



LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

JULIA MUÑOZ MOLINA

*Profesora Titular de Escuela Universitaria doctora
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad de Córdoba

EXTRACTO

El presente trabajo tiene por objeto analizar el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula con carácter estable el Programa de Renta Activa de Inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

Desde el año 2000, el Programa de Renta Activa de Inserción se ha regulado como una medida de carácter temporal, con vigencia anual y condicionada a la existencia de disponibilidad presupuestaria. La transitoriedad de esta prestación se mantiene en las sucesivas regulaciones, hasta el año 2006 en que se suscribe el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, a cuyo amparo, y dentro de las medidas acordadas para potenciar las políticas activas de empleo y mejora de la protección de los trabajadores desempleados, se dicta el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, que cambia la naturaleza y alcance de la renta activa de inserción, al configurarla como un derecho subjetivo, de obligado reconocimiento si se reúnen los requisitos establecidos al efecto y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo; si bien, a grandes rasgos mantiene las líneas ya conocidas como tendremos ocasión de comprobar.

En todo caso, la mejora más significativa es que por primera vez la regulación tiene carácter permanente, en lugar de anual, lo que garantiza la estabilidad y continuidad en su aplicación. También se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la prestación.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. OBJETIVO DEL PROGRAMA
3. BENEFICIARIOS
4. EL COMPROMISO DE ACTIVIDAD Y LAS OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS
5. ACCIONES DE INSERCIÓN LABORAL
6. INCORPORACIÓN, BAJA Y REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA
 - 6.1. Incorporación al programa
 - 6.2. Baja temporal y reincorporación al programa de renta activa de inserción
 - 6.3. Baja definitiva en el programa de renta activa de inserción
7. PRESTACIÓN ECONÓMICA Y COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
 - 7.1. La renta activa de inserción. Cuantía
 - 7.2. Nacimiento y duración máxima de la RAI
 - 7.3. Cotización a la Seguridad Social
 - 7.4. Régimen de compatibilidades e incompatibilidades
 - 7.5. Otras ayudas económicas
8. GESTIÓN DEL PROGRAMA DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN
9. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Entre las medidas ensayadas en los últimos años para la promoción del empleo y, en particular, para mejorar las aptitudes profesionales y las condiciones de «ocupabilidad» de los desempleados, se encuentra el Programa de Renta Activa de Inserción. Aunque se trata de una medida que ha figurado desde hace tiempo en el cuadro de propuestas y posibles actuaciones de los poderes públicos en el terreno del empleo, lo cierto es que su configuración legal y su plasmación concreta datan de hace muy pocos años, al menos para el conjunto del territorio nacional¹. Su puesta en marcha con ámbito nacional arranca del primer Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 1999, confeccionado en línea con las directrices de la Comunidad Europea, que han venido fijando entre sus objetivos la mejora de la capacidad de inserción laboral de los desempleados, la combinación de las prestaciones y ayudas a desempleados con medidas de inserción en el trabajo, y, a la postre, el uso de medidas activas de empleo frente a la simple asignación de subsidios.

La primera regulación de este instrumento con aplicación general a todo nuestro territorio se articula en el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, que diseñó un programa de inserción para el año 2000, dirigido especialmente a los parados de larga duración en situación de necesidad, mayores

¹ Sin perjuicio, de actuaciones similares por parte de las Comunidades Autónomas, que han utilizado para ello su competencia en materia de asistencia social.

de 45 años² y que, como es sabido, combina dos medidas distintas pero complementarias. Una propia de las políticas activas de empleo, con un itinerario personalizado de inserción laboral y un compromiso de actividad. Y otra, típica de las políticas pasivas de empleo, que consiste en una ayuda económica complementaria de las medidas anteriores. Lo más llamativo es el carácter anual con el que se aprueba, teniendo en cuenta la importancia y novedad de la medida, que ha terminado convirtiéndose en el tercer nivel de la protección por desempleo.

Este primer programa fue sustituido y continuado en el año 2001 por el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, que a diferencia del anterior venía precedido de una habilitación legal³. Con una configuración similar, el programa de 2001, trató de superar las limitaciones de su predecesor, especialmente facilitando la incorporación de los trabajadores desempleados y haciendo más eficaz su gestión⁴.

Posteriormente, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre volvió a autorizar al Gobierno para que dentro de la acción protectora por desempleo regulara para el año 2002 el programa de renta activa de inserción. El programa se incluyó en la disposición adicional primera del RD ley 5/2002, de 2 de marzo, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad (luego convertida en disposición adicional primera de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre)⁵, con un alcance conceptualmente más ambicioso y temporalmente más estable o estructural, al añadirse un apartado 4 a la disposición final quinta de la LGSS, en el que se habilita de manera permanente al Gobierno a regular dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión

² Sobre este programa, *vid.* GARCÍA NINET, J.I. «Programa de inserción laboral para trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años: Plan para el año 2000», en *Tribuna Social* núm. 112, 2000.

³ El art. 26 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, autorizó al Gobierno para «regular para el año 2001 dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el Capítulo V del Título III del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, 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»

⁴ Sobre el programa para 2001, *vid.* MOLINA NAVARRETE, C. «Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la “marginalidad” a la “centralidad” del sistema», *Relaciones laborales* núm. 4, 2003.

⁵ La reforma que las normas mencionadas protagonizan se enmarca en la estrategia europea por el empleo, y se aprueba con el propósito de organizar la protección por desempleo de forma que, junto con las prestaciones económicas necesarias para afrontar las situaciones de desempleo, los poderes públicos oferten oportunidades de formación y empleo que posibiliten que los desempleados puedan encontrar un trabajo en el menor tiempo posible.

establecido en el Capítulo V del Título III de esta Ley el establecimiento de una ayuda específica denominada renta activa de inserción. Con lo cual, la renta activa de inserción pasa a ser definitivamente una modalidad más en la acción protectora del desempleo, con el régimen financiero y de gestión propio de éste, si bien contemplada como una medida temporal con vigencia anual.

Como novedades del programa de renta activa para el año 2002⁶, cabe destacar que su financiación se somete a una aplicación presupuestaria específica, pero dentro de la acción protectora por desempleo; así como la ampliación de su ámbito subjetivo al sustituir, por una parte, la exigencia de haber extinguido las prestaciones por desempleo por la más genérica de no tener derecho a ellas y, por otra, al flexibilizar los requisitos generales, en especial el de la edad, para incorporar también a trabajadores desempleados menores de 45 años que tenga reconocida la condición legal de persona con minusvalía en grado igual o superior al 33%, a emigrantes retornados sin derecho a lucrar el subsidio por desempleo y a las víctimas de violencia doméstica. La Ley 45/2002 también incluyó a los desempleados eventuales agrarios que no pudieran incorporarse al subsidio agrario, y no tuvieran derecho a la nueva prestación contributiva creada para ellos por el RD Ley 5/2002.

El RD 945/2003, de 18 de julio, a pesar de la habilitación indefinida, reguló el programa de renta activa de inserción para el año 2003. Con una regulación continuista, eliminó el período de espera de tres meses para el devengo de la ayuda para cambio de residencia a las víctimas de violencia doméstica, y excluyó del programa a quienes tengan derecho a percibir la renta agraria de inserción. Para 2004, el RD 3/2004, de 9 de enero prorrogó el programa establecido para 2003.

Por el RD 205/2005, de 25 de febrero, se reguló para el año 2005 el programa de renta activa de inserción. Como novedades respecto del anterior podemos señalar: la ampliación de la duración máxima de la renta, que pasa de diez a once meses; la creación de una ayuda para incentivar el trabajo y la reducción del período de espera para iniciar el devengo de la renta activa de tres meses a un mes⁷. Para el año 2006, el RD 393/2006, de 31 de

⁶ Vid., entre otros, FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. «El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1.ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)», en *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 114, 2002; GARCÍA VIÑA, J. «Estudio de la Renta Activa de Inserción en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad», en *Tribuna Social* núm. 150, 2003; MARTÍNEZ LUCAS, J.A. «El programa de renta activa de inserción para el año 2002», en *Actualidad Laboral* núm. 29, 2002.

⁷ Vid., entre otros, LUJÁN ALCARAZ, J. «El Programa de Renta Activa de Inserción para 2005», en *Aranzadi Social* núm. 2, 2005.

marzo, prorrogó el programa de renta activa de inserción regulado por el RD 205/2005.

Como ha quedado reflejado, desde su implantación en el año 2000, el Programa de Renta Activa de Inserción se ha regulado como una medida de carácter temporal, con vigencia anual y condicionada a la existencia de disponibilidades presupuestarias⁸. La transitoriedad de esta prestación se mantiene en las sucesivas regulaciones, hasta el año 2006 en que se suscribe el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo entre el Gobierno y las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a cuyo amparo, y dentro de las medidas acordadas para potenciar las políticas activas de empleo y mejora de la protección de los trabajadores desempleados, se dicta el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, que fija con carácter estable el régimen jurídico de esta compleja prestación del Sistema de Seguridad Social. Lo que comenzó siendo una decisión gubernamental amparada en el Plan de Empleo para el Reino de España, finalmente, se ha convertido en el tercer nivel de la protección por desempleo.

Como todos sus precedentes, el RD 1369/2006, de 24 de noviembre se declara inspirado en las directrices sobre el empleo de la Unión Europea, que vienen destacando la idea de que una política eficaz frente al desempleo no sólo debe basarse en la garantía de ingresos, sino en la combinación de ésta con medidas adecuadas de inserción laboral y, por ello, proponen que los sistemas de prestaciones sociales fomenten activamente la capacidad de inserción de los parados, en particular de aquellos con mayores dificultades. También como en los anteriores programas se parte de una vaga consideración según la cual «los resultados de dichos programas han puesto de manifiesto que debe mantenerse el doble objetivo de reinserción laboral y protección frente al desempleo, en la forma diseñada en éstos, para su aplicación más eficaz a los diferentes colectivos protegidos»⁹.

La misma repetición se observa en la cita de la habilitación conferida a estos efectos por la disposición final 5.^a4 del TRLGSS, y en la naturaleza de la renta activa de inserción que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, pero a la que es de aplicación el apartado 2 del artículo 206 del citado texto refundido,

⁸ Un análisis de los Decretos que han regulado las convocatorias aparecidas desde el año 2000 hasta el 2006, *vid.* ESTEBAN LEGARRETA, R. *La renta activa de inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

⁹ Sobre el alcance práctico de los sucesivos programas, *vid.* MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.^a R. «El régimen de estabilidad de la "renta activa de inserción", como subsidio no contributivo de la Seguridad Social: ¿realidad o pretensión? (Impacto jurídico y social del RD 1369/2006, de 24 de noviembre)», Centro de Estudios Financieros. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 286, 2007, págs. 147 y ss.

cuando establece que esa acción protectora comprenderá acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados.

La presentación del programa que hace la propia exposición de motivos permite apreciar el continuismo básico de su contenido, por cuanto apenas innova respecto a la situación de los beneficiarios de la renta activa de inserción (en adelante RAI), si bien las novedades más relevantes que incorpora el nuevo programa, en relación con los programas anteriores, como ya hemos adelantado, es que es que por primera vez la regulación tiene carácter permanente, en lugar de anual, lo que garantiza la estabilidad y continuidad de su aplicación; otra novedad de interés es la configuración de la RAI como un derecho subjetivo, de obligado reconocimiento si se reúnen los requisitos establecidos al efecto y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo; además, se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la renta. Novedades que habían sido asumidas en el Acuerdo de 9 de mayo de 2006 para la Mejora del crecimiento y el Empleo.

Sin duda, la mejora más significativa que presenta el nuevo Programa es el establecimiento de un régimen jurídico estable para esta singular figura, la Renta Activa de Inserción, que se consolida como prestación del Sistema de Seguridad Social. No obstante, cabe criticar la fórmula empleada para su regulación¹⁰, al mantener el carácter reglamentario, ya que no puede obviarse el hecho de que se inscribe dentro de la acción protectora por desempleo, y como tal, al menos su regulación básica debería recogerla una norma con rango legal, es más, debería de haberse integrado en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social como el resto de las prestaciones. En esta línea, el Consejo de Estado, en su informe núm. 1917/2006, referido al RD comentado, señala que una disposición con rango de Ley daría mayor estabilidad al sistema, como han solicitado en este expediente organizaciones empresariales y sindicales y como es propio de una prestación que, aunque tenga peculiaridades propias, no es materialmente coyuntural, sino que forma parte de la acción protectora del régimen público de Seguridad Social¹¹.

A continuación pasamos a detallar su contenido, resaltando las novedades de mayor interés.

¹⁰ En este sentido, MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.ª R. «El régimen de estabilidad de la renta activa de inserción...», *op. cit.*, págs. 113-114, ponen de manifiesto las deficiencias de técnica legislativa.

¹¹ En la misma línea, informe núm. 73/2005.

2. OBJETIVO DEL PROGRAMA

El objetivo del Programa de renta activa de inserción es incrementar las oportunidades de reinserción en el mercado de trabajo de determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral, su plena disponibilidad para buscar activamente empleo y para participar en las acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción.

El programa no se configura solo como una simple medida asistencial reparadora de las dificultades económicas por las que atraviesa el colectivo de beneficiarios, sino también y principalmente con un objetivo orientado a incrementar las oportunidades de reinserción laboral de desempleados cuyas posibilidades de ocupación son menores: por ser mayores de 45 años, parados de larga duración o emigrantes retornados; o por ser parados de cualquier edad, discapacitados o víctimas de violencia de género o doméstica.

En definitiva, el programa de renta activa de inserción se configura con un doble objetivo, mitigar las especiales necesidades económicas y facilitar la inserción laboral de los colectivos a los que va dirigido.

3. BENEFICIARIOS ¹²

Con carácter general, podrán ser beneficiarios del programa de renta activa de inserción los trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de la solicitud de incorporación al mismo, reúnan los siguientes requisitos ¹³:

- 1.º) Ser mayores de 45 años.
- 2.º) Ser parados de larga duración, esto es, demandantes de empleo inscritos ininterrumpidamente como desempleados en la oficina de empleo durante doce o más meses. A estos efectos, se considera interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa ¹⁴.

¹² Sobre la evolución del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción en los sucesivos programas, *vid.*, MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.^a «El alcance subjetivo del programa de renta activa de inserción para el año 2005: un nuevo estancamiento en el proceso de universalización subjetiva», Centro de Estudios Financieros. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núms. 269-270, 2005, págs. 120 y ss.

¹³ Art. 2 RD 1369/2006.

