo comunitario actual puede contribuir a alcanzar ese ambicioso objetivo. Las políticas de empleo van a continuar siendo nacionales, pero van a estar coordinadas desde la Comunidad, pudiendo el Consejo establecer *orientaciones* («*directrices*») que los Estados miembros tendrán en cuenta en la elaboración de sus respectivas políticas de empleo. No se olvide, sin embargo, que aquí juega también el principio de subsidiariedad, en virtud del cual la Comunidad sólo deberá intervenir en aquellos aspectos en los que las políticas nacionales se muestren menos efectivas y convenientes a los fines de la construcción del espacio económico europeo.

Existen dos motivos principales de la intervención Comunitaria en este campo: en primer lugar, el *motivo funcionalista*, cuando se comprende que la construcción del mercado interior no puede realizarse sin establecer un modelo social europeo que garantice un mínimo de cohesión social y de aproximación de políticas sociales y de empleo; y, en segundo lugar, el *criterio legitimador*, puesto que bajo condiciones democráticas la legitimidad no es puramente formal, ni siquiera exclusivamente procedimental, requiere de una legitimación jurídico-material, esto es, de la presencia de una racionalidad jurídico-material o

sustancial, que garantice un mínimo de seguridad y bienestar a los ciudadanos (y no simplemente súbditos). Al tiempo, la cohesión económica necesita de la cohesión social y de la expansión de la ciudadanía política, de las cuales no puede desligarse en un sistema democrático. De ahí una política de concesiones sociales y de empleo mínimas, que dejan, por el momento, en todo lo demás sustancialmente inalterada la constitución *económica* europea. Y ello en una coyuntura caracterizada por el hecho de que la Unión Europea ha de afrontar tres retos: la mejora de la competitividad en un contexto de internacionalización y globalización de la economía mundial (en un esquema de globalización de tipo neoliberal), la opción por políticas de estabilización de los gastos sociales, con la expansión de la lógica de contención del gasto, y, por último, la articulación de una política pública coordinada que se oriente hacia la consecución del pleno empleo (con la «activación» de las políticas de lucha contra el desempleo), la realización de políticas de flexibilidad laboral, capacitación profesional y, seguramente, de reducción controlada del tiempo de trabajo.

En esa crisis de adaptación está surgiendo ya un nuevo Derecho social y del empleo europeo y una política de empleo nacional coordinada a escala europea. El nuevo Derecho social y del empleo emergente parece apartarse del esquema clásico del Estado social garantista y de los principios keynesianos que habían informado las políticas de empleo «activas» y «pasivas». En el Derecho flexible del trabajo y del empleo parece primar el principio de rendimiento y eficiencia económica sobre el principio de protección del trabajador, de modo que los derechos sociales pierden calidad, aunque ganan en extensión (*v.gr.*, el sólo relativamente novedoso derecho a la reinserción sociolaboral), y se someten a fuertes condicionamientos en su disfrute y ejercicio («control disciplinario» de los sujetos titulares). Por otra parte, el principio del pleno empleo (de relevancia constitucional ex art. 40.1 CE) es reformulado como consecución de un alto nivel de empleo en términos más cuantitativos que cualitativos, relegándose a un segundo plano el problema de la calidad del empleo y la profesionalidad del trabajador, como se comprobará después en el análisis del «compromiso de actividad» reforzado decisivamente con la extensión jurídica liberalizadora (calificación, ésta, más adecuada aquí que la ambigua «flexibilizadora») de la noción de oferta de colocación adecuada.

La crisis en curso refleja la incapacidad estructural del capitalismo dejado a su «autorreproducción» o autorregulación para resolver los problema del pleno empleo y la plena ocupación (cuestionada ésta por el subempleo). El capitalismo necesita ser «organizado» desde la política pública (Ripert, 2001). Aunque la situación no es nueva el problema se acrecienta por un complejo de fenómenos relacionados con el desempleo de larga duración, la precarización y el subempleo creciente, un desarrollo tecnológico más expulsivo de mano de obra que creador de nuevas oportunidades de empleo, y, en fin, el avance incontenible de la exclusión como una nueva cuestión sociopolítica (Monereo, 1995). La grave-

dad de la coyuntura económica al incidir sobre el empleo afecta a uno de los pilares fundamentales del Estado social contemporáneo, ya que un empleo generalizado y de calidad constituye uno de sus *presupuestos indispensables*. En efecto, esta forma política se ha basado en la integración a través del trabajo, de manera que la inclusión que trata de fomentar es cuestionada si el sistema social no es capaz de ofrecer las correspondientes y adecuadas oportunidades de empleo para todos. Por ello mismo es preciso refundar el Estado social favoreciendo el empleo, que es también un modo de realización del derecho a una existencia digna (art. 10.1 CE), de amplia tradición histórica desde los orígenes del Derecho social y del trabajo contemporáneo. Para ello será necesario superar las políticas de «reorganización» liberal-minimalista que tienden a dominar en los países de capitalismo desarrollado (Monereo, 1996, 1999), y que bajo el dominio de las teorías neo-clásicas con sus múltiples variantes, afirma que los desequilibrios, y en particular el empleo, son debidos a las rigideces institucionales. De ahí que la receta que se propone sería en coherencia la de dismantelar o reducir al mínimo dichas estructuras rígidas. Pero incluso desde las contrapuestas orientaciones social-liberales se propone una reorganización selectiva del Estado intervencionista, preconizando la asunción con cargo al Estado de una parte del coste salarial, especialmente a través de las «ayudas al empleo» y el «impuesto negativo». Pero lo que no se pone en duda actualmente es que el sistema del capitalismo dejado así mismo es ineficaz y no puede, en particular, asegurar el pleno empleo. El intervencionismo público es, así, necesario para tratar de imponer a los «mercados» normas sociales coherentes con la racionalidad del Estado social (los derechos sociales, el pleno empleo, empleo de calidad, pero también la reducción de las desigualdades en todos los niveles) que le son «a priori» extrañas a su propia lógica de funcionamiento (Coutrot *et al.*, 2002; Sen, 1989). No es que en el mercado de trabajo no existan valores, sino más bien que ellos se sujetan a una lógica estrictamente económica.

En realidad, el mercado como sistema no se da nunca en «estado puro» o supuestamente «natural». No existe ningún mercado eficiente que pueda funcionar sin quedar inmerso en una estructura institucional y en un sistema de valores asociado (Polanyi, 1989). Cuestión distinta es la que a la racionalidad económica se superponga no los valores liberales de las fuerzas dominantes de los mercados, sino el sistema de valores propios del Estado social y democrático de Derecho, introduciendo una racionalidad social, o, si se quiere decir así al estilo antiguo una «moralización» constitucional del mercado; para ello es necesario establecer un sistema de reglas de juego que definan la posición, el papel, de los agentes implicados. Las reglas jurídicas e institucionales delimitan el campo y el modo de actuación del mercado. El modo de intervención pública del mercado estará en función esencialmente del modelo de sociedad que se quiere establecer tanto en una perspectiva de presente como en una perspectiva de futuro. Precisamente el senti-

do político-jurídico de los derechos sociales de la ciudadanía (los nuevos y los más antiguos) es el de la «desmercantilización» relativa de ciertas posiciones de los individuos en el mercado; incluidos los derechos de **ciudadanía activa** (como el derecho al trabajo y el derecho a la reinserción socio-profesional vinculado a aquél). Es también el sentido de la constitución social del trabajo en el Estado democrático-social (Monereo, 1995, 1996 —con amplia referencia a la noción técnica y a las dimensiones de la ciudadanía activa—, 2001).

La constitución jurídico-social del trabajo atiende a un modelo complejo de racionalidad jurídico-formal y material que no puede limitarse a la consideración de los costes empresariales y la competitividad empresarial. Este modelo de Constitución jurídica persigue la integración del trabajo tanto en el plano político como en el socio-económico. En este sentido, nuestra Constitución (cfr. arts. 1, 9.2, 35, 103 CE, y, en general, todo el unitario grupo normativo regulador de la constitución socio-económica) se configura como un sistema de garantías que trata de materializar el nuevo «estatuto del trabajo». De ahí la centralidad del derecho al trabajo, de la política de pleno empleo y de su protección social específica (arts. 35.1 y 41 del texto constitucional), que lo hace valer (véase, Mortati, 1972; Monereo, 1996, *et al.*, 2000; Monereo y Molina, 2002). Preceptos que imponen obligaciones positivas a los poderes públicos para asegurar la eficacia de la garantía constitucional del derecho del trabajador ciudadano en la participación en el producto social a través de un trabajo útil, digno y de calidad. Los derechos sociales vinculados al trabajo reflejan en términos jurídicos el nivel de compromiso del orden jurídico en el alcance del objetivo de plena integración política y socio-económica del trabajo asalariado en la sociedad democrática. Sin embargo, en la coyuntura actual marcada por el mayor dominio de las fuerzas operantes del mercado y por su tendencia creciente a autonomizarse de los controles democráticos de la política pública ha hecho entrar en crisis la constitución democrático-social del trabajo y su pretensión de gobierno democrático de la economía. Ésta cada vez más tiende a desligarse (desatendiendo, por lo demás, al riesgo moral que ello comporta) de las políticas sociales de control impuestas por la forma del Estado social y democrático de Derecho (Monereo, 1996, 2001).

No es irrelevante hacer notar que en la sociedad actual las «regularidades» tan sólo expresan el resultado puramente contingente (no necesario ni predeterminado) de los conflictos sociales y de las intervenciones colectivas de los sujetos implicados en los procesos sociales. Siendo ello así, la conformación del empleo (y de las relaciones sociales tipo económico que comporta) es plenamente disponible para opciones reconstructivas en el plano de la política del Derecho. Distinto es el problema de los límites actuales de la soberanía de los Estados nacionales en el contexto del proceso de globalización, lo que determina que esta forma geopolítica tenga cada vez menos poder para regular e imponer su autoridad por mecanismos autónomos sobre la economía (y un sistema de red de em-

presas donde ha perdido centralidad la «fábrica moderna» desplazadas por nuevos núcleos productivos y nuevas formas de producción de trabajo inmaterial) a favor de otras formas emergentes de dominio político-económico. Pero esto pone de relieve que el capitalismo es un sistema mundial (como sistema de «economía-mundo» dominante que abarca la totalidad del mundo como maquinaria de poder, en el sentido formulado por el historiador Immanuel Wallerstein) que no puede analizarse de forma aislada, y que la política democrática debe actuar en el ámbito supranacional para resolver los problemas vinculados al empleo y a la protección social, desatendiendo la supuesta existencia de ciclos fatalmente predeterminados, que contradice la propia experiencia antideterminista de la teoría social. Debe anotarse también el fenómeno de la transformación del «trabajo», y de la forma de trabajar, trabajo descentralizado y «deslocalizado» en una unidad espacial unitaria o centralizada, trabajo autónomo y semi-autónomo en condiciones económicas y jurídicas «adhesivas» y de dependencia de «otro», creciente peso del trabajo intelectual y, en general, del trabajo inmaterial. Estos fenómenos (que entrañan una reconceptualización del «empleo» y nuevas modificaciones objetivas —sobre todo el replanteamiento del «trabajo abstracto»— y subjetivas en el trabajo profesional del presente) no pueden ser ignorados para la elaboración una política del Derecho «eficaz» de lucha contra el desempleo y de fomento de la reinserción socio-profesional dentro de la nueva sociedad de control social.

Con todo, la realización del pleno empleo en una economía de mercado es un objetivo que sólo puede llevarse a cabo mediante la elaboración de una política activa y continua diseñada *desde fuera del mercado*. Precisamente cuando se rehusa ejercer una política activa de corrección de la mecánicamente de funcionamiento del mercado, es decir, en el instante en que el pleno empleo es abandonado realmente (y no simplemente su proclamación en el terreno formal de las grandes declaraciones retóricas) como objetivo inmediato de la política económica, es de esperar que no pueda suprimirse el desempleo y que se produzca en mayor medida. Hay que tener en cuenta que en las últimas décadas un nuevo pensamiento económico (y una nueva práctica político-jurídica) confió la regulación a los mecanismos del mercado, con la consiguiente liberalización financiera, *la competencia generalizada en los mercados de trabajo* y de bienes de consumo; y todo ello en una coyuntura de innovación tecnológica intensa, donde la incertidumbre sobre los beneficios futuros —y esperados— es una fuente de incremento generalizado de las tomas de riesgo (en gran medida financiadas por el crédito). Con este enfoque liberalizador se ha reducido el gasto público y las políticas económico-sociales de transferencias de rentas hacia los más desfavorecidos, cuyo nivel de vida se ha visto sensiblemente mermado. Pero, al mismo tiempo, se multiplican las transferencias económicas «a la inversa» en apoyo público a los procesos de «ajuste» y «modernización» empresarial.

Es de realzar que el desempleo asume una función económica y política (en las relaciones de poder existente en el mundo del trabajo asalariado), por una parte hace posible el restablecimiento del tipo de beneficio, y por otra, permite recomponer la «disciplina social»<sup>3</sup>. Se puede decir, que el desempleo tiene la virtualidad de reducir el crecimiento de los salarios reales restableciendo el tipo de beneficio y puede permitir incrementar la disciplina social del trabajo hacia el capital.

La intervención correctiva sobre el funcionamiento del mercado se impone decididamente porque éste se mueve bajo la égida del ánimo de lucro. Es necesario recordar que el pacto keynesiano, sobre el cual se construyó el modelo de Estado social contemporáneo, fue aceptado en parte por miedo y en parte por conveniencia; y que los términos de la cuestión socio-política se replantearon con la crisis estructural, de manera que las razones de conveniencia habían cesado debido a la reducción de los beneficios y la contestación social. El desempleo y la vuelta hacia el individualismo podrían «mejorar» esa situación (Anisi, 113).

Pues bien, interesa anotar que el núcleo del pacto político-social keynesiano viene constituido por el pleno empleo —entendido en términos cuantitativos y cualitativos— (Monereo *et al.*, 2000). Agréguese que el pleno empleo es un objetivo esencial, por el doble motivo de que el trabajo es el cauce que legitima un conjunto de derechos de integración y participación en el sistema democrático y que permite la creación de riqueza social y la financiación de los sistemas públicos. El moderno Estado social no puede ser asimilado a un Estado «benefactor» de personas «asistidas». Es una forma de Estado social cuyo soporte es el trabajo socialmente útil. Frente al Estado liberal clásico, en el Estado social contemporáneo, los derechos a la participación del producto social no se derivan exclusivamente de la propiedad. El ciudadano trabajador adquiere el derecho de

---

<sup>3</sup> Según Kalecki, «en realidad, bajo un régimen de pleno empleo, el «despido» dejaría de desempeñar su papel como medida disciplinaria. Se minaría la posición social del jefe o patrón y caería la confianza en sí misma y la conciencia clasista de la clase trabajadora. Las huelgas para pedir aumentos salariales y mejoras en las condiciones de trabajo crearían tensión política. Es cierto que bajo un régimen de ocupación plena las ganancias serían mayores que el promedio de las mismas bajo el «laissez-faire»... Pero los líderes del mundo de los negocios aprecian más la «disciplina de las fábricas» y la «estabilidad política» que las ganancias mismas. Su instinto de clase les advierte que la ocupación plena duradera es una situación enfermiza desde su punto de vista, y que el desempleo es parte integrante del sistema capitalista normal». cfr. KALECKI, 1973, pp. 161-162. Lo que convendría relacionar con la idea de «sociedad disciplinaria» apuntada por Foucault, 1975. Desde el punto de vista de la teoría económica se hace referencia al efecto salarial —*accommodation effect*— según el cual al reducirse el coste de ser despedidos (debido a que los trabajadores pueden tener acceso a la protección económica por desempleo), la presión salarial se incrementa y también la «indisciplina» del trabajador ocupado.

participar en el producto social dentro de las políticas redistributivas del Estado (se puede identificar este derecho como base general o derecho generador de los derechos sociales de la ciudadanía en su conjunto, con innegable fundamento en un grupo normativo constitucional coherentemente estructurado). *En la constitución jurídico-social del trabajo, la propiedad no constituye el único modo de ostentar un derecho al producto social.*

Por contraposición a la visión liberal de los derechos (que tiende a construirlos en torno al derecho de propiedad, dentro dentro de la lógica inserta en el principio del individualismo propietario; Macpherson, 1970, Barcellona, 1996), en el Estado social los trabajadores y, en general, los ciudadanos necesitados (cada vez más por el hecho de serlo) ostentan una posición de «status» jurídico-democrático que supone la garantía de ciertos derechos de «desmercantilización» fundados en la condición de ciudadanía activa o simplemente en la cualidad de ciudadano, sin conexión con el derecho de propiedad individual. De ahí el reconocimiento constitucional del derecho al trabajo y su ligazón con el compromiso de los poderes públicos respecto a la realización de una política de pleno empleo (art. 40 CE), porque garantiza la dignidad social y constituye título socio-jurídico para la exigibilidad de un conjunto de derechos sociales de la ciudadanía activa, que se resuelven en derechos de apropiación respecto al producto social.

Ello mismo permite comprender que la reorganización del Estado social en un sentido no liberal individualista supone que debe situarse al pleno empleo como condición irrenunciable de un nuevo pacto político-social de reforma encaminada a garantizar la integración social y a la remoción de los obstáculos que impidan que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. En la «sociedad del trabajo» la persona tiene derecho a participar en el proceso de creación de la riqueza social. Es así que no puede confundirse como supuestamente equiparable, derecho al trabajo y protección por desempleo. La función de este es paliativa —o más modernamente reactiva (a través de la incorporación de políticas de inserción), pero no puede ser equiparada al trabajo profesional que dignifica a quien lo realiza (y no sólo contribuye a liberarlo de la pobreza) y evita la situación de dependencia que pueda estigmatizarle. Este razonamiento sería de por sí suficiente para afirmar la exigencia de una gestión activa de la protección social por desempleo.

Por otra parte, el pleno empleo es indispensable para generar los recursos necesarios para el Estado social pueda realizar su política redistributiva y garantizar los derechos sociales de la ciudadanía. Las dificultades comenzaron, entre otras causas, con el incremento extraordinario de las tasas de desempleo. Lo cual condujo al efecto contradictorio de un aumento de los gastos derivados de la mayor necesidad de cobertura por desempleo y un reducción significativa de los

ingresos vinculados al trabajo profesional. La respuesta, al tiempo, fue el endurecimiento de las condiciones de acceso y permanencia en la protección por desempleo. Todo ha supuesto un efecto expulsivo no compensable en términos satisfactorios, como se verá después, con los niveles asistenciales de protección por desempleo. De este modo, la erosión del pleno empleo ha incidido negativamente no sólo, como es obvio, en el derecho al trabajo configurado como instrumento de integración social a través de la realización de un trabajo útil, sino también en el establecimiento de las restricciones y, en su caso, pérdida de calidad del conjunto de los derechos sociales y económicos no vinculados a los propiedad; y, por consiguiente, en la solidaridad públicamente organizada (desempleo, vejez, invalidez, muerte y supervivencia, ámbitos contributivos y asistenciales incluidos, etcétera). Esta constatación pone de relieve el importante papel del trabajo profesional en la instauración de una sociedad del bienestar, garantizada por el Estado democrático, servidor de la misma.

Sin embargo, en los últimos años, una misma política neo-liberal ha sido aplicada bajo las justificatorias apelaciones más diversas (rigor, desinflación, competitividad, fortalecimiento de la moneda...). En tal sentido, la reducción de las cotizaciones sociales, las privatizaciones, la reducción sistemática de la calidad de la protección social dispensada por el Estado, etc, reflejan el predominio de la arquitectura liberal en Europa. Esta política es funcional: permite un aumento neto de la tasa de beneficios y una política pública de redistribución a la inversa. Esta opción de política del Derecho está impulsada por la idea-recomendación de la OCDE en el sentido de que «la reducción gradual de las prestaciones mantiene en cierta medida los incentivos para buscar trabajo» (Informe OCDE, 2002, p. 354). En este marco el apoyo público a la reducción de la oferta de empleo desvirtúa, por lo demás, la finalidad propia del sistema de protección contra el desempleo.

Esto no significa que no se hayan adoptado propuestas imaginativas de inspiración no liberal. Políticas más imaginativas como la reducción de la jornada a 35 horas han permitido crear empleos de calidad. Puede realizarse, no obstante, un balance ambiguo de la política de empleo en el país que ha implantado medidas más imaginativas e innovadoras en este campo (Francia): cuando la izquierda plural accede al poder en 1997, afirma situar el pleno empleo en el centro de su política económica, lo que es un progreso por relación a su renuncia anterior. Su proyecto en la materia reposa sobre tres elementos. Los dos primeros —35 horas y creación de nuevos empleos especialmente para los jóvenes— implican una inflexión significativa, mientras que la permanencia de las reducciones de cotizaciones sociales («aligeramiento de cargas» en la fraseología neo-liberal) representa el elemento de continuidad con las políticas anteriores. Todo sucede como si este último elemento hubiera poco a poco contaminado hasta anularla la voluntad de cambio en profundidad (Coutrot, 2002). Es necesario

apostar por una nueva política de pleno empleo: al lado de la mejora cuantitativa de la situación del empleo, es necesario emprender resueltamente la lucha contra la precarización del estatuto salarial y la desestabilización creciente de la condición salarial. La inseguridad y la disgregación social se ha generalizado con el recurso por las empresas y las propias Administraciones públicas a los empleos precarios y flexibles, al punto de gangrenar las sociedades europeas y de poner en peligro igualmente la democracia en sí misma, conforme al esquema asumido generalizadamente por la civilización europea. Por lo demás, los sistemas actuales de protección social no son capaces de compensar la inseguridad de las personas en la vida económica (trabajadores precarios, trabajadores autónomos, semi-autónomos y «falsos» autónomos, etc.). Ahora bien, debe insistirse que el desempleo y la inestabilidad y precarización del empleo no es una fatalidad «natural». Obedece, al contrario, a precisas opciones de política legislativa, que pueden ser cambiadas. Ello exigiría establecer un nuevo estatuto profesional de la persona garantizado en sus condiciones por el sistema jurídico del constitucionalismo social, cuya esencia ha de ser «desmercantilizadora» (posición estatutaria de derechos y obligaciones acomodados a las nuevas formas de trabajo y la más compleja posición jurídica del trabajador profesional), que es la propia de la configuración de los derechos sociales en el constitucionalismo social, pero también de gestión de las políticas de alentamiento institucional de la generación del mayor número de empleos de calidad en la dirección del pleno empleo no sólo en términos cuantitativos. Aquí el sistema de protección del desempleo puede garantizar un estatuto profesional que garantice la tutela de la profesionalidad en el trabajo y durante los períodos de inactividad, la recualificación permanente y la protección económica en los casos de inactividad laboral, y del tránsito de un empleo a otro. Se insertaría en un proceso no lineal de perfeccionamiento en la construcción de una ciudadanía social plena, que exige la invención constante de nuevos derechos prestacionales y proactivos para las cambiantes necesidades de las personas como presupuesto de su integración en la sociedad democrática. En este sentido las políticas sociales deben garantizar la cohesión social mediante su adaptación permanente a los cambios del entorno. Es lo coherente con el paradigma garantista de Estado social de Derecho no limitado a ser mero gestor «externo» de las exigencias del mercado. Ello requiere del establecimiento de un sistema de Estado social «activo», pero sin menoscabo de la protección reparado de las situaciones de necesidad. En este marco la ciudadanía activa debe proyectarse no sólo en el trabajo sino también la participación activa de los interesados en la gestión de los derechos sociales y en sus itinerarios de inserción profesional (Monereo, 1996). Esta idea no se corresponde con la interesada concepción *liberalizadora de la «empleabilidad»*. Ello no obstante, como se verá después, la configuración de los compromisos de actividad y la desvirtuación de la noción (antes protectora de la profesionalidad del trabajador) de trabajo adecuado o conveniente, se aparten de este objetivo al dirigirse a una fun-

cionalización permanente de la fuerza de trabajo al servicio de las exigencias del mercado.

Para responder a la degradación de la condición salarial, es necesario marcar dos objetivos: desplegar políticas macroeconómicas de relanzamiento y de reducción del tiempo de trabajo y simultáneamente avanzar en medidas susceptibles de ofrecer un estatuto protector (reparador y de orientación hacia la reinserción laboral) para la mano de obra y que comprenda el período de inactividad entre dos empleos. Prueba del carácter en cierta medida **inacabado del Estado social**, los derechos de los sin empleo que siempre han sido los parientes pobres de la protección social. Su situación ha ido empeorando cada vez más por las políticas neoliberales. Reorganizar el Estado social supone una nueva era en la redefinición amplia de la cuarta «rama» (al lado de la vejez, la salud y la familia) de la protección social que es hoy la rama «desempleo». En el marco de una tal redefinición el trabajador debe tener un auténtico estatuto no solo el que tenga un empleo también el que esté privado del empleo. Debe, en particular, beneficiarse de una continuidad de derechos sociales (especialmente en términos de remuneración) al margen de la posición productiva del momento, resultado de la movilidad individual. Se ha llegado a proponer más concretamente que un tal estatuto profesional debería garantizar una remuneración digna de este nombre (un **salario social financiado por cotizaciones sociales y dependiente de su cualificación**) entre dos empleos así como el acceso a formaciones verdaderamente cualificadas.

Entre dos empleos, el trabajador no sería así considerado como un desempleado, estigmatizado e inseguro por falta de recursos, sino en la condición de titular de un estatuto integral de su vida activa. Ofreciendo a cada uno un estatuto profesional de esas características, garantizaría por ello las fluctuaciones del empleo; es la figura misma del desempleado la que se trataría de hacer desaparecer. Favoreciendo las posibilidades para los trabajadores de encontrar empleo, este estatuto obligaría al mismo tiempo a las empresas a diseñar empleos de calidad para conservar su mano de obra. La financiación por cotizaciones sociales permitiría afirmar la naturaleza «iuslaboral» de este estatuto e incrementar la responsabilidad de las empresas con respecto a sus trabajadores. Las cotizaciones sociales forman en efecto parte de la masa salarial en sentido económico y financiarían las prestaciones que son asimilables a salarios directos (y socializados). Un sistema de «bonus-malus» en la materia podría penalizar las empresas que abusen de los empleos precarios o de los despidos, al beneficio de aquellas han tenido un comportamiento responsable. Definidos a nivel nacional, para evitar las presiones hacia la baja, este sistema puede acompañarse de la puesta en práctica de recursos o ayudas (locales y al nivel de rama) incitando a las empresas a cooperar con las organizaciones de formación o a las colectividades locales a fin de preservar el empleo a la vez de un punto de vista cualitativo y cuantitativo.

*Simultáneamente es importante desarrollar el derecho de la «co-actividad», abriendo a los trabajadores de las empresas subcontratistas y, en general, del «mercado secundario», las garantías estatutarias (salarios, tiempo de trabajo, representación sindical, etc.) de su dar de orden y reduciendo así la propensión de estos últimos a utilizar la subcontrata y las externalizaciones de actividades para eludir las reglas de protección de la mano de obra y el sistema de libertades individuales y colectivas pertenecientes al estatuto personal (véase, al respecto, Coutrot, 2002). La viabilidad político-económica de esta propuesta imaginativa exigiría, no obstante, transformaciones importantes en las relaciones entre el Estado social y el mercado. Pero hay está el reto.*

El paro forzoso es un fenómeno de gravísimas consecuencias sociales y políticas. Nuestro país se caracteriza por una elevada tasa de desempleo (la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2002, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros, DO, n.º L 60, 1 de marzo de 2002, ha advertido de la necesidad de reducir una tasa de desempleo muy superior a la media europea). No sólo reduce la producción y la renta agregada, sino que también es un elemento que incrementa la desigualdad y la exclusión social: los parados padecen además de la pérdida de ingresos el rechazo y la falta de integración social, la cual en gran parte se obtiene a través del trabajo. No puede pasar desapercibido que la sociedad moderna ha podido caracterizarse como una «sociedad del trabajo», como una verdadera «sociedad salarial» (Castell, 1995). El problema de fondo es la emergencia creciente de una situación caracterizada por la paradójica existencia generalizada de una sociedad de «trabajadores sin trabajo», que había intuido ya Hannah Arendt (1983). Como había observado Arendt, la vida activa no es solamente aquello a lo que están consagrados la mayoría de los hombres, sino también aquello de lo que ningún hombre puede escapar totalmente. Porque está en la condición humana el que permanezca dependiente de todos los tipos de actividades; depende de la labor que produce todo lo necesario para mantener vivo el organismo humano, depende del trabajo que crea todo lo necesario para albergar el cuerpo humano y necesita la acción con el fin de organizar la vida en común de muchos seres humanos de modo que la paz, la condición para la quietud de la contemplación, esté asegurada (Arendt, 1995, p. 89-90). Todos estos aspectos de la vida («vita activa») están unidos, y lo están especialmente a través del trabajo.

Es necesario señalar que atendiendo al carácter estructural del paro, las políticas de protección al desempleo han de abandonar la frecuente lógica coyunturalista en el tratamiento del problema, adaptando las técnicas protectoras a las nuevas exigencias de cobertura y a su evolución previsible. Por lo demás, destáquese que las políticas de protección contra el desempleo asumen una función no sólo social sino también de regulación institucional de los mercados de trabajo en atención a las variables del ciclo económico y a la sucesión de las continuas

crisis en el «sistema de empresas», y, asimismo, a la evolución del sistema de necesidades conexas a las relaciones de mercado. Es así, que la función de la protección por desempleo *deja de ocupar un papel «marginal» o «residual» y adquiere plena centralidad en el marco de las políticas de Seguridad Social y de empleo (Monereo, 1998).*

En la lógica de establecer un Estado social «activo», se trataría de proceder a un enriquecimiento de la noción de derecho social, para la invención de un nuevo derecho a la inserción (Monereo, 1996; Monereo y Molina, 1997), deducible en nuestro sistema jurídico de los artículos 35 y 41 CE. La crisis filosófico-política del Estado social presenta en todos los casos rasgos comunes. Indica una inflexión decisiva en la percepción de lo social que prevaleció durante cerca de un siglo. La crisis estructural conduce a retomar en sus raíces la cuestión de los derechos tal como fue formulada, conduce a una superación de las viejas posiciones entre derechos formales y derechos reales, derechos sociales y derechos políticos; obliga, en definitiva, a reconsiderar las expresiones usuales del contrato social, a reformular la definición de lo justo y lo equitativo, a reinventar las formas de la solidaridad (Ronsavallon, 1995; Rawls, 1986).

Nos encontramos ante la crisis del «paradigma asegurador» (substrato indiosociablemente técnico del Estado social del bienestar, modelo que está agotándose actualmente). La fuerza de la idea originaria de la Seguridad Social, obedecía a su fuerza estandarizadora y su dimensión sintética, en la medida en que hacía posible comprender un conjunto de problemas sociales a través de su captación y reconducción a categorías jurídicas homogéneas y unificantes de riesgo. No obstante, la creciente conformación de nuestras sociedades con estructuras cada vez más complejas, imprevisibles e individualizadas, ha provocado que dichas categorías de reconducción hacia la unidad sean objeto de una reconceptualización para adaptarla a las exigencias de regulación de las nuevas exigencias imprimidas por «lo social»<sup>4</sup>. En efecto, «lo social» no puede captarse exclusivamente mediante la muy limitada concepción tradicional riesgo. Basta reparar en el hecho de que las situaciones sociales de *exclusión y del desempleo de larga duración, hacen referencia con harta frecuencia a «estados estables»*. El defecto de adaptación de la técnica social de aseguramiento determina no sólo la deficitaria captación de los nuevos fenómenos sino también la exclusión de los ámbitos de protección de ciertos colectivos de población, como es el caso de los individuos con trabajo precario o en situación de vulnerabilidad. Esta es la consecuencia del

---

<sup>4</sup> Es pertinente destacar en este ámbito discursivo que el mismo Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que el art. 41 CE incorpora una superación de concepciones anteriores de la Seguridad Social en las que primaba el sentido contributivo y la cobertura del riesgo o contingencia. cfr. SS.Tco. 65/1987, f.j. 17.º, 209/1987, f.j. 4.º y 4/1991, f.j. 4.º.

desfase de los mecanismos de gestión pública de lo social (Rosanvallón, 1995 y U. Beck, 1998). Por otra parte, el subempleo —fenómeno del cual se hablará más adelante—, está vinculado al problema de la desestabilización general de la condición salarial. La fragilización multiforme del trabajo asalariado (precariedad, flexibilidad) modifica también en profundidad nuestra sociedad salarial. El problema más grave no es tal vez el de la desocupación, sino, por encima del desempleo (pero dar la mano al subempleo poco protegido), la degradación de la condición del trabajo (Castel, 1995). Con todo, parece necesario redefinir —no suprimir— la noción de riesgo (aunque debe tenderse a hacer prevalecer la noción de situación objetiva de necesidad, en la línea del art. 41 CE), distinguiendo entre riesgo coyuntural y riesgo estructural, como cauce para resolver la crisis institucional de la noción jurídica de riesgo tomada en consideración como base para la articulación de las políticas de Seguridad Social y de Empleo.

Es necesario superar los límites del Estado del Bienestar pasivo, para que más allá de la cobertura reparadora pueda atender satisfactoriamente a las situaciones de riesgo estructural. En esta atención al riesgo estructural, cabe señalar que la «inserción por el trabajo» aparece como el elemento central de toda lucha contra la exclusión. Como se hizo notar al principio de estas reflexiones, lo relevante es garantizar la ciudadanía activa, de manera que se consagre efectivamente el derecho a la utilidad social y no simplemente el derecho a recibir ingresos por inactividad. En un sistema democrático debe garantizarse el derecho a la existencia digna (art. 10 y 35.1 CE). Este es el sentido del reconocimiento constitucional del derecho al trabajo. Debe recorrerse el camino que va de la indemnización a la inserción profesional. De ahí la centralidad del trabajo como ámbito idóneo para la eficiente acción pública. Esto convierte al derecho al trabajo en un derecho social de preferente atención por parte de los poderes públicos, los cuales deben contribuir a crear las condiciones para su realización con todos los medios posibles a su alcance, toda vez que las situaciones de inactividad forzosa debida a una falta de trabajo está determinada por disfuncionalidades del mercado y por falta de adaptación de los trabajadores a las transformaciones en curso.

Se produce un cambio de perspectiva como consecuencia del perceptible agotamiento del Estado del Bienestar pasivo. Esto nos devuelve a la noción revisada de asistencia (asistencia social «activa»), un tipo de intervención pública que vincula la protección social con el derecho a la reinserción a través del trabajo, afrontando así la creciente exclusión social y el aumento de la «infraclase». Es nueva gestión de la cuestión social del desempleo supone establecer una nueva relación entre el Estado social y el Empleo, con un compromiso tanto del Estado como del trabajador desempleado. Ese compromiso de actividad supone la elaboración dinámica de un «derecho individualizado». De este modo, el *itinerario de inserción se acomoda a las exigencias de la persona y a las posibilidades reales de la oferta de inserción* (Rosanvallón, 1995, p. 60 y ss.). No obstante, existe

la tendencia en la política del Derecho legal y judicial a convertir el compromiso de actividad (que incluye el deber de aceptar una oferta de empleo adecuada o, cada vez más, estimada como simplemente «conveniente») en un deber «coactivo» que incorpora o presume un «juicio de reproche» al parado, cuando en realidad se constata que las causas del desempleo no residen tanto en el voluntad del trabajador como principalmente a las disfuncionalidades del mercado. De manera que normalmente el desempleado no es responsable de su situación. Es, propiamente hablando, un «parado *forzoso*». Sucede, criticablemente, que desde posiciones neoliberales se tiende a reconceptualizar el paro «forzoso» como paro «inducido» por la renuencia del desempleado a trabajador e instarlarse «cómodamente» en el sistema protector por desempleo (ampliamente, Monereo, 1996 y 1997, p. 21 y ss. Vid. infra.).

Por tanto, y como se verá después, la renta (activa) de inserción queda condicionada por una forma pública de *control social de los comportamientos del individuo* (Monereo, 1996 y 1999). La RMI rompe con la visión tradicional en el tratamiento de «lo social» en la lógica de instaurar un derecho social de «de tercer tipo» (Donzelot, 1991), que no pertenece ni a la forma tradicional de la *ayuda social* (que toma a su cargo, caso por caso, a los marginados, a los «casos sociales») ni al registro clásico de la «protección social» (que atribuye mecánicamente prestaciones públicas «pasivas»). Implica, en cierta medida, superar la cultura de la dependencia permanente. Trata de garantizar no sólo el derecho a la subsistencia digna, sino también, y al propio tiempo, el derecho al trabajo como modo de ser socialmente útil. Es así, que este enfoque hacia la reinserción socio-profesional trata a la persona protegida en su verdadera condición de *ciudadano* (sobre el sentido político-jurídico de esa noción de *ciudadanía activa*, véase Monereo, 1996) y no solamente como personas preceptoras de prestaciones. En la sociedad del trabajo los individuos tienen derecho realizar un trabajo útil como modo de participar en la vida democrática. Este enfoque se sitúa en la línea de *enriquecer y redefinir* la protección por desempleo, de manera que la protección social dispensada no se limite a la reparación ulterior de los perjuicios ocasionados de las disfuncionalidades del mercado, sino que sea un instrumento adecuado para atribuir a la persona una seguridad activa frente a los riesgos derivados de la inactividad profesional en un contexto de previsible incremento de la movilidad laboral ocupacional. La orientación hacia la reinserción a través de políticas activas permite que la persona puede adaptarse continuamente a las constantes modificaciones en curso (especialmente el cambio tecnológico y las nuevas formas de organización de la producción y del trabajo). Es rasgo característico de las políticas activas del mercado de trabajo el incremento de la tas de inserción laboral de los trabajadores desempleados, pero también la productividad de los trabajadores ocupados mediante mejoras de su cualificación profesional. Se puede decir, en términos generales, que existe una tendencia a favorecer las me-

didadas activas de empleo y orientar en este sentido la propia política de protección contra el desempleo, la cual asumiría también como objetivo propio y preferente la reinserción de la persona al mercado. Ello supone también la normalización de la práctica político-legislativa de condicionar la participación activa del trabajador en los programas de inserción (que incorporan un compromiso del desempleado de participar activamente en la búsqueda de empleo y su disponibilidad permanente para intervenir en el desarrollo de los programas de activación.

Ello plantea una individualización de lo social, en el sentido de que tiende a pasar de la consideración de las «poblaciones» relativamente homogéneas (grupos o clases) a las «situaciones concretas» de los individuos en particular (esto es, en la singularidad de su situación social), a fin de afrontar el reto de la exclusión (Rosanvallon, 1995, cap. VII). Es el caso de los desempleados de larga duración, situación que obedece a factores difícilmente generalizables porque suele depender de la biografía individual.

Todo supone replantear el principio de la «igualdad de oportunidades», porque el nuevo Estado social *no puede ser únicamente una instancia de distribución de prestaciones y de gestión de reglas universales y generalizables de protección social*. Debe convertirse en un «Estado de servicio» [*la expresión es tributaria de León Duguit, 1926*], aportando los medios específicos para la plenitud de la «vida activa» de los individuos. Ello supone una nueva **opción del reformismo jurídico-social** como condición de la persistencia del principio de solidaridad. Con ello se redescubre que el trabajo es un elemento integrador en la sociedad contemporánea. Lo que debe convertir en objetivo prioritario la reinserción laboral (que supera en este objetivo la versión tradicional de la asistencia social), pero evitando que la política de inserción se convierta en una simple apología de la empresa en cuanto «portadora de empleos» y de riqueza que hay que incentivar y subvencionar. Por otra parte, debe evitarse que la política de inserción reactive la antigua dicotomía entre buenos y malos pobres, como nueva estrategia de moralización de las clases y personas desfavorecidas (el «buen pobre» vale decir ahora el «buen excluido»). Por ello se ha podido afirmar, con razón, que en ciertos aspectos, las políticas de inserción se parecen a las estrategias de moralización de la clase obrera que proliferaron en el siglo XIX, con la diferencia de que a la clase obrera moralizada se la recompensaba asegurándole su integración (Castel, 1995; Monereo, 1995, 1999). Esa «moralización» está presente en la exigencia legal de la obligación de buscar trabajo como condición para la permanencia en el sistema protector (para recibir prestaciones los parados deben demostrar que están buscando trabajo activamente y que están dispuestos a llevar a cabo los comportamientos necesarios para encontrar trabajo). También lo está cuando se argumenta que las medidas de activación no sólo reducen el paro sino que reducen la «dependencia» de la protección pública; o la otra vertiente, que afirma una protección social no debe «disuadir» de participar en la vida activa.

Lo relevante es hacer notar que la lógica de la reinserción penetra y se combina con la lógica de la protección «pasiva» en las diversas ramas de protección social pública que contemplan el fenómeno de la inactividad. En particular en la rama de protección por desempleo ello ha dado lugar a la articulación de medidas pasivas (satisfacción de prestaciones económicas como indemnización sustitutiva o compensatoria) y activas (orientación hacia la reinserción socio-laboral) dentro de la integración de la política de Seguridad Social en el marco de la política de empleo de la sociedad del trabajo. Se ha destacado con razón que la expresión «sociedad del trabajo» es oponible a la de «mercado de trabajo», pues la primera tiene la virtud de resaltar el aspecto social y humano sobre el aspecto puramente mercantil (A. Márquez, 2001).

Ese entendimiento del derecho a la reinserción socio-económica deducible del texto constitucional (arts. 35.1 y art. 40 CE), supone un el inicio de un camino necesario hacia una nueva concepción del pleno empleo en los países industrializados. Una función que la protección por desempleo asume en el marco de la realización de las políticas de fomento y de reparto del empleo. Aquí se puede apreciar la fundamentación jurídico-política de la protección por desempleo orientada hacia la reinserción, esto es, en un sentido «pro-activo». La protección por desempleo, en efecto, se inscribe dentro de una política orientada hacia la realización del pleno empleo, y no sólo por imperativo de la constitución jurídica «interna» (art. 40, en relación con el art. 35 CE), sino también por aplicación de la misma normativa internacional. Se inscribe también en el programa constitucional de garantizar el **derecho al trabajo** (arts. 35.1 y 40 CE) y la **calidad de vida especialmente en las situaciones de desempleo, a través de la satisfacción de prestaciones públicas «suficientes» para disfrutar de una vida digna que permita la integración en el sistema democrático y la inserción en la vida social y profesional** (art. 41 CE). Es la propia Constitución la que vincula «suficiencia» y «calidad» de la protección, al mismo tiempo que la protección por desempleo (como técnica específica de Seguridad Social) se coordina necesariamente desde sus propios fines (y sin perder, en consecuencia, su identidad) con la política de empleo. Exponente de esa conexión funcional es la renta activa de inserción aquí estudiada, la cual como derecho de ciudadanía sociolaboral combina e integra la lógica reparadora y la lógica de inserción profesional (véase Monereo, 1996, 2002). Es de señalar que la renta de asistencia activa (subsidio activo) puede estructurarse (y la experiencia interna e internacional así lo confirma) dentro y fuera del sistema institucional de Seguridad Social, como un conjunto de acciones y técnicas de protección social. El Tribunal Constitucional ha admitido ese doble encuadramiento en nuestra Constitución: una asistencia social «fuera» del sistema de la Seguridad Social como competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.20 CE (SS.TCo. 13/1992, 6 de febrero, f.j. 14, 171/1998, 27 de julio, f.j. 2.º) y una asistencia «dentro» del sistema ins-

titucional de la Seguridad Social ex art. 41 CE y 149.1.17 CE, esto es, como sistema de protección social interno a la Seguridad Social) (cfr. STCo. 76/1986, 9 de junio). En cualquier caso, se enmarca dentro del modelo de Estado social como ámbito de acción y servicio público específico de finalidad social. Este último tipo y modalidad de organización de la asistencia social forma parte de la Seguridad Social (arts. 38.2, 55 y 56 de la LGSS).

La misma Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Bruxelas, 28 septiembre 2000, Niza 7-9 diciembre 2000), garantiza a todo individuo el derecho de trabajar y de ejercitar una profesión *libremente elegida o aceptada* (lo que debe tenerse en cuenta ya para una valoración jurídico-reflexiva del «compromiso de actividad» y de la «oferta de empleo adecuado»). No obstante, no parece posible que este reconocimiento pueda producirse sin dotar al instrumento de la fuerza jurídico-normativa precisa (actualmente tiene el valor de una Declaración político-jurídica), y, en relación a ello, establecer un orden jurídico europeo no construido limitativamente —como el actual— desde el eje de la racionalidad económica y, en general, de la «cultura del mercado», lo que dificulta —sino impide abiertamente— el necesario equilibrio (propio del constitucionalismo social) entre derechos sociales y mercado. Los derechos sociales, en efecto, no tienen un pleno reconocimiento en el sistema de los tratados fundamentales (que siguen siendo, ante todo, una gran constitución económica), y los precarios «objetivos» de política social quedan enteramente subordinados a la consecución de los objetivos de la política económica comunitaria (asentados plenamente en la constitución jurídico-económica europea), y a sus exigencias de funcionamiento en los términos conocidos de máxima liberalización, flexibilidad y competitividad. Con estas *reglas de juego prefijadas* los derechos sociales, de cohesión e integración, no pueden actuar como límites «externos» al mercado europeo. De ahí el intento «interesado» de desplazar el derecho al trabajo digno y de calidad por la más difusa noción de «empleabilidad», entendida ésta, restrictivamente, como orientación flexible hacia cualquier empleo aún en detrimento de la profesionalidad del trabajador. Es una «actualización» del viejo principio de *funcionalización permanente* de la persona del trabajador a las exigencias del sistema económico. Sin embargo, esta noción liberalizadora de la «empleabilidad» no es la única posible, porque puede ser contemplada en una perspectiva más conforme con la concepción del derecho al trabajo en el constitucionalismo democrático-social, de manera que la empleabilidad supondría una «activación» de un empleo de calidad a través de la realización del derecho al trabajo en términos de políticas activas encaminadas a la reinserción.

Existen, pues, dos modelos de «empleabilidad»: la *empleabilidad liberalizadora* (que tiende a contraponerse a la concepción del derecho al trabajo como garantía de una ocupación acorde con la profesionalidad del trabajador ex art. 35.1 CE;

que refuerza la subalternidad del trabajador respecto a las exigencias del mercado) y la *empleabilidad democrático-social* (que tiende, por el contrario, a articular políticas activas encaminadas a que la persona del trabajador se incorpore a una actividad congruente con su profesionalidad; un trabajo, pues, de calidad y adaptado a las características del trabajador; lo que, sin duda, es más coherente con la formulación del derecho al trabajo en el constitucionalismo social en los términos de los arts. 35.1 y 40 CE; mira, pues, a la tutela efectiva de la posición subjetiva del trabajador demandante de un empleo adecuado. El carácter democrático de esa noción de empleabilidad se traduce en el amplio desarrollo de la *concepción procedimental de la democracia en sus dimensiones colectivas e individuales, de manera que los derechos sociales están vinculados a una integración activa, abarcando la idea de participación de los interesados en la delimitación del alcance y en el modo de ejercicio de los derechos sociales reparadores y proactivos o de reinserción laboral*). La noción liberalizadora *coloca al derecho del trabajo «devaluado» en términos de empleabilidad en una relación de subsidiariedad o subalternidad respecto a las exigencias del mercado y la misma fijación unilateral por parte del poder público del compromiso de actividad y del itinerario de inserción contradice la idea participativa de los interesados que es consustancial a un sistema democrático de Estado social «activo»*. Se hace primar las intervenciones públicas de apoyo al «buen funcionamiento» del mercado a través de una ordenación jurídica de las reglas de competencia y de flexibilización de la mano de obra disponible, sobre las políticas sociales garantizadoras de derechos sociales de calidad. Tanto más cuando se aprecia que la política de empleo (y, en general, de las políticas sociales) es un ámbito preferente más de *coordinación* a través de la convergencia de objetivos y medios predispuestos por los Estados miembros que propiamente de *integración* en el marco de la Unión Europea, mediante una política comunitaria integrada, no limitada a la convergencia de objetivos y su coordinación intracomunitaria.

Es principio básico de la normativa de la OIT que «Todo miembro deberá formular, como objetivo prioritario, una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la Seguridad Social» (Convenio 168 de la OIT, aprobado el 21 de junio de 1988). Pero no menos significativo es el reconocimiento del derecho a la existencia digna (que ya había sido defendida de modo anticipatorio por Menger y el «Laboratorio Weimar») en sus diversos cauces de realización. Así en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, se establece que «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial: alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales necesarios, *seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*» (art. 25.1).

Más perfecta es la construcción de la Carta Social Europea de 1961, que reconoce el derecho al trabajo y conforma un contenido esencial imperativo del mismo para los Estados signatarios, dentro del cual se incluye la realización de políticas activas de empleo (art. 1.º «Derecho al trabajo.-Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes Contratantes se comprometen: 1. A reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo. 2. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido. 3. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores. 4. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas»).

Punto de inflexión importante en esta materia es el diseño del objetivo del pleno empleo en la Cumbre de Lisboa, celebrada los días 23 y 24 de marzo de 2000. Lo que importa es señalar la convicción generalizada de que el pleno empleo exige una intervención pública programada, con la integración de un conjunto de medidas activas y pasivas de organización de los mercados al servicio de ese objetivo de interés general. En esto el desarrollo de las políticas de la Unión Europea ha sido la senda marcada en el Libro Blanco de Delors y otros instrumentos posteriores que han seguido su estela, aunque ahora la confianza en las políticas de flexibilidad se han resentido más que en el momento en que aquél fue elaborado. A partir de aquí, pero ya antes en los acuerdos del Consejo de Luxemburgo, la política de empleo se asienta en cuatro pilares fundamentales (que oportunamente han servido de referencia necesaria para la elaboración de los Planes nacionales de Acción para el Empleo): a) la mejora de la capacidad de inserción profesional; b) el desarrollo del «espíritu de empresa» (incentivando la creación de empresas y su modernización permanente); c) el fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; y d) el reforzamiento de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Con todo, la política de empleo es entendida ampliamente como un conjunto integrado de medidas activas y pasivas orientadas a la realización del derecho al trabajo mediante la búsqueda de un equilibrio en el mercado entre oferta y demanda de empleo. De ahí la crítica que puede formularse al actual proyecto de Ley de Empleo que define la política de empleo ignorando esta crucial apuesta integradora de políticas activas y pasivas. De este modo ciertos ámbitos de la Seguridad Social se configuran como **instrumentos de la política de empleo, pero sin detrimento de su función específica en cuanto técnicas de protección social dispensadora de prestaciones económicas y de apoyo a la integración social de los sujetos protegidos**. De cualquier modo, con este enfoque lo que se combina es la función indemnizatoria con la función empleativa de la protec-

ción por desempleo. Se puede hablar del **acoplamiento** de medidas reparadoras y de medidas de reinserción socio-profesional dentro del mismo sistema de protección social por desempleo.

## II. Características del sistema de protección por desempleo y su adaptación a las transformaciones de la sociedad contemporánea: tendencias actuales

«La medida del ser humano en tanto que humano tendrá que establecerse por este esfuerzo en el transcurso del cual el hombre forja su propia vida.»

José FERRATER MORA<sup>5</sup>

Dentro de las **TENDENCIAS** que se perciben en los diversos países europeos (y en general desarrollados) cabe destacar, relacionando los distintos ámbitos o áreas de protección por desempleo:

1.<sup>a</sup> La tendencia a insertar la protección por desempleo en el marco de las políticas de empleo, que incluye su integración con las políticas económicas, en su sentido amplio comprensivo de políticas micro y macroeconómicas (art. 40 «in fine» CE). Con todo, aquí caben distintos modelos de política jurídico-económica, según se actúe desde una lógica de intervención «defensiva» (que asume la pérdida del empleo como premisa inevitable e impulsa medidas de flexibilidad liberal y de reducción de la oferta de empleo) o de carácter «ofensivo» (que entiende que existe un espacio para la política de creación de empleo y trata de incidir en la reestructuración o reordenación de la oferta de trabajo con la finalidad de adaptarla a las nueva coyuntura y especialmente al particular tipo de crecimiento de la demanda de empleo dentro del nuevo sistema económico-social emergente (el llamado «postfordista»), que determina nuevas formas de empleo y el aumento incontenible de un sector servicios de nuevo tipo y más diversificado. La perspectiva «ofensiva» trata *de incidir activamente en la oferta de trabajo, no reduciéndola sino conformándola a la nueva situación* a través de políticas de formación, recualificación, y la orientación hacia la inserción profesional.

2.<sup>a</sup> En este marco la política de protección contra el desempleo se hace «pro activa» sin descuidar su función primaria de carácter reparador realizando derechos sociales de prestación. Ello supone que debe respetarse la lógica respectiva de esos dos tipos de medidas y su necesaria *coordinación* para conseguir los fines

---

<sup>5</sup> Cfr. FERRATER MORA, J.: *El sentido de la muerte*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1947, p. 193.

de protección del trabajador desempleado. El principio de coordinación es que el que, por el momento, se refleja en el Convenio OIT, núm.168 (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo<sup>6</sup>. Por lo demás, en la Recomendación OIT, núm.176 (1988), con el mismo título, hacer notar que «*uno de los objetivos prioritarios de la política nacional debería ser el fomento del pleno empleo productivo y libremente elegido por todos los medios adecuados, incluida la seguridad sociab*» (art. 2). Aunque adquiere fuerza la orientación neoliberal que ve en las medidas reparadoras un obstáculo para la realización de políticas activas, cuando no un simple instrumento de aquéllas al servicio de estas últimas. En aquél sentido se debería tender a no subordinar las políticas de indemnización reparadora del desempleo a las políticas activas de empleo. Se trataría de satisfacer un *conjunto integrado* de prestaciones reparadoras y de activación encaminadas teleológicamente a la inserción o reinserción laboral del desempleado. El compromiso que se adquiere sería **bidireccional** en cuanto que impondría deberes de actuación positiva a los poderes públicos y obligaciones de búsqueda activa de empleo por el sujeto protegido por el sistema de desempleo de la Seguridad Social. Sin embargo, los vientos fríos que corren actualmente parecen dirigirse *más unidireccionalmente al desempleado que a los propios poderes públicos, como si se presumiere que el gran medida la situación de desempleo (que padece) le fuere a él esencialmente imputable*. No otra es, desgraciadamente, la opción de política legislativa cristalizada primero en el RDL 5/2002, y después mantenida en lo esencial en la misma Ley 45/2002.

En el modelo europeo de política de empleo y de lucha contra el desempleo existe una cierta indefinición, cierto eclecticismo que se suscita por la disociación existente entre las declaraciones formales y las medidas realmente puestas en práctica. Predominan en la UE «propuestas» de tipo ofensivo; pero en la práctica se aplican «medidas» de carácter defensivo: es la diferencia entre el mito y la realidad. No obstante, desde la Cumbre de Luxemburgo de 1997, el pleno empleo es un objetivo a perseguir, y lo que es más relevante el empleo *tiende* a aparecer como un **factor de convergencia comunitaria**. En la perspectiva crítica, las instituciones comunitarias tienden a condicionar la orientación específica de las políticas de empleo a su acomodación a los objetivos de las políticas económicas. Ello refleja la preferencia del principio axial de eficiencia económica (D. Bell, 1986, Monereo, 1996), como manifestación específica de una preferencia de política del Derecho de la economía (en sentido amplio).

---

<sup>6</sup> Nítidamente expresa en su art. 2 que «Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo».

Las orientaciones de la política comunitaria se construyen sobre algunos pilares básicos: la protección específica de ciertos colectivos de riesgo (jóvenes, desempleados de larga duración, mujeres...) y la realización de políticas activas de formación y recualificación profesional, tanto inicial como de carácter permanente o de adaptación a los cambios en curso. En este sentido la lucha contra el paro y la exclusión social requiere de una vasta estrategia de aprendizaje a lo largo de toda la vida. En este campo interesa realzar la **idea-fuerza de la empleabilidad**, concepto que supone un punto de inflexión (y que encuentra su origen primero en Galbraith, 1977) porque prioriza el enfoque de política activa encaminada hacia la realización del derecho a la reinsertión profesional, incrementando las oportunidades de empleo y previendo las situaciones de exclusión social. Esta perspectiva incide en las causas sociales del desempleo, sin desconocer los aspectos subjetivos, y trata de afrontar la adaptación del desempleo a los cambios en curso a través de una protección que realza incide especialmente sobre la cualificación profesional. La empleabilidad completa el estatuto de ciudadanía social de las personas, haciendo posible una **real igualdad de oportunidades** en el acceso al trabajo y permanencia en el empleo. **Ello incide directamente en la concepción de la función de la protección por desempleo, la cual no se concibe sólo como una maquinaria de indemnización socializada en sustitución de rentas del trabajo, sino como elemento institucional predispuerto para lograr la inserción socio-profesional del trabajador desempleado.** Ahora bien, este enfoque puede ser problemático si no se ponderan las políticas pasivas (reparación, cuya finalidad principal es la atribución de rentas de sustitución o compensación de los trabajadores en paro forzoso o con dificultades especiales de inserción laboral) y activas (reinsertión laboral). Pues existe el peligro de que esa preferencia implique la mayor desprotección social de los colectivos más desfavorecido. Tampoco se puede deshumanizar el problema subyacente, esto es, el objetivo deseable de realizar la propia vocación profesional. Con ello se toma en consideración tanto el desempleo estructural como el desempleo coyuntural. Por lo demás, las políticas activas de empleo refieren a un cuadro más amplio de medidas. Comprenden, en efecto, programas de creación directa de empleo en el sector público, subvenciones a la creación de empleo en el sector privado, medidas formativas, y, en general, la ordenación «proactiva» de los servicios de gestión e intermediación del mercado de trabajo (ayuda personalizada a en la búsqueda de empleo, programas de formación, etc.). *El conjunto (y no tanto en las partes aisladas) ha mostrado una gran eficacia como instrumento de lucha contra el paro forzoso.* Estas políticas han sido idóneas para aumentar la probabilidad de encontrar empleo por parte de las personas desempleadas.

*En España predominan las políticas defensivas, al menos hasta hace muy poco tiempo. De ahí la apuesta por la aplicación de medidas de reducción de la oferta de empleo (prejubilación, anticipación de la edad de jubilación, flexibilidad en*

los despidos, flexibilidad en la contratación, contención salarial, etc.) y el predominio también de una política «pasiva» de protección por desempleo, **que de este modo ha padecido los costes de las reestructuraciones empresariales**. Es un modelo de competencia por reducción de costes y aumento de la disciplina laboral, y no por la innovación y el trabajo de calidad. Lo que se está corrigiendo levemente en ambos casos, aunque más nítidamente respecto a esto último. De cualquier modo, la calidad del empleo debería aplicarse tanto a la oferta de mano de obra como al puesto de trabajo («calidad del puesto de trabajo»). Sin embargo, en el Informe Conjunto sobre el Empleo en la Unión Europea de 2001 (COM (2001) 438 final, SEC (2001) 1398) se advierte una situación de los países europeos caracterizada por el hecho de que el objetivo de aumentar la calidad del empleo se viene aplicando a la oferta de mano de obra, y, en menor grado, a la calidad del puesto de trabajo. La dimensión activa se refleja en el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España, que configura un primer pilar dedicado a la mejora de la capacidad de inserción profesional o empleabilidad (el cual comprende un conjunto de directrices: combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración, planteamiento favorable al empleo de los sistemas de protección social, regímenes fiscales y sistemas de formación, desarrollo de políticas de prolongación de la vida activa, desarrollo de competencias para el nuevo mercado de trabajo a través del aprendizaje permanente, alfabetización informática, política de adaptación a la demanda de puestos de trabajo, y, en fin, lucha contra la discriminación y promoción de la integración social mediante el acceso al empleo).

En la línea de política activa de empleo «fuera» de la protección por desempleo, las insuficiencias detectadas se aprecian, ante todo, en la falta de una seria reflexión —y luego puesta en práctica de medidas correspondientes— sobre el reducción del tiempo de trabajo, que sin ser una solución en sí está ganando terreno dentro de los países de la UE como medida activa que en unión con otras puede permitir no sólo repartir sino crear y propiciar nuevas oportunidades de empleo. Se verá como se camina en la dirección que quiere establecer la proyectada Ley de Empleo, cuando define las políticas activas de empleo como «el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación, y las medidas destinadas entre otros fines a fomentar el espíritu empresarial», y al fomento del autoempleo y la economía social (art. 217). Pero, se insiste, dentro del paquete de acciones contra el desempleo prevalecen la flexibilidad y la competitividad. En el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España, que sitúa en la tradición política surgida a raíz del proceso denominado «estrategia para el empleo», se insiste en los cuatro pilares comunitarios: empleabilidad (destinado a mejorar la capacidad de inserción profesional o empleabilidad), espíritu de empresa (facilitar la creación y gestión de empresas, favorecer el acceso a la actividad empresarial, reformas fiscales a favor del empleo y la formación,

etc.), adaptabilidad (mejorando la capacidad de adaptación permanente de la empresa y de sus trabajadores) e igualdad de oportunidades (entre hombres y mujeres, pero también comunes a ambos respecto a las posibilidades de acceso al empleo entre todos los trabajadores).

3.<sup>a</sup> Existe también una tendencia al establecimiento de modelos mixtos de protección por desempleo, los cuales combinan e integran ámbitos contributivos y ámbitos asistenciales, diluyendo todo enfoque unilateralista, y *en la dirección de un enfoque de «sistema pro-activo»*.

Esto conduce al reforzamiento de la protección por desempleo como instrumento de la política de empleo desde su propia lógica específica. Esto no ha de suponer segregar la protección por desempleo de otras ramas de la Seguridad Social, aunque se ha intentado (lo impide el mismo art. 41 CE, al incluirla como ámbito propio y específico del sistema de Seguridad Social, pero es importante recordar esto cuando se aprecia la criticable exclusión implícita de esta rama de los Pactos de Toledo cuya pretensión formal es una racionalización completa e integrada de toda la Seguridad Social en su conjunto). Junto a las funciones mal llamadas accesorias tradicionales (como la formación ocupacional) se realiza su función para la realización del derecho a inserción profesional. Este es el peligro de llevar a cabo una reforma por «ramas de protección» sin atender a todas las implicaciones recíprocas.

En relación a lo anterior, se enfatiza la necesidad de coordinar o, más incisivamente, integrar, las prestaciones económicas con las medidas activas de empleo. En esta propuesta de activar los llamados «costes pasivos» (que nunca fueron enteramente tales...). Ahora bien aquí coexisten distintas elecciones de política del Derecho. Van desde las opciones liberales drásticas (de sustituir prestaciones por acciones positivas...) hasta la combinación entre prestaciones y medidas positivas bajo un esquema reorganizador general de todas ellas con el fin de luchar contra el desempleo. El sistema protector lo es tanto de reparación como de reinserción por la vía múltiple de la recualificación, contribuir a la preservación de los empleos existentes, contribuir a la reducción del tiempo de trabajo, recualificar durante la vigencia de la relación laboral y otras medidas de activación del empleo. La política de protección social se alarga así para la intervención en la esfera de las relaciones contractuales mediante la interferencia de los poderes públicos al servicio del interés general. No se limita a asegurar al trabajador contra la pérdida del empleo y en ayudarle a encontrar otro empleo, sino que también en contribuir activamente en el mantenimiento y, en su caso, constitución de la relación de trabajo. Ello permitirá destinar también los cotizaciones sociales para la financiación de las diversas vicisitudes en el empleo que acontecen durante el desarrollo del itinerario laboral (períodos de formación o de reconversión profesional, permiso parental, año sabático, pero también los

supuestos más dramáticos de pérdida del empleo y reorientación posterior hacia el empleo, etc.); o contribuyendo al fomento de nuevas actividades generadoras de empleo en respuesta a las demandas sociales. Estas intervenciones pueden realizarse desde la prevalencia de la lógica social sobre la pura lógica mercantil, y por tanto, como realización de derechos sociales de la ciudadanía: derecho a la existencia digna y derecho al trabajo (que en realidad es la posición jurídica activa de ventaja que mejor permite realizar aquél). Apareciendo como intervenciones funcionales e instrumentales al servicio de derechos de desmercantilización de la posición de los individuos en la sociedad del trabajo (Monereo, 1995, 1996). Ello supone el redescubrimiento y reactualización permanente de las obligaciones positivas que la garantía constitucional de los derechos sociales hace pesar sobre los poderes públicos al servicio de los ciudadanos; en la línea —también de formulación antigua— del «Estado de servicio público» (Duguit, Posada). Permite comprender, en efecto, cómo el derecho al trabajo (arts. 35.1 y 40 CE) se reviste de los atributos propios de un *derecho social de prestación positiva (vale decir, activa)*, que impone deberes positivos a los poderes públicos.

En este sentido se tiende a coordinar las medidas activas y las pasivas de empleo, emergiendo la alternativa de **co-activar las «medidas pasivas»** (Marquez, 2001). Se busca la «coactivación de empleo», coordinando e integrando el sistema de prestaciones económicas con las medidas activas de reinserción. En esta dirección cada vez se utilizan más las estrategias de «activación», que se basan en los llamados principios de «obligaciones mutuas» (véase, Informe OCDE, 2002, p. 61 y ss.). Existiendo al servicio de este fin principal distintos modelos de combinación de prestaciones y trabajo a través de múltiples modalidades de aplicación.

E incluso, como se ha expuesto antes, ha llegado a realizarse desde la doctrina francesa propuestas imaginativas como la de instaurar la garantía de un *salario social incondicionado* en los períodos de inactividad temporal resultado de la política de flexibilidad en el empleo, pero financiado con cargo a cotizaciones sociales de los empresarios. Tendría la finalidad de evitar que los empresarios utilicen la protección por desempleo o las RMI en beneficio exclusivo de sus políticas de reestructuración productiva. El dato es tanto más relevante cuando se repara en el hecho de que la propia OCDE advierte del problema que supone el «desempleo provocado» por las suspensiones temporales de empleo: existe el riesgo de que las prestaciones por desempleo *subvencionen artificialmente la utilización sistemática de las suspensiones temporales de empleo* (en el Informe de la OCDE, 2002, p. 364, se destaca el dato preocupante de que en Estados Unidos y en Canadá un tercio de los parados son trabajadores suspendidos temporalmente de empleo y en algunos países europeos hasta un quinto).

4.º Endurecimiento de las condiciones de **acceso** en el nivel contributivo, buscando un principio de equivalencia o proporcionalidad entre cotización so-

cial y prestaciones dispensadas. Obedeciendo a la lógica de contención del gasto. Se realza, así, la lógica del aseguramiento que tiene como consecuencia la devaluación del valor de la solidaridad interna y, al mismo tiempo, un efecto de colectivos que no han podido acreditar los correspondientes períodos de cotización exigidos.

5.º Endurecimiento creciente de las condiciones de **permanencia**, especialmente a través de los «**compromisos de actividad**» y el elemento ciertamente problemático de la **expansión de la noción jurídica de colocación adecuada**. Es de señalar que el Anteproyecto de Ley Básica de Empleo (LBE), proporciona una noción amplia de «compromiso de actividad» que incorpora la misma aceptación de una oferta de empleo adecuado. En efecto, conforme al art. 24 LBE, es aquél que se adquiere *obligatoriamente* con los servicios públicos de empleo el desempleado, demandante, solicitante o beneficiario de prestaciones de buscar activamente empleo, de aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad. El contenido del mismo incluirá previsiones específicas para quienes lo suscriban en función de sus circunstancias personales y profesionales y será único para todo el territorio estatal. Corresponde al servicio público de empleo competente establecer, tras la entrevista al desempleado, un Itinerario que comprenderá las medidas y acciones necesarias para la inserción laboral. Se puede comprobar con su simple lectura la relevancia del «compromiso de actividad» ya puesto en práctica con la Ley 45/2002 y con el RD. Regulador de la «Renta Agraria» en la dinámica de la relación jurídica de protección activa por desempleo. También aspectos preocupantes como el lugar pasivo que parece conferirle al desempleado respecto a la fijación unilateral por el servicio público de empleo competente de su propio itinerario.

Estas condiciones pueden ser razonables en términos de principio abstracto, pero es preciso valorar en concreto la razonabilidad del modelo de exigibilidad establecido. Lo que, entre nosotros se refleja en el art. 213.2 LGSS, que dejando a salvo ciertas excepciones opta por una concepción extensiva de «colocación adecuada»; y ello a pesar de que la reforma de la Ley 45/2002 ha limitado la más dura configuración que había establecido el anterior RD-Ley 5/2002<sup>7</sup>. Las consecuencias son importantes ya que atendiendo al art. 213.1 LGSS el rechazo de una oferta de empleo adecuada o la negativa a participar en trabajos en acciones positivas puede determinar la extinción de la percepción de la prestación por desempleo. En tal sentido la doctrina judicial parte del criterio de disponibilidad al trabajo y a la formación, ya que, se afirma, el objeto de la protección no es

---

<sup>7</sup> Nótese que la *reforma revisada* ha anticipado la noción extensiva de «empleo adecuado para los trabajadores» que se recoge en el art. 30 del Anteproyecto de Ley Básica de Empleo.

una situación de conveniencia, sino de necesidad y voluntad de llevar a cabo una actividad laboral que se ve truncada en la realidad objetiva (véase SS.TSJ. Extremadura 22 enero 2002, I.L.J 174, y Cantabria 27 febrero 2002, I.L. J 397). De cualquier modo, la extensión de la noción de oferta de colocación adecuada contradice en gran medida el otro gran objetivo de la reforma (al menos en un plano formal y declarativo), a saber: la formación y recualificación del desempleado para la inserción en un empleo de calidad. Aquí friccionan, nuevamente, las dos concepciones de la «empleabilidad», porque desde una noción jurídica de empleabilidad comprometida con la profesionalidad de la persona no puede tenerse por «adecuada» cualquier oferta de empleo no correspondiente de algún modo con aquélla.

La tendencia expansiva de la noción de empleo adecuado permite redescubrir aquí la virtualidad persistente del Derecho como instrumento de control social. Estas obligaciones (en rigor «cargas») del desempleado se introducen en la relación jurídica de desempleo, como relaciones instrumentales de carácter accesorio. Al desempleado se le impone un «deber de trabajar» en la línea del discutido art. 35.1 («Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo...»). Con todo, la *función de control social* del sistema de protección del desempleo queda explicitada. El art. 213 LGSS consagra una concepción extensiva de la noción jurídica de «colocación adecuada». Interesa hacer notar que esta noción ha sido objeto de una innegable lectura extensiva en las sucesivas reformas legislativas de la protección contra el desempleo. Cada vez se admiten menos razones para rechazar los trabajos ofertados, por lo que se prima el principio de colocación sobre el criterio de preferencia y profesionalidad del trabajador. La cualidad de instrumento de control de la obligación de aceptar oferta de empleo adecuada se refuerza en el ámbito de su inclusión expresa en el Derecho sancionatorio. Frente a esta concepción estricta debe recordarse que el Convenio OIT, núm. 44 (ratificado por España en 8 de abril de 1971) y la Recomendación OIT, núm. 44, precisan que el empleo conveniente (equivalente a la noción de «empleo adecuado») debe reunir ciertas condiciones que eviten lesionar derechos preeminentes del trabajador desempleado: 1.º Las condiciones de trabajo ofertado no deben ser menos favorables que las normales en la región o comarca en que se ofrezca el empleo; 2.º Que un trabajo puede ser rechazado con fundamento por el desempleado, habida cuenta de las circunstancias objetivas concurrentes y de su situación personal (cfr. Monereo, 1997, p. 102 y ss.).

Se ha advertido la tendencia peligrosa consistente en condicionar la protección por desempleo al hecho de que el beneficiario acepte un empleo creado específicamente y con carácter subvencionado. Es de realzar que varios países europeos (*v. gr.* España intentado en parte y logrado en parte...) se ha incrementado la presión sobre los desempleados para que acepten los empleos que se les ofertan, a lo que se añade una interpretación cada vez más amplia de lo que se en-

tiende como «empleo conveniente». En tal sentido los empleos «subvencionados» responden a la obligación de trabajar a cambio de continuar percibiendo las prestaciones (la gran mayoría de los trabajadores están encuadrados en proyectos de utilidad colectiva). Ciertamente, el peligro que subyace a este clase de medidas es el de instaurar formas de empleo de poca calidad (*v. gr.*, Reino Unido) (Márquez, 2001; Informe OCDE, p. 67 y ss.), aparte del efecto disfuncional que supone que los «empleos subvencionados» acaben por financiar las políticas laborales de las empresas.

6.º Una característica esencial en la evolución del sistema de protección por desempleo en casi todos los países europeos es la incorporación de la **asistencia activa dentro del sistema de protección por desempleo como último nivel protector**; asumiendo una función subsidiaria ante los límites introducidos en los niveles de protección por desempleo impregnados de lógica contributiva. La figura típica es ya generalizable en esa función: las *rentas (activas) mínimas de inserción*, que reparan la situación de desempleo pero también sitúan como objetivo principal la inserción profesional del trabajador desempleado preceptor, contribuyendo a que el sujeto ocupe como ciudadano una posición propia en la sociedad del trabajo en calidad antes de sujeto de derechos que como simple objeto de medidas de protección social. Ello se inscribe en la filosofía democrática de garantizar derechos de ciudadanía **activa**, a través del sistema de Seguridad Social, es decir, como derecho de Seguridad Social Asistencial orientada hacia la reinserción profesional (para las implicaciones democráticas más hondas del problemas y de la opción de política del Derecho, véase Monereo, 1996).

7.º Reforzamiento del papel de la protección por desempleo como instrumento de regulación de los procesos de reorganización empresarial y de atenuación de sus costes (socialización del riesgo a la inversa) y «amortiguación social» de los costes de las crisis y reestructuraciones empresariales. Se trata de una **interiorización en las categorías jurídicas del sistema protector de la racionalidad jurídico-económica** empresarial. Aparte de ello existen medidas de protección por desempleo que se orientan en beneficio directo de la empresa, en las que el destinatario es el empresario y no el trabajador. Ello supone una *socialización de los costes empresariales de la reestructuración productiva y la utilización desviada del sistema protector*, con independencia de que las ayudas económicas en cuestión se «presente como mecanismos de protección social de índole preventiva en los supuestos de crisis o reorganización permanente de la empresa (Monereo, 1988 y 1993, con indicación de medidas «de urgencia» que después se han estabilizado en el Derecho flexible del trabajo después del llamado Derecho del trabajo de la crisis, supuestamente excepcional).

En este sentido, no se puede ignorar que la sobrecarga del Estado del Bienestar (y en particular del sistema de protección contra el desempleo) obedece a

una serie de factores complejos. Esta sobrecarga se debe tanto al aumento de las expectativas de protección (por ejemplo a la actual ampliación del campo de aplicación llevada a cabo por las políticas de Seguridad Social), como a la *forma en que se lo ha utilizado para reducir la oferta de empleo*. Los sistemas de prestaciones económicas del Estado social se están utilizando para reducir los puestos de trabajo. Dichas prestaciones económicas acaban manteniendo aquella parte de la fuerza de trabajo que no encuentra empleo en el mercado laboral debido a la demanda de incrementos de productividad, motivada por la creciente competencia en el mercado internacional y aquellos trabajadores considerados excedentes (definitiva o temporalmente) en los procesos de reestructuración industrial. Desde esta perspectiva, se puede hablar de un componente «inducido» en la crisis institucional de los sistemas públicos de protección social. De alguna forma sistemas protectores como el de desempleo han recibido el problema del cambio (en parte gobernado por el poder público) en vía de reparación «activadora» en apoyo *selectivo* del orden económico.

8.º Otra tendencia fundamental en la protección por desempleo es el ajuste del sistema hacia el **trabajo precario o atípico** (esencialmente, los contratos temporales y el trabajo a tiempo parcial respecto del cual se propone desde las más recientes políticas iuslaborales su normalización o estabilización en el sistema de contratación laboral) y en general del mercado secundario, donde a pesar de todos los esfuerzos se aprecia una *insatisfactoria protección y atención en general al subempleo*, y existe el riesgo de que los trabajadores con empleo precario caigan en la pobreza. Estos colectivos muy diversificados encuentran graves dificultades para acreditar los períodos de cotización exigidos, ingresando en los ámbitos asistenciales por el endurecimiento del principio de contributividad. Donde las prestaciones por desempleo se insertan en el circuito de la movilidad extraempresarial (Monereo, 1997). Al respecto se han defendido distintas propuestas como la flexibilización de los requisitos de cotización previa, mejorar la prestación, facilitar el acceso al resto de prestaciones del sistema de protección social, o reducir la precariedad laboral (sobre ello, véase Márquez, 2001). La mejor de todas ellas, por adecuación a la finalidad pretendida, es sin lugar a dudas la de acabar o reducir al mínimo el empleo precario y el llamado «mercado secundario» de empleo, menos protegido por el ordenamiento laboral y por las políticas de protección social. La persistencia del empleo precario distorsiona en sí el correcto funcionamiento del sistema de protección del desempleo, ya que el sistema de protección social (por muy «proactivo» que sea) tiene que hacerse cargo de la excesiva rotación laboral y la ruptura de una razonable continuidad en el empleo.

El fenómeno enlaza con la **situación objetiva de subempleo** (o «paro encubierto», subocupación visible o invisible) y los problemas que plantea su protección específica. El fenómeno del subempleo (un concepto y una realidad de ex-

traordinaria relevancia que no ha merecido la atención que cabría esperar), determina que los trabajadores «ocupados» sólo lo están en condiciones muy precarias de ingreso y estabilidad en el empleo (el subempleo se oculta bajo formas atípicas de empleo que contribuyen a la segmentación de los mercados de trabajo, tales como los contratos temporales, las distintas formas de trabajo a tiempo parcial, contratos supuestamente «formativos» como el contrato de aprendizaje, etc.) (Monereo, 1996). Son ocupados o empleados sólo parcialmente o de forma marginal, porque sólo están por poco tiempo o de manera accidental u ocasional, de este modo los trabajadores aunque ocupados no agotan toda su capacidad de trabajo. Es por ello que se ha podido hablar con pleno rigor al respecto del fenómeno de la «desocupación *disfrazada*» (Robinson, 1959). En efecto, en una visión incluso restrictiva del fenómeno en cuestión se puede relacionar el subempleo con una inadecuación funcional o de puesto de trabajo que provoca una utilización reducida del factor trabajo, y por consiguiente una integración incompleta de la fuerza de trabajo en el proceso productivo. Lo que sí se produce, en todo caso, es una infrautilización de la mano de obra, a lo cual contribuye la existencia de un cuantioso excedente laboral en épocas de recesión y crisis y la disociación entre la cualificación profesional subjetiva y la cualificación objetiva exigida para la ocupación de los puestos de trabajo ofertados. Es obvio que aquí la protección por desempleo ha asumido en su versión tradicional un papel marginal, porque la solución de los problemas —más allá de las necesidades de reparación— del subempleo exige en términos de principio la realización de políticas activas de empleo encaminadas a mejorar la formación laboral, a garantizar una dialéctica más equilibrada entre estabilidad y movilidad de la fuerza de trabajo empleada, entre otras medidas globales más típicas de la estricta política de empleo y su fomento. **En la actualidad, la protección por desempleo asume dentro de los mecanismos limitados al respecto un papel más activo capaz de incidir en las situaciones de subempleo, al menos como intento de ordenación marginal del fenómeno.**

El fenómeno de subempleo y su inadecuado tratamiento por las políticas de empleo, y en particular por las políticas de protección contra el desempleo, incide en una dualización y precarización de los sistemas de protección social al desempleo, con tasas de sustitución también mínimas o a menudo (ante la imposibilidad o dificultad de acumular los períodos mínimos de cotización exigidos para el acceso a la prestación contributiva) ingresando acaso en el nivel asistencial (relativo porque éste, como se sabe, no es enteramente ajeno a la contributividad propia de los sistemas previsores; dicho en otras palabras, no es pura técnica de ayuda orientada a la cobertura de la situación objetiva de necesidad). Este modelo protector reproduce y no compensa las desigualdades del mercado.

Por tanto, sería preciso adoptar aquéllas medidas que garanticen el acceso al sistema protector de los trabajadores precarios o con contratos atípicos. En la ac-

tualidad buena parte de estos colectivos, cada vez más numerosos, tienen grandes dificultades para su inclusión en el mismo en el sistema protector, siendo la única solución «refugiarse» en el ámbito asistencial, que les sitúa automáticamente en zonas límites de pobreza objetiva (pobreza relativa) (Monereo, 1997). Además, no parece pertinente que los trabajadores precarios reciban una protección asistencial distorsionada por elementos correctores propios de la lógica contributiva, en base a lo cual reciben un subsidio «asistencial» de cuantía inferior al percibido por el resto de los trabajadores.

En suma, parece caminar hacia la instauración de un nuevo modelo que podría ser redefinido tendencialmente como un auténtico modelo mixto organizado como un *sistema integrado de protección*. El nuevo modelo mixto basado en una sabia combinación interna entre lo contributivo y lo asistencial y **en su orientación hacia global hacia la reinserción profesional, lo que implica su coordinación con las políticas activas, tanto desde un punto de vista interno como desde un punto de vista externo al sistema protector**. Se podría pensar también en la posibilidad de hacer desaparecer el segundo nivel asistencial para remitir al colectivo protegido a una renta básica de ciudadanía y dejar dentro del sistema de protección por desempleo la «renta activa de inserción profesional», ya como segundo nivel de protección. Pero ello exigiría que se estableciese aquélla renta o ingreso mínimo de ciudadanía social. En nuestro país no se dispone todavía de una renta mínima de ámbito estatal dentro del Sistema de Seguridad Social, como se está produciendo en gran parte de los países de la Unión Europea.

9.º Por otra parte, hoy el paro forzoso adquiere nuevas manifestaciones no susceptibles de afrontar mediante el reclamo de las técnicas tradicionales del aseguramiento social (técnicas de previsión derivadas de los antiguos seguros sociales). Se trata de los parados que pretenden acceder a su **primer empleo** (trabajadores jóvenes sin empleo anterior o sin experiencia profesional) y de los desempleados de larga duración. Para ambos colectivos, cada vez más numerosos, las técnicas de previsión aplicadas al desempleo se muestran claramente insuficientes (e ineficaces) para hacer frente a este tipo de problemas persistentes en la actualidad y que cabe pensar que caracterizaran cuando menos al futuro próximo. De este modo se lucha contra el desempleo, pero el desempleo creciente ha venido determinando la combinación de técnicas de previsión y de técnicas de ayuda (asistencia pública) a fin de atender también a la lucha contra la pobreza y la indigencia que el paro de larga duración puede ocasionar.

10.º El resultado de este conjunto de iniciativas es que los modelos mixtos —y, en general, los aquellos que, sin ser propiamente tales, combinan las técnicas contributivas y las de ayuda o asistenciales configuradas como derechos sociales, y a menudo como estrictas técnicas de alentamiento o fomento del em-

pleo— se muestran mucho más eficaces para atender la diversidad que presenta la contingencia de desempleo en la coyuntura actual y en una perspectiva de futuro. De este modo, el modelo legal español de protección por desempleo debe ser calificado como un **modelo complejo**, pero en el bien entendido de que existe, en efecto, una articulación formal entre un sistema contributivo y un «ámbito asistencial» imperfecto, que en unos casos aparece como una prolongación o extensión del «nivel contributivo» (trabajadores que hayan agotado el período máximo de percepción de la prestación...) y en otros (los menos) adquiere los rasgos típicos de un nivel asistencial puro (o estricto) (emigrantes retornados...); y para mayor complejidad la incorporación dentro del sistema de protección por desempleo —como un tercer nivel de tipo asistencial— de una «renta activa de inserción» socio-profesional, que integra y se combina con los dos primeros niveles de protección social clásicos. Este tercer nivel de tipo asistencial orientado hacia la reinserción laboral («ayuda activa») mantiene una cierta apertura hacia la inclusión de los supuestos de *desempleo de los jóvenes*, toda vez que para ser beneficiarios del Programa de renta activa de inserción, es suficiente «ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante doce o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado en los trescientos sesenta y cinco días anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa un período acumulado de noventa o más días» (Disp. Adicional, 1.<sup>a</sup> Uno.2a de la Ley 45/2002).

11.º **La consolidación del «efecto Mateo» en el sistema de protección por desempleo.** Desde el punto de vista del nivel de cobertura (en extensión e intensidad de la protección dispensada o proporcionada por el sistema público), se puede decir que el actual modelo de protección del desempleo refleja una opción restrictiva en la tasa de protección en comparación con la dirección de política del Derecho que informó la fase expansiva de la Ley 31/1984 y el Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de carácter social (...). A lo que se añade, como se verá, su contribución a la segmentación del sistema protector y la relegación de gran parte de la población protegida a ámbitos de protección social que no les libera de la pobreza «relativa».

Debe destacarse una doble tendencia interdependiente. Respecto de la extensión *subjética* de la protección, el sistema tiende a universalizarse, aunque se ponen trabas contributivas realmente duras para el acceso. La tasa *legal* de cobertura se ha incrementado. Mientras que por lo que respecta a la *intensidad* de la cobertura, la *calidad* de la protección tiende sin duda a reducirse en términos absolutamente concluyentes. La *tasa de intensidad* se ha visto reducida, incluso en el nivel asistencial (señaladamente los trabajadores con contrato a tiempo parcial reciben una menor protección que los trabajadores a tiempo completo, por lo que se refiere al subsidio asistencial —de prolongación— por desempleo;

art. 217.1 LGSS). De manera que por lo que concierne al ámbito de cobertura el modelo se caracteriza por esa *doble presencia* entre la mayor universalización y la menor intensidad de la protección que se confiere. En esa menor intensidad es donde es pertinente retener el indicado proceso de asistencialización en grado mínimo de subsistencia de la protección global por desempleo, con el menoscabo consiguiente de la calidad del aseguramiento público. Se registran sobre todo muchos cambios *morfológicos* en el sistema de protección por desempleo.

En lo concerniente a la intensidad de la protección donde es importante verificar el *grado de desmercantilización* de la protección del desempleo (el grado de inmunidad de mercado que ofrece), porque a través de ello se constata la virtualidad superadora de la necesidad que permite el sistema de prestaciones públicas y, en relación a ello, la esfera de autonomía individual y la consagración efectiva del principio de igualdad. En tal sentido, no parece deseable asistencializar la protección por desempleo, si la misma se entiende como una asistencialización en grado mínimo de subsistencia, a veces con frecuencia corporeizada en la atribución de rentas de compensación cercanas a la considerada situación de pobreza «relativa». *De ser así, el ingreso en el sistema protector sería prácticamente equivalente al ingreso en las bolsas de pobreza (Monereo, 1997)*. Ello presenta el peligro de volver a la «filosofía social» del liberalismo tradicional. De ser así se produciría la paradoja de que la asistencialización supondría una regresión en la política pública de protección del desempleo (a pesar de la implicación cada vez mayor en extensión sobre todo del poder público en el bienestar social de los ciudadanos). Los subsidios de desempleo (con niveles ínfimos de desmercantilización) contribuirían a forjar una «infraclase» (subclase), formada por las personas que dependen de la asistencia social, y los más numerosos: personas que permanecen en paro permanentemente o durante largos períodos. *El riesgo es tanto más evidente cuando se comprueba que la evolución de nuestro sistema de protección del desempleo no ha obedecido, en términos generales, a una cuidada planificación de sus reformadores*. Ni siquiera actualmente.

Agréguese que el modelo de Estado social contribuye a determinar la articulación de la solidaridad social, la división de clases y la diferenciación entre grupos y colectividades sociales. Un modelo de Estado del Bienestar de orientación liberal individualista —con su política social minimalista encaminada a hacer frente a los fallos del mercado— supone una reducción de la capacidad redistributiva de los programas sociales: se restringe la operatividad de dichos programas como oponentes a los impulsos no igualitarios de la economía de mercado. Nótese la falta de correspondencia entre la pérdida de calidad de la protección y el principio constitucional de «suficiencia». El resultado es que los trabajadores «protegidos» que disfrutaban de un empleo estable y «normal» gozan de un status privilegiado en la protección dispensada por el sistema de Seguridad Social, por contraposición a los trabajadores desemplea-

dos menos protegidos que no tienen un empleo temporal o atípico (los cuales o bien no reciben protección por desempleo o bien la reciben con niveles mínimos de desmercantilización). Se cultiva así una forma bien definida de dualismo social que tiene su base en el efecto conjugado de la situación del mercado de trabajo y la acción de los programas sociales. Se da lugar así, nuevamente, al «efecto Mateo» mertoniano, en virtud del cual se afirma que al que tiene mejor posición se le dará más, del mismo modo que al que cotiza más tendrá una mayor protección que el que tiene menos y cotiza en menor cuantía. Los sujetos que tienen salarios elevados obtienen un buen rendimiento de sus cotizaciones, mientras que los sujetos que tienen salarios modestos (lo que es muy frecuente por la expansión del trabajo precario en sus varias formas), obtienen, por el contrario, un rendimiento mucho más bajo; aparte del hecho de que reciben prestaciones económicas directamente proporcionales a los cotizados en el nivel contributivo o de mínima cuantía en el ámbito asistencial. El efecto que ello produce es rechazable de plano desde la racionalidad propia del constitucionalismo social, pues consiste en una *redistribución regresiva, en virtud de la cual los sistemas de protección social acaba por proteger más en realidad a los ricos que a los pobres. Ello supone que existe una tendencia regresiva en los programas de protección social consistente en que éstos tienden a realizar una redistribución a la inversa o «invertida». Lejos de realizar una redistribución positiva de la riqueza a menudo producen «paradójicamente» ventajas a las clases mejor situadas, en detrimento de las menos favorecidas que serían objeto de protección por programas de protección social «asistencialista» o «asistencializados»*. Con todo se pone de manifiesto la *inadecuación cualitativa de los sistemas de protección social contemporáneos (y no sólo en lo que se refiere a las prestaciones de naturaleza económica) para proteger adecuadamente a una gran parte de la población articulando políticas sociales realmente distributivas de las rentas en el sentido que impone el constitucionalismo social (v. gr., arts. 1, 9.2 y 41 de la Constitución española)*.

Se incrementa el ámbito asistencial, pero bajo la opción de política del Derecho dirigida a otorgar prestaciones minimalistas incapaces de por sí para liberar de la situación de necesidad ni siquiera en términos equiparables a un exiguo salario mínimo interprofesional. De este modo se resiente la **calidad de la protección dispensada en un sentido que viene a realizar los presupuestos del modelo del Estado social-liberal residual o asistencialista en grado mínimo, por contraposición a los propios del Estado social-institucional avanzado orientado hacia la remoción de las situaciones de desventaja social y no simplemente de la pobreza.**

El tipo de asistencialización en grado mínimo de subsistencia, se aprecia en la exigencia de la carencia de ingresos suficientes al punto de no superar el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de

dos pagas extraordinarias (art. 215.1.1 LGSS). Interesa retener la doble lógica del principio de **suficiencia** constitucional proyectada en los ámbitos contributivos y asistenciales deteriorados o distorsionados en su lógica específica. Es necesario un replanteamiento sobre su alcance: a) ámbito contributivo, la suficiencia es tasa de sustitución próxima a la renta de activo; b) ámbitos asistenciales, la suficiencia se mide en términos de garantía de ingresos que procuren un mínimo de vida digno al sujeto protegido. De ahí la calidad de la protección dispensada como nivel de la desmercantilización garantizada por los sistemas públicos de protección contra el desempleo y del derecho a la existencia digna. Y donde se localizan las respuestas distintas de la filosofía liberal y de la filosofía democrático-social avanzada.

Es evidente que en este plano existen varias opciones político-organizativas de orientación general:

- a) Establecer un sistema de protección por desempleo de carácter «marginal» o «residual». Menos Estado y más mercado, en el sentido de que el sistema público debe suministrar una protección básica (con prestaciones de mínima cuantía), dejando a la iniciativa particular la responsabilidad del aseguramiento o cobertura privada de prestaciones que garanticen un óptimo de protección. Desde esta perspectiva, la protección por desempleo evolucionaría en el camino irrefrenable hacia la asistencialización del sistema prestacional en grado mínimo de intensidad protectora, al menos con carácter predominante en el ámbito de cobertura y la repercusión económica del gasto social, el cual se vencería en esta dirección. Es la respuesta liberal al grado de desmercantilización de la protección por desempleo. Su objetivo es la lucha contra la pobreza «absoluta» (exclusión social estricta).
- b) Instaurar un sistema protector por desempleo de carácter institucional. Se trata de que las prestaciones por desempleo garanticen una renta de sustitución de calidad en el nivel contributivo encaminada al mantenimiento del nivel de vida y un mínimo decoroso de vida (noción asistencial de «suficiencia» prestacional).

Es especialmente en el cuadro del modelo de protección por desempleo de tipo institucional y no marginalista donde adquieren un particular sentido las intervenciones dirigidas hacia la *coordinación* entre la protección por desempleo y las políticas *activas* de empleo (Monereo, 1997). Es de destacar la «**línea de capacitación**» o «**línea activa**», condicionando el derecho a las prestaciones a la incorporación del sujeto a un programa de capacitación profesional. La línea dominante en la orientación de las políticas públicas es la de hacer prevalecer las *medidas activas de empleo* respecto de las protección «pasiva» que se concede a través de los seguros de paro (formación, apoyo a la contratación,

ayudas a los parados de larga duración, programas específicos de empleo, etc.), **la cuales abordan directamente el problema del paro y no sólo sus consecuencias**. La definición de políticas activas de empleo en nuestro sistema jurídico se sitúa *en un plano jurídico-formal* en esta lógica —aunque con un alcance algo más limitado—, al afirmar el art. 31 del Anteproyecto de LBE que se entiende por tales «el conjunto de todos los programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de inserción de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y adaptar la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores. Los programas y medidas deberán comprender como mínimo las actuaciones destinadas a informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo, cualificar para el trabajo, facilitar la práctica profesional, fomentar el empleo y el autoempleo, promover la creación de actividad que genere empleo y fomentar la movilidad geográfica (art. 32).

La «**calidad**» del sistema de protección por desempleo y, por tanto, el grado de desmercantilización de las medidas de protección contra el desempleo en el nivel contributivo se mide por la proximidad entre la prestación y las rentas de activo, en tanto que en el nivel asistencial su parámetro debe ser la atribución de un subsidio económico equivalente al importe del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento.

Este modelo mixto integrado debe superar las limitaciones de los modelos contributivo y asistencial para atender a la cobertura de la multiplicidad de situaciones reales de necesidad generadas por los nuevos tipos de desempleo. Y ha de hacerlo procurando garantizar la «calidad» del sistema de prestaciones en una dirección desmercantilizadora:

Se debería establecer un auténtico nivel asistencial de protección del desempleo, que supere los actuales límites del llamado nivel asistencial. **Aunque cabe la alternativa de potenciar una renta básica de ciudadanía «general» y «externa» al sistema jurídico-institucional de protección por desempleo**. El sistema legal acaba impregnando de la lógica contributiva «externa» al nivel asistencial (exigencia de períodos mínimos de cotización, configuración preeminente como nivel «complementario» del contributivo; cfr. art. 204.3 TRLGSS).

Por otra parte, se debe residenciar el sistema alrededor de la situación objetiva de necesidad (carecer de recursos económicos para un nivel de vida digno). El art. 215.1.1 TRLGSS establece dos requisitos para individualizar jurídicamente la situación protegida: (a) un requisito general para la protección asistencial por desempleo consistente en carecer «de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias» (art. 215.1.1. TRLGSS). (b) El otro elemento calificador es de carácter singular y consiste en tener cargas

o responsabilidades familiares (art. 215.1.1 TRLGSS), lo que supone una agravamiento de la situación de necesidad generada por el desempleo.

Respecto al requisito general del umbral mínimo de rentas para el acceso al subsidio (no superiores al 75% del salario mínimo interprofesional; art. 215.1.1 y el apartado 3 LGSS, en la dirección de ampliar el concepto de rentas o ingresos computables para el acceso al ámbito de protección asistencial). Este requisito general del beneficiario o sujeto protegido supone una clara *restricción manifiesta y de envergadura*, ya que el nivel de ingresos opera *para todo tipo de subsidio por desempleo* y es independiente respecto de los requisitos propios del subsidio por cargas familiares, como la división de los ingresos familiares, por el número de miembros. Ello supone que en el caso de que *el beneficiario no carezca de dicho nivel de rentas, es estéril proceder a recabar más datos sobre la unidad familiar de pertenencia, ya que el sujeto no podrá tener derecho al subsidio*. Así pues, este requisito parece tener un excesivo efecto expulsivo.

Esto supone que la mayor restricción que se viene operando en el acceso a la prestación contributiva por desempleo no podrá ser compensada en buena parte por el reclamo del subsidio asistencial, ya que los límites de rentas impuestos tendrán un *efecto expulsivo* realmente notable.

Debe explicitarse el objetivo de la lucha contra la pobreza generada por el desempleo en el sistema de la LGSS. En el dilema la opción de política legislativa actual parece clara: es preferente la lucha contra la pobreza «absoluta» o la lucha contra la pobreza «relativa». Atendiendo al nivel de rentas condiciones del acceso al subsidio asistencial (el 75% del salario mínimo interprofesional vigente en el fecha de verificación del hecho causante de la protección) parece que el objetivo preferente es la lucha contra la pobreza «relativa» (vinculada a la superación de la desigualdad económica y social; es decir, de la superación de las situaciones de desventaja social, para ello es indispensable *acentuar el papel redistributivo de las prestaciones asistenciales*) y situar la lógica asistencial en la lucha contra las situaciones de pobreza «relativa» (desventaja social). El problema es que tras ello se verifica una nueva renuncia en los objetivos sociales del Estado social contemporáneo: la lucha no sólo contra la pobreza extrema sino también contra las situaciones de desigualdad económica y social intolerable. La regulación actual del subsidio asistencial parece apuntar a la cobertura de las situaciones de extrema necesidad, sin incidir significativamente sobre las situaciones de pobreza relativa (relacionada con el pleno reconocimiento de los derechos sociales orientados hacia el principio de igualdad removiendo las fuerzas reproductoras de la pobreza). El **candidato ha de ser así «pobre»** (casi en términos absolutos) y paradójicamente lo seguirá siendo en buena parte atendiendo al importe de la prestación asistencial que como regla se sitúa en el 75% del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 217.1 LGSS). La

prestación asistencia corporeiza a los «nuevos pobres», siendo ella misma un factor de estratificación social negativa (Monereo, 1997).

El efecto de esta opción de política asistencial en grado mínimo es la quiebra de los principios redistributivos orientados hacia la igualdad económica y social. No parece que se deseen adaptar medidas de carácter redistributivo de intensidad suficiente para superar la situación de la mayoría de la población situada por debajo del umbral de la pobreza, sino sólo para aliviar su condición adversa. Pero la superación de la pobreza parte de la premisa mayor de luchar contra las situaciones de desventaja social mediante políticas sociales de eficacia realmente distributiva y emancipadoras de la condición social de pobreza (la superación de la pertenencia a la infraclassa o subclase; a la nueva pobreza del capitalismo desarrollado). En España se camina firme a una sociedad dual o, en todo caso, hacia la «sociedad de los tres tercios», lo que refleja que la situación creada por la polarización de la sociedad determina la formación de una colectividad situada fuera de los márgenes de una vida digna, bien porque no gozan de protección alguna, o bien porque **reciben una protección que no va más allá de la garantía de un mínimo de subsistencia vital**: su condición es la propia de la «exclusión» social.

De todo ello se infiere la necesidad político legislativa de que los aludidos requisitos queden nítidamente diferenciados en atención a su distinta funcionalidad. En este sentido se ha de partir del situación objetiva de necesidad (que ha de girar como regla en torno a la carencia de recursos inferior a la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento) de la persona o, en caso de estar integrado en una unidad familiar en su conjunto, una vez constatada la carencia de recursos podría entrar en juego el elemento de cargas familiares como mecanismo para modular la cuantía de la prestación, toda vez que ya previamente se ha comprobado la situación objetiva de necesidad del conjunto de la unidad familiar considerada.

12.º En relación a todo ello, puede apreciarse una tendencia hacia la protección contra el desempleo inicial. Se tiende, en efecto, a arbitrar, con los controles pertinentes, un sistema de cobertura de los jóvenes carentes de experiencia profesional. Estos grupos de población que buscan su primer empleo deberían de gozar de una protección por desempleo. El nivel contributivo no es un ámbito adecuado para atender a estas específicas situaciones objetivas de necesidad *derivadas del desempleo inicial*, se ha de recurrir a las *técnicas asistenciales «pro-activas»* para organizar la cobertura pública de las mismas (protección asistencial contra el desempleo. En algunos países, los jóvenes que no encuentran trabajo al terminar los estudios tienen derecho a percibir prestaciones por desempleo modestas en su cuantía después de seis o doce meses (para esta y otras experiencias análogas de redes de seguridad y orientación hacia el empleo de los jóvenes, véase Informe OCDE, 2002, p. 60 y ss.; Simonin, 2001).

### III. El proceso contradictorio de reforma del sistema de protección por desempleo. La reforma revisada de la Ley 45/2002 y la regulación jurídica de la «renta agraria»

#### A) El sentido político-jurídico general del proceso reformista y sus aporías

La filosofía que subyace en todo el proceso reformista —se mire por donde se mire— es una filosofía liberal, la cual quedó explicitada en la primera «versión» de la reforma, RD.Ley 5/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgente para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (de ahí que se diese por pérdida rápidamente toda posibilidad de alcanzar un acuerdo político-social de concertación de esta ley reformista «in peius»), y que después ha sido en gran medida «maquillada» de políticas activas e integradoras por la fuerza de la contestación social y sindical (pero también en la doctrina jurídica mayoritaria que influye también en los procesos legislativos), de medidas que en su conjunto —más allá de sus innegables aspectos positivos— cabía calificar de negativas. La nueva Ley de reforma de la protección por desempleo pretende no sólo corregir defectos técnicos, sino ante todo atenuar los aspectos que habían determinado un mayor rechazo social. Y de este tenor algo ha quedado en la segunda «versión» amortiguadora de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre (BOE, 13 dic.).

Preside la reforma una racionalidad contradictoria que se mueve entre la contención del gasto público y el endurecimiento del sistema protector por desempleo, por un lado, y por otro la política de fomento del empleo y de la reinserción profesional. Esta es la dirección subyacente, pese a que la reforma en su Exposición de Motivos (que por cierto se mantiene en muchos aspectos en términos sustancialmente análogos a la del RD.Ley 4/2002, de 24 de mayo, también del mismo título que la Ley 45/2002) se presenta a sí misma con base a criterios de «*racionalidad funcional e instrumental*» (Horkheimer, 2002) en términos de mejora de funcionamiento del mercado y del sistema protector. Lo cual exige una tarea de «desenmascaramiento» de la lógica interna real que la inspira, y que, como se verá en la consideración de los medios y fines, es una razón traspasada por la lógica de dominio (o poder) en el ámbito sociojurídico y la *autoconservación* del sistema, a base de hipostasiar las exigencias de competitividad y de flexibilidad «impuestas» por el desarrollo científico-técnico (presentado siempre en términos de «progreso objetivo»).

La filosofía que inspira la reforma es típicamente «malthusiana» y neoliberal, esto es, se parte de la idea de que los trabajadores son renuentes a trabajar, y que hay que imponerles compromisos de trabajar porque tienden a ser responsables de su situación de desempleo. Cuando, por el contrario, en la realidad la inmen-

sa mayoría de los trabajadores se encuentran en situación de paro forzoso por causas no dependientes de su voluntad. El paro *como hecho social* significativo no tiene un carácter voluntario, sino que obedece a las disfuncionalidades del «libre» mercado para crear suficientes empleos. De manera que la reducción del derecho a la protección no incide de manera relevante en los niveles de empleo ni en la búsqueda de empleo. Buena prueba de ello es que la inmensa mayoría de los parados ni siquiera agotan el período máximo de disfrute de la prestación pública por desempleo.

No estamos ante una reforma global, aunque sí de envergadura, del sistema de protección social, sino ante un «eslabón» más de una cadena de reformas de «adaptación» del marco jurídico e institucional a aquellas direcciones de política del Derecho y su justificación en una suerte de «espíritu objetivo» del sistema socioeconómico establecido centrado en la búsqueda de la «eficiencia». Por lo demás, aunque no cabe negar la existencia del proceso de planificación al cual obedece la reforma desde sus orígenes (dentro de un más amplio plan de reforma del mercado de trabajo impulsado por la OCDE, Informe de 2002), es de señalar que esa planificación no ha permitido sincronizar lo que debería ser un «paquete» comprensivo de todas aquellas medidas realmente necesarias para llevar a cabo una reorganización (léase replanteamiento) del sistema de protección por desempleo en el marco *integrado* de las políticas de empleo. Se ha advertido en una línea crítica, con razón, que al menos la reforma esta viciada por dos órdenes de motivos: por un lado, porque falta el presupuesto necesario para la realización de muchas de sus medidas como es la reordenación de los servicios públicos de empleo (algo que se producirá después cuando se apruebe la Ley de Empleo) (Molina *et al.*, 2003); y por otro, porque la reforma debería enmarcarse dentro de un más amplio programa de intervención sobre el mercado de trabajo, lo cual se ha venido haciendo tan sólo de modo fragmentario. Por lo demás, la nueva regulación legal se sitúa en la misma lógica del proceso de reforma general del sistema de Seguridad Social, que no es otra que la lógica de contención de los costes, del gastos financiero pero fuera de los «Pactos de Toledo» (Monereo, 2002, a y b), y en un momento donde se ha mejorado —que no equilibrado— la alta tasa de desempleo, como es verificable empíricamente. Es la preferencia por el *principio axial de economicidad* proyectado en la reforma del sistema de Seguridad Social y, en particular, en el régimen de protección por desempleo. Con todo, se puede apreciar aquí una línea de tendencia a afrontar *conjuntamente todas las medidas preventivas, reparadoras y de inserción laboral que son gestionadas por las Administraciones Públicas. Así, la protección por desempleo se enmarca en el conjunto más amplio de tutela y protección del trabajo, desde el entendimiento de que la realización de una actividad laboral es un pilar esencial de la socialidad, al ser la fuente principal de ingresos y el cauce más relevante de inserción social.* Sin embargo, se insiste, que en nuestro país no

se ha conseguido todavía establecer una articulación plenamente coherente de ese *Derecho social del empleo*.

Como resultado de la falta de planificación coherente y de no haber realizado un mayor esfuerzo originario de «concertación» con los agentes sociales, el resultado es un «híbrido» de continuidades y discontinuidades respecto de la regulación normativa precedente. Tras esa desorganización de la política de lucha contra el desempleo late el persistente fracaso de las reformas legislativas realizadas que han supuesto la generalización de la precariedad laboral y la pérdida constante de la calidad del empleo y de la intensidad de la protección dispensada. Con el reciente replanteamiento de la persistente cuestión social del mantenimiento de un subsidio especial agrario en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. Punto éste que está, en efecto, en vías de revisión (solución) *concertada* en virtud de la recuperación del consenso político-social alcanzado en el inicio del 2003 entre el Gobierno y las dos grandes organizaciones sindicales más representativas del país. Como se refleja en el su RD.regulador, la nueva «renta agraria» (configurada como derecho subjetivo) constituye un nuevo modelo de protección para los jornaleros excluidos del subsidio. Se recoge una nueva propuesta de renta agraria «de inserción», que garantiza la percepción de un subsidio condicionado a un compromiso de actividad y a una línea de incentivación de la reinserción laboral. Su cuantía será la de un 75% del salario mínimo interprofesional. Están pendientes dos asuntos problemáticos y discutidos: la necesidad de acreditar diez años de residencia en Andalucía y Extremadura, lo que constituye un «filtro» para el acceso de la población inmigrante, y la limitación de la percepción de la renta agraria a seis ocasiones (los sindicatos han presentado alegaciones al respecto para la inminente regulación). Como técnica de incentivo «disciplinario» para el trabajo hay que valorar la previsión de que la renta agraria pueda alcanzar al 100% del salario mínimo si los jornaleros echan suficientes peonadas (ciento ochenta) (vid.infra).

Con todo, no se puede negar que coexisten aspectos positivos y decididamente negativos en la última reforma rectificadora llevada a cabo bajo la égida del pacto político-social entre el Gobierno y las grandes organizaciones sindicales más representativas.

La reforma en sus dos versiones **deja intactos rasgos muy criticables del modelo** de protección por desempleo. Como es el caso de la orientación (todavía) predominante contributiva (criticable en el ámbito asistencial); rigor en exceso de los requisitos de acceso y permanencia en el régimen protector, con el consiguiente efecto expulsivo; protección asistencial, del segundo y del tercer nivel excesivamente dura para el acceso a la protección y *falta de calidad en los subsidios* económicos dispensados a los sujetos protegidos; pero también en su ámbito subjetivo, con la desatención al desempleo inicial y al desempleo de

los trabajadores semi-autónomos o «parasubordinados». No parece que se haya producido un auténtico cambio en el modelo de protección por desempleo, sin dejar por ello de reconocer que se han producido modificaciones significativas e importantes en ciertos aspectos fundamentales. Es el caso del reforzamiento de la **línea pro-activa**, con el «compromiso de actividad» y la consolidación y potenciación de la existente «Renta Activa de Inserción». Ésta unifica el doble objetivo de reinserción laboral y de protección de las personas desempleadas con especiales necesidades de ingresos y dificultades para el acceso al empleo.

Efectivamente, dando crédito a esta *orientación «empleativa»*, la Ley 45/2002 no sólo se ocupa de las dimensiones activas y pasivas, y su combinación y mutua complementación, en el marco de la protección por desempleo, sino que, en conexión funcional con ello, establece un conjunto de medidas de política de fomento del empleo para colectivos específicos (fomento del empleo de personas acogidas al programa de renta activa de inserción, bonificaciones a trabajadores autónomos por la contratación estable de trabajadores desempleados, fomento del empleo de trabajadores discapacitados, fomento del empleo autónomo y, en general, de la economía social —sociedades cooperativas y sociedades anónimas laborales—, compatibilidad de prestaciones de la protección por desempleo con empleo retribuido, facilidades para la sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo, promoción de la movilidad geográfica de los sujetos protegidos, fomento del empleo de las madres trabajadoras). Objetivos que se acometen en sus abundantes, y no siempre adecuadamente sistematizadas, disposiciones transitorias y adicionales. Estas medidas se sitúan en el marco más amplio de las políticas de fomento del empleo, y especialmente con el «Programa de fomento del empleo para el año 2003», recogido en el cap. III, art. 47, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE, del 31), cuya finalidad explícita es el fomento de la contratación indefinida de ciertos colectivos de trabajadores desempleados con dificultades de acceso al empleo, a través del recurso a la *técnica de incentivación o alentamiento público de comportamientos privados*, por la vía de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

## B) Aspectos fundamentales de la reforma

### *Análisis general del sistema regulador de la Ley 45/2002*

Es de realzar, por lo pronto, el hecho de que la reforma legislativa trate de presentarse como *realización de principios constitucionales, aunque incurre significativamente en el «olvido» del art. 40 CE, con el cual debe necesariamente ponerse en relación el art. 41 del texto constitucional, al menos por lo que concierne a la pro-*

*tección por desempleo* (Exposición de Motivos), atendiendo a la protección por desempleo de funciones de activación del empleo de los trabajadores en paro forzoso. El art. 41 CE (vinculado necesariamente con el art. 9.2 de la Norma fundamental) establece que los poderes públicos deberán garantizar un régimen público de prestaciones sociales, especialmente en caso de desempleo. Por su parte, la Estrategia Europea de Empleo a la que se refiere el Título VIII (antiguo VI bis) del TCE, y las Directrices sobre Empleo que anualmente se aprueban por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, vienen ya desde el inicio del Proceso de Luxemburgo insistiendo en que los países de la UE deben organizar la protección por desempleo de manera que, junto con las prestaciones económicas necesarias para afrontar las situaciones de paro, los poderes públicos den *oportunidades de formación empleo que posibiliten que los desempleados puedan encontrar un trabajo* en el menor tiempo posible. Ello requiere de mecanismos adecuados para realizar ese objetivo, como ha sido explicitado en diversos Consejos Europeos, incluido el Consejo Europeo de Barcelona. Ya en la Cumbre de Lisboa defendió el objetivo del pleno empleo en el año 2010, apostando para conseguirlo por la realización de políticas activas de empleo, integrando las reformas laborales en el marco de las políticas económicas generales. Políticas de empleo que encuentran su límite en la primacía de las exigencias de la competitividad, de manera que el modelo social europeo no debe entrañar una pérdida de competitividad de las economías europeas.

La reforma de las prestaciones por desempleo que se acomete con esta Ley tiene como *objetivos* ampliar las garantías de protección y hacer ciertas concesiones a los agentes sociales (*v. gr.*, recuperación de las garantías de los salarios de tramitación, fortalecimiento y ampliación del ámbito del nivel de protección de rentas activas, etc.). Lo que se concreta en un conjunto de reformas «presentadas» como de mejora de la ocupabilidad:

a) Facilitar oportunidades de empleo para todas las personas que deseen incorporarse al mercado de trabajo.

— Para ello, en primer lugar, desde el inicio de la prestación existirá un *compromiso de actividad* en virtud del cual el desempleado tendrá derecho a que los Servicios Públicos de Empleo determinen el mejor itinerario de inserción, de acuerdo con sus capacidades profesionales y aptitudes para el trabajo. Esto supone que el «compromiso de actividad» *determina una posición de derecho-deber respecto al sujeto protegido; pero también comporta la imputación de deberes positivos de actuación por parte de los poderes públicos intervinientes en lo que debería ser un proceso de reinserción*. Ello no obstante, es criticable el hecho de que la regulación legal del compromiso de actividad realce más la posición de deber del trabajador que la de titular de un derecho, enfoque que da lugar a la atribución de amplísimas fa-

cultades a la Administración relegando al sujeto protegido a una posición *jurídica adherente respecto de las decisiones tomadas por la autoridad administrativa actuante*. A su vez, todos aquellos beneficiarios de prestaciones que deseen trabajar en otros lugares con mejores oportunidades de empleo dispondrán de ayudas para facilitarles la movilidad geográfica. En tal sentido se modifica el párrafo c) del art. 207 de la LGSS (Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio), que establece los requisitos para el nacimiento del derecho a las prestaciones por desempleo, «encontrarse en situación legal de desempleo, acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad, al que se refiere el art. 231 de esta Ley» (cfr. arts. 208.2.2.) y 209.1 LGSS). De este modo se incorporan los párrafos h) e i) al nuevo apartado 1 y se añaden los apartados 2 y 3 al artículo 231 de la LGSS, con la siguiente redacción: «1. Son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:

- h) Suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad.
- i) Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los Servicios Públicos de Empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción. Sin perjuicio de la obligación de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los cien primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores».

El compromiso de actividad (que opera como requisito condicionante del derecho durante toda la vigencia de la relación protectora) supone que el sujeto protegido debe estar en actitud de plena disponibilidad para trabajar durante toda la vida (vigencia) de la relación jurídica de protectora. Se exige que el sujeto acredite su disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar una oferta de colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad al que se refiere el art. 231 (art. 207.c) LGSS).

El compromiso de actividad es el instrumento que permite verificar, materializándola, la disponibilidad del desempleado para trabajar, y de articulación jurídica del sistema de obligaciones y derechos del sujeto protegido que dicho compromiso público lleva inherente (la relación jurídica que formaliza es de naturaleza pública o jurídico-administrativa). Ya se había señalado a propósito de la consideración de las nuevas orientaciones de la políticas de protección y de lucha contra el desempleo (vd. supra) la tendencia a combinar las políticas activas y las políticas pasivas de empleo,

hasta el punto de que aquí las políticas «pasivas» pueden aparecer como un medio funcional a las consideradas políticas activas. El compromiso de actividad es un innovador instrumento negocial *anudado a la situación jurídica de desempleo protegido, un contrato de inserción coligado a la relación jurídica de protección por desempleo.*

En esa dirección el compromiso de actividad formaliza jurídicamente las obligaciones (pero también derechos) que asumen los sujetos implicados en el programa de inserción (Monereo/Molina, 1999). De este modo el derecho a la reinserción laboral combina derecho social y nexo contractual (Ronsavallon, 1995). La exigencia de que el desempleado mantenga posición activa de búsqueda de empleo, incide no sólo en la delimitación técnica de la situación legal de desempleo, sino también, y más significativamente, en la propia naturaleza del riesgo asegurado: el desempleo sigue siendo un paro involuntario, pero esta involuntariedad se ha de apreciar tanto en el origen como en la dinámica de la relación jurídico-prestacional constituida (Molina *et al.*, 2003, y con referencia a la ordenación legal anterior, Monereo, 1997). Se exige y se refuerza aquí en sentido propio el «querer y no poder trabajar» en y durante la situación de desempleo, de manera que en el nivel contributivo la situación de desempleo establece un «continuum» entre período de cotización exigido y compromiso de actividad, en el sentido de *disponibilidad permanente* para trabajar (jurídicamente exigible como *condictio iuris* para el acceso y permanencia en la situación de desempleo protegido) dentro de los límites y condiciones legalmente establecidos.

Precisamente uno de los objetivos principales del Anteproyecto de Ley Básica de Empleo estriba en la *pretensión de generalizar la exigencia del compromiso de actividad.* En este sentido, como se hizo notar anteriormente, se proporciona un concepto amplio de compromiso de actividad entendiendo por tal el que adquiere con carácter obligatorio (necesario legal) con los Servicios Públicos de Empleo el desempleado, demandante, solicitante o beneficiario de prestaciones de buscar activamente empleo, de aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad. Su contenido incluirá previsiones específicas para quienes lo suscriban en función de sus circunstancias personales y profesionales y será único para todo el territorio estatal. Se atribuye al Servicio Público de Empleo, el establecer tras entrevistar al desempleado, un Itinerario que comprenderá las medidas y acciones necesarias para la inserción laboral (art. 24 del Anteproyecto de LBE). Advuértase, por cierto, la posición esencialmente pasiva que asume aquí el desempleado, ya que el Itinerario de inserción parece ser fijado unilateralmente por el Servicio Público de Empleo competente.

La cuestión que ciertamente no es nueva, al menos en términos absolutos e impropios, porque la protección por desempleo nunca ha sido meramente «pasiva» ha tener funciones activas tanto respecto de los colectivos protegidos (prestaciones accesorias de formación, esto es, línea de capacitación; exigibilidad de trabajos de colaboración social, aceptación de oferta de trabajo adecuado...), como respecto a la regulación de apoyo de los procesos de reorganización empresarial (amortiguación de los despidos por circunstancias empresariales, prejubilaciones donde el desempleo aparece como prestación «puente», movilidad laboral, paro friccional, etcétera) y regulación de los flujos de mano de obra. Esa línea activa se refleja también en la compatibilidad entre percepción de la prestación y realización de una actividad laboral. Pero es de realzar que el compromiso de actividad va mucho más allá del planteamiento «defensivo» tradicional de la aceptación de una oferta de empleo adecuado, aunque la estrategia de la OCDE ha sido la de fomentar ese condicionante al entender que tal exigencia puede permitir que el paro de larga duración no persista innecesariamente (Informe OCDE, 2002, p. 349), premisa que puede ser discutible. Por el contrario, el compromiso de actividad incorpora una línea «ofensiva» que trata de garantizar más incisivamente la reinserción laboral del desempleado mejorando su posición como oferente en el mercado laboral. Por otra parte, es más controlable internamente desde la Administración.

En realidad, las políticas de reinserción laboral tratan de *replantear los términos (y los supuestos) en que se había planteado tradicionalmente la política de reforma social, recuperando la idea de que la garantía de un derecho al trabajo de calidad es el cauce más adecuado para que el individuo pueda integrarse dignamente en la sociedad democrática. Ese es en gran medida el sentido de la constatación de la quiebra de los supuestos tradicionales de la política social moderna y de la búsqueda de nuevos modelos de regulación de «lo social» alternativos a los sistemas «defensivos» clásicos. Ello es tanto más necesario al hundirse los fundamentos sociales del cálculo de riesgos y las limitaciones (sino inoperatividad) de los sistemas de aseguramiento tradicionales* (Monereo, 1999). Se refuerza, así, el derecho del trabajador a ser recolocado en un nuevo empleo y la conversión de la protección social por desempleo de ser sólo un mecanismo de reparación «a posteriori» de los perjuicios ocasionados por las disfuncionalidades del mercado (protección pasiva) en instrumento que dote al sujeto protegido de cauces de seguridad activa frente a los riesgos de la anactividad forzosa. La renta Activa de Inserción no es pura técnica de ayuda «pasiva» limitada a la cobertura de la situación objetiva de necesidad: es una suerte de «ayuda activa». En esta perspectiva de largo alcance es donde ha de encontrarse la comprensión explicativa de la conjunción del doble derecho a la renta y a la inserción socio-profesional dentro de una misma categoría jurídica (sea, en distinto plano, la RMI, o sea la llamada «Renta Activa de Inserción»), instrumentada a través de programas de actuación caracterizados por

un mayor contenido pro-activo o de activación del empleo. El mismo art. 9.2 CE impone la obligación positiva a los poderes públicos de remoción de todos los obstáculos que impiden la libertad, la igualdad y la participación del individuo en la sociedad en coherencia con el respeto de la dignidad humana y su desarrollo en la presente sociedad fragmentada.

En su apartado 2 del art. 231 LGSS se establece una **definición legal del compromiso de actividad**, indicando que se entiende «por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo». Esta noción jurídica se conforma a través de tres elementos: la búsqueda activa de empleo, la aceptación de colocación adecuada y la participación activa en acciones específica de formación e inserción profesional. Todos ellos encaminados a aumentar la ocupabilidad, la cual viene a ser la traducción a estos efectos de la idea-fuerza de la «empleabilidad». Cabría añadir la naturaleza pública, sin duda, del compromiso contraído.

Se introduce, de este modo, en el mismo interior de la protección contra el desempleo la dimensión activa de búsqueda de empleo por el sujeto protegido. **Se «injerta» una nueva lógica jurídico-social en el sistema protector, de manera que la protección social por desempleo se hace más completa y diversificada en sus objetivos, donde se tiende a garantizar el derecho a la reinserción profesional de los trabajadores desempleados.** Es así que las medidas de activación imponen al parado una «obligación» en el marco de un trato personalizado de cada desempleado.

Asimismo, se regula, con mayores garantías jurídicas para el desempleado, el *concepto de colocación adecuada*, en el cual lo determinante es que —sin perjuicio de referencias generales— los Servicios Públicos de Empleo puedan valorar dicha adecuación en función de las circunstancias personales, profesionales y la facilidad de desplazamiento al lugar de trabajo. En coherencia con este objetivo, se introduce en el apartado 3 del art. 231 LGSS una redefinición de la noción legal de colocación adecuada: se considera colocación adecuada «la profesión demandada por el trabajador y también aquella que (objetivamente) se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses. Transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, además de las profesiones anteriores, también podrán ser consideradas adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Pú-

blico de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador». De este modo en la configuración y exigibilidad jurídica se viene a diferenciar dos fases: en una primera, «inicial», se respeta la profesión habitual o la adecuada a las aptitudes de la persona; pero en una segunda fase, de desarrollo funcional a partir de un año de percepción ininterrumpida, se deben aceptar otras ocupaciones no habituales ni estrictamente «adecuadas» (el precepto hace referencia genérica a «otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador»<sup>8</sup>).

Ello se sitúa en la tendencia (restrictiva de derechos del trabajador desempleado) de ampliar la obligación legal de atender oferta de trabajo adecuadas, cuando en la tradición de la constitución social del trabajo, se exigía que la oferta de empleo fuese **razonablemente** adecuada dentro del respecto al perfil o escala de cualificación de la persona. Con los criterios actuales reflejados en el Derecho positivo, en última instancia ya no se tiene en cuenta ese perfil profesional. De este modo, el objetivo preferente ya no reside en la protección de la profesionalidad del trabajador (como se infiere, sin duda, del art. 35.1 CE, aún tiempo consagra el derecho al trabajo y el derecho a la promoción profesional y su interpretación con arreglo a la normativa internacional ex art. 10.2 CE), siendo desplazado por criterios de carácter principalmente cuantitativo, como la valoración de las «incomodidades» en términos de lugar y tiempo de desplazamiento, y asimismo la valoración en términos retributivos y, en general, de coste económico para el trabajador desempleado. Ello supone, quíerese o no, una *monetización* de un derecho (y no sólo un deber, como se deduce el mismo art. 35.1 CE, que no puede merecer una lectura razonable que haga prevalecer el deber de trabajar sobre el derecho a la profesionalidad implicada en el derecho al trabajo) del trabajador a realizar libremente un trabajo razonablemente adecuado a su perfil de cualificación profesional. Por lo demás, el derecho al trabajo y el deber de trabajar no se encuentran en el mismo plano: el derecho al trabajo es un derecho de participación en la vida económica, mientras que el deber de trabajar se vincula a la obligación del ciudadano activo de ser útil socialmente en solidaridad con todos aquéllos que forman parte de la Comunidad política de pertenencia. Un desplazamiento, pues, del principio de profesionalidad inherente al derecho al trabajo en el constitucionalismo social hacia el principio de ocupabilidad con carácter predominante sobre las preferencias y capacitación del desempleado (Monereo, 1997, p. 106). En esta línea de pensamiento se ha contrapuesto «colocación adecuada» a «empleabilidad», donde la exigencia del compromiso de actividad y el endurecimiento legal —y antes por vía judicial—

---

<sup>8</sup> Nótese cómo se ha **anticipado** aquí la configuración que realiza el Anteproyecto de LBE, art. 30 («El empleo adecuado para los trabajadores»).

de las causas que legitiman el rechazo de una ocupación adecuada refuerza la capacidad de control y sanción de la Administración (Molina, 2002, con análisis jurídico-crítico de las construcciones jurisprudenciales; véase, en una perspectiva más general, Monereo/Molina, 2002).

El problema es que se invierten los objetivos, ya que no se trata de simplemente de buscar abstractamente y funcionalmente un equilibrio entre oferta y demanda de empleo, sino que el objetivo del pleno empleo ex art. 40.1 CE es más humanizador y comprometido con el constitucionalismo social del trabajo, esto es, *debe estar encaminado a realizar un derecho del trabajador: el derecho al trabajo digno y de calidad ex art. 35.1 de la Norma fundamental*. Ha de hacerse hincapié en el individuo, en el punto de vista de la persona, no perdiendo de vista que el sentido del Estado social reside en estar al servicio del individuo, y que éste en su condición de trabajador ostenta derechos fundamentales que no pueden ser nunca desconocidos. Desde este sentido humanista, el derecho al trabajo debe ser protegido, subordinando a él el deber de trabajar. *No se puede ignorar que el derecho al trabajo es un derecho social de «desmercantilización» de la posición del individuo, frente a las exigencias del mercado laboral* (Monereo, 1995). Por lo demás, se realiza aquí ante todo que el Derecho del empleo no sólo acoge una racionalidad jurídico-económica superpuesta (y preferente) a la racionalidad jurídico-social, sino que refuerza el deber de trabajar sobre el derecho al trabajo a través de medidas de control social sancionatorio (Monereo, p. 102). Aquélla *desvirtuación jurídica de la noción de colocación adecuada* puede entrañar una lesión al derecho a la profesionalidad del trabajador, que corresponde a su propia esfera jurídico-personal y que no sólo le capacita para realizar ciertas actividades, sino que también comporta su mejora a través de una colocación apta para alcanzar ese objetivo, lo que, entre otras cosas, se vincula íntimamente con los derechos de ocupación efectiva y promoción y formación profesional (arts. 10.1 y 35.1 CE, y 4.2.a y b LET; art. 10.1 del Convenio núm.44 OIT y art. 21 del Convenio núm.168 OIT) (para la noción técnica de profesionalidad, véase Valdés de la Vega, 1997). De este modo, la mejora de la capacidad de inserción profesional que integra el objetivo específico —comunitario y nacional— de la «empleabilidad» u ocupabilidad no puede traducirse en términos puramente cuantitativos, sino en términos de calidad del empleo que ha de ser buscado activamente. Una actitud activa del «parado activo» no puede suplir esos objetivos fundamentales, habida cuenta del papel fundamental que el derecho al trabajo —como derecho de participación en sociedad democrática— está llamado a desempeñar. El derecho social al trabajo siempre estuvo en gran medida acompañado por la posición de deber de trabajar (reflejada tradicionalmente en la pervivencia del requisito de «querer» trabajar y de estar disponible activamente para aceptar una oferta de empleo adecuado y asumir el compromiso de participar en acciones formativas y de recualificación profesional), pero la di-

mención de «deber» no puede desvirtuar la dimensión de «derecho» que es primordial en el programa constitucional diseñado en el art. 35.1 CE en la tradición del constitucionalismo social del trabajo. En la lógica del art. 35.1 CE, una «colocación adecuada» no puede equipararse a una oferta de empleo contraria a la profesionalidad del trabajador. Quedaría completamente «diluido» el compromiso prestacional que en la cultura del constitucionalismo social tiene el derecho al trabajo; aparte de comprometer gravemente los presupuestos jurídico-materiales de la libertad para trabajar que aquél lleva inherente. Interesa subrayar aquí la pauta que sobre la protección de los desempleados formula la Recomendación OIT (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo: en primer lugar, uno de los objetivos prioritarios de la política nacional debería ser el fomento del pleno empleo productivo y *libremente elegido* por todos los medios adecuados, incluida la seguridad social; y en segundo lugar, que no debería aplicarse el concepto de empleo conveniente a: a) un empleo que suponga un cambio de profesión que no tenga en cuenta las capacidades, calificaciones, aptitudes, experiencia profesional o posibilidades de readaptación del interesado; b) un empleo que implique un cambio de residencia a un lugar en el que no existan posibilidades de vivienda apropiadas; c) un empleo cuyas condiciones y remuneración fueran sensiblemente menos favorables que las que rigen generalmente, en el momento considerado, en la profesión y la región en que se ofrece el empleo; d) un empleo vacante como consecuencia directa de una interrupción de trabajo provocada por un conflicto laboral en curso; y e) un empleo en que, por una razón distinta de las consideradas en los apartados a) a d), y habida cuenta de todas las circunstancias del caso, especialmente de las responsabilidades familiares del interesado, no se pudiera reprochar razonablemente a éste que lo rechazara (art. 14)<sup>9</sup>.

Señala, por otra parte, el precepto citado que «la colocación se entenderá adecuada cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 kilómetros desde la localidad de residencia habitual, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, supera el veinticinco por ciento de la duración de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supone un gasto superior al veinte por ciento del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo. La colocación que se ofrezca al trabajador se entenderá adecuada teniendo en

---

<sup>9</sup> Por otra parte, se indica que «En la apreciación de los criterios definidos en los apartados a) a c) del subpárrafo anterior deberían tenerse en cuenta, de manera general, la edad del desempleado, la antigüedad en su profesión anterior, la experiencia adquirida, la duración del desempleo, así como las repercusiones de este empleo sobre la situación personal y familiar del interesado» (art. 14).

cuenta la duración del trabajo, indefinida o temporal, o de la jornada de trabajo, a tiempo completo o parcial. Además dicha colocación para entenderse adecuada deberá implicar un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se ofrezca, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho el trabajador, o aun que se trate de trabajos de colaboración social». Es lo cierto que lo contrario vulneraría el principio de igualdad retributiva.

La ordenación legal trata de establecer el *carácter reglado* de la decisión administrativa, la cual ha de atender a las circunstancias profesionales y personales, a la coherencia con el itinerario de inserción establecido y otros factores de base objetiva («Para la aplicación de lo previsto en los párrafos anteriores el Servicio Público de Empleo competente tendrá en cuenta las circunstancias profesionales y personales del desempleado, así como la conciliación de su vida familiar y laboral, el itinerario de inserción fijado, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento, así como las características de los mercados locales de empleo»). La actuación administrativa deviene así reglada y de obligada motivación.

Por otra parte, se indica que «el salario correspondiente a la colocación para que ésta sea considerada adecuada no podrá, en ningún caso, ser inferior al salario mínimo interprofesional una vez descontados de aquél los gastos de desplazamiento». Es, éste, un condicionante cuantitativo que es coherente con el derecho constitucional ex art. 35.1 CE, pero que en sí mismo no evita que se persuada al desempleado de tener que aceptar (*bajo amenaza de sanción de la pérdida del derecho*) de una oferta de empleo precario de poca «calidad» con este umbral mínimo (aparte de que la calidad de un empleo no depende de parámetros exclusivamente cuantitativos —cuantía de la retribución—, sino también de carácter cualitativo —vinculados a la adecuación a la profesionalidad actual y a su promoción en una perspectiva de futuro—).

Extenso artículo que con detalle regula el régimen jurídico de la colocación adecuada, reflejando su centralidad en el nuevo sistema de protección *activa* por desempleo («línea activa»), pero dejando algunas sombras de duda sobre la regulación flexibilizadora que contiene y su acomodación a un sistema de garantía del derecho social al trabajo con todas sus derivaciones lógico-jurídicas. El precepto se sitúa, pues, en una línea flexibilizadora al utilizarse un concepto extensivo de «oferta de colocación adecuada», dentro de una tendencia expansiva de la noción y desde una concepción «liberalizadora» de la filosofía social de la empleabilidad, que desconoce los aspectos de ésta más comprometidos bajo el entendimiento del derecho social a la reinserción profesional en el marco del más amplio derecho al trabajo *de calidad* ex art. 35.1 CE, que sería precisamente el objetivo a realizar a través de la idea-fuerza de la «empleabilidad» no a cualquier precio en la racionalidad propia de la constitución social del trabajo. Estas polí-

ticas pueden conducir, además, a una marginación del desempleado al verse obligado a realizar trabajos enteramente desconectados de su perfil de cualificación, aparte de la frustración de sus expectativas de realización personal a través del trabajo (Monereo, 1997; Freyssinet, 1998). Desde esta concepción se acaba por oponer la idea de empleabilidad con el derecho a la profesionalidad, en detrimento de este último.

- Igualmente, se favorece que aquellos desempleados mayores de 52 años beneficiarios de cualquier subsidio por desempleo puedan *compatibilizar voluntariamente* una parte del mismo con el trabajo por cuenta ajena, permitiendo así acumular períodos de cotización y recuperar carreras de seguro teniendo en un futuro una mejor pensión de jubilación. Se establece así un puente que permite combinar percepción de prestaciones e inserción laboral de categorías de trabajadores que tienen una especial dificultad de colocación.
- Se incluye en la protección por desempleo a los socios de trabajo de las cooperativas y a los socios trabajadores de cooperativas de explotación comunitaria de la tierra. En una dirección, en este caso, de expansión subjetiva del ámbito de aplicación de la protección por desempleo.
- También se fomenta el autoempleo siguiendo las recomendaciones hechas en los sucesivos informes de la OCDE y en las Directrices comunitarias sobre empleo. Para los desempleados que deseen *formar parte de una sociedad* anónima laboral o constituirse como socios trabajadores o socios de trabajo de cooperativas y opten por utilizar para ello la prestación pendiente de percibir, se establece que la capitalización puede percibirse como pago único, destinado íntegramente a la aportación necesaria para constituirse en socio, o como pago periódico para abonar las cotizaciones a la Seguridad Social. Por otra parte, quienes quieran constituirse como *trabajadores autónomos* podrán capitalizar hasta el veinte por cien de su prestación para afrontar los gastos de inicio de actividad, el resto de la prestación se abonará para el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social. Las personas discapacitadas podrán acogerse a la modalidad que más les convenga y disfrutarán además de una bonificación en sus cotizaciones al Régimen Especial de Autónomos del 50 por 100.

b) Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Pero bajo esa indicación imprecisa se está alterando razonablemente la delimitación de la situación legal de desempleo.

- Se establece, en efecto, que el *comienzo de la percepción de la prestación de desempleo desde el cese por despido, con independencia de su impugnación*, posibilitando la existencia de ingreso en el período que medie entre el despido y la conciliación o la sentencia (propuesta que había sido defen-

dida por la doctrina Tortuero; Monereo, 1996 y 1997). En este sentido se modifica el párrafo c) y el párrafo g) del número 1 y el número 4 del apartado 1, así como el número 2 del apartado 2 del art. 208 LGSS. Todos ellos quedan redactados en los términos siguientes: «1. Cuando se extinga su relación laboral: c) Por despido...». En el art. 209. 4 LGSS se establece que «en el supuesto de despido o extinción de la relación laboral, la decisión del empresario de extinguir dicha relación se entenderá, por sí misma y sin necesidad de impugnación, como causa de situación legal de desempleo. En el caso de existir período que corresponda a salarios de tramitación el nacimiento del derecho a las prestaciones se producirá una vez transcurrido dicho período que deberá constar en el Certificado de Empresa a estos efectos. El ejercicio de la acción contra el despido o extinción no impedirá que se produzca el nacimiento del derecho a la prestación».

De este modo, se flexibiliza el rigor del requisito de la involuntariedad de la situación de desempleo, y se «desincentiva» la judicialización «forzada» del despido conforme se daba pie en la ordenación normativa derogada vigente al respecto (Monereo, 1997). Se mantiene, no obstante, el requisito de involuntariedad exigible en otros supuestos de extinción contractual, tanto en el momento genético de determinación de la situación legal de desempleo, como en el de desarrollo funcional (exigencia de compromiso de actividad y de atender a una oferta de empleo adecuado).

Se establece también la posibilidad de *compatibilizar* las prestaciones por desempleo con el trabajo para que trabajadores desempleados perceptores de prestaciones sustituyan a trabajadores de pequeñas empresas mientras éstos asisten a cursos de formación. Asimismo, se aumentan las posibilidades de acogerse a bonificaciones cuando se contrata a mujeres paradas que han dado a luz en los últimos veinticuatro meses.

c) Ampliar la protección a colectivos que actualmente carecen de ella. Para ello se establece una *prestación contributiva por desempleo para los trabajadores eventuales agrarios* del conjunto del territorio español (por consiguiente, de ámbito general) y se determina que las futuras incorporaciones a la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios se regirán por la nueva normativa que se establece con carácter general. Al mismo tiempo se mantiene la regulación actualmente vigente para los que ya son perceptores de subsidio agrario en Andalucía y Extremadura, de manera que se suprime para el futuro el subsidio especial agrario (que tuvo por antecedente próximo el PER). El art. 4 Ley 45/2002, establece la «Prestación por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores eventuales del Régimen especial Agrario de la Seguridad Social». En la actualidad continúa siendo punto de especial controversia y de con-

flictividad social el modelo de protección por desempleo para los trabajadores del campo.

- Por lo que se refiere al **nivel asistencial** es de realzar la línea de continuidad respecto a la orientación restrictiva-expulsiva que ha presidido la ordenación normativa de este ámbito de protección. Lo que se refleja ahora en el vigente art. 215.1.1), c) LGSS (ámbito subjetivo) y en la noción de «renta computable» que se sitúa en el umbral de pobreza como condición de acceso al derecho (art. 215.3 LGSS y Disp. Transít. 3.ª Ley 45/2002, con la exclusión de las indemnizaciones por despido)<sup>10</sup>. En realidad, las modificaciones restrictivas realizada en el nivel asistencial por el RD.Ley 5/2002 se mantienen en lo esencial por la Ley 45/2002. Es el caso del régimen especial de subsidios establecido respecto a los agricultores andaluces y extremeños y en relación a los trabajadores emigrantes retornados, a pesar del mandato constitucional protector recogido en el art. 42 CE. Este colectivo ha sufrido un fuerte endurecimiento en relación a los requisitos de acceso al primer nivel de cobertura asistencial, el cual no parece que pueda ser compensado, atendiendo a la diversidad de regulación *in peius* para el colectivo, con su encuadramiento en el Programa de Rentas Activas de Inserción —Disp. Adicional 1.ª Ley 45/2002—, y que representa el segundo nivel de protección asistencial por desempleo (Molina *et al.*, 2003; para la crítica de la exigibilidad de un nivel de rentas para el acceso a la protección identificable por el umbral de pobreza, véase Monereo, 1997). En realidad, el problema se vincula con la tendencia hacia el enfoque «residualista» en la protección por desempleo, en la línea hacia la implantación de modelos de corte liberal-asistencialista (Monereo, 1996, 1997, 2001, en una evolución regresiva hacia el asistencialismo, Aparicio, 2002).

---

<sup>10</sup> Conforme al art. 215.3.2.º de la LGSS «Se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer el desempleado derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50 por 100 del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo no tendrá la consideración de renta. Ello con independencia de que el pago de la misma se efectúe de una sola vez o de forma periódica. Para acreditar las rentas la Entidad Gestora podrá exigir al trabajador una declaración de las mismas».

Se trata también de corregir disfunciones observadas en la protección por desempleo. Para ello se reordena la protección de *emigrantes retornados*, reservando el subsidio específico a los que han trabajado al menos un año en países con los que España no tiene convenio en esta materia, y estableciendo para los demás la posibilidad de incorporarse al Programa de renta activa de inserción. Al efecto se establece que «serán beneficiarios del subsidio: c) Ser trabajador español emigrante que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, acredite haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tenga derecho a la prestación por desempleo» (art. 215.1, c) LGSS). Esta exigencia «impregna» de connotaciones contributivas excesivas a la protección «asistencial» de un colectivo laboral en situación objetiva de necesidad, presupuesta por la propia norma. Exigencia que tiene un efecto expulsivo irrazonable del primer nivel asistencial, compensado solo en parte con la inclusión de un segundo nivel de asistencia activa (Disp. Adicional 1.<sup>a</sup> Uno.2 de la Ley 45/2002, que regula el programa de renta activa de inserción, establece que serán beneficiarios de este «subsidio activo» el trabajador emigrante que, habiendo retornado del extranjero, hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España, y estuviere inscrito como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1 anterior, excepto el recogido en el párrafo b). Se sigue así una línea continuista desde las últimas reformas de reconducción a mínimos de cobertura asistencial de ciertos colectivos de población que no tienen acceso o han sido expulsado del nivel contributivo de protección contra el desempleo.

— También se regula el *Programa de renta activa de inserción* (Disp. Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley 45/2002, en relación con el apartado 4.º de la Disp. final 5.<sup>a</sup> de la LGSS, que introdujera el RD.Ley 5/2002, que habilita al Gobierno para regular dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el cap. V del Título III de la LGSS el establecimiento de una «ayuda específica» denominada Renta Activa de Inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral), ampliando para 2002 el acceso a los parados que, teniendo más de 45 años, lleven más de doce meses en situación de desempleo, aun cuando no hubieran percibido prestación anteriormente, o a parados de cualquier edad que sean discapacitados o víctimas de violencia doméstica, o que sean emigrantes retornados. Programa de inserción aplicable para el año 2003 a los trabajadores desempleados eventuales del campo. No se trata de una renta universal para toda persona en paro no percep-

tora de prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo. Tampoco un ayuda social entendida como prestación de ingresos mínimos que se satisface a toda persona que se encuentre en situación de necesidad o carencia de ingresos mínimos. Es de ámbito subjetivo selectivo, no accesible potencialmente a todo desempleado como las RMI o ingreso de ciudadanía. Pese a la expresión «ayuda específica» debe entenderse que todo sujeto incluido en su ámbito de aplicación que acredite los requisitos exigidos para ello ostenta un derecho subjetivo a la satisfacción de las medidas prestacionales y de activación del empleo previstas. Este derecho subjetivo confiere un poder jurídico integrado por un conjunto o haz de facultades, que incluye la de poder exigir la tutela judicial efectiva de ese derecho<sup>11</sup>. Por lo demás, la «técnica de ayuda» asistencial hoy (dentro de los sistemas evolucionados de Seguridad Social) no es necesariamente refractaria a la atribución de un derecho subjetivo perfecto a la protección dispensada por el sistema público. Importa retener esta idea porque este reforzamiento del sujeto protegido, supera el sistema de *algunas* Comunidades Autónomas que no configuran como derechos subjetivos las rentas o ayudas de inserción, especialmente por condicionarlas a las limitaciones presupuestarias existentes y ser su concesión discrecional o «graciable».

- La exclusión social como fenómeno social específico enlaza con la posición del individuo en el mercado de trabajo, y, en particular con las situaciones de vulnerabilidad en el empleo y de dificultad de acceso al mismo. A este fenómeno pluridimensional remite este nivel de protección que constituye el programa de rentas activas de inserción. Afronta el problema de la lucha contra el riesgo de exclusión social como nueva cuestión social, que cristaliza en una prestación de renta mínima de inserción, configurada como concepto totalizador y sintetizador de un complejo sistema de instrumentos orientados a realizar el derecho a la inserción socio-profesional. Es el reflejo de la política pública de inserción, como articulación o combinación eficaz y equitativa de políticas públicas pasivas y activas de bienestar social, pues, de diseñar y actuar un tipo de prestaciones de protección frente a tales riesgos sociales contemporáneos que *van más allá de las tradicionales garantías de subsistencia de tipo asistencial (basadas en las técnicas de ayuda) para definirse como instrumento social en orden a incentivar o promover la inserción social de los sujetos sometidos al*

---

<sup>11</sup> Sobre la noción general de derecho subjetivo, véase DE CASTRO Y BRAVO, F.: *Derecho Civil en España*, t. I, Madrid, Ed. Civitas, 1994 (reproducción del facsímil publicado por el Instituto de Estudios Políticos en 1949, pág. 586; y sobre todo, la obra clásica de DABIN, R.: *El derecho subjetivo*, Madrid, Edersa, 1955, *passim*. (de próxima publicación en Ed. Comares, Colección Crítica del Derecho).

*riesgos de exclusión social y de vulnerabilidad, entendido este riesgo no tanto como un estado sino como proceso* (Rosanvallon, 1995; Monereo/Molina, 1997, p. 49). Lo que apunta a la formulación de un derecho social de ciudadanía activa a la inserción, que enlaza con el grupo constitucional integrado por los arts. 35.1 y 41 CE, que ordena precisamente atender a *todas las situaciones de necesidad con medidas suficientes y adecuadas especialmente en los casos de desempleo*. Con esa orientación, el Programa incorpora, al propio tiempo y en combinación, medidas pasivas (art. 41 y 148.1.20.<sup>a</sup> CE) y activas insertables en el cuadro de las políticas activas de empleo (art. 35 y 40 CE); y todas ellas encaminadas a garantizar el derecho a una existencia digna (Menger, 1998), único modo de proteger la unidad de la dignidad humana que obliga a garantizar el art. 10.1 CE.

El programa de la renta activa de desempleo inserción tiene por objeto regular *«dentro de la acción protectora por desempleo, una ayuda específica (técnica de «ayuda» pero configurada como derecho social «pro-activo» superador a través de la idea-fuerza de la «inserción» de los esquemas asistenciales tradicionales) denominada renta activa de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, a los que se refiere la norma 2.a»* (Disp. Adic.1.<sup>a</sup> Ley 45/2002). Se establece así dos niveles asistenciales, integrando la asistencia pasiva y la asistencia activa o renta activa de inserción. La OCDE y el CES hacen referencia a un «tercer eslabón» para referirse a este tercer nivel (Informe OCDE, «Perspectivas del empleo», 2002; Memoria del CES, 2001).

El INEM es el organismo responsable de la gestión del Programa, sin perjuicio de las competencias de gestión de las políticas activas de empleo que se desarrollen por dicho Instituto o por la Administración autonómica correspondiente, de acuerdo con la normativa de aplicación. Se prevé también la concertación de convenios de colaboración con la finalidad de favorecer la recualificación, búsqueda y acceso al empleo de los beneficiarios del Programa, y que son objeto del compromiso de actividad con el demandante admitido al Programa. Dichos convenios de colaboración tendrán por objeto incrementar la capacidad de ocupación y la integración laboral de los demandantes de empleo admitidos al Programa de la renta activa de inserción (Disp. Adic.1.<sup>a</sup>) (para el régimen jurídico concreto del Programa de Renta Activa de Inserción, véase Fernández Avilés, 2002). Téngase en cuenta que este Programa específico se articula con otros programas de aplicación más general. Es el caso del «Programa de fomento del empleo para el año 2003», recogido en el cap. III, art. 47, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE, del 31), que trata de fomentar el empleo, entre otros colectivos, de los trabajadores desempleados en situación de exclusión social, y, en particular, de los desempleados admitidos en el programa que contempla la ayuda específica deno-

minada renta activa de inserción. Con todo, se utiliza la *técnica de fomento*, que permiten la Administración del Estado social puedan realizar fines de interés general con el concurso del sector privado.

Mediante la actividad de fomento la Administración puede colaborar con la iniciativa privada para garantizar la inserción de las personas desempleadas. De este modo, la iniciativa privada se involucra en el proceso de inserción o reinserción de ciertos colectivos (entre esas técnicas de fomento adquiere una singular relevancia práctica el fomento económico, especialmente, a través de subvenciones, bonificaciones, deducciones y desgravaciones de carácter fiscal). En general, se puede decir que las medidas de fomento del empleo son una de las acciones públicas integradas en la política de empleo (art. 40.1 CE; 1 LBE, y arts. 1 y 2 del Anteproyecto de Ley Básica de Empleo). En ellas se comprenden un haz de medidas, siendo las más importantes, los programas públicos de apoyo a la creación de empleo, los programas de formación y reinserción laboral y los incentivos económicos a la contratación de ciertas categorías de trabajadores desempleados. No se olvide que conforme art. 2 del Anteproyecto LBE uno de los *principios a los que debe responder las decisiones que configuran la política de empleo es la conexión entre las políticas activas y las prestaciones económicas por desempleo, mejorando la ocupabilidad de los demandantes de empleo. De manera que la política de empleo adopta un enfoque preventivo frente al desempleo, sobre todo respecto al paro de larga duración, a través de políticas activas de empleo que mejoren la ocupabilidad de los desempleados y faciliten la realización del pleno empleo en el sentido previsto en el art. 40.1 CE.* Es de señalar la amplitud del concepto de políticas activas de empleo formulada en el Anteproyecto de LBE. En éste se definen las políticas activas de empleo como el conjunto de todos los programas y medios de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de inserción de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y adaptar la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores (art. 31). Los programas y medidas han de comprender, como mínimo, actuaciones destinadas a informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo, cualificar para el trabajo, facilitar la práctica profesional, fomentar el empleo y el autoempleo, promover la creación de actividad que genere empleo y fomentar la movilidad geográfica (art. 32).

Los beneficiarios del Programa deberán suscribir el «*compromiso de actividad*» como requisito legal para ser beneficiarios del programa. Dicho compromiso de actividad actúa como elemento de *control y disciplina social* del sujeto beneficiario (incumplimiento del compromiso de actividad que es sancionable administrativamente con pérdida temporal o definitiva de prestaciones en los términos del art. 17.1, c) y 47.1, a) y b) y apartado 3 de la LISOS, tras la inclusión efectuada por la Ley 45/2002, art. 5.5, que considera infracción leve el «no cumplir las exigencias del compromiso de actividad, salvo causa justificada,

siempre que la conducta no esté tipificada como otra infracción leve o grave en este artículo»). Este requisito, junto con el consistente en atender a una «oferta de trabajo adecuado», se corresponde con la nueva conformación de las «*sociedad de control*», en el que la «sociedad del trabajo» lejos de convertirse en la sociedad «para» el trabajo en los términos formulados en la constitución jurídica del trabajo del Estado democrático-social, tiende a acentuar su configuración como una «sociedad disciplinaria» en el sentido que formulara Foucault («Vigilar y Castigar», 1975) que prefigura un modelo de ciudadanía basado en una *forma de integración subordinada al poder y especialmente, a la preeminencia de «lo económico» en el desenvolvimiento de la vida social y de las relaciones sociales cuyo objeto es el trabajo.*

Refuerza la idea de control disciplinario la tendencia generalizada a intensificar el control del fraude y las medidas disciplinarias sobre el trabajador, al cual se le presiona para incrementar su disponibilidad para trabajar y aceptar una oferta de trabajo cuyo criterio de «adecuación» es cada vez más difuso. Así, se opera una subsunción del trabajo en la esfera económica (regida por la lógica del rendimiento) y, más ampliamente, en el plano civilizatorio, en una más integral sociedad de control de los comportamientos del ciudadano —y de su vida activa— en las formaciones sociales desarrolladas. Los compromisos de búsqueda de empleo y de aceptación de una oferta de empleo «adecuada» (supuestamente en una segunda fase donde se impone la aceptación de empleos no correspondientes con la profesionalidad del trabajador), se traducen en un *pacto de adhesión del desempleado a las condiciones prefijadas y por fijar dinámicamente por la autoridad o poder público actuante.* Subordinación de la persona del desempleado que no puede quedar justificada sin más por la reducción de los niveles de desempleo más allá de su calidad objetiva y subjetiva. De ahí la necesidad de que la democracia «participativa» penetre en la esfera de las relaciones sociales para garantizar el autocontrol colectivo e institucional de las condiciones político-jurídicas de reproducción de la vida.

La exigencia del «compromiso de actividad» se sitúa en la tendencia general hacia la complementación entre la protección reparadora y la activación del empleo y reinserción laboral. En virtud de dicho compromiso se realizarán las diversas actuaciones que se acuerden por los servicios públicos de empleo o, en su caso, las entidades que colaboren con los mismos, en el *plan personal de inserción*, que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al Programa. La personalización del programa no es sino un exponente más de la *individualización de la acción* protectora (Monereo, 1996), dato condicionado por la «sociedad del riesgo» caracterizada por su diversificación y la permanente situación de incertidumbre. Ello refleja, en efecto, la orientación hacia la reinserción laboral incrementando los esfuerzos necesarios para alcanzar ese objetivo de política socio-laboral. De este modo se establece una

inclusión dinámica de la protección contra el desempleo y la política general de empleo, poniendo de relieve, nuevamente, que la protección por desempleo es —y debe seguir siéndolo— una acción integrada en el marco de las políticas de empleo. Es un nivel de protección asistencial de Seguridad Social orientado hacia la inserción por el trabajo. Todo lo cual supone una *desestandarización* de la política de protección social del desempleo (sobre esto último, véase U.Beck, 1998).

Los requisitos de acceso al Programa de renta activa de inserción son realmente restrictivos tanto en el plano subjetivo, como en el plano de los condicionantes objetivos de umbral mínimo de renta exigible. En este sentido se establece que podrán ser beneficiarios del Programa los trabajadores desempleados menores de sesenta y cinco años que, a la fecha de solicitud de incorporación al mismo, reúnan los siguientes requisitos: a) ser mayores de cuarenta y cinco años; b) ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante doce o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado en los trescientos sesenta y cinco días anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa un período acumulado de noventa o más días; c) No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo. D) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 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 art. 215.3 del TRLGSS. A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos anteriormente establecidos, si tiene cónyuge y, o hijos menores de veintiséis 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, divididas por el número de miembros que la componen no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Igualmente se incluyen otros beneficiarios: desempleados minusválidos, trabajadores emigrantes retornados, ser víctima de violencia doméstica. También los trabajadores eventuales del Régimen especial agrario de la Seguridad Social de las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Extremadura que reúnan ciertos requisitos cualificantes. (cfr. Disp. Adic.1.<sup>a</sup> de la Ley 45/2002).

De este modo la exigencia se sitúa en el umbral de pobreza tanto respecto a la exigencia de acceso al sistema como en relación a la cuenta renta a percibir, cuya cuantía será igual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento (nótese que ya el salario mínimo legal está llamado a

cumplir la función de satisfacer las necesidades del trabajador y la de su familia; art. 35.1 CE; según el art. 4.1 de la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratif. Por Instrumento de 29 de abril de 1980, se reconoce el derecho a la una remuneración equitativa, obligando «a reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso»), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y atendiendo al régimen de incompatibilidad de ingresos (será incompatible con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que han superar los límites establecidos, no computándose a esos efectos las rentas que provengan de los trabajos o acciones realizados por el beneficiario, con las prestaciones o subsidios por desempleo, con las pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo y con salarios que provengan de contratos de inserción u otros subvencionados por el INEM (Disp. Adic.1.º Ley 45/2002).

El Programa de renta activa de reinserción, para realizar su finalidad principal (la reinserción socioprofesional) comprende un conjunto de acciones públicas interdependientes encaminadas a llevar a cabo la «inserción» (o, en la mayoría de los casos, «reinserción») laboral. Se trata de las acciones positivas consistentes en la asignación de una tutoría individualizada, desarrollo de un itinerario de inserción laboral personalizado (a través de la entrevista profesional y la elaboración de un plan personal de inserción laboral, en función de las características personales, profesionales y formativas detectadas en la entrevista), gestión personalizada de ofertas de colocación, incorporación a planes de empleo o formación, incorporación voluntaria a acciones de voluntariado (Disp. Adicional 1.ª de la Ley 45/2002).

En el Consejo Europeo de Lisboa se realzó la necesidad de modernizar y perfeccionar el modelo social europeo y desarrollar un **Estado de bienestar activo**. Se concede gran relevancia a la integración social y a la necesidad de que la Unión Europea sea mucho más activa en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, siendo ello uno de los pilares fundamentales de la modernización del modelo social europeo. Por su parte, el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000) aprobó la Agencia Social Europea dentro de un conjunto de medidas que significan un nuevo impulso para la Europa económica y social. La Agencia Social Europea sustituye al Programa de acción social 1998-2000 y está basada en las nociones de pleno empleo, dinamismo económico y mayor cohesión y justicia social. Los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, e invitó a los Estados Miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objetivos, presentando para junio de 2001 un plan nacional de acción para la inclusión social, para un período de dos años, que defina además un sistema de indicadores y procedimientos de verificación de los progresos realizados. Cabe recordar que los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social que han de orientar la elaboración de los respectivos Planes Nacionales son los siguientes:

- Fomento de la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derecho, bienes y servicios por parte de todos, mediante el acceso a un empleo para hombre y mujeres, especialmente para los grupos más vulnerables, la articulación entre la vida profesional y familiar y la utilización de las oportunidades de empleo de la economía social, así como organizar los sistemas de protección social garantizando los recursos necesarios para todas las personas y la aplicación de políticas para el acceso a una vivienda digna, a la salud, a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados.
- Prevención de los riesgos de exclusión...
- Actuación a favor de los más vulnerables, favoreciendo la integración social de las personas que por minusvalía o grupo social están en riesgo de exclusión, eliminación de las situaciones de exclusión que afecten a los niños y desarrollo de acciones en territorios excluidos.
- Movilización de todos los agentes, promoviendo la participación de los afectados y la colaboración y coordinación de los agentes públicos y privados (Informe CES, 2001).

La pobreza y la exclusión social presenta un carácter multidimensional, el trabajo es uno de los principales factores (dificultades de acceso, su pérdida, precariedad laboral...). Se comprende que el empleo constituye la mejor protección contra la exclusión social y del derecho de participación en el producto social. El crecimiento económico y la potenciación de empresas competitivas que utilicen un mayor volumen de mano de obra se puede considerar como un factor esencial para realizar el derecho al trabajo y evitar las situaciones de pobreza y exclusión social. Lo que introduce una perspectiva más amplia, macroeconómica e intersectorial. En este sentido, el Derecho social del Empleo sólo puede ofrecer una ordenación activa de fomento, importante pero marginal respecto a la creación neta de empleo o puesto de trabajo. Precisamente la renta activa de inserción se inscribe dentro de la acción protectora por desempleo y, de acuerdo con el régimen financiero y de gestión establecido en el cap. V del Título III LGSS, forma parte del sistema jurídico-institucional de protección por desempleo. Téngase en cuenta que la protección por desempleo constituye la principal red pública preventiva de la pobreza y la exclusión social en el sistema de protección social español. El empleo es el principal cauce de integración, su fomento y reinserción de las personas desempleadas debe ser un objetivo preferente para el Estado social «activo».

En esta dirección de política legislativa, cabe realzar que las rentas mínimas de inserción se han convertido «en el **tercer eslabón** de la protección social», incluida la protección por desempleo como un sistema integrado (Informe CES, 2/2001).

Así pues, la rápida *reinserción de los desempleados* se considera como un objetivo preferente de la política de lucha contra el desempleo tanto para garantizar el derecho a la participación en la vida y en el producto social, como también un funcionamiento adecuado del mercado de trabajo. Para realizar este objetivo, será preciso el compromiso de los poderes públicos con el pleno empleo (no se puede basar una política de empleo exclusivamente en una política de protección por desempleo...) y un funcionamiento más eficaz de los servicios públicos de empleo (estatal y autonómicos). Lo que comporta una revalorización de los servicios públicos de empleo, orientados hacia una política activa de empleo, con la paradoja de que en el proceso de reforma de finales del siglo veinte (que potenció las agencias o servicios privados de empleo) se pensaba desde las instancias políticas oficiales —y de cierta doctrina jurídica— que sólo tendrían un limitadísimo papel residual en materia de política de empleo y de organización del mercado de trabajo.

**C) La «renta agraria» para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en Andalucía y Extremadura.  
Configuración técnica y régimen jurídico**

Dentro del proceso de «parcial» rectificación que se viene produciendo desde la «desaprobación» social y, en gran medida, doctrinal del RD. Ley 5/2002, existe un nuevo punto de inflexión con el Real-Decreto de 2003, que regula la «renta agraria» para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en Andalucía y Extremadura. Esta ordenación normativa restablece algunas garantías suprimidas por aquél RD. Ley, pero, en el fondo, no son menos significativos los cambios introducidos, toda vez que se destaca en la nueva «Renta Agraria» su carácter de renta *activa* de inserción.

El *objeto* del nuevo Real-Decreto es regular, *dentro* de la acción protectora por desempleo, una prestación económica *específica* denominada Renta Agraria. Se trata, pues, de una *prestación de naturaleza asistencial (subsidio «activo» esencialmente no contributivo)* orientada hacia la inserción laboral, integrada en el sistema de protección por desempleo del sistema institucional de la Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en los aspectos «pro activos» de las Comunidades Autónomas. Estamos ante un derecho público subjetivo de ciudadanía social. Los sujetos destinatarios (titulares del derecho subjetivo público al subsidio «activo») son determinados selectivamente: se dirige a los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, considerando como tales a quienes estando inscritos en el Censo de dicho Régimen, sean contratados por tiempo determinado, y que reúnan los requisitos previstos para ello (arts. 1.1 y 2 RD. 2003). El criterio de-

limitador del campo de aplicación se completa indicando que la Renta Agraria se aplicará *exclusivamente* en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (las cuales precisamente habían sido las directamente perjudicadas por la supresión del subsidio especial agrario) en las que el paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales y el número de estos trabajadores es proporcionalmente superior al de otras zonas del país. Este elemento de *incidencia sociolaboral* sirve como base de fundamentación del carácter selectivo y limitado territorialmente a dichas Comunidades Autónomas. Por otra parte, precisando el ámbito de aplicación, se prevé la posibilidad de que los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, a los que se refiere el punto 3) de la norma 2.<sup>a</sup> del apartado Uno de la Disp. Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, que hayan sido beneficiarios de la renta activa de inserción, puedan obtener el reconocimiento de la Renta Agraria, si lo solicitan y cumplen los requisitos establecidos. De este modo se establece una *comunicabilidad dinámica* entre estos dos ámbitos asistenciales «pro activos», con una extensión de los mecanismos de tutela orientados hacia la inserción laboral.

El *reconocimiento* del derecho a la «renta agraria» (pues se configura con un auténtico derecho subjetivo de los sujetos que reúnan los requisitos legalmente establecidos; los art. 2.2.º y 3.º hacen referencia explícita al «derecho a la Renta Agraria»). Los trabajadores beneficiarios (los que no han trabajado previamente no quedan protegidos) deben cumplir con los siguientes requisitos tanto en el momento genético como en el funcional o de vigencia de la relación protectora (art. 2):

- a) encontrarse desempleados e inscritos como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo. Es el reclamo necesario del criterio de control sobre la disponibilidad «oficial» para trabajar;
- b) reunir los requisitos recogidos en el art. 2.1, letras a), b), d), y e) del RD. 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (Real Decreto prorrogado en su vigencia en lo concerniente a esta materia en virtud de la Disp. Adicional 2.<sup>a</sup> del RD. regulador) y no tener derecho al subsidio previsto en dicho Real Decreto (lo que refleja que la renta agraria se sitúa en una *posición subsidiaria* respecto de aquel subsidio por desempleo agrario);
- c) haber residido y estar empadronado un mínimo de 10 años en el ámbito geográfico protegido en el que es de aplicación por esta Renta (requisito éste que tiene un fuerte *efectos expulsivo* para los trabajadores nacionales de dichas Comunidades Autónomas, el cual se acrecienta nítidamente respecto a los trabajadores eventuales extranjeros que hayan trabajado en ellas, lo que puede plantear problemas de justicia social y de trato desigual en el plano de la política social).

- d) Tener cubierto en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo un mínimo de treinta y cinco jornadas reales cotizadas.
- e) Si el desempleado no ha sido preceptor de un derecho a la Renta Agraria con anterioridad se exigirá haber permanecido inscrito en el Censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y en situación de alta, o asimilado a ella, con carácter ininterrumpido en los doce meses naturales anteriores a la solicitud.
- f) Si el desempleado es mayor de cuarenta y cinco años en el momento de la solicitud, además del requisito previsto en el párrafo anterior, se exigirá haber permanecido inscrito en el Censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en situación de alta o asimilado a ella, a lo largo de la vida laboral los siguientes períodos cotizados: de 45 a 51 años, 5 años; de 52 a 59 años, 10 años; de 60 ó más años, 20 años.
- g) *Carecer de rentas de cualquier naturaleza* que en cómputo anual superen la cuantía del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias. En su caso se tiene en cuenta las rentas de la unidad familiar (cuando el solicitante conviva con otras personas en una misma unidad familiar, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando, además de no poseer rentas propias la suma de la de todos los integrantes de aquella sea inferior en cómputo anual al límite de acumulación de recursos siguientes...). Se considerarán rentas las recogidas en el art. 215.3 de la LGSS. No se incluirán en el cómputo de las rentas del solicitante o beneficiario, ni de su unidad familiar, las obtenidas por el trabajador por cuenta ajena de carácter eventual. Nótese que, en general, aún tratándose de un ámbito de asistencia activa el requisito de carencia de rentas propias se sitúan en torno a la cuantía del salario mínimo interprofesional, de manera que la condición de acceso a la protección no es el umbral técnico de pobreza. No obstante, la consideración de las rentas dentro de la misma unidad familiar, según los criterios establecidos, tampoco puede dar lugar a una exigibilidad de condición de pobreza técnica, debido a la consideración conjunta de todas las rentas (acumulación de recursos en la unidad familiar) continúa girando, aunque un tanto hacia la baja, entorno a la proporción de la cuantía del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

Existe un *condicionamiento jurídico para el acceso y permanencia en el sistema protector*. Se trata de la obligación de suscribir un compromiso de actividad (el cual, como se indicó antes de modo general, comporta también exigibilidad de obligaciones para el poder público actuante y que remite, siendo así un compromiso *bidireccional*, a una actuación activa de los poderes públicos que garantice la recualificación profesional

del desempleado y su inserción o reinserción laboral lo más acorde con la profesionalidad del trabajador. De este modo, para ser beneficiarios de la Renta Agraria, los trabajadores desempleados *deberán* (es un imperativo categórico) suscribir el compromiso de actividad, al que se refiere el art. 231.2 de la LGSS, lo que supondrá la realización de las diversas actuaciones que determine el servicio público de empleo en el plan personal de inserción. Indicación legal ex art. 3 que supone la asunción de compromisos que dinámicamente y en gran medida discrecional haya fijado el servicio público de empleo en atención a las exigencias de «empleabilidad» o «ocupabilidad» del trabajador. Hasta tal punto es así que los servicios públicos de empleo, ofrecerán a los trabajadores las acciones de inserción laboral prevista genéricamente en el art. 6, que regula las acciones de inserción laboral comprendidas en la protección de la Renta Agraria, esto es: asesoramiento individualizado, itinerario de inserción laboral (a través de la entrevista profesional, elaboración o actualización de un plan de inserción laboral atendiendo a las características personales, profesionales y formativas detectadas.

El itinerario se actualizará periódicamente y, como mínimo, cada vez que se reconozca el derecho a la Renta), la gestión de ofertas de colocación, la incorporación a planes de empleo o formación gestionados, con carácter preferente sobre otros colectivos (Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, Programa de Talleres de Empleo o Escuelas Taller..., Programa de Fomento de Empleo Agrario, y Planes de Empleo preferentemente para la contratación de desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social, para proporcionar al desempleado la adquisición de práctica profesional adecuada, y, en fin, otras actuaciones que incremente las posibilidades de inserción laboral como acciones de apoyo a la búsqueda de empleo, información y asesoramiento para el autoempleo), y, en fin, incorporación a trabajos de colaboración social con sometimiento a la normativa específica en lo que resulte de aplicación.

La Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de trabajo, empleo y formación, tienen atribuido un papel fundamental en el desarrollo específico de las acciones de inserción laboral para el cumplimiento de la política jurídica de inserción diseñadas en el nuevo marco legal (art. 12.2). Para llevar a cabo esa función los servicios públicos de empleo de cada Comunidad Autónoma (salvo que ésta no haya asumido esta competencia, en cuyo caso le corresponderá directamente a los servicios públicos del INEM), previa suscripción del oportuno convenio *de carácter jurídico-público*, podrán autorizar la colaboración de Entidades, para la realización, entre otras, de las acciones de inserción laboral. Dichos convenios de colaboración ten-

drán por *objeto* incrementar la capacidad de ocupación y la integración laboral de los demandantes de empleo beneficiarios de la Renta Agraria. No puede ser cualquier Entidad sin más, pues se exige unas *condiciones de idoneidad (disponer de los medios adecuados para el desarrollo de las acciones de inserción) y de eficiencia (acreditar resultados previos de integración laboral y que se comprometan a conseguir la inserción laboral de, al menos, el 25 por cien de los demandantes de empleo beneficiarios de la Renta Agraria)*. Con estas exigencias se habilita a las Entidades autorizadas a colaborar en la gestión de las acciones de inserción laboral para el desarrollo, tanto de las acciones que en cada caso sean más apropiadas para la mejora de la ocupabilidad, como de la *intermediación* de los demandantes beneficiarios de la Renta Agraria (art. 16). Es de realzar que las Entidades autorizadas están así legitimadas para asumir funciones de intermediación, aunque limitada a los colectivos beneficiarios de la Renta Agraria. En realidad, este es un paso más sobre la tendencia que se aprecia en la experiencia práctica *hacia la disgregación y diversificación controlada (vale decir, «calculada» en sentido maxweberiano en su funcionalidad y en sus riesgos) de los mecanismos de intermediación laboral*.

En este sentido debe valorarse positivamente la *reconducción del antiguo subsidio especial agrario para Andalucía y Extremadura basado en mecanismos reparatorios-indemnizadores hacia una (complementaria y no sustitutiva) asistencia-activa orientada hacia la inserción laboral del desempleado como es la denominada legalmente «renta agraria»*. Estamos ante un mecanismo de carácter asistencial «pro activo» que se incluye en la misma estructura del sistema de protección contra el desempleo. Porque, como se indicó al principio de este estudio, la plena satisfacción del interés del trabajador desempleado se satisface doblemente atendiendo a las exigencias inmediatas de protección frente al defecto de ingresos dejados de percibir por la pérdida del empleo o su carencia, y a la procura de su inserción laboral, lo que sin duda es más coherente con la *tutela efectiva en sentido jurídico-material* del derecho constitucional al trabajo. En esta lógica «pro-activa» el nuevo mecanismo protector (*que, a pesar de su denominación, no se limita exclusivamente a la atribución de una «renta» de contenido económico-patrimonial, puesto que abarca un conjunto de derechos —y deberes— vinculados al fomento del empleo e inserción laboral del colectivo protegido*).

La *cuantía de la Renta Agraria* se fijaría en función del número de jornadas reales cotizadas que se acrediten para obtener el derecho a la Renta y será igual al porcentaje escalonado del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (desde 35 hasta 64 el 75%, desde 65 hasta 94 el 80%, desde 95 hasta 124 el 85%, desde 125 hasta 154 el 90%, desde 125 hasta 154 el 95% y, por último, desde 180 el 100% del porcentaje sobre el salario mínimo interprofesional vigente). Con este *escalonamiento de porcentajes* es manifiesto *que se está estableciendo un*

*correctivo de nítida connotación contributiva que parece «premio» a los beneficiarios que hayan realizado una mayor actividad laboral, alentando económicamente su actitud laboral hacia el trabajo. No puede negarse —más allá de los argumentos razonables aducidos— que ese factor «premio» presenta una dimensión intrínsecamente «disciplinaria» y de control social de los comportantes del colectivo protegido. Con todo ello no desvirtúa la naturaleza asistencial de la Renta Agraria asumiendo una función de compensación en atención preferente a la situación de necesidad, y no en atención funcional a la sustitución de ingresos dejados de percibir durante el periodo de vida activa.*

La protección económica comprenderá —además de la Renta en sí—, la aportación *por el poder público* de la cuota fija del trabajador al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social durante el período de percepción de la Renta (art. 4 RD regulador). La financiación de la Renta Agraria será la que corresponda a la acción por desempleo con cargo a la aplicación presupuestaria 19.101.312-A. Se es coherente, pues, con la inclusión de la Renta Agraria como subsidio integrado en la acción por desempleo del sistema de Seguridad Social. Mientras que la financiación de las acciones de políticas activas de empleo se realizará a través de las subvenciones previstas para los diversos programas de empleo y/o formación. Las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en políticas activas de empleo deberán realizar la reserva y la afectación que corresponda de las subvenciones que gestionen para la ejecución de dichas acciones (art. 14 relativo a la financiación).

En esta dirección de política legislativa se establece un *trato preferente hacia los desempleados beneficiarios de la Renta Agraria como colectivo prioritario sobre el resto de desempleados en el proceso de selección correspondiente*. Así respecto al Plan de Fomento de Empleo Agrario se establece que en el ámbito de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, para la incorporación de los trabajadores no cualificados, los Servicios Públicos de Empleo considerarán a los desempleados beneficiarios de la Renta Agraria como colectivo prioritario sobre el resto de desempleados en el proceso de selección correspondiente. A tal efecto, el INEM facilitará a los servicios públicos de empleo competentes la relación de beneficiarios de dicha Renta con carácter previo a los procesos de selección que realicen las Oficinas de Empleo. Dentro de ese colectivo específico incorporado a la Renta Agraria los criterios de prioridad para la selección de trabajadores por la Oficina de Empleo, que se ponderarán según las circunstancias objetivas del empleo, serán los dos siguientes: tener responsabilidades familiares en los términos establecidos en el art. 5.2 del RD regulador de la Renta Agraria, y no haber sido contratados en planes de empleo de los previstos en el año inmediatamente anterior a que se realiza la selección; cfr. art. 9.2 del RD.939/1997, de 20 de junio, en redacción dada por la Disp. Adicional 4.<sup>a</sup> del RD. regulador de la Renta Agraria). También res-

pecto a la prioridad para la participación de los beneficiarios de la Renta Agraria en políticas activas de empleo, de manera que los servicios públicos de empleo considerarán a los desempleados beneficiarios de la Renta Agraria como colectivo prioritario sobre el resto de desempleados en el proceso selección para su incorporación a los programas de orientación profesional establecidos en la ordenación legal correspondiente. En tal sentido se impone un deber de información al INEM respecto a la facilitación a los servicios públicos de empleo competentes de toda información necesaria relativa a los beneficiarios de la Renta Agraria con carácter previo a los procesos de selección correspondientes (Disp. Adicional 5.<sup>a</sup> del RD. regulador de la Renta Agraria). Deberes informativos que se insertan, nuevamente, en el sistema de colaboración necesaria entre las Administraciones actuantes en este ámbito descentralizado del sistema global de protección por desempleo.

En cuanto a la *dinámica del derecho*, señalar que el nacimiento del derecho a la Renta Agraria se produce a partir del día siguiente a aquel en que se solicite, sin perjuicio de que el devengo de la cuantía se inicie atendiendo a las siguientes reglas: el devengo se iniciará con efectos del día siguiente al de la emisión de la certificación expedida por los servicios públicos de empleo (éstos dentro del período de los tres meses siguientes a la solicitud del derecho comunicarán, mediante certificación, al INEM las acciones de inserción ofrecidas y la participación del trabajador en las mismas), o al día siguiente a la finalización de las colocaciones obtenidas tras la admisión a la Renta (cfr. arts. 5, 10 y 11). El pago de la Renta Agraria se llevará a cabo por meses vencidos, comprendiendo, además, el abono al trabajador de la parte de la cuota fija mensual al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social correspondiente a los días de percepción de la Renta (art. 11).

La *solicitud* ha de presentarse en la oficina de empleo correspondiente a la localidad de su residencia (si no ha sido beneficiario de la Renta Agraria con anterioridad, a partir de la situación de desempleo, si ha sido beneficiario de la Renta Agraria con anterioridad, a partir del agotamiento del derecho anterior o de la situación de desempleo siempre que, además, haya transcurrido, un período de doce meses desde el nacimiento del derecho anterior), acompañada de la correspondiente documentación (certificado de la inclusión del trabajador en los correspondientes padrones municipales de habitantes; declaración del trabajador de que no se encuentra en los supuestos de incompatibilidad previstos en el art. 9 RD. Regulador, identificación de las personas que componen la unidad familiar y su edad, así como documentación acreditativa de la convivencia y, en fin, declaración de las rentas, exigiéndose, en su caso, la aportación de copia de las declaraciones tributarias presentadas). El INEM es el organismo encargado de verificar los requisitos y condiciones exigidos, y es la entidad competente para dictar la resolución *motivada* (*el acto administrativo es un acto reglado sujeto*

a motivación, no, por supuesto, un acto arbitrario<sup>12</sup>) relativa al reconocimiento o denegación del derecho a esta medida de protección de asistencia «activa» (la Renta Agraria que incorpora las medidas de inserción laboral del sujeto protegido). Es también competente para declarar la suspensión, reanudación y extinción del derecho a la Renta Agraria. En concreto, las resoluciones se dictarán por el Director Provincial del Instituto y serán recurribles ante los órganos jurisdiccionales del Orden Social previa reclamación en la forma prevista en el art. 71 de la LPL.

La gestión del *subsidio económico asistencial* corresponde en general al INEM (éste realizará el pago de la renta, el control de requisitos e incompatibilidades, la exigencia de devolución de las cantidades indebidamente percibidas, así como las competencias o descuentos en las prestaciones por desempleo o en la Renta Activa de las cantidades indebidamente percibidas por cualquiera de dichas percepciones, todo ello en los mismos términos fijados para las prestaciones por desempleo). Por su parte, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión efectuada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, desarrollarán las *acciones de inserción laboral* pertinentes (cfr. art. 12). Es evidente que con ello, más allá del respecto a la distribución territorial de competencias, se favorece el *principio de intermediación* tan importante en la política de inserción o reinserción laboral, y en general de la colocación. Esta distribución funcional es coherente con el carácter del subsidio como prestación económica de la Seguridad Social, y con el criterio de eficiencia que requiere la máxima descentralización en la adopción de decisiones *individualizables en atención a la persona del desempleado protegido, a su familia y a las circunstancias objetivas del mercado de trabajo*.

Por lo demás, la ordenación legal impone un *sistema de colaboración y coordinación* entre las Administraciones públicas actuantes: en primer lugar estableciendo *convenios públicos de colaboración* entre las Comunidades Autónomas y el INEM, con la finalidad de realizar las actuaciones precisas para la eficiencia de la política de inserción laboral; y, en segundo lugar, estableciendo un deber de información de las Comunidades Autónomas al INEM sobre los demandantes de empleo atendidos en las distintas acciones de inserción laboral y sobre las reincorporaciones al trabajo, o a planes de empleo y formación y formación, así

---

<sup>12</sup> No se olvide la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que «el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no, en efecto, un régimen contractual, del que lo diferencian radicalmente las normas de universalidad, obligatoriedad y uniformidad. Se trata de un régimen legal que tiene como límites, entre otros, el respeto al principio de igualdad, *la prohibición de la arbitrariedad* y el derecho a la asistencia y prestaciones sociales suficientes para casos de necesidad que la Constitución garantiza en su art. 4.1...» STCo. 134/1987, f.j.4.º).

como sobre los incumplimientos de las obligaciones que se hayan detectado, informando sobre los mismos en el momento en que se produzcan, sin perjuicio de la obligación que pesa sobre los servicios públicos de empleo de comunicar, dentro del período de los tres meses siguientes a la solicitud del derecho, mediante certificación, al INEM las acciones de inserción ofrecidas y la participación del trabajador en las mismas). A su vez, el INEM, proporcionará a las Comunidades Autónomas información sobre las admisiones, bajas y reincorporaciones de los trabajadores a la Renta Agraria en el momento en que se produzcan. (art. 13 en relación el art. 10.5 RD).

En cuanto a la vida y vicisitudes subsiguientes a la relación jurídica de protección así constituida, es pertinente hacer notar como aquí —como sucede en otros aspectos importantes de su régimen jurídico— se produce una *reconducción hacia lo que se está formando paulatinamente como derecho común de los subsidios asistenciales; ordenación racionalizadora necesaria ante la expansión del ámbito asistencial dentro de la protección del desempleo*. En esa dirección se establece que serán de aplicación a la Renta Agraria las normas sobre suspensión previstas en los artículos 212, y 219.2 de la LGSS, así como las previstas en los artículos 8.1b) y 9.f) del RD. 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Por otra parte, el reconocimiento de la solicitud de *reanudación* del derecho a la Renta llevará aparejado, en caso necesario, la inclusión del trabajador en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social a propuesta del INEM y el derecho a la reanudación nacerá a partir del día siguiente a aquel en que se solicite (art. 8). Otro tanto sucede, con algunas salvedades, respecto al régimen de incompatibilidades e compatibilidad de la renta agraria (en rigor, nuevo «subsidio» agrario de orientación activa) establecido en el art. 9, a cuyo tenor la Renta Agraria será incompatible con la realización simultánea de un trabajo por cuenta propia o ajena (cualquiera que sea la cuantía de la retribución o ingresos obtenidos por dicha actividad profesional), con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que hagan superar los límites establecidos, en los términos fijados en la letra f) del número 1 del art. 2, con la percepción de otras prestaciones o subsidios por desempleo o renta activa de inserción, con las pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo, o que sin serlo excedan en su cuantía del límite a que se refiere la letra f) del número 1 del art. 2, con la condición, del trabajador o del cónyuge (nótese la consideración de la unidad familiar a este propósito), de propietario, arrendatario, aparcerero, o titular por concepto análogo, de explotaciones agropecuarias cuyas rentas superen del límite a que se refiere la letra f) del número 1 del art. 2. Sin embargo, existe un supuesto de compatibilidad. Se trata de que podrán compatibilizar voluntariamente la Renta Agraria con el trabajo por cuenta ajena los trabajadores mayores de 52 años, beneficiarios de dicha Renta, en los mismos términos regulados en el

apartado 8 de la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (art. 9). Corresponde también a este «derecho común» de la protección asistencial la «unificación de sistemas de pago» (Disp. Adicional 3.<sup>a</sup> del RD. regulador).

#### IV. Bibliografía

- AA.VV.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, dir., Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., y Moreno Vida, M.<sup>a</sup> N., Granada, Ed.Comares, Diciembre de 2002.
- AA.VV.: *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, 2 vols., Monereo Pérez, J.L., Moreno Vida, M.<sup>a</sup> N. (Dir.), Granada, Ed.Comares, 1999.
- AA.VV., SUPIOT, A. (coord.): *Trabajo y Empleo*, Valencia, Tirant lo blanch, 1999.
- ADELANTADO, J.(coord.): *Cambios en el Estado del Bienestar*, Barcelona, Icaria Editorial, 2000.
- AGUILAR, M., GAVIRIA, M., y LAPARRA, M.: *La caña y el pez. Estudios sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación FOESSA, 1995.
- ANISI, D.: *Creadores de escasez*, Madrid, Alianza, 1995.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones», en AA.VV., *Comentarios a la Nueva Legislación Laboral*, Madrid, 1985.
- ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, 6.<sup>a</sup> ed., Madrid, Civitas, 2002.
- ALONSO, L.E.: *Trabajo y ciudadanía*, Madrid, Trotta, 1999.
- APARICIO TOVAR, J.: «La evolución regresiva de la seguridad social en el período 1996-2002: Hacia el seguro y el asistencialismo», en *Rev. de Derecho Social*, núm. 19 (2002).
- ARENDT, H.: *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós, 1995.
- AYALA CAÑÓN, L.: *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid, CES, 2000.
- BARCELONA, P.: *El individualismo propietario*, Madrid, Trotta, 1996.
- BECK, U.: *Il Lavoro nell' epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000.
- *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998.
- BEVERIDGE, L.: *Seguro social y servicios sociales*, Madrid, MTSS, 1989.
- *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe II* (1.<sup>a</sup> ed., 1944; 2.<sup>a</sup> ed. 1960), Madrid, MTSS, 1989.
- BICHOT, J.: «L'effet Matthieu revisité», en *Droit Social*, núm. 6 (2002).
- BORRAJO, E.: «La Seguridad Social en la Constitución española», en AA.VV.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, t. II*, Madrid, Civitas, 1991.
- CABEZA PEREIRO, J.: *La extinción del desempleo*, Granada, Ed. Comares, 1997.

- CASA QUESADA, DE LA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: *La renta activa de inserción: una cierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción*», en *RTSS*, núm. 224 (2001).
- CASTEL, R.: *La metamorfosis de la cuestión social*, Barcelona, Paidós, 1997.
- COUTROT, T.: «Une nouvelle période pour la conflictualité sociale?», *Les Cahiers français*, núm. 304 (2001), La Documentation française.
- COUTROT, T., HUSSON, M. y RAMAUX, C.: «Emploi: quelle alternative aux impasses du social-libéralisme?», *Contribution à la compilation de la Fondation Copernic*, 2002.
- DELEECK, H.: «L' effet Matthieu», en *Droit Social*, 1979.
- DESDENTADO, A. y MERCADER UGUINA, J.R.: *El desempleo como situación protegida (un estudio sobre los problemas de acceso a la protección en el nivel contributivo y asistencial)*, Madrid, Civitas, 1996.
- DONZELOT, J.: *L'invention du social*, París, Fayard, 1984
- «Le social du troisième tupo», en *Face à l'exclusion française*, París, Éd. Esprit, 1991.
- DUGUIT, L.: *Manual de Derecho Constitucional*, trad. J.G. Acuña, Madrid, Francisco Beltrán, 1926.
- ESCUADERO, R.: «La protección del desempleo: su polémico carácter contributivo y su adecuación a los trabajadores con empleo atípico», en AA.VV.: *Debates sobre el empleo*, Madrid, 1992.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.
- EWALD, F.: *L'Etat-providence*, París, Grasset, 1986.
- FANTETTI, A.: *Il lavoro come diritto*, Milán, Giuffrè, 1975.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa de inserción para el año 2002», en *REDT*, núm. 114 (2002).
- FREYSSINET, J.: «L'indemnisation du chômage en Europe. Entre l'activation des dépenses por l'emploi et la garantie de minima sociaux», en *Pauvreté et exclusion*, Conseil d'Analyse Economique, 1998.
- FUENTE LAVÍN, M. DE LA: «Políticas de empleo y rentas mínimas», en *Trabajo. Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 10 (2001).
- GALBRAITCH, J.K.: *La cultura de la satisfacción*, Barcelona, Ariel, 1992.
- *El nuevo Estado industrial*, Barcelona, Ariel, 1977.
- GARCÍA ROMERO, M.B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, CES, 1999.
- GOMIS, P.L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, Madrid, CES, 1999.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «La protección por desempleo», en *RL*, 1993-II.
- HUSSON, M.: *Les ajustements de l'emploi. Pour une critique de l'économétrie Bourgeoise*, Editions Page Deux, Lausanne, 1999.
- «La grande surprise de l'emploi», *Le Revue de l'IRES*, núm.36 (2001/2).
- INFORME CES 2/2001 sobre *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*, Madrid, 2001.
- KALECKI, M.: «Aspectos políticos del pleno empleo», en Hunt, E.K. y Schwartz, J.G.: *Crítica de la teoría económica*, México, FCE, 1977. También, «Aspectos políticos de la ocupación plena», en *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista*, México, FCE, 1973.

- LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L.M.<sup>a</sup>: *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, Madrid, CES, 2002.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: «El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo», en *Rev. de Derecho Social*, núm. 14 (2001).
- LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y protección social*, Madrid, Marcial Pons, 1993.
- INFORME OCDE: *Perspectivas del empleo 2002*, Madrid, MTAS, 2002.
- Lan Harremanak*. Revista de Relaciones Laborales, núm. 4 (2001-I), núm.5 (2001-II), Universidad del País Vasco.
- LUJÁN ALCARAZ, J.: «La noción de “colocación adecuada” ante la reforma de la protección por desempleo», en *AS*, núm. 5 (2002).
- MACPHERSON, C.B.: *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Editorial Fontanella, 1970.
- MARAVALL CASESNOVES, H.: «La política de empleo, una rama del Derecho del Trabajo», en *Revista de Trabajo*, num. 35-36.
- MARTÍN VALVERDE, A.: «La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo», en *DL*, núm. 9 (1983).
- MALTHUS, T.R.: *Primer ensayo sobre la población*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, Alianza, 1970.
- MÁRQUEZ PRIETO, A.: *La protección por desempleo en España y otros Estados europeos*, Madrid, MTAS, 2001.
- MARTÍNEZ BARROSO, M.<sup>a</sup> de los R.: *Relaciones entre Empleo y Seguridad Social*, A Coruña, Netbiblo, 2002.
- MEDINA CASTILLO, J.E.: *Crisis de la sociedad salarial y reparto del trabajo*, Granada, Ed. Comares, 1999.
- MENGER, A.: *El Derecho civil y los pobres*, trad. A. Posada, y Est. Preliminar «Reformismo social y socialismo jurídico» a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998.
- MERTON, R.K.: «The Mathew Effect in Science», en la revista *Science*, 1968.
- MOLINA NAVARRETE, C.: «El concepto de «colocación adecuada»: «profesionalidad» versus «empleabilidad» del trabajador», en *TS*, núm. 143 (2002).
- MOLINA NAVARRETE, C. y CUEVAS GALLEGO, J.: «Nuevas reglas del sistema de protección frente al desempleo: Comentario del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo», en *RTSS*, núm. 232 (2002).
- MOLINA, C., CUEVAS, J., DE LA CASA, S. y MOLINA, O.: «La “contrarreforma” del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, 12.12», en *RTSS*, núms. 2-3 (2003).
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996.
- *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada (Universidad), 1988.
- «La flexibilidad laboral y las políticas de reorganización industrial en España», en RIVERO LAMAS, J. (coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza (Universidad), 1993.

- «La política social en el Estado del Bienestar: Los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de «desmercantilización»», en *Revista de Trabajo*, núm. 19 (1995).
- «El modelo español de protección contra el desempleo», en López López, J. (coord.): *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho flexible del trabajo*, Valencia, Tirant lo blanch, 1996.
- *El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997.
- «Un futuro para la política social europea», en *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, Valencia, núm. 2 (1999).
- *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999.
- «Los renglones torcidos de la política social moderna: Los derechos sociales a fin de siglo», en *Rev. Facultad de Derecho Univ.Gr.*, núm. 2 (1999).
- «Evolución y futuro del Derecho del Trabajo: el proceso de racionalización jurídica de la “cuestión social”», en *RL*, núm. 15/16 (2001).
- «La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social», en *RL*, núm. 24 (2001).
- «Comentario al artículo 41 de la Constitución», en AA.VV., *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Ed. Comares, 2002.
- MONEREO, J.L., MONEREO, M. y OCHANDO, C.: «Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo», en *Sistema*, núms. 55-156 (2000).
- MONEREO PÉREZ, J.J. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Ed. Comares, 1999.
- «Un nuevo derecho social: modelos normativos de Rentas Mínimas de Inserción en España y en Europa», en *RTSS*, núm. 187 (1998).
- «Comentario a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución», en AA.VV., *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Ed. Comares, 2002.
- *El Derecho Social del Empleo (Fundamentos, políticas e instituciones)*, Granada, Ed. Comares, 2003.
- *Informe sobre políticas territoriales de Empleo y derecho a la inserción profesional*, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, 2002.
- MORENO VIDA, M.<sup>a</sup> N.: «Comentario al art. 35.2 de la Constitución», en AA.VV., *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Ed. Comares, 2002.
- MORTATI, C.: «Il diritto al lavoro secondo la costituzione delle Repubblica» (1953), en *Raccolta di scritti*, Vol.III, Milán, Giuffré, 1972.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (ed.): *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 2000.
- MICCO, L.: *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1966.
- NAVARRO NIETO, F.: *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, Madrid, CES, 2000.
- NOZICK, R.: *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE, 1990.
- OCHANDO CLARAMUNT, C.: *El Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 2002.
- POLANYI, K.: *La Gran Transformación*, Madrid, La Piqueta, 1989.

- POLOMEQUE, M.C.: *Los derechos laborales en la Constitución Española*, Madrid, CEC, 1991.
- PALLIER, B. y DANIEL, C.: *La protection sociale en Europe: le temps des reformes*, Dress-Mire, *La documentation Française*, 2001.
- PUMAR BELTRÁN, N.: «La influencia de las medidas activas de empleo en la normativa de protección social: El ejemplo de Alemania», *TL*, núm. 63/2002.
- QUESADA SEGURA, R. (Ed.): *Tiempo de trabajo: Empleo y calidad en la Industria Turística*, Málaga (Universidad), 1999.
- RAWLS, J.: *Teoría de la justicia (1971)*, México, FCE, 1993.
- *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia (1951-1982)*, Madrid, Tecnos, 1986.
- RIPERT, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, Est. prel., «La organización jurídico-económica del capitalismo: El Derecho de la Economía», Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2001.
- ROBINSON, J.: «Ensayos sobre la teoría de la ocupación», en *Ensayos de economía postkeynesiana*, Buenos Aires, 1959.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «Los elementos asistenciales en la protección por desempleo», en *RL*, 14 (2002).
- ROJO TORRECILLA, E.: «Protección social y rentas mínimas de inserción», en AA.VV., LÓPEZ LÓPEZ, J. (coord.): *Seguridad Social y protección social: Temas de actualidad*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- ROSANVALLON, P.: *La Nouvelle Question Sociale*, Éditions Seuil, 1995, (trad. *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Eds. Manantial, 1995).
- «La revolución del «derecho a la inserción»», en *Debats*, núm. 54 (1995).
- RIVERO LAMAS, J.: «Política de convergencia, flexibilidad y adaptación del Derecho del Trabajo», en RIVERO LAMAS, J. (coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza (Universidad), 1993.
- SALA FRANCO, T.: «Comentario al art. 103 de la Constitución», en AA.VV., *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Ed. Comares, 2002.
- SEN, A.: *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza, 1989.
- SIMONI, B.: «Emplois jeunes: bilans et perspectives», *Regards sur l'Actualité*, núm. 270, La documentation française, abril, 2001.
- SINZHEIMER, H.: «La esencia del Derecho del Trabajo», en *Crisis económica y Derecho del Trabajo*, trad., y selec., de F. Vázquez Mateo, Madrid, MTSS, 1985.
- TANGHE, F.: *Le droit au travail entre histoire et utopie*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1989.
- TIMMINS, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar*, trad. S. Borrajo Iniesta, Madrid, MTAS, 2000.
- TITMUS, R.M.: *Política social*, Barcelona, Ariel, 1981.
- TORTUERO PLAZA, J.L.: *Aspectos jurídicos de las prestaciones: el desempleo y las pensiones*, Madrid, Fundación BBV, 1996.
- TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El subsidio de prejubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- VALDÉS DE LA VEGA, B.: *La profesionalidad del trabajador en el contrato de trabajo*, Madrid, Trotta, 1997.
- VALDÉZ DAL-RÉ, F.: «Estado social y Seguridad Social» (I) y (II)», en *RL*, 1994/II.

- VIDA, J.: «Régimen jurídico del subsidio por desempleo en los casos de agotamiento de la prestación contributiva: el subsidio “por responsabilidades familiares”», en AA.VV.: *Prestación por desempleo*, Madrid, CGPJ, 1993.
- «Artículo 41. Seguridad Social», en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentario a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 1996.
- VIQUEIRA PÉREZ, C.: *La prestación por desempleo*, Valencia, Tirant lo blanch, 1990.
- WALLERSTEIN, I.: *El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*, Madrid, Siglo XXI, 1984.
- ZAGREBELSKY, G.: *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995.