

JOSEP MORENO GENÉ

*Profesor TEU de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Lleida*

ANA M.^a ROMERO BURILLO

*Profesora TU de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Lleida*

Extracto:

El Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, que regula para el año 2005 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo ha sido poco ambicioso a la hora de delimitar el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, habiéndose limitado a transponer casi literalmente lo ya previsto en los anteriores programas de renta activa de inserción. La única novedad introducida por dicho programa ha sido la previsión de que los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva puedan ser incorporados al programa siempre que cumplan los requisitos adicionales exigidos por dicha norma. Llama especialmente la atención la escasa incidencia de este programa en la determinación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción si se tienen en cuenta las importantes modificaciones que dicho programa ha introducido en otros aspectos de dicha prestación, como, por ejemplo, la ampliación de la duración máxima de la renta a 11 meses, la reducción del período de espera para iniciar el cobro de la renta de 3 a 1 mes, la previsión de una ayuda para incentivar el trabajo, la simplificación de la tramitación del programa, el régimen de compatibilidades e incompatibilidades, etcétera.

Esta circunstancia pone de manifiesto la voluntad de los poderes públicos de cerrar definitivamente o, al menos, estabilizar el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, introduciendo únicamente algunas mejoras técnicas, pero sin introducir cambios sustanciales que puedan afectar a la propia configuración y/o naturaleza de esta prestación. En consecuencia, una vez estabilizado el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, es el momento adecuado para efectuar una valoración crítica del mismo, que nos permita determinar si satisface las finalidades primarias de esta prestación, a saber: establecer una ayuda a favor de los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. En otros términos, se trata de analizar hasta qué punto la renta activa de inserción constituye una fórmula adecuada y suficiente para garantizar la protección de los diferentes colectivos desfavorecidos, próximos a situaciones de exclusión social e, incluso, próximos a la pobreza que se pueden identificar en nuestra sociedad.

Sumario:

- I. El Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero de 2005. Un paso decisivo hacia la consolidación de la renta activa de inserción.

- II. La evolución del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción en los sucesivos programas: del inicial expansionismo al actual inmovilismo.
 1. El programa de renta activa de inserción para el año 2000. Los primeros beneficiarios.
 2. El programa de renta activa de inserción para el año 2001. Entre la continuidad y la tímida ampliación de los beneficiarios.
 3. El programa de renta activa de inserción para el año 2002. La ampliación de la renta activa de inserción a nuevos colectivos.
 4. El programa de renta activa de inserción para los años 2003 y 2004. El reajuste y estabilización del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción.

- III. Análisis del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción para el año 2005.
 1. Los desempleados de larga duración mayores de 45 años.
 2. Otros colectivos protegidos por la renta activa de inserción: discapacitados, emigrantes retornados y víctimas de violencia de género.
 - 2.1. Los discapacitados.
 - 2.2. Los emigrantes retornados.
 - 2.3. Las víctimas de violencia de género.
 3. Los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva que optan por la renta activa de inserción.

- IV. Valoración del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción: entre la heterogeneidad y la insuficiencia.

I. EL REAL DECRETO 205/2005, DE 25 DE FEBRERO DE 2005. UN PASO DECISIVO HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

La aprobación del Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, a través del cual se regulaba para el año 2000 un programa para la inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad, mayores de 45 años, supuso la incorporación de una nueva prestación en nuestro sistema de protección social: la renta activa de inserción. La exposición de motivos de dicha norma fijaba como objetivos de la misma establecer las bases de un programa de actuación que combinara medidas de fomento del empleo activas con pasivas, procurando tanto la inserción laboral como la ayuda en la situación de desempleo del colectivo de parados de larga duración en situación de mayor necesidad, cuyas posibilidades de inserción laboral eran menores por su edad. De acuerdo con este objetivo, el programa se configuraba a partir de las siguientes acciones dirigidas a los desocupados: a) un itinerario de inserción laboral a partir de un compromiso de actividad, con una tutoría individualizada y con la incorporación de programas de trabajo y/o formación; y, b) una renta, como ayuda económica complementaria a las acciones anteriores.

A partir de este programa inicial de renta activa de inserción, se han aprobado con carácter anual sucesivos programas que han ido dando forma y puliendo las deficiencias e inconvenientes que la puesta en práctica de dichos programas ponía de manifiesto ¹. En este proceso pueden distinguirse diversas etapas en la configuración de la renta activa de inserción: a) una primera fase experimental; b) una fase de consolidación; c) una fase de expansión y, finalmente, d) una fase de estabilización y perfeccionamiento. Precisamente dentro de esta última fase cabe incluir el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, que regula para el año 2005 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar trabajo.

A pesar de que los preámbulos de las diversas normas que han regulado la renta activa de inserción han puesto el énfasis en que la finalidad de estos programas es el establecimiento de una ayuda específica dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, la concreción práctica de quiénes son los destinatarios de estas ayudas ha ido variando a lo largo del tiempo. En este sentido, se ha pasado de la previsión inicial contenida en el programa para el año 2000, que se dirigía exclusivamente a los desempleados de larga duración en situación de necesidad, mayores de 45 años, hasta la configuración actual, que incluye, junto con

¹ En este sentido, a partir del año 2000 se han aprobado diferentes programas de renta activa de inserción, por medio de las siguientes normas: Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, Ley 45/2002, de 12 de diciembre, Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, Real Decreto 3/2004, de 9 de enero y Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero.

este colectivo, inicialmente protegido, a colectivos tan diversos como son los discapacitados, los emigrantes retornados, las víctimas de violencia de género y los beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva que opten por la renta activa de inserción.

En este proceso de configuración del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, el papel del programa para el año 2005 es poco relevante, habiéndose limitado a transponer casi literalmente el ámbito subjetivo ya previsto en los anteriores programas de renta activa de inserción. La única novedad introducida por dicho programa ha sido la previsión de que los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva puedan ser incorporados al programa siempre que cumplan los requisitos adicionales exigidos por dicha norma. Llama especialmente la atención la escasa incidencia de este programa en la determinación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción si se tienen en cuenta las importantes modificaciones que dicho programa ha introducido en otros aspectos de dicha prestación, como, por ejemplo, la ampliación de la duración máxima de la renta a 11 meses, la reducción del período de espera para iniciar el cobro de la renta de 3 a 1 mes, la previsión de una ayuda para incentivar el trabajo, la simplificación de la tramitación del programa, el régimen de compatibilidades e incompatibilidades, etcétera.

Esta circunstancia pone de manifiesto la voluntad de los poderes públicos de cerrar definitivamente o, al menos, estabilizar el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, introduciendo únicamente algunas mejoras técnicas, pero sin introducir cambios sustanciales que puedan afectar a la propia configuración y/o naturaleza de esta prestación. En consecuencia, una vez estabilizado el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, es el momento adecuado para efectuar una valoración crítica del mismo, que nos permita determinar si satisfacen las finalidades primarias de esta prestación, a saber: establecer una ayuda a favor de los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. En otros términos, se trata de analizar hasta qué punto la renta activa de inserción constituye una fórmula adecuada y suficiente para garantizar la protección de los diferentes colectivos desfavorecidos, próximos a situaciones de exclusión social e, incluso, próximos a la pobreza que se pueden identificar en nuestra sociedad ².