¹⁴ La STSJ del País Vasco núm. 196/2005, de 31 de enero (AS 2005/387) de acuerdo con la interpretación finalista seguida por el TS al analizar la inscripción ininterrumpida como

- 3.º) No tener derecho a las prestaciones contributivas o subsidios por desempleo, o a la renta agraria ¹⁵. Los dos primeros programas exigían haber agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial lo que restringía el número de beneficiarios ¹⁶, el RD Ley 5/2002 la sustituyó por una exigencia mucho más flexible, que es la actual, que amplía ostensiblemente el número de beneficiarios del programa, pudiendo acceder en el momento actual, aquellos que no hayan sido nunca perceptores de las prestaciones por desempleo o inclusive quienes no hayan trabajado nunca. Cabe destacar, por tanto, la desconexión de la RAI respecto al presupuesto típico de la protección por desempleo, la pérdida de un empleo previo.
- 4.º) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos anteriormente establecidos, se tienen en cuenta las rentas de la unidad familiar, constituida por el cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados, o menores acogidos, de forma que la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividido por el número de miembros que la componen no supere el 75 % del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

demandante de empleo a efectos del cumplimiento del requisito de alta o situación asimilada requerido para el acceso a determinadas prestaciones, y dadas las características del colectivo beneficiario del programa, considera que debe entenderse cumplido este requisito, a pesar de la literalidad de la norma, «cuando la falta de inscripción se ciña a periodos breves o de escasa duración cronológica que atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso no sean reveladoras de una voluntad de apartamiento del mercado de trabajo y del desinterés por obtener una ocupación laboral, pues en tales supuestos real y materialmente no existe ruptura en la continuidad y persistencia en la situación de paro, ni de la intención de seguir siendo demandante de empleo». En la misma línea STSJ de Cataluña núm. 7806/2004, de 9 de noviembre (AS 2004/3501).

¹⁵ La STSJ de Castilla y León/Valladolid núm. 423/2006, de 7 de abril (AS 2006/1438) confirma que no procede admitir al programa al perceptor de un subsidio por desempleo para mayores de 52 años con independencia de que su cuantía sea inferior a la RAI, por estar vinculado su importe a las horas de prestación de servicios cuando se está ante la pérdida de un trabajo a tiempo parcial.

¹⁶ Cabe destacar que el programa para 2001 ya permitió el acceso a la RAI a personas que no cumplieren con el requisito de la previa percepción de prestaciones por desempleo, pero endureció el requisito de la antigüedad como demandante de empleo que debía ser como mínimo de veinticuatro meses.

En relación con este requisito¹⁷, cabe destacar que, en el primer programa se exigía tener responsabilidades familiares; el programa para el año 2001 lo reemplaza por el de insuficiencia de rentas a título individual, con independencia de la situación económica de la unidad familiar; fue con el RD Ley 5/2002 cuando el requisito de carencia de rentas a título individual se refuerza con la insuficiencia de rentas de la unidad familiar. Esta doble exigencia ha sido criticada por un sector de la doctrina¹⁸, no obstante, a nuestro juicio, es comprensible, pues nos encontramos ante un mecanismo de protección con una fuerte connotación asistencial, que se configura como última red de protección para desempleados en situación real de necesidad¹⁹. Es indudable que los colectivos de posibles beneficiarios de la RAI son colectivos especialmente necesitados de tutela en materia de inserción laboral y en situación de especial necesidad económica.

Se computan como rentas las siguientes partidas:

- El importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas.
- 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 prestacional²⁰, salvo las asignaciones

¹⁷ Para MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M. «El régimen de estabilidad de la renta...», *op. cit.*, págs. 133-134, la nueva regulación ha perdido la oportunidad para equiparar el régimen de cómputo de las rentas para las RAI respecto del que rige para los beneficiarios de los subsidios de desempleo del segundo nivel, en dos aspectos al menos: modo de computar estas rentas y tiempo de referencia para fijar ese umbral de rentas.

¹⁸ DE LA CASA QUESADA, S y MOLINA HERMOSILLA, O., «La renta activa de inserción: una incierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros núm. 224, 2001, pág. 117; MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.^a «El alcance subjetivo del programa...», *op. cit.*, págs. 122 y 123, ya que supone vincular la protección a otros elementos externos a la propia situación por la que atraviesa el posible beneficiario de la renta activa de inserción, el cual se encuentra excluido del mercado de trabajo y sin ningún tipo de protección por desempleo.

¹⁹ En esta línea, ESTEBAN LEGARRETA, R. «La renta activa de inserción», *op. cit.*, pág. 32; LUJÁN ALCARAZ, J. «El programa de renta...», *op. cit.*, pág. 32

²⁰ La STSJ de Cataluña núm. 3650/2006, de 12 de mayo (JUR 2006/1520), siguiendo la doctrina del TS, (entre otras, sentencia 23 julio 2002) establecida al analizar el concepto de rentas que permite acceder al subsidio por desempleo de nivel asistencial, que estima que las pagas extraordinarias correspondientes a los ingresos de alguno de los miembros de la unidad familiar han de computarse, incluye en el cómputo de ingresos las pagas extraordinarias de la pensión de viudedad de la solicitante del programa de RAI. La STSJ de Castilla y León/Valladolid núm. 1201/2006, de 19 de julio (JUR 2006/247955) computa la pensión compensatoria.

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 reglamentariamente²¹. Por el contrario, no se computará como renta el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo, con independencia de que el pago de la misma se efectúe de una sola vez o de forma periódica²².

5.º) No haber sido beneficiario de la renta activa de inserción en los 365 días naturales anteriores a la fecha de la solicitud de admisión al programa²³.

6.º) No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores, aunque no se hubieran disfrutado por el período de duración máxima de la renta²⁴. Aclaración esta última que no venía recogida en los programas anteriores y que es acorde con la doctrina judicial²⁵.

También podrán ser beneficiarios del programa de renta activa de inserción los trabajadores desempleados menores de 65 años que a la fecha de solicitud de incorporación al mismo se encuentren en alguna de las situaciones siguientes²⁶:

- A) Acrediten una minusvalía en grado igual o superior al 33%, o tengan reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del referido porcentaje, siempre que reúnan los requisitos exigidos con carácter general, salvo el referido a la edad y el de haber sido beneficiario del programa de renta activa de inserción en el año anterior. Nos parece acertada la supresión de la exigencia de tener una edad mínima de 45 años, dado que el pro-

²¹ Art. 215.3.2 LGSS

²² Art. 215.3.2 LGSS

²³ Art. 2.4 a) RD 1369/2006

²⁴ Art. 2.4 b) RD 1369/2006

²⁵ En este sentido, la STSJ de Madrid núm. 172/2006, de 6 de abril (AS 2006/1342) mantiene que, la condición excluye del programa a quién haya sido beneficiario de programas anteriores, cualquiera que sea el tiempo de permanencia en los mismos.

²⁶ Art. 2.2 RD 1369/2006



- pio elemento de la discapacidad es el que por sí mismo dificulta su inserción laboral. Por la misma razón nos parece excesiva la exigencia de una antigüedad de un año como demandante de empleo²⁷
- B) Ser trabajador emigrante que, tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España, figure inscrito como demandante de empleo, y reúna los requisitos exigidos con carácter general, salvo el relativo a la inscripción ininterrumpida como demandante de empleo.
 - C) Tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando convivan con el agresor, y siempre que estén inscritos como demandantes de empleo y reúnan los requisitos exigidos con carácter general, salvo los referidos a la edad, a la inscripción ininterrumpida como demandante de empleo y el de haber sido beneficiario del programa de renta activa de inserción en el año anterior.

El programa para el año 2005 únicamente mencionaba entre los beneficiarios a las víctimas de violencia de género, a diferencia de los programas anteriores que, desde el año 2002, incluían a las víctimas de violencia doméstica. El RD 1369/2006 amplía el ámbito subjetivo a las víctimas de violencia de género²⁸ y doméstica, si bien la violencia doméstica²⁹ queda limitada a la ejercida sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres.

Además de los anteriores, también podrán incorporarse al programa de renta activa de inserción los pensionistas de invalidez no contributiva que reúnan en el momento de la solicitud todos los requisitos exigidos con carácter general a excepción de la carencia de rentas, por percibir, precisamente, la pensión de invalidez. A estos efectos deberán acreditar que dejarán de percibirla, mediante una certificación de la Administración competente relativa a la suspensión de la misma a partir de la fecha en que se inicie el devengo de la renta activa³⁰.

²⁷ En este sentido, MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.^a «El alcance subjetivo del programa...», *op. cit.* pág. 139.

²⁸ Es víctima de violencia de género, la mujer que sufre todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad y que es ejercida sobre ésta por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia e independientemente de su estado civil (art. 1 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género).

²⁹ Contemplada en el art. 173 del Código Penal LO 10/1995, de 23 de noviembre, ampliado el colectivo por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

³⁰ Art. 2.3 RD 1369/2006

La ampliación del programa a los pensionistas de invalidez no contributiva se realizó por primera vez en el programa para el año 2005, adecuándose con ello a la nueva redacción dada al art. 144.1d) del TRLGSS por la Ley 52/2003, de 12 de diciembre³¹. Con esta ampliación, se extiende a este colectivo el objetivo específico del programa, la inserción profesional, ya que la protección dispensada por la pensión no contributiva se limita a garantizar unos ingresos mínimos al discapacitado.

4. EL COMPROMISO DE ACTIVIDAD Y LAS OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Para poder acceder y mantenerse en el programa de renta activa de inserción no basta con cumplir los requisitos anteriormente indicados, sino que es necesario además que se cumplan una serie de obligaciones, que ponen de manifiesto la finalidad última del programa, que no es otra que la inserción laboral del desempleado y la voluntad efectiva del perceptor de la renta activa de inserción de reintegrarse en el mercado laboral.

El programa de renta activa de inserción, acorde con su naturaleza, vincula expresamente la medida de política pasiva en él prevista, abono de la renta mínima de inserción, con las medidas de políticas activas de empleo que recoge. Por ello, desde su implantación en el año 2000, se exige a los beneficiarios del mismo la suscripción de un compromiso de actividad, en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones favorecedoras de su inserción laboral que se determinen por el servicio público de empleo, en el plan personal de inserción, que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al programa.

El compromiso de actividad es el autentico eje sobre el que se articula el estatuto jurídico de la RAI³². Se entiende por compromiso de actividad «el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar

³¹ «Los beneficiarios de la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, que sean contratados por cuenta ajena, que se establezcan por cuenta propia o que se acojan a los programas de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años, recuperarán automáticamente, en su caso, el derecho a dicha pensión cuando, respectivamente, se les extinga su contrato, dejen de desarrollar su actividad laboral o cesen en el programa de renta activa de inserción, a cuyo efecto, no obstante lo previsto en el apartado 5 de este artículo, no se tendrán en cuenta, en el cómputo anual de sus rentas, las que hubiera percibido en virtud de su actividad laboral por cuenta ajena, propia o por su integración en el programa de renta activa de inserción en el ejercicio económico en que se produzca la extinción del contrato, el cese en la actividad laboral o en el citado programa».

³² Como señalan, MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M. «El régimen de estabilidad de la renta...», *op. cit.*, pág. 112.

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» establecidas legalmente³³.

Además de suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad y de aquellas que se concretan en el plan personal de inserción laboral, los beneficiarios y solicitantes deberán cumplir unas obligaciones, que vienen a ser prácticamente las mismas que integran el compromiso de actividad que se exige al resto de los trabajadores perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo tras la entrada en vigor de la ley 45/2002³⁴, y que son las siguientes³⁵:

- 1.^a Proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos exigidos para la incorporación y el mantenimiento en el programa.
- 2.^a Participar en los programas de empleo o en las acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales, o en aquellas otras de mejora de la ocupabilidad.
- 3.^a Aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida. El concepto de colocación adecuada viene determinado en función de los elementos siguientes³⁶:
 - Elemento relativo a la profesión. La ley señala como colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se considera como tal la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses, teniendo en cuenta que transcurrido un año desde el inicio de la prestación, se considerarán adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador³⁷.
 - Elemento geográfico: entendiéndose la colocación adecuada cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 Km. del lugar de residencia habitual del trabajador, salvo que el des-

³³ Art. 231.2 LGSS y art. 3 RD 1369/2006.

³⁴ Recogidas en el art. 231.1 LGSS.

³⁵ Art. 3.3 RD 1369/2006.

³⁶ Art. 213.3 TRLGSS.

³⁷ Como apunta ESTEBAN LEGARRETA, R. «La renta activa de inserción», *op. cit.*, págs. 53-54, esta cláusula de cierre difícilmente va a ser de aplicación, teniendo en cuenta la duración de la prestación.

plazamiento suponga un coste excesivo de jornada —supere el 25% de la misma— o de salario —superior al 20% del salario mensual—, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo.

- Elemento económico o de garantía salarial. La colocación que se ofrezca al trabajador se entenderá adecuada, con independencia de la duración del trabajo, indefinida o temporal, y de la jornada, a tiempo completo o parcial, siempre que implique un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se le ofrezca, y no inferior al salario mínimo interprofesional, descontados los gastos de desplazamiento, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho, o aunque se trate de trabajos de colaboración social.

Para la aplicación de los requisitos anteriores el Servicio Público de empleo 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.

- 4.^a Renovar la demanda de empleo en la forma y fecha que se determinen en el documento de renovación de la demanda y comparecer cuando sea previamente requerido ante el Servicio Público de Empleo Estatal o ante los servicios públicos de empleo.
- 5.^a Comunicar las causas de baja, pérdida de los requisitos o incompatibilidades en el momento en que se produzcan esas situaciones.
- 6.^a Presentarse a cubrir la oferta de empleo y devolver a los servicios públicos de empleo, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos.
- 7.^a Reintegrar las cantidades de la renta activa de inserción indebidamente percibidas.
- 8.^a Buscar activamente empleo, lo que supone participar en acciones de mejora de la ocupabilidad que se determinen por el Servicio Público de Empleo dentro de un itinerario de inserción³⁸.
El incumplimiento de estas obligaciones conlleva la baja en el programa.

³⁸ Art. 231. 1 i) TRLGSS.

5. ACCIONES DE INSERCIÓN LABORAL

El programa de renta activa de inserción comprende las siguientes acciones de inserción laboral, que se mantienen, complementándose entre sí, mientras el trabajador permanezca en el mismo ³⁹:

- 1.º Realización de un itinerario personalizado de inserción laboral, diseñado a partir de las siguientes actuaciones:
 - a) Atención individualizada a través de la asignación al trabajador de un asesor de empleo que será quien realice el seguimiento y actualización de su itinerario de inserción laboral, proponga y evalúe las acciones de mejora de la ocupabilidad del trabajador e informe, en su caso, de los incumplimientos de las obligaciones en el momento en que se produzcan.
 - b) Una entrevista profesional, que permita al asesor de empleo completar y actualizar la información profesional que sobre el trabajador consta en los servicios públicos de empleo para definir con exactitud su perfil profesional.
 - c) La elaboración o actualización de un plan personal de inserción laboral que atienda a las características personales, profesionales y formativas del trabajador, con calendario y actividades a desarrollar. Realizándose un seguimiento y una actualización de dicho itinerario periódicamente ⁴⁰.
- 2.º Gestión de ofertas de colocación, a tal efecto el asesor de empleo promoverá la participación del trabajador en los procesos de selección para cubrir ofertas de colocación.

Para Esteban Legarreta, esta acción de inserción proclama un cierto derecho preferente a la cobertura de ofertas de empleo, «lo que debiera de establecerse de un modo más claro y razonado, ya que ello implica postergar criterios como el de antigüedad del demandante, lo que no siempre va a ser de recibo» ⁴¹. A nuestro juicio, de la redacción del precepto no cabe reconocer una posición preferente al beneficiario frente a los criterios habituales ⁴².

³⁹ Art. 7 RD 1369/2006.

⁴⁰ Hasta el programa para el año 2002 se preveía de forma expresa que el seguimiento y la actualización se debía llevar a cabo como mínimo con carácter mensual.

⁴¹ ESTEBAN LEGARRETA, R. «Fomento de empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución», en *Temas Laborales* núm. 74, 2004, pág. 58.

⁴² En esta línea, MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.ª R. «El régimen de estabilidad de la renta...», *op. cit.*, pág. 141.

- 3.º Incorporación a planes de empleo o formación, a tal efecto, los trabajadores que se encuentren desarrollando un itinerario personalizado de inserción laboral pueden ser llamados a participar en alguno de los planes o programas que se indican.

La redacción actual de esta previsión ha alterado la redacción tradicional de la misma, al suprimir la referencia expresa al período de espera de 45 días para poner en marcha esta acción de inserción. Supresión que merece una valoración positiva, pues el objetivo central del programa aconseja que desde el primer momento se deban de poner en marcha todas las acciones que puedan impulsar la inserción de sus beneficiarios ⁴³.

También, en relación con esta acción de inserción laboral, ha desaparecido la previsión expresa de que la incorporación del beneficiario a los planes de empleo o formación se realice con carácter prioritario sobre otros colectivos. Prioridad que podría estar justificada por las especiales características de los beneficiarios del programa y, sobre todo, por la principal razón de ser de renta activa de inserción como instrumento de política activa de inserción laboral ⁴⁴.

Por lo que respecta al contenido concreto de esta acción de inserción, la normativa prevé los siguientes planes o programas:

- Orientación Profesional
- Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, cuando el beneficiario carezca de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o inadecuada ⁴⁵.
- Programa de Talleres de Empleo o de Escuelas Taller y Casas de Oficios, para la adquisición de la formación profesional y la práctica laboral necesaria que facilite su reincorporación al mercado de trabajo ⁴⁶.
- Planes de Empleo para la contratación de desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, que pro-

⁴³ El período de espera había sido criticado por un sector de la doctrina, por tratarse de un elemento dilatorio difícilmente comprensible desde la finalidad de inserción laboral de los trabajadores, entre otros, DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O. «La renta activa de inserción...», *op. cit.*, pág. 126; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. «El programa de renta activa de inserción...», pág. 913; MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.^a «El carácter dual del contenido prestacional...», *op. cit.*, págs. 74-75.

⁴⁴ MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.^aR. «El régimen de estabilidad de la renta...», *op. cit.*, págs. 129-130 y 139 y ss., mantienen una postura crítica con la supresión de las preferencias.

⁴⁵ RD 631/1993, de 3 de mayo y Orden de 13 de abril de 1994.

⁴⁶ RD 282/1999, de 22 de febrero, Orden de 9 de marzo de 1999, Resolución de 31 de marzo de 1999, Orden de 14 de noviembre de 2001.

porcionen al trabajador la adquisición de la práctica profesional adecuada⁴⁷.

- Programas Experimentales o Integrados para el empleo, que combinen acciones de diferente naturaleza, tales como información y asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica.
- Asesoramiento al autoempleo y otros programas dirigidos a la inserción laboral de los desempleados⁴⁸.

Las acciones de inserción laboral podrán completarse con acciones de inserción desarrolladas por los servicios sociales, para lo cual, las Administraciones Públicas competentes podrán suscribir convenios donde se concreten las mismas⁴⁹. Las entidades que colaboren con los servicios públicos de empleo podrán desarrollar los planes o programas de empleo o formación, incluidos los Programas Experimentales o Integrados para el empleo de acuerdo con la normativa específica establecida para cada uno de ellos.

El desarrollo de estas acciones corresponde a los servicios públicos de empleo, tanto al Servicio Público de Empleo Estatal, como en su caso, a los correspondientes servicios públicos de empleo de las CC.AA⁵⁰. En este sentido, el art. 13.2 del RD 1369/2006 señala que las Comunidades Autónomas, que han asumido el traspaso de la gestión realizada por el antiguo Instituto Nacional de Empleo, actual Servicio Público de Empleo Estatal, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, serán competentes para desarrollar las acciones de inserción, de conformidad con lo previsto en los reales decretos de traspaso⁵¹.

6. INCORPORACIÓN, BAJA Y REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA

6.1. Incorporación al programa

La solicitud de admisión al programa de renta activa de inserción que incorpora el compromiso de actividad, deberá presentarse en la oficina de empleo que corresponda al trabajador, junto con la documentación

⁴⁷ Orden de 19 de diciembre de 1997, Orden de 26 de octubre de 1998, Orden de 19 de diciembre 2002; y Resolución de 6 de octubre de 2005, por la que se determinan las actividades y ocupaciones que se consideraran prioritarias para la aprobación de proyectos de interés general de la O. de 19-12-1997)

⁴⁸ Orden de 18 de septiembre de 2003.

⁴⁹ Art. 14.5 RD1369/2006.

⁵⁰ Art. 16 RD1369/2006.

⁵¹ Competencias que han sido traspasadas a todas las CC.AA. excepto la del País Vasco.

acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos reglamentariamente ⁵².

Para acreditar el cumplimiento del requisito de carencia de rentas, el solicitante deberá presentar la declaración de los miembros que componen su unidad familiar y de las rentas. El Servicio Público de Empleo Estatal, previa autorización del ingresado que irá incorporada en la solicitud, recabará de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, información de los rendimientos obtenidos por el solicitante en el ejercicio anterior y podrá exigir copia de recibos de salarios, o de cobro de pensiones, o de cualquier otro documento acreditativo de las rentas percibidas.

El Servicio Público de Empleo Estatal verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentariamente, solicitando, en su caso, informe de los Servicios Públicos de Empleo sobre el requisito de inscripción como demandante de empleo, y dictará resolución motivada que reconozca o deniegue la admisión al programa, en el plazo de los 15 días siguientes a la solicitud. Ahora bien, el acceso al programa se configura como un derecho subjetivo, de obligado reconocimiento si se reúnen los requisitos establecidos al efecto.

El momento de presentación de la solicitud podrá ser cualquier día hábil del año, sin que exista un período concreto, como ocurría anteriormente cuando la regulación era anual y no estable.

La resolución que reconozca la admisión al programa se comunicará a los Servicios Públicos de Empleo competentes, con el objeto de que puedan desarrollar las acciones de inserción laboral previstas reglamentariamente.

6.2. **Baja temporal y reincorporación al programa de renta activa de inserción**

Causarán baja temporal en el programa, sin consumo en la duración de la renta, los beneficiarios en los que concurra alguno de los hechos siguientes ⁵³:

- a) La realización de trabajos por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo por un período inferior a seis meses. Durante este tiempo no se percibirá la renta de inserción, independientemente de que sí pueda percibirse la ayuda para incentivar el trabajo a la que se refiere el art. 6 del RD 1369/2006.
- b) La superación del límite de rentas por un período inferior a seis meses.

⁵² Art. 11 RD 1369/2006.

⁵³ Art. 9.3 RD 1369/2006.

- c) El traslado al extranjero por un período inferior a seis meses para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional. Se amplía la baja temporal a los supuestos en los que el traslado al extranjero se realice para buscar trabajo y en los casos de cooperación internacional.

Producida la baja temporal en el programa por cualquiera de las causas señaladas anteriormente, el beneficiario podrá reincorporarse al mismo si cumple los siguientes requisitos⁵⁴:

- a) Si la baja en el programa es por realizar un trabajo por cuenta ajena a tiempo completo, tras el cese en el trabajo se recuperará de oficio la percepción de la renta activa de inserción, sin que sea necesario solicitud del trabajador, siempre que éste figure inscrito como demandante de empleo, lo que implicará la reactivación del compromiso de actividad, y que la Entidad Gestora tenga constancia de la involuntariedad del cese, por tratarse del fin de una relación temporal o por figurar ese cese involuntario en el informe de vida laboral, o, en otro caso, se exigirá su acreditación como situación legal de desempleo.

La recuperación de oficio de la percepción de la renta activa de inserción no se producirá mientras el trabajador no figure inscrito como demandante de empleo. Por ello, la renta de inserción se devenga desde el día siguiente al cese en el trabajo por cuenta ajena si el interesado figura inscrito como demandante de empleo a la fecha de la extinción del contrato o si se inscribe dentro del plazo de los 15 días siguientes a la extinción del contrato de trabajo.

La inscripción como demandante de empleo fuera del plazo señalado conlleva el abono de la renta desde el día de la inscripción como demandante de empleo pero sin descuento de días consumidos por inscripción fuera de plazo.

De existir un número de días que corresponda a las vacaciones anuales retribuidas y no disfrutadas, con anterioridad a la finalización de la relación laboral, la fecha de la recuperación de oficio de la renta se producirá el día siguiente a la finalización del contrato, no difiriendo el nacimiento del derecho a la fecha de finalización de las vacaciones.

- b) En los supuestos de baja temporal en el programa por realización de trabajos por cuenta propia, la reincorporación al mismo precisará la solicitud del interesado en los 15 días siguientes al cese en el trabajo, previa acreditación de la involuntariedad del cese, la ins-

⁵⁴ Art. 9.4 RD 1369/2006.

- cripción como demandante de empleo y la reactivación del compromiso de actividad. La solicitud de reincorporación al programa fuera de plazo de 15 días señalado supondrá la pérdida de tantos días de renta y cotización a la Seguridad Social como medien entre el día siguiente al del cese en el trabajo y el día de la solicitud ⁵⁵.
- c) En el caso de baja temporal por dejar de reunir el requisito de carencia de rentas, el interesado podrá reincorporarse al programa a partir del día siguiente a la solicitud, si acredita que vuelve a reunir el requisito de carencia de rentas individuales o de la unidad familiar dentro del plazo de seis meses desde la fecha de baja en el programa, previa inscripción como demandante de empleo y reactivación del compromiso de actividad en la fecha de solicitud.
 - d) En el supuesto de retorno del extranjero, se producirá la reincorporación al programa cuando el interesado la solicite en los quince días siguientes al retorno, previa inscripción como demandante de empleo, reactivación del compromiso de actividad y acredite que el traslado se debió a la búsqueda de empleo, realización de un trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional. Al igual que en el supuesto contemplado en el apartado b), la solicitud fuera de plazo supondrá la pérdida da de tantos días de renta y cotización a la Seguridad Social como medien entre el día siguiente al retorno y el día de la solicitud.

6.3. Baja definitiva en el programa de renta activa de inserción

Causarán baja definitiva en el programa, los trabajadores incorporados al mismo en los que concurra alguno de los hechos siguientes ⁵⁶:

- a) El incumplimiento de las obligaciones que implique el compromiso de actividad y que se concretan en el plan personal de inserción laboral, salvo causa justificada.
Para la aplicación del cumplimiento del compromiso de actividad, el servicio público de empleo competente deberá tener en cuenta la condición de víctima de violencia de género o doméstica, a efectos de atemperar, en caso necesario, el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del compromiso suscrito.
- b) No comparecer, previo requerimiento, ante el Servicio Público de Empleo Estatal o ante los Servicio Públicos de Empleo, no renovar

⁵⁵ Art. 9.5 RD 1369/2006.

⁵⁶ Art. 9.1 RD 1369/2006.

- la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación correspondiente, o no devolver en plazo a los Servicios Públicos de Empleo del correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas, salvo causa justificada.
- c) Rechazar una oferta de colocación adecuada o la participación en programas de empleo o en acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales, salvo causa justificada.
 - d) Trabajar por cuenta propia o ajena a tiempo completo por un período igual o superior a seis meses.
 - e) Obtener pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo o que, sin serlo, excedan en su cuantía de los límites que se fijan para poder percibir la renta activa de inserción, 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las extraordinarias; así como obtener ayudas sociales como víctima de violencia de género que no puedan participar en programas de empleo.
 - f) Dejar de reunir el requisito de carencia de rentas por período superior a seis meses.
 - g) Acceder a una prestación por desempleo, a un subsidio por desempleo o a la renta agraria.
 - h) El traslado al extranjero, salvo que tenga por objeto la búsqueda o realización de un trabajo, para realizar acciones de perfeccionamiento profesional, o para la cooperación internacional por un período inferior a seis meses.
 - i) Renuncia voluntaria a la renta activa de inserción.
 - j) Obtener o mantener indebidamente la percepción de la renta activa de inserción.
 - k) Agotar el plazo máximo de duración de la renta activa de inserción.

En relación con estas causas de baja, en particular con las tres primeras, referentes a las obligaciones de los beneficiarios, cabe deducir que los beneficiarios de la RAI están bajo la sospecha de fraude, lo que ha llevado a un duro régimen sancionador que contrasta con el trato más benévolo del resto de las prestaciones por desempleo⁵⁷.

Cuando la baja en el programa de renta activa de inserción se derive de incumplimientos o irregularidades en la actuación del beneficiario⁵⁸, la tra-

⁵⁷ Como ha puesto de manifiesto la doctrina, entre otros, ESTEBAN LEGARRETA, R. «La renta activa de inserción», *op. cit.*, págs. 79 y ss; MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.ªR. «El régimen de estabilidad...», *op. cit.*, págs. 143-144.

⁵⁸ Art. 11.4 RD 1369/2006.

mitación de la misma se iniciará con la información sobre tales incumplimientos, cursándose una baja cautelar en el programa, y dándose audiencia al interesado para que, en el plazo de 15 días, formule por escrito las alegaciones que considere oportuno. Transcurrido dicho plazo se adoptará la resolución que corresponda, en los 15 días siguientes.

Los trabajadores que causen baja definitiva podrán volver a ser admitidos cuando reúnan de nuevo los requisitos, lo soliciten y suscriban el compromiso de actividad⁵⁹.

El Servicio Público de Empleo Estatal es competente para resolver sobre las bajas y las reincorporaciones al programa, debiendo comunicarse igualmente sus resoluciones a los Servicios Públicos de Empleo competentes a los efectos que correspondan, en relación con la continuidad, o no, de las acciones de inserción laboral.

7. PRESTACIÓN ECONÓMICA Y COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

7.1. La renta activa de inserción. Cuantía

Los trabajadores, como consecuencia de su admisión y mantenimiento en el programa, tendrán derecho a percibir una prestación económica denominada renta activa de inserción. El nacimiento y el mantenimiento del derecho a la renta activa de inserción conllevan la participación obligatoria del beneficiario en alguna de las acciones de inserción laboral que le sean ofrecidas. Se configura, por tanto, como una contraprestación derivada del compromiso de actividad⁶⁰.

La cuantía de la renta activa de inserción coincide con la del subsidio por desempleo, cuya cuantía es del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en cada momento⁶¹. Desde su implantación en el año 2000, había sido igual al 75% del SMI vigente, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, hasta que el RD 205/2005 recoge de forma expresa la referencia al IPREM como módulo de cálculo de esta prestación, para adaptarla a la reforma operada por el RD Ley 3/2004, de 25 de junio, indicando que la cuantía de la RAI será igual al 80% del IPREM⁶².

⁵⁹ Art. 9.2 RD 1369/2006.

⁶⁰ En este sentido, MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.^a «El carácter dual del contenido...», *op. cit.*, pág. 81.

⁶¹ Art. 4 RD 1369/2006.

⁶² Desde la entrada en vigor del RD Ley 3/2004, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, deben entenderse



No obstante, a diferencia de lo que sucede con algunos supuestos de subsidio de desempleo, en la cuantía de la RAI no se tiene en consideración la situación familiar del beneficiario, lo que es criticable teniendo en cuenta que la situación económica de la unidad familiar puede dar lugar a la exclusión del programa y principalmente porque desde el programa para el año 2001 pueden tener acceso al programa beneficiarios sin responsabilidades familiares⁶³. Al respecto, Molina Navarrete y Vallecillo Gámez señalan que, con ello el Gobierno pone énfasis en su función de incentivo para el retorno a la actividad retribuida y no de protección de otras situaciones de necesidad de personas que están en graves dificultades económicas, con lo que el principio constitucional de suficiencia se resiente notablemente⁶⁴.

7.2. Nacimiento y duración máxima de la RAI

La duración máxima de la percepción de la renta activa de inserción será de once meses, siempre que el trabajador continúe en el programa⁶⁵. Tradicionalmente venía fijada su duración en diez meses y pasó a un máximo de once meses con el RD 205/2005.

El derecho a la percepción de la renta activa de inserción nace a partir del día siguiente a la fecha de solicitud de admisión al programa⁶⁶. En relación con el devengo de la renta se presenta otra de las novedades recogidas por el RD 1369/2006, pues desaparece el plazo de espera de un mes y se generaliza la previsión que hasta el momento estaba reservada para las víctimas de violencia de género.

Desde el primer programa se estableció un período de espera de tres meses, contado desde la fecha de solicitud de incorporación al programa, destinado a iniciar la aplicación de las políticas activas de empleo en él previstas, aunque el RD 945/2003 precisó que las víctimas de violencia doméstica que hayan obtenido del juez una orden de protección iniciarán el devengo de la cuantía de la renta a partir del día siguiente a la fecha de solicitud de admisión al programa. El programa para 2005, manteniendo la ex-

referidas al IPREM las cuantías de las prestaciones por desempleo; entre ellas, expresamente, la cuantía de la renta activa de inserción, establecida en la disposición final 5.ª4 del TRLGSS, que será igual al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento (art. 3.2 RD Ley 3/2004).

⁶³ En este sentido, ESTEBAN LEGARRETA, R. «La renta activa de inserción», *op. cit.*, págs. 62-63.

⁶⁴ MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.ªR. «El régimen de estabilidad...», *op. cit.*, pág. 137.

⁶⁵ Art. 5 RD 1369/2006.

⁶⁶ Arts. 8.2 y 12.1 RD 1369/2006.

cepción anterior, reduce de tres meses a un mes el referido período de espera, con lo que queda asimilado al establecido en el art. 215.1 del TRLGSS para los solicitantes del subsidio por desempleo.

La desaparición del período de espera merece, a nuestro juicio, una valoración positiva, sobre todo teniendo en cuenta las particularidades de los colectivos a los que va dirigido el programa, los cuales no únicamente tienen especiales dificultades para encontrar trabajo, sino que también se encuentran con graves dificultades económicas. Por ello, resultaba necesario garantizar a los beneficiarios del programa, desde su incorporación al mismo, un mínimo de subsistencia como condición previa o complemento necesario de las políticas de inserción laboral ⁶⁷.

El abono de la renta se efectuará por mensualidades de treinta días dentro del mes inmediato siguiente al que corresponde el devengo, a través de la Entidad Financiera que el trabajador determine, previa domiciliación en cuenta, salvo en los casos, debidamente justificados en los que la Entidad Gestora permita el pago en efectivo por la Entidad Financiera.

7.3. Cotización a la Seguridad Social

Otra de las novedades que incorpora el programa recogido en el RD 1369/2006 es la cotización a la Seguridad Social. En efecto, a partir del 6 de diciembre del 2006, durante la percepción de la renta activa de inserción, el Servicio Público de Empleo Estatal viene obligado a cotizar por la contingencia de asistencia sanitaria y, en su caso, protección a la familia, tomándose como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento ⁶⁸. A diferencia de la protección típica de los niveles contributivo y asistencial de protección por desempleo, la ofrecida por los programas anuales de renta activa de inserción no implicaba obligación de cotizar para el Servicio público de Empleo por ninguna contingencia ⁶⁹.

Por tanto, cabe destacar el acercamiento con los otros niveles de desempleo. Sin embargo, no se trata de una novedad relevante, ya que el al-

⁶⁷ Como había puesto de manifiesto la doctrina, entre otros, MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.^a «El carácter dual...», *op. cit.*, pág. 84; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. «El programa de renta...», *op. cit.*, pág. 918.

⁶⁸ Art. 4.3 RD 1369/2006 y art. 218.1 y 4 LGSS

⁶⁹ Exclusión que había sido criticada por la doctrina, entre otros, MOLINA NAVARRETE, C. «Las rentas de inserción...», *op. cit.*, pág. 178; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. «El programa de renta...», *op. cit.*, pág. 917; ESTEBAN LEGARRETA, R. «La renta activa de inserción», *op. cit.*, pág. 71, en el sentido de reforzar la exclusión del sistema a sus beneficiarios, «al negárseles el efecto estético indudable que genera una cierta conexión, aunque sea meramente formal, con el sistema de Seguridad Social».

cance de esta cotización es muy limitado, se reduce a las cotizaciones correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia, y las prestaciones citadas no están sujetas a períodos de carencia, es más, las prestaciones económicas de protección a la familia son de naturaleza no contributiva y la prestación de asistencia sanitaria, tratándose de personas sin recursos económicos, accederán a ella por la vía del D 1088/1989, de 8 de septiembre⁷⁰. Si hubiese sido una mejora real de la acción protectora, la cotización por jubilación, contemplada sólo para los subsidios de mayores de 52 años⁷¹.

7.4. Régimen de compatibilidades e incompatibilidades

La renta activa de inserción es incompatible⁷²:

- a) Con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que superen los límites establecidos como requisito de acceso a la renta de inserción. No se computaran a estos efectos las rentas que provengan de acciones o trabajos compatibles con la percepción de la renta.
- b) Con la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo, o de la renta agraria.
- c) Con las pensiones o prestaciones económicas de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo o que, sin serlo, excedan en su cuantía del límite de ingresos exigido para el acceso a la renta de inserción.

La pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual será compatible con la percepción de la renta activa de inserción, aún cuando después del reconocimiento de aquélla no se hubiera realizado trabajo alguno, computándose como renta el importe de la pensión.

- d) Con la realización simultánea de trabajos por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, sin perjuicio de percibir en estos supuestos la ayuda para incentivar el trabajo prevista en el art. 6.
- e) Con las ayudas sociales que se pudieran reconocer a las víctimas de la violencia de género que no puedan participar en programas de empleo. Ayudas recogidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral con-

⁷⁰ En esta línea, ESTEBAN LEGARRETA, R. «La renta activa de inserción», *op. cit.*, pág. 70., critica el futuro programa estable, hoy recogido en el RD 1369/2006.

⁷¹ Como apuntan, MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.ªR. «El régimen de estabilidad...», *op. cit.*, pág. 125.

⁷² Art. 10.1 RD 1369/2006.

tra la Violencia de Género, y reguladas en el RD 1452/2005 de 2 de diciembre.

La percepción las referidas rentas, prestaciones o ingresos producirá la baja definitiva o temporal en el programa de renta activa de inserción, en los términos antes referidos.

La renta activa de inserción será compatible ⁷³:

- a) Con las becas y ayudas, de cualquier naturaleza, que se pudieran obtener por la asistencia a acciones de formación profesional vinculadas al Plan nacional de formación e inserción profesional.
- b) Con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial. En este caso se deducirá del importe de la renta activa de inserción la parte proporcional al tiempo trabajado y el período de la renta pendiente de percibir mientras se compatibiliza con el trabajo se ampliará en la misma parte proporcional. La nueva regulación, con una redacción más acorde con el contrato a tiempo parcial señala que, la reducción de la cuantía de la renta y la ampliación del período pendiente de percibir será proporcional al tiempo trabajado.

La realización del trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial no supondrá la baja en el programa durante el tiempo en que el trabajo se compatibilice con la percepción de la renta activa de inserción; no obstante, durante ese tiempo no se exigirá el cumplimiento de las obligaciones como demandante de empleo, salvo renovar la demanda de empleo, ni la participación en acciones de inserción laboral.

7.5. Otras ayudas económicas

En el marco del programa de renta activa de inserción se prevén también otras ayudas económicas, en los casos siguientes:

- * Cambio de residencia a las víctimas de violencia de género o doméstica. Las víctimas de la violencia de género o doméstica que se hayan visto obligadas a cambiar de domicilio por esa causa y que acrediten haberlo hecho en los 12 meses anteriores a la solicitud de admisión al programa, o durante su permanencia en el mismo, podrán percibir en un pago único una ayuda suplementaria de cuantía equivalente a tres meses de renta activa de inserción, a partir del día siguiente a aquel en que se solicite, sin que ello reduzca la duración máxima la renta establecida con carácter general. Esta ayu-

⁷³ Art. 10.2 RD 1369/2006.

da se puede percibir una sola vez por cada derecho a la admisión al programa ⁷⁴.

Se trata de una ayuda introducida por primera vez en el programa para el año 2003, y que se mantiene pese a no estar vinculada directamente con el objetivo de la reinserción profesional, sino más bien asistencial; por ello, el RD 1369/2006 la incluye con carácter transitorio en la disposición transitoria 1.ª hasta tanto se establezca una financiación y consignación presupuestaria al margen del sistema de protección por desempleo. La ayuda se prevé tanto para las víctimas de violencia de género como doméstica, a diferencia del programa para el año 2005 que únicamente se refería a la violencia de género., para las víctimas de violencia doméstica.

- * Ayuda para incentivar el trabajo ⁷⁵, introducida como novedad en el programa para 2005. Cuando los trabajadores admitidos al programa realicen un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo por tiempo inferior a seis meses ⁷⁶. La ayuda equivale al 25 por 100 de la cuantía de la renta de durante un máximo de 180 días, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas. La percepción de la ayuda no minorará la duración de la renta activa de inserción y no se aplicará a los contratos de inserción u otros contratos subvencionados por el Servicio Público de Empleo Estatal. Su abono será mensual, por los días que el trabajador figure de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, o por los días efectivos de actividad como trabajador autónomo ⁷⁷.

El Servicio Público de Empleo Estatal es el organismo competente para el reconocimiento, pago, control y gestión de la renta activa de inserción y las otras ayudas económicas previstas en el Programa en los mismos términos fijados para las prestaciones por desempleo.

8. GESTIÓN DEL PROGRAMA DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

La gestión del programa de renta activa de inserción corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal (o al Instituto Social de la Marina, en rela-

⁷⁴ Disposición transitoria 1.ª RD 1369/2006.

⁷⁵ Art. 6 RD 1369/2006.

⁷⁶ El trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo por seis meses o más determina la baja definitiva en el programa de renta activa de inserción, según el 9.1 d) RD 1369/2006.

⁷⁷ Art. 12.4 RD 1369/2006.

ción con los trabajadores desempleados procedentes del Régimen Especial del Mar), que será la entidad competente para reconocer o denegar el derecho a la admisión al programa, resolver las bajas y las reincorporaciones al mismo, así como para conceder las ayudas para incentivar el trabajo y para cambio de residencia de víctima de violencia de género. Asimismo, efectuará el pago de la renta y de las ayudas anteriormente citadas, la cotización a la Seguridad Social, el control de requisitos e incompatibilidades, la exigencia de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, incluidas las compensaciones o descuentos en las prestaciones por desempleo o en la renta activa de inserción de las cantidades indebidamente percibidas por tales conceptos, en los mismos términos establecidos con carácter general para las prestaciones por desempleo ⁷⁸.

Además, el RD 1369/2006 prevé, al igual que sus predecesores, el establecimiento de convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas para desarrollar las actuaciones necesarias para el cumplimiento del programa. Por otra parte, para garantizar la necesaria coordinación se establece que, las CC.AA proporcionarán información al Servicio Público de Empleo 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, así como sobre los incumplimientos de las obligaciones que se hayan detectado, e informarán sobre estos últimos en el momento en que se produzcan. A su vez, el Servicio Público de Empleo proporcionará a las CC.AA información sobre las admisiones, bajas o reincorporaciones al programa en el momento en que se produzcan ⁷⁹.

9. CONCLUSIONES

La norma comentada nos parece muy positiva, ya que estabiliza el régimen jurídico de una figura que amplía la acción protectora por desempleo, y que avanza hacia el objetivo de extender dicha protección a personas en proceso de búsqueda de empleo y en situación real de necesidad, sin exigir la pérdida de un empleo previo. Quizás el rasgo más positivo a destacar de la RAI sea la desvinculación de la protección con una actividad retribuida anterior, presupuesto típico de las situaciones de desempleo protegidas tradicionalmente por nuestro ordenamiento jurídico. De ahí que pueda considerarse como el último nivel o escalón de la protección por desempleo.

⁷⁸ Art. 13.1 RD 1369/2006.

⁷⁹ Art. 14 RD 1369/2006.

Cabe destacar que el programa de renta activa de inserción se presenta como una medida compleja, ideal para hacer frente a la situación de desempleo de los más necesitados. En efecto, el tratamiento idóneo para combatir el desempleo no sólo pasa por facilitar una ayuda económica, sino complementar la misma con medidas adecuadas de inserción laboral que fomenten la capacidad de inserción de los parados, en particular de aquellos cuyas posibilidades de ocupación son menores. Aunque, la protección por desempleo, desde la Ley 31/1984, considera que a los desempleados no sólo hay que posibilitarles una prestación económica, sino que al mismo tiempo se desarrollarán acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación y reconversión profesionales; sin embargo, esta vertiente técnica es mucho más intensa en la RAI, convirtiéndose en el eje central de la propia estructura del programa. La RAI estimula la formación del demandante de empleo y, puede suponer, bien gestionada, una herramienta de indudable valor para la inserción laboral de los colectivos a los que va dirigida, ya que atiende cada situación de necesidad de una forma individualizada, a través de un itinerario personalizado de inserción.

Sin duda, y para terminar, la mejora más significativa que presenta el nuevo Programa es el establecimiento de un régimen jurídico estable para esta singular figura, la Renta Activa de Inserción, que se consolida como prestación del Sistema de Seguridad Social. No obstante, consideramos que, su integración permanente en la acción protectora por desempleo aconseja que, al menos, su regulación básica debiera recogerla una norma con rango legal, es más, debería de integrarse en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social como el resto de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.