II. LA EVOLUCIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN EN LOS SUCESIVOS PROGRAMAS: DEL INICIAL EXPANSIONISMO AL ACTUAL INMOVILISMO

Los requisitos subjetivos que han de cumplirse para tener acceso a la renta activa de inserción han sido, sin lugar a dudas, el ámbito que ha experimentado una mayor evolución en los diferentes programas aprobados hasta la actualidad. Los cambios experimentados en este ámbito no responden a simples ajustes, sino que en muchas ocasiones estos cambios han supuesto una auténtica transfor-

² Sobre los procesos de exclusión, su génesis y las políticas sociolaborales previstas en relación con este fenómeno, *vid.* ALEMÁN PÁEZ, F.: «Grupos vulnerables. Procesos de formación y políticas sociolaborales». *Documentación Laboral*, núm. 71/2005, págs. 71 a 106.

mación de la propia naturaleza de esta prestación. Este cambio de configuración de la renta activa de inserción ha supuesto que si bien inicialmente nos encontrábamos ante lo que parecía ser un tercer nivel de protección por desempleo, en la actualidad nos encontramos ante una figura más cercana a una verdadera renta de inserción.

Dada la trascendencia de estos cambios y de las conclusiones que se pueden extraer de la evolución del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, con carácter previo al análisis del programa correspondiente al año 2005, realizaremos una breve referencia a la evolución que han sufrido estos requisitos subjetivos en los programas precedentes. Del análisis de los mismos, ya podemos avanzar, que se ha producido una paulatina ampliación del ámbito subjetivo de dicha prestación, aunque el mismo sigue siendo insuficiente, sin que en ningún caso se pueda hablar en la actualidad de un acceso universal a esta prestación, ni tan siquiera, de su generalización.

1. El programa de renta activa de inserción para el año 2000. Los primeros beneficiarios.

El Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, que constituye el primer antecedente de la renta activa de inserción, preveía en su artículo 2 los requisitos que tenían que cumplir los posibles beneficiarios de este programa, desarrollando lo que se adelantaba en la propia denominación de la norma, que se dirigía a los trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad, mayores de 45 años. El citado precepto establecía que podrían ser beneficiarios de dicho programa los trabajadores desempleados que a 31 de diciembre de 1999 reunieran los siguientes requisitos: a) tener cumplida la edad de 45 años; b) ser parados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante 12 o más meses; c) haber extinguido la prestación por desempleo del nivel contributivo y/o asistencial y continuar en paro sin derecho a la protección por la citada contingencia; y d) tener responsabilidades familiares, entendiéndose por tales tener a su cargo al cónyuge, hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta, de cualquier naturaleza, del cómputo de la unidad familiar así constituida, incluido el desempleado, dividida por el número de miembros que la compusieran, no superara el 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (en adelante SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Como se deduce de la propia lectura de este precepto se observa que el ámbito subjetivo de este programa era incluso más limitado del que en un primer momento se podía extraer del enunciado de la norma, ya que no se protegía a todos los trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años en situación de necesidad, sino que, por el contrario, se establecían importantes límites complementarios. En primer lugar, fiel a la tradición de la protección por desempleo, se exigía haber agotado la protección por desempleo del nivel contributivo y/o asistencial. La incorporación de este requisito impedía que este programa fuera un instrumento verdaderamente eficaz de lucha contra los procesos de exclusión social, en tanto que difícilmente las personas excluidas socialmente habrían podido disfrutar previamente de la protección por desempleo, al no haber podido acceder tampoco con anterioridad al mercado de trabajo. Una vez más, se ponía de manifiesto que este programa iba más dirigido a los trabajadores precarios, que entraran y salieran sucesivamente del mercado de trabajo, siendo beneficiarios, por tanto, de los diversos niveles de protección por desem-

pleo y ahora también de esta nueva prestación, que a los auténticos excluidos sociales, que prácticamente nunca habrían podido incorporarse al mercado de trabajo y, por tanto, no habrían podido acceder previamente a ningún nivel de protección por desempleo ni ahora tampoco a la nueva prestación. En definitiva, esta exigencia venía a mantener injustificadamente, si se atiende a la finalidad que la misma perseguía, una cierta dosis de contributividad, lo cual, por otra parte, siempre ha caracterizado a la protección por desempleo.

En segundo lugar, se exigía tener responsabilidades familiares³. Este requisito suponía la necesidad de atender no sólo a la grave situación de exclusión del mundo laboral que sufrían estos sujetos, sino que además era necesario que los mismos tuvieran familiares a su cargo, cuyos ingresos no superasen el 75 por 100 del SMI, hasta el punto que la desaparición de estas cargas familiares ocasionaba la imposibilidad de acceder a esta prestación o, en su caso, suponía la baja definitiva del programa. Esta exigencia adicional resultaba excesiva, ya que la propia expulsión del mercado laboral, con el posterior agotamiento de cualquier protección por desempleo ya debe ser valorada como causa suficiente para justificar la protección a través de una renta activa de inserción⁴.

En conclusión, estas dos exigencias adicionales comportaron que el ámbito subjetivo de este programa tuviera un carácter limitadísimo, como su aplicación práctica puso de manifiesto, siendo muy pocos los sujetos beneficiados por el mismo. En este sentido, su funcionamiento, en términos de solicitudes formuladas y situación de los trabajadores incorporados, permitió constatar que la incidencia de este programa fue muy inferior a las expectativas iniciales. A título de ejemplo se puede indicar que en el año 2000 se formalizaron 25.358 solicitudes, de las que 16.389 fueron aprobadas y 8.969 denegadas. Todavía fueron, sin embargo, más decepcionantes los datos sobre el éxito de inserción de este programa⁵. En todo caso, todo parecía suponer que este relativo fracaso del programa podía deberse a la precipitación de su puesta en marcha, así como a la novedad que suponía en el sistema de protección social vigente hasta el momento.

2. El programa de renta activa de inserción para el año 2001. Entre la continuidad y la tímida ampliación de los beneficiarios.

La primera ampliación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción se llevó a cabo a través del Real Decreto 781/2001, de 6 de julio. El artículo 2 de esta norma pasó a establecer que podían ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados que, en la fecha de la solicitud

³ Al haberse suprimido posteriormente este requisito no será objeto de estudio. Para un análisis del mismo, *vid.* BLANCO MARTÍN, J.M.: «La renta activa de inserción: ¿Un nuevo subsidio de desempleo? Comentario al Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero». *Información Laboral*, núm. 13/2000, pág. 7.

⁴ 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. Comentario al Real Decreto 781/2001, de 6 de julio». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 224/2001, pág. 117.

⁵ Para un estudio cuantitativo y cualitativo sobre los resultados de este programa, *vid.* GABINETE DE ESTUDIOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: «El programa de renta activa de inserción 2002». *Observatorio de Relaciones Industriales*, núm. 51-V/2002.

de incorporación, reunieran los siguientes requisitos: a) tener cumplida la edad de 45 años; b) ser desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante 12 o más meses; c) haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial y no tener derecho a protección por dicha contingencia; d) falta de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias; y, e) no haber cumplido la edad ordinaria exigida en cada caso para tener derecho a la pensión contributiva de jubilación, excepto que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para acceder a la misma. Junto con estos beneficiarios, el programa de renta activa de inserción para el año 2001 también incluyó a los trabajadores desempleados que además de cumplir con la edad de 45 años, la falta de rentas y no haber cumplido la edad ordinaria de jubilación, se encontraran inscritos en la oficina de empleo durante 24 o más meses sin derecho a la protección por desempleo ⁶.

A pesar del carácter aparentemente continuista de este programa de renta activa de inserción en relación con el programa anterior, fueron diversas e importantes las novedades introducidas por el mismo: en primer lugar, se suprimió la criticada exigencia de tener responsabilidades familiares; en segundo lugar, se incorporó un límite de edad máxima en cuanto a los sujetos que podían beneficiarse de esta prestación; y, finalmente, se abrió el paso a la posibilidad de acceder a la renta activa sin haber agotado previamente una prestación o subsidio por desempleo.

En relación a la supresión de la exigencia de cargas familiares del beneficiario, ya hemos manifestado la incoherencia que supone vincular la protección dispensada por esta prestación 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 ⁷. La eliminación de la exigencia de las responsabilidades familiares comportó por primera vez la consideración de esta situación como merecedora por sí misma de protección. En todo caso, se siguió manteniendo la exigencia, compartida con el nivel asistencial de la protección por desempleo, de la falta de recursos económicos del beneficiario, fijada en el 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Esta exigencia, que se ha mantenido hasta la actualidad, configura esta prestación como una última red de protección para todas aquellas situaciones que se encuentran en el entorno de la pobreza y/o la exclusión social.

La segunda novedad que introdujo el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, a la que hemos hecho referencia, no puede considerarse, sin embargo, como una verdadera novedad, ya que si bien el anterior programa no contemplaba de forma expresa como requisito el no haber cumplido la edad ordinaria para acceder a la pensión contributiva de jubilación, sí que se incluía dicha circunstancia

⁶ Vid. sobre el cómputo de este período STSJ de Cataluña de 8 de enero de 2004 (AS 1642) y STSJ de Andalucía (Granada) de 25 de marzo de 2003 (JUR 137382).

⁷ ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución». *Temas Laborales*, núm. 74/2004, pág. 48, entiende que la eliminación de las cargas familiares, fundamental para acceder al programa de renta activa de inserción del año 2000, ha aproximado la renta activa de inserción a las rentas autonómicas y la ha alejado del subsidio de la Seguridad Social, en el que en algunos casos, este factor es considerado a los efectos de la duración y del acceso al mismo.

entre las causas de baja definitiva del programa. En todo caso, la mención expresa de este requisito pone de manifiesto el carácter subsidiario de la renta activa de inserción respecto a la protección por jubilación.

Finalmente, más importancia tiene, desde la vertiente de la propia naturaleza de esta prestación, la tímida posibilidad, que por primera vez se introdujo en el programa para el año 2001, de poder acceder a la renta activa de inserción sin haber agotado previamente la protección por desempleo contributiva o asistencial. En este sentido, se previó que también pudieran acceder a esta prestación aquellos desempleados inscritos en las oficinas de empleo ininterrumpidamente durante 24 o más meses sin derecho a la protección por desempleo, sin hacerse mención, a si estos desempleados habían visto extinguida su prestación, o si los mismos no la habían disfrutado previamente ⁸.

Si bien, inicialmente, era loable esta ampliación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, que se alejaba de la protección por desempleo y la liberaba de los restos de contributividad que inicialmente la habían acompañado, resultaba criticable la larga duración del requisito de inscripción como demandante de empleo exigida para tener acceso a la renta activa de inserción por esta vía ⁹. Parecía excesivamente rigurosa la exigencia de un período de 24 meses de inscripción en la oficina de empleo, sobre todo si se tenía en cuenta la edad y la falta de recursos económicos de los posibles beneficiarios de esta prestación. No parece, en definitiva, que mantener en estado de exclusión a una persona durante dos años pudiera ayudar de ninguna manera a la función de inclusión sociolaboral perseguida con esta prestación. Probablemente, transcurridos estos dos años, la situación del hipotético beneficiario habría empeorado irremisiblemente, de manera que ya no nos encontraríamos ante un problema de inserción profesional, sino ante un verdadero problema de inserción social mucho más difícil de resolver ¹⁰.

A pesar de la tímida ampliación del ámbito subjetivo llevada a cabo en el programa del 2001, el posterior desarrollo práctico del mismo, aunque supuso una ampliación respecto al programa del año 2000, también se pudo seguir calificando como insuficiente e insatisfactorio. Así, por ejemplo, del total de solicitudes formalizadas el año 2001 –84.476–, fueron aprobadas 70.629 y denegadas 12.139. En todo caso, hay que indicar que desde un punto de vista presupuestario en el año 2001 casi se triplicó el gasto por renta activa de inserción en relación al año 2000, si bien este resultado siguió siendo muy pobre en comparación con las perspectivas que se habían generado ¹¹. Este nuevo rela-

⁸ En esta dirección, la STSJ de Aragón de 17 de junio de 2002 (JUR 202474) ponía de manifiesto que por esta vía se ampliaba la exigencia temporal de estar inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo, pero se prescindía de la necesidad de haber extinguido la prestación o el subsidio por desempleo, exigencia que «si se hubiera considerado constitutiva del derecho a la renta activa de inserción, debería haberse reiterado, al igual que los otros presupuestos que sí se mantienen en su integridad».

⁹ Vid. una crítica de este requisito en DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: «La renta activa de inserción...», cit. pág. 117 y MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activas de inserción": un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema». *Relaciones Laborales*, vol. I/2003, pág. 444.

¹⁰ Vid. diversos supuestos de denegación de acceso a la renta activa de inserción por incumplimiento de este requisito en STSJ de Andalucía (Granada) de 10 de diciembre de 2003 (AS 4209) y STSJ de Madrid de 5 de junio de 2003 (JUR 246946).

¹¹ Para un estudio cuantitativo y cualitativo sobre los resultados de este programa, vid. GABINETE DE ESTUDIOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: «El programa...», cit.

tivo fracaso del programa de renta activa de inserción para el año 2001 ya no podía seguir imputándose únicamente a su novedad o falta de antecedentes, sino que cabía pensar que existían algunos errores o insuficiencias en relación a su planificación y gestión.

3. El programa de renta activa de inserción para el año 2002. La ampliación de la renta activa de inserción a nuevos colectivos.

La ampliación más importante del ámbito subjetivo que ha tenido lugar en el proceso evolutivo de las rentas activas de inserción se ha producido, sin ningún género de dudas, con la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2002, posteriormente convalidado e, incluso, ampliado por la Ley 45/2002. En esta norma se perfiló casi de forma definitiva el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, que con pocas modificaciones ha continuado vigente hasta nuestros días.

El artículo 2 de la Ley 45/2002 vino a identificar tres vías de acceso a la renta activa de inserción. En primer lugar, continuando con la tradición de anteriores programas, podían ser beneficiarios los trabajadores desempleados menores de 65 años que en la fecha de la solicitud reunieran los siguientes requisitos: a) ser mayor de 45 años; b) ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses; c) no tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo; y, d) no tener rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, si bien, aunque el solicitante no dispusiera de estas rentas, si tenía cónyuge, o hijos menores de 26 años, o mayores discapacitados o menores acogidos, únicamente se entendía cumplido este requisito cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la compusieran, no superara el 75 por 100 del SMI excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Una segunda y novedosa vía de acceso a la renta activa de inserción introducida por este programa consistía en la posibilidad de que también pudieran ser beneficiarios aquellos desempleados que en la fecha de solicitud de incorporación reunieran los siguientes requisitos: a) acreditar la condición de persona con minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 o tener reconocida una incapacidad que supusiera una disminución en su capacidad laboral del porcentaje antes mencionado, siempre que también se reunieran todos los requisitos exigidos para la primera vía de acceso mencionada, con la única excepción de ser mayor de 45 años; b) ser trabajador emigrante que habiendo retornado del extranjero, hubiera trabajado como mínimo 6 meses en el extranjero, siempre que él mismo reuniera los requisitos de la primera vía de acceso mencionada, excepto la inscripción ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses; y, c) tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia doméstica por parte de algún miembro de la unidad familiar de convivencia y estar inscrito como demandante de trabajo, siempre que se reunieran los requisitos exigidos en la primera vía de acceso, excepto el ser mayor de 45 años y estar inscrito como desempleado en la oficina de empleo ininterrumpidamente 12 meses o más.

Finalmente, una tercera vía de acceso a la renta activa de inserción, incorporada durante el trámite de convalidación del Real Decreto-Ley 5/2002 y, por tanto, recogida en la Ley 45/2002, consistía en la posibilidad de que también fueran beneficiarios de este programa los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, que en la fecha de solicitud de incorporación reunieran los siguientes requisitos: a) estar inscritos como demandantes de empleo y reunir los requisitos exigidos en la primera vía de acceso, excepto ser mayores de 45 años y permanecer inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo 12 o más meses; b) reunir los requisitos recogidos en el apartado 2.1 párrafos a), b), c) y e) del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el cual se regula el subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, y no tener derecho al subsidio previsto en el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por no haber sido beneficiarios del mismo en alguno de los tres años naturales inmediatamente anteriores a la solicitud; y, c) haber estado inscritos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y en situación de alta o alta asimilada, con carácter ininterrumpido en los 12 meses naturales inmediatamente anteriores.

En cuanto a la primera vía mencionada, se mantenían las características básicas que habían caracterizado los anteriores programas de renta activa de inserción, si bien, se introdujeron algunas modificaciones que debían tenerse en cuenta. En primer lugar, se precisó el requisito anterior de no tener cumplida la edad ordinaria exigida para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, estableciéndose de forma expresa que únicamente podían ser beneficiarios de la renta activa de inserción los menores de 65 años.

En segundo lugar, después de los primeros tímidos pasos que se habían dado con el programa del año 2001, el programa para el año 2002 suprimió definitivamente el requisito de que el solicitante hubiera visto extinguida la prestación por desempleo en el nivel contributivo y/o asistencial por desempleo. Siendo a partir de este momento suficiente con no tener derecho a ninguna prestación o subsidio por desempleo, sin especificarse si ello era porque se hubiera agotado la prestación o el subsidio por desempleo previamente disfrutado o porque nunca se hubiera tenido derecho a las mismas con anterioridad. Se eliminó de este modo la desmesurada exigencia contenida en el programa del año 2001, según la cual para poder acceder a la renta activa de inserción sin haber agotado previamente la protección por desempleo, ya fuera en el nivel contributivo o asistencial, se tenía que haber permanecido inscrito como demandante de empleo de manera ininterrumpida durante 24 o más meses. A partir de este programa pasó a exigirse únicamente para estos supuestos el requisito general para ser beneficiario de la renta activa de inserción de estar inscrito ininterrumpidamente como demandante de empleo durante 12 o más meses.

Finalmente, a pesar de mantenerse el requisito de la carencia de rentas superiores en cómputo mensual en el 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, se alteró el concepto de rentas computables y se pasó a tomar en consideración la suma de las rentas de la unidad familiar. De esta manera, se precisó que aunque el solicitante no dispusiera de estas rentas, si tenía cónyuge o hijos menores de 26 años o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entendería cumplido este requisito cuando la suma de las rentas de todos los miembros de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la compusieran no superara el 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Juntamente con las novedades introducidas en la primera vía de acceso a la renta activa de inserción, las otras dos vías constituyeron una total novedad en relación con los anteriores programas. En primer lugar, con este programa pasaron a tener acceso a la renta activa de inserción aquellos parados de cualquier edad que fueran discapacitados, emigrantes retornados o víctimas de violencia doméstica. Con la extensión de la renta activa de inserción a estos colectivos se dio un paso decisivo para la consecución de la finalidad perseguida desde su inicio por los sucesivos programas de renta activa de inserción, es decir, la protección de todos aquellos desempleados que tuvieran especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo. Si bien, históricamente, estas dificultades se habían asignado, prácticamente en exclusiva, a los desempleados mayores de 45 años de larga duración, a partir del programa de renta activa de inserción para el año 2002, también pasaron a extenderse a otros colectivos que con independencia de la edad, por su situación personal y/o social, compartían las mismas necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo.

En todo caso, esta ampliación no se produjo de una forma genérica sino que nuevamente se realizó de una manera selectiva, probablemente atendiendo no únicamente a los datos objetivos, sino también al factor moda que acompañaba a cada una de las situaciones que a partir de este programa pasaron a ser protegidas: discapacitados, emigrantes retornados y víctimas de violencia doméstica. En cualquier caso, la ampliación de la renta activa de inserción a estos otros colectivos implicó un cierto reconocimiento del carácter multidimensional y relativo del fenómeno de exclusión laboral y social, tratándose con esta medida de abrazar nuevas formas de marginación bajo la protección social¹². En la medida en que esta ampliación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción se ha mantenido hasta la actualidad, no analizaremos en este momento cada uno de estos colectivos, sino que lo haremos al estudiar el programa de renta activa de inserción vigente en estos momentos.

Finalmente, el programa de renta activa de inserción para el año 2002 también extendió la acción protectora de esta prestación a determinados trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que cumplieran los requisitos antes mencionados. Esta ampliación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción se debió a la toma de conciencia del legislador de las enormes dificultades que para este colectivo suponía poder acceder al nivel contributivo de la protección por desempleo tal y como había quedado regulado por el Real Decreto-Ley 5/2002 y, posteriormente, por la Ley 45/2002. En otros términos, a través de la Ley 45/2002, se decidió incluir al colectivo de desempleados agrarios que no pudieran incorporarse al subsidio agrario como consecuencia de la aplicación de la reforma del mismo llevada a cabo el año 2002¹³.

A pesar de esta finalidad y sin poder entrar en el análisis de la problemática específica de este colectivo, sí que se puede concluir que esta compensación que se pretendía llevar a cabo no era absoluta, ya fuera porque se imponían a los beneficiarios nuevas cargas –el compromiso de actividad, la

¹² FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa de inserción para el año 2000 (Comentario a la disposición adicional 1.ª del Real Decreto 5/2002, de 24 de mayo)». *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 114/2002, pág. 904. En la misma dirección de vincular renta activa de inserción y riesgo de marginación y exclusión social, *vid.* CRISTÓBAL RONCERO, R.: «Los programas específicos de empleo» en SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M.: *La reforma del despido y del desempleo. Análisis del Real Decreto-Ley 5/2002*. Ed. Laborum. Murcia, 2002, págs. 251 y 252.

¹³ CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Protección por el desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003». *Aranzadi Social*, vol. V/2003, pág. 198.

obligación de realizar trabajos compatibles con la percepción de la renta—, las cuales no se imponían anteriormente a los beneficiarios del subsidio por desempleo agrario, o bien, porque su cobertura resultaba menor —inicio de la prestación, duración, cuantía, etcétera¹⁴. Con independencia de estas deficiencias, resultaba criticable la utilización de la renta activa de inserción como una vía para dar salida a los colectivos expulsados de otras prestaciones, no sólo porque esto ponía de manifiesto que se había producido una restricción previa en las citadas prestaciones, sino fundamentalmente porque estos colectivos no tenían por qué ajustarse a las especificidades de la renta activa de inserción, derivadas de su naturaleza y finalidades, lo que podía provocar graves disfunciones en esta prestación. Así, por ejemplo, podían no tener plena utilidad las medidas de acompañamiento previstas en la renta activa de inserción cuando iban dirigidas a antiguos beneficiarios del subsidio de desempleo agrario. La misma crítica se podría realizar también en relación a la inclusión a la que se ha hecho mención anteriormente de los emigrantes retornados, los cuales también aterrizaron en la renta activa de inserción después de la reforma sufrida por el subsidio por desempleo de los emigrantes retornados¹⁵.

4. El programa de renta activa de inserción para los años 2003 y 2004. El reajuste y estabilización del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción.

Los programas de renta activa de inserción para el año 2003 —RD 945/2003, de 18 de julio— y para el año 2004 —RD 3/2004, de 9 de enero— no introdujeron novedades importantes en relación al ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, sino que se limitaron a matizar algunas cuestiones referidas a los diferentes colectivos ya incluidos con anterioridad por el programa del año 2002.

En esta dirección, la principal novedad que se introdujo fue la supresión como posibles beneficiarios de la renta activa de inserción de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario. En consecuencia, la presencia de este colectivo entre los beneficiarios de la renta activa de inserción tuvo una vida muy breve, limitada únicamente al programa del año 2002. Esta exclusión, sin duda, se debió a la aprobación de una especie de renta activa de inserción adaptada al medio rural, es decir, la renta agraria de inserción, regulada por el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril¹⁶. Fruto de la aparición de la renta agraria, se incluyó en el artículo 2 c) del Real Decreto 945/2003, como requisito para ser beneficiario de la renta activa de inserción, el no tener derecho a la renta agraria.

De conformidad con lo indicado anteriormente, la salida de los trabajadores agrarios de la renta activa de inserción fue valorada muy positivamente al considerarse que la especificidad y el volumen de los beneficiarios de este colectivo hacían necesario un tratamiento adaptado, sin que fuera conveniente la mezcla que se estaba produciendo entre los problemas de trabajo y paro rural

¹⁴ Un estudio comparativo entre el subsidio por desempleo agrario y la renta activa de inserción en RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones adicionales». *Documentación Laboral*, núm. 67/2003, págs. 175 y 176.

¹⁵ ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación...», cit. págs. 49 y 50.

¹⁶ *Vid.* sobre el ámbito subjetivo de la renta agraria de inserción, artículo 2 del Real Decreto 426/2003, de 11 de abril.

en una determinada zona del territorio español, con la problemática genérica –especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo–, que tradicionalmente había caracterizado a los beneficiarios de la renta activa de inserción ¹⁷.

Menos trascendencia tuvieron las precisiones que se realizaron en relación con los colectivos que habían sido objeto de inclusión en el programa de renta activa para el año 2002. En primer lugar, se especificó de forma expresa que en el caso de personas con discapacidad, emigrantes retornados y víctimas de violencia doméstica, los beneficiarios tenían que ser menores de 65 años en la fecha de la solicitud. En segundo lugar, en relación con los emigrantes retornados, se precisó que los mismos tenían que haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud. Y, finalmente, en relación a las víctimas de violencia doméstica, pasaron a contemplarse como posibles beneficiarios, únicamente a aquellos que tuvieran acreditada la condición de víctima de violencia doméstica, desapareciendo la anterior previsión de que la condición de víctima la tuviera acreditada algún miembro de la unidad familiar de convivencia.

Los resultados prácticos obtenidos durante la vigencia de estos programas permiten hablar de una cierta consolidación de esta prestación, pero de una forma muy contenida. En este sentido, si bien durante el año 2004 el número de personas admitidas al programa de renta activa de inserción fue de 56.422, frente a las 36.230 del año anterior, lo que supone un incremento de casi el 56 por 100, debe recordarse que las previsiones realizadas por el Gobierno al prorrogar el programa de renta activa de inserción del año 2003, habían sido más optimistas, en tanto que se consideraba que el número de potenciales beneficiarios durante el programa para el año 2004 podía ser aproximadamente de 67.000 personas. Por colectivos destacan en número los 45.481 parados de larga duración acogidos en el programa para el año 2004, respecto a los 28.017 del año 2003. El número de mujeres víctimas de violencia doméstica admitidas el año 2004 ascendió a 5.533, más del doble del ejercicio anterior que fueron 2.030. Y, finalmente, las personas con discapacidad que se beneficiaron de la renta el año 2004 fueron 5.021, prácticamente el doble que al año 2003, año en el que se acogieron 2.559 personas ¹⁸.

En este contexto, el programa de renta activa de inserción para el año 2005, regulado en el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, no ha incidido especialmente en la determinación del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, limitándose casi a transponer literalmente el ámbito subjetivo ya previsto en los anteriores programas para los años 2003 y 2004. La principal modificación que se introduce en el programa actual de renta activa de inserción es la previsión de que los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva puedan ser incorporados al programa si reúnen, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos para ser beneficiarios de la renta activa de inserción, excepto la falta de rentas como consecuencia de la percepción de la pensión, siempre que se acredite que dejarán de percibirla, a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspen-

¹⁷ Esta opinión es también compartida por ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación...», cit. pág. 50.

¹⁸ Estos datos pueden consultarse en www.sistemared.com/article/articleview/122/1/2. Última visita 11 de marzo de 2005. En relación al colectivo de personas con discapacidad *vid.*, también, www.discapnet.es. Última visita 11 de marzo de 2005.

sión de la pensión a partir de la fecha en que se inicie el pago de la renta activa de inserción. Con esta previsión, se permite que los beneficiarios de las pensiones de invalidez no contributiva puedan optar por acceder a la renta activa de inserción, lo cual entre otras ventajas ha de favorecer en mayor medida que la pensión de invalidez el retorno del beneficiario al mercado laboral.

Juntamente con esta modificación de fondo sobre el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, se ha introducido una modificación de carácter formal, al haberse sustituido la expresión de «violencia doméstica» por la de «violencia de género». Con toda probabilidad esta modificación tiene como finalidad adecuar los términos utilizados a la terminología generalmente empleada para referirse a este fenómeno, como por ejemplo sucede con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Por lo que se refiere al desarrollo práctico del programa de renta activa de inserción para el año 2005, las previsiones del Gobierno cifran en 71.000 los posibles participantes que se podrán beneficiar del mismo ¹⁹. Esta cifra sumada a las de los programas anteriores supone que en los seis programas de renta activa de inserción que se han aprobado hasta el momento se superará el número de 250.000 personas beneficiadas de los mismos.

III. ANÁLISIS DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN PARA EL AÑO 2005

El ámbito subjetivo de la actual renta activa de inserción, tal y como ha quedado configurada después de la intensa evolución normativa que ha sufrido esta materia, responde básicamente a las mismas finalidades que en su momento impulsaron el primer programa de renta activa de inserción, si bien, la materialización práctica de estas finalidades da mejor cumplimiento a las mismas. En consecuencia, sigue siendo la protección de los colectivos desfavorecidos, próximos a las situaciones de exclusión social e, incluso, próximos a la pobreza, la que determina el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción actual ²⁰. Ahora bien, como ya se pondrá de manifiesto en su momento, no toda situación de exclusión social y/o de pobreza encuentra cobertura en esta prestación. De manera que si bien se puede afirmar con una relativa certeza que todos los colectivos protegidos actualmente por la renta activa de inserción se encuentran en situaciones próximas a la exclusión social y/o pobreza, no todos los colectivos que se encuentran en estas situaciones reciben la protección que sería necesaria por parte de la renta activa de inserción. Seguidamente pasaremos a analizar, por tanto, los colectivos protegidos por la renta activa de inserción, desde la citada perspectiva de su exclusión social.

¹⁹ Vid. www.sistemared.com/article/articleview/122/1/2. Última visita 11 de marzo de 2005.

²⁰ La evolución del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción pone de manifiesto el reconocimiento del carácter multidimensional y relativo del fenómeno de la exclusión social y de la heterogeneidad de causas que pueden llevar a una situación de exclusión laboral y social. Vid. FERNÁNDEZ AVILÉS, «El programa de renta activa...», cit. pág. 904.

1. Los desempleados de larga duración mayores de 45 años.

El primer colectivo al cual va dirigida la protección dispensada por la renta activa de inserción se corresponde esencialmente con el primer colectivo que ya en el año 2000 motivó la aparición de esta nueva medida de protección social, es decir, los trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad, mayores de 45 años. No hay duda que los parados mayores de 45 años de larga duración han constituido en los últimos años una de las principales víctimas de un mercado de trabajo cada vez más precario y a veces excluyente, no en vano, como muy acertadamente se ha puesto de manifiesto, en tanto que para los jóvenes desempleados supone básicamente un problema de inserción y para las mujeres un problema de segregación, cuando nos referimos a los parados mayores de 45 años se presenta un auténtico riesgo de exclusión social. Ante los nuevos modelos de gestión de la fuerza de trabajo, del desánimo después de una larga trayectoria laboral truncada, las dificultades de readaptación a un nuevo puesto de trabajo y la espera resignada para poder acceder al estatuto de prejubilado, sitúan a este colectivo como el epicentro del paro de exclusión²¹. En este sentido, todo el mundo conoce situaciones donde un trabajador después de haber dedicado muchos años de su vida a una empresa, es no siempre de manera justificada «expulsado» de la misma adentrándose en el difícil y complejo mundo del paro con muy pocas garantías de rehacer su propia trayectoria laboral e integrarse nuevamente en el mercado de trabajo, como lo prueba el hecho de que aproximadamente el 75 por 100 de los desempleados mayores de 45 años de larga duración prolonguen su situación durante más de dos años.

Los estudios realizados sobre el alcance cuantitativo de este colectivo han puesto de manifiesto que el mismo ha sufrido un constante proceso de crecimiento. Las reconversiones industriales iniciadas en los años 70 incrementaron espectacularmente el número de parados comprendidos en estas edades. Entre los años 1980 y 1985, su número se multiplica por cuatro pasando de 53.000 a 200.000, lo que comportó que se dotase a estos colectivos de una identidad propia y específica diferenciada de otros tradicionales colectivos de desempleados –jóvenes y mujeres–. Después de una ligera disminución durante la segunda mitad de la década de los 80, este colectivo va a alcanzar su nivel más alto durante los últimos años de la década de los 90, habiendo disminuido posteriormente situándose en la actualidad en torno a los 110.000²². En definitiva, si algún colectivo necesita y depende en la actualidad de la protección social dispensada por las rentas activas de inserción es sin duda la de los parados de larga duración, mayores de 45 años. Esta realidad se pone claramente de manifiesto si se analizan los datos estadísticos sobre los beneficiarios de la renta activa de inserción, así, por ejemplo, si tomamos los datos del año 2004, se observa que de los 56.422 beneficiarios de la renta activa de inserción, 45.481 eran desempleados de la larga duración²³.

A pesar del enunciado genérico al que hemos hecho referencia de desempleados de larga duración mayores de 45 años, ya desde el primer momento, el mismo no ha sido totalmente cierto, ya que nunca se ha protegido a través de esta prestación a todo el colectivo, sino únicamente a una parte

²¹ SANTOS ORTEGA, A.; MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R.: *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004, págs. 82 y 83.

²² *Ibid.*

²³ Estos datos se pueden consultar en www.sistemared/article/articleview/122/1/2. Última visita 11 de marzo de 2005.

del mismo que cumple con una serie de condiciones ²⁴. En concreto, para el programa del año 2005, únicamente podrán ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados menores de 65 años que, en la fecha de solicitud de incorporación al programa, cumplan los siguientes requisitos: a) ser mayor de 45 años; b) ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como empleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses; c) no tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria; y, d) no tener rentas de ninguna naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Como se desprende de la enumeración de estos requisitos adicionales, la consideración de desempleado de larga duración se reserva únicamente para aquellos desempleados que se encuentran en situación de paro ininterrumpidamente durante como mínimo 12 meses ²⁵. A pesar de ser éste el módulo temporal que tradicionalmente se ha empleado para identificar el paro de larga duración, creemos que se debería adoptar un criterio más flexible y homogéneo con la nueva concepción de paro de larga duración que durante los últimos años se recoge en diversas medidas de fomento del empleo, así por ejemplo, se puede formalizar un contrato de la modalidad de fomento de la contratación indefinida con aquellos desempleados que lleven como mínimo 6 meses inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo como demandantes de empleo (disp. adic. primera de la L 12/2001) o, igualmente, se puede acceder a bonificaciones de la Seguridad Social cuando se contrata a trabajadores desempleados parados durante el mismo período de tiempo (disp. adic. 47 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005). La reducción de este plazo a 6 meses no únicamente serviría para dotar de coherencia al sistema, sino que además permitiría evitar algunas situaciones en las que el transcurso de un año puede llevar de un simple problema de inserción laboral a un problema más profundo de exclusión social.

La exigencia de falta de rentas y la exigencia de no tener acceso a ninguna prestación o subsidio por desempleo o renta agraria, ponen de manifiesto que la renta activa de inserción continúa siendo una prestación que mantiene una fuerte connotación asistencial y un carácter subsidiario. Su carácter asistencial viene dado por la exigencia de ausencia de rentas del beneficiario, de manera que aunque nos encontremos con un desempleado de larga duración mayor de 45 años que se encuentre inscrito como demandante de empleo en la oficina de empleo durante 12 o más meses, no tendrá derecho a la renta activa de inserción si dispone de rentas suficientes. En definitiva, de conformidad con la tradicional visión de esta prestación como última red de protección o como red de cierre, únicamente actúa en aquellos supuestos en que la protección del beneficiario no viene garantizada por sus propias rentas. En otras palabras, la falta de rentas derivadas del trabajo no supone automáticamente la prueba de una situación carencial del solicitante de la renta activa de inserción, en tanto que puede disponer de otros ingresos y/o rentas con las que satisfacer adecuadamente sus necesidades ²⁶.

²⁴ Esta apreciación ya se puso de manifiesto en relación al Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, por MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activas de inserción": un viaje...», cit. pág. 442.

²⁵ La STSJ de Madrid de 7 de noviembre de 2003 (JUR 2004/94035) pone de manifiesto que éste es el parámetro temporal elegido para acreditar ser parado de «larga duración». Vid. también, STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 26 de diciembre de 2002 (AS 309) y STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 18 de noviembre de 2002 (AS 4076).

²⁶ Resulta muy expresiva en esta dirección, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de mayo de 2003 (AS 1337) que pone de manifiesto que previamente a cualquier otro requisito, la renta activa de inserción exige uno muy señalado: tener especiales necesidades económicas, para lo que deberá examinarse cada caso concreto y no sólo en función estrictamente de las rentas del solicitante.

La falta de rentas configurada en los términos fijados en el programa –75% SMI mensual excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias– se perfila como el módulo objetivo de identificación de la situación de necesidad, que no se sitúa necesariamente en la extrema pobreza, pobreza absoluta o indigencia, sino más próxima a situaciones de desventaja social que pueden llevar a situaciones de exclusión social²⁷. Por tanto, este requisito implica una restricción quizás no suficientemente justificada del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, en tanto que puede suponer la exclusión en el acceso de esta prestación de colectivos que sin encontrarse en situación extrema de pobreza sí que pueden encontrarse en situaciones muy próximas a la misma.

La configuración actual de la carencia de rentas viene dada, en primer lugar, por una regla general en virtud de la cual el beneficiario ha de carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. En consecuencia, si partimos de un supuesto básico de un beneficiario de la renta activa de inserción que vive solo y para el año 2005, sería el resultado de aplicar el 75 por 100 sobre el SMI mensual que es de 513 euros, por tanto, para ser beneficiario de la renta activa de inserción durante el año 2005 no se podrían superar unos ingresos en cómputo mensual de 384,75 euros²⁸.

Para el cómputo de las rentas del solicitante se han de tener en cuenta las propias reglas fijadas en el artículo 2 del Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero. De acuerdo con este precepto se tendrán que computar las siguientes rentas:

- Los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas.
- Cualquier bien, derecho o rendimientos de que disponga o pueda disponer el desempleado derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y de las de naturaleza prestacional, excepto las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y excepto el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social²⁹.
- Las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del conjunto 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 habitual ocupada por el solicitante y de los bienes, cuyas rentas hayan sido ya computadas. En todo caso, no tendrá la consideración de renta el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso corresponda por la extinción del contrato de trabajo.

²⁷ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa...», cit. pág. 903.

²⁸ *Vid.* Real Decreto 2388/2004, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 2005.

²⁹ *Vid.* sobre el cómputo de estos derechos y rendimientos, STSJ de Extremadura de 18 de mayo de 2004 (JUR 173954), STSJ de Andalucía (Sevilla) de 19 de diciembre de 2004), STSJ de Extremadura de 12 de noviembre de 2002 (JUR 2003/81341), STSJ de Castilla y León de 4 de octubre de 2002 (AS 3165), etcétera.

Aunque el solicitante no tenga las rentas mencionadas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entiende completo este requisito cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividido por el número de miembros que la componen, no supera el 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias. La previsión de esta posibilidad acentúa todavía más el carácter asistencial de la renta activa de inserción, ya que reforzándose la idea de última red de protección, parece que, se sitúa esta medida de protección por detrás de la protección que pueden dispensar las rentas no solo del solicitante, sino las rentas del conjunto de la unidad familiar³⁰. Ahora bien, parece que esta posibilidad no será la habitual, sino que más bien el hecho de tener en cuenta el conjunto de la unidad familiar para determinar el cómputo de rentas, supondrá una medida favorecedora del cumplimiento del requisito de falta de rentas y, por tanto, del acceso a la prestación, en tanto que el supuesto habitual es que el resto de miembros de la unidad familiar –cónyuge, hijos menores, etc.– no disponga de otras rentas o en todo caso de rentas superiores al 75 por 100 del SMI.

El carácter subsidiario de la renta activa de inserción se pone de manifiesto, nuevamente, si analizamos el último supuesto exigido para que los desempleados de larga duración mayores de 45 años accedan a esta prestación, es decir, el no tener derecho a las prestaciones o subsidio por desempleo o renta agraria³¹. La renta activa de inserción se perfila, nuevamente, de esta manera, como una última red de protección del sistema de la Seguridad Social, por detrás de las medidas más ordinarias de protección como son la prestación y el subsidio por desempleo. De todas maneras, como ya se ha puesto de manifiesto en este trabajo, la evolución de la renta activa de inserción ha supuesto la eliminación del tradicional requisito de que el solicitante hubiera visto extinguida la prestación o subsidio por desempleo, siendo ahora suficiente únicamente no tener derecho a las mismas, ni a la renta agraria de inserción, con independencia de que éstas se hayan extinguido o no previamente, no exigiéndose en estos supuestos un mayor tiempo de inscripción como desempleado en la oficina de empleo como hemos visto que sucedía en el programa del año 2001, que en estos supuestos exigía la inscripción como desempleado durante 24 o más meses –desempleados de muy larga duración–. La supresión de la exigencia de haber agotado una previa prestación o subsidio por desempleo pone de manifiesto la no necesidad de conexión previa del beneficiario con el sistema de la Seguridad Social, lo que sitúa a las rentas activas de inserción en una posición intermedia entre el nivel no contributivo por desempleo y las prestaciones autonómicas de asistencia social³².

³⁰ Vid. en esta dirección, STSJ del País Vasco de 28 de noviembre de 2004 (JUR 43469). En esta misma dirección, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de mayo de 2003 (AS 1337) pone de manifiesto que previamente a cualquier otro requisito, la renta activa de inserción exige uno muy señalado: tener especiales necesidades económicas, para lo que deberá examinarse cada caso concreto y no sólo en función estrictamente de las rentas del solicitante. A partir de esta premisa, para el supuesto enjuiciado, se considera que «disponiendo la solicitante de un capital prácticamente líquido de más de veinte millones de pesetas, en la sociedad de gananciales, y con ingresos del esposo de más de siete millones de pesetas año, sin más pruebas ni detalles, no se está en esa especial necesidad económica».

³¹ Sobre el carácter subsidiario de la renta activa de inserción en relación con el subsidio de desempleo, vid. STSJ de la Comunidad Valenciana de 9 de abril de 2003 (JUR 217985) y STSJ de Madrid de 21 de noviembre de 2004 (JUR 94356).

³² ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación...», cit. pág. 50.

Esta característica se ve finalmente reforzada por la exigencia de que los posibles beneficiarios de la renta activa de inserción han de ser menores de 65 años, lo que pone de manifiesto, una vez más, el carácter subsidiario de esta prestación, frente a otras medidas de protección social. En este caso, tratándose de personas mayores de 65 años su protección se articula a través de la pensión de jubilación, ya sea en su modalidad contributiva o no contributiva.

2. Otros colectivos protegidos por la renta activa de inserción: discapacitados, emigrantes retornados y víctimas de violencia de género.

El programa de renta activa de inserción para el año 2005, continuando con la regulación iniciada por el Real Decreto-Ley 5/2002 –convalidada por la L 45/2002–, incorpora de conformidad con el objeto de esta prestación, es decir, la protección de los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar trabajo (art. 2 RD 205/2005), un segundo grupo de colectivos que pueden ser posibles beneficiarios de la renta activa de inserción. En este sentido, el artículo 2.2 establece que podrán ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados menores de 65 años que reúnan, entre otros, los requisitos previstos en el alguno de los párrafos siguientes: a) acreditar una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100, o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente citado; b) ser trabajador emigrante que después de haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hayan trabajado como mínimo 6 meses en el extranjero desde la última salida de España; y c) tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género.

A partir de este precepto se ha extendido la protección dispensada por la renta activa de inserción a tres nuevos colectivos, como son los discapacitados, los emigrantes retornados y las víctimas de violencia de género, si bien, como sucedía con la denominación genérica que se realizaba respecto a los desempleados de larga duración mayores de 45 años, no se protege a la totalidad del colectivo en cuestión, sino únicamente a aquellos que además de pertenecer a cualquiera de estos colectivos, cumplen con los requisitos adicionales previstos por la normativa.

A pesar de la inclusión de estos colectivos en un único apartado del artículo 2, es evidente el carácter totalmente heterogéneo de los mismos, los cuales contemplan problemáticas totalmente diferenciadas que, por tanto, requieren también un tratamiento específico. En consecuencia, a continuación, con la finalidad de poder analizar las especificidades y las necesidades de cada uno de estos colectivos se procederá a un análisis independiente de los mismos. En todo caso, es necesario poner de manifiesto que los diferentes colectivos citados sí tienen en común que comprenden situaciones de especial vulnerabilidad y desventaja social y, por tanto, de indudable riesgo de exclusión social.

2.1. Los discapacitados.

De conformidad con recientes estudios estadísticos, en el mundo pueden contabilizarse en estos momentos cerca de 500 millones de personas con discapacidad, lo cual supone aproximadamente un 10 por 100 de la población mundial. Asimismo, en la Unión Europea cerca de 38 millones de personas sufren alguna forma de discapacidad, es decir, uno de cada diez europeos, cifra que se ha visto incrementada hasta los 50 millones después de la última adhesión de países candidatos a la Unión. Y, finalmente, en España la realidad social de la discapacidad se extiende a un total de 3,5 millones de personas, lo que viene a suponer un 9 por 100 de la población española³³. Todas estas personas con discapacidad han de hacer frente cada día a obstáculos de diversa índole, no sólo a la hora de encontrar y conservar un lugar de trabajo, sino también para acceder a medios de transporte, edificios e instalaciones o para seguir actividades de educación y formación.

La discapacidad ha sufrido en los últimos años una importante evolución tanto en su propia conceptualización como fundamentalmente en el tratamiento que la misma ha recibido. En esta dirección en la actualidad disfruta de una amplia aceptación el concepto de discapacidad que se contiene en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la cual se utiliza el término «discapacidad» para englobar todos los componentes: deficiencia a nivel corporal, limitaciones en la actividad, a nivel individual (desventaja individual) y restricciones en la participación a nivel social (desventaja social), tratándose de tres dimensiones diferentes asociadas a un problema de salud y que interactúen entre sí con los factores contextuales (factores ambientales y personales)³⁴. En consecuencia, la discapacidad ya no se configura únicamente como un problema exclusivo de la persona, que requiere de atención médica dirigida a obtener su rehabilitación, sino que también se toman en consideración las carencias, obstáculos y barreras que existen en el entorno social y que constituyen una desventaja para el discapacitado a la hora de participar en igualdad de condiciones en la vida social.

La solución de los problemas inherentes a la discapacidad, por tanto, no puede ser sólo individual, sino que demanda también cambios en los entornos inmediatos (hogar, escuela, centros de trabajo, establecimientos comerciales, etcétera), en las estructuras sociales formales y informales existentes en la comunidad (transporte, comunicaciones, Seguridad Social, políticas laborales, etcétera) y también cambios en las normas, criterios y prácticas que rigen e influyen en el comportamiento y en la vida social de los individuos³⁵. La adopción de este nuevo enfoque sobre la disca-

³³ Vid. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Human rights and persons*. Ref. E/92.XVI.4 y *Programa Mundial de Acción de Naciones Unidas para personas con discapacidad*. Documento A/37/351 add. 1, annex. Propuesta de Decisión de la Comisión sobre el Año Europeo de las Personas con Discapacidad (2003). COM (2001), núm. 271, de 29 de mayo. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud*. INE. Madrid, 1999.

³⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Clasificación Mundial del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) 2001*.

³⁵ Vid. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *IMERSO: II Plan de Acción para las personas con discapacidad 2003-2007*. Ed. MTAS. Madrid, 2003, págs. 21 y 22.

pacidad ha dado lugar al abandono del tradicional planteamiento asistencial, centrado en la prevención y la rehabilitación de minusvalías, con la idea de que con estos apoyos y mejoras el sujeto afectado se reintegraría en las actividades propias de su edad y ámbito cultural, por otro dirigido a la eliminación de aquellos obstáculos que impiden la integración y la igualdad y no discriminación del acceso de las personas con discapacidad a las diferentes áreas sociales, especialmente en el mercado de trabajo. Para conseguir la participación e igualdad plenas se precisa la adopción de medidas que operen simultáneamente sobre las condiciones personales y sobre las condiciones ambientales ³⁶.

Si en un ámbito se pone de manifiesto la evolución del tratamiento de la discapacidad es en el del empleo, en el que se ha pasado de la idea de la incapacidad del discapacitado para trabajar y la difícil reversibilidad de esta situación, expulsándolo del mercado de trabajo, a la adopción de medidas específicas dirigidas a facilitar el trabajo de las personas con discapacidad, como la vía más adecuada para su integración social, no en vano en nuestra sociedad la persona se desarrolla fundamentalmente a través del trabajo. Estas medidas encuentran su fundamento en el respeto al principio de oportunidades y de trato y de no discriminación ³⁷.

A pesar de este nuevo enfoque en materia de discapacidad, los datos estadísticos ponen de relieve las dificultades con las que se continúan encontrando las personas con discapacidad a la hora de su integración social y, en particular, su inserción laboral, siendo posible apreciar, además, que los trabajos desarrollados por las personas discapacitadas son de peor calidad y de mayor precariedad que los trabajos desarrollados por personas que no tienen ninguna capacidad. En este sentido, diversos estudios estadísticos europeos ponen de manifiesto que las personas con discapacidad sufren niveles inaceptablemente bajos de trabajo, así por ejemplo, se estima que solamente el 24 por 100 de las personas con discapacidad severa y un 46 por 100 de aquellas que tienen una discapacidad moderada se encuentran trabajando, frente a un 62 por 100 de personas sin discapacidad que trabajan ³⁸. En esta línea España es uno de los países europeos en los que se registra menor proporción de personas con discapacidad que trabajan, en tanto que de más de un millón de personas discapacitadas de entre 16 y 64 años tan sólo un 32 por 100 se encuentra en situación activa, lo que supone la mitad de la tasa de actividad de la población general (64,5%) ³⁹.

Las causas que motivan las dificultades de integración de los discapacitados en el mercado de trabajo y, por tanto, la justificación de la adopción de medidas de política sociolaboral en beneficio de este colectivo son básicamente las siguientes: la falta de oportunidades laborales, dada la creencia común de que los discapacitados no pueden rendir al mismo nivel que las personas sin ninguna capacidad; los prejuicios sociales contra los discapacitados; sus propias deficiencias en materia de formación, etcétera ⁴⁰.

³⁶ *Ibid.* págs. 23 y 24.

³⁷ Para una justificación de la existencia de una política sociolaboral dirigida específicamente al colectivo de personas con discapacidad, *vid.* CANO, Y.; CHARRO, P.; SAN MARTÍN, C. y SEMPERE, A.V.: *Políticas Sociolaborales*. Ed. Eunat. Pamplona, 2001, págs. 289 a 292.

³⁸ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *La situación de las personas con discapacidad en España*. Informe 4/2003. Ed. CES. Madrid, 2004, pág. 102.

³⁹ *Ibid.* págs. 118 y 119.

⁴⁰ CANO, Y.; CHARRO, P.; SAN MARTÍN, C. y SEMPERE, A.V.: *Políticas...*, cit. págs. 290 a 292.

La situación de desempleo y precariedad laboral en que se encuentran las personas con discapacidad están a la vez estrechamente relacionadas con la pobreza y la exclusión social ⁴¹. Todas estas circunstancias ponen de manifiesto la justificación y la necesidad de dotar al colectivo de personas con discapacidad de la protección dispensada por la renta activa de inserción. Esta necesidad se pone de manifiesto de forma expresa en el II Plan de Ocupación para las personas con discapacidad firmado el 3 de diciembre de 2003 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), en el que se establecía de forma expresa que en los sucesivos programas de renta activa de inserción se mantendrá la previsión incorporada por primera vez en el programa de renta activa de inserción del año 2002, que permite a las personas con discapacidad participar en el mismo. Por tanto, parece que la inclusión de este colectivo en futuros programas de renta activa de inserción está totalmente garantizada.

Prueba de la importancia creciente que por este colectivo tiene la renta activa de inserción es el alto número de discapacitados que se han beneficiado de la renta activa de inserción en los sucesivos programas. Así, si tomamos como ejemplo los datos relativos al año 2004, encontramos que las personas con discapacidad que se han beneficiado de la renta activa de inserción han sido 5.021, lo que ha doblado los beneficiarios del año 2003 que fueron 2.559 ⁴².

Ahora bien, tal y como sucedía con el colectivo de parados de larga duración mayores de 45 años, no todos los discapacitados reciben la protección de la renta activa de inserción, sino que nuevamente nos encontramos con una restricción del ámbito subjetivo de esta prestación, que viene dada por la necesidad de que los discapacitados cumplan los siguientes requisitos:

- Acreditar una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad del porcentaje anteriormente mencionado.
- Tratarse de discapacitados que se encuentren desempleados y que sean menores de 65 años.
- Estar inscrito en la oficina de empleo ininterrumpidamente como desempleado durante 12 o más meses.
- No tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria.
- No tener rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Como se desprende de la simple lectura de estos requisitos, se puede diferenciar entre aquellas exigencias comunes con el supuesto ya analizado de los desempleados de larga duración mayores de 45 años –desempleado, inscrito como demandante de empleo 12 o más meses, no tener dere-

⁴¹ Vid. *Informe definitivo sobre Discapacidad y Exclusión Social en la Unión Europea. Tiempo de cambio, herramientas para el cambio*. Ed. CERMI. Madrid, 2003, pág. 68.

⁴² Estos datos se encuentran en www.sistemared.com/articulo/articulo/view/122/1/2. Última visita 11 de marzo de 2005.

cho a prestaciones o subsidios por desempleo o renta agraria y falta de un determinado nivel de rentas– y aquellos otros requisitos propios y específicos de este colectivo –grado de discapacidad y edad–. Por tanto, en este apartado nos limitaremos a analizar estos requisitos específicos, haciendo una remisión en relación al resto de requisitos a lo ya indicado en el apartado anterior en relación con los desempleados de larga duración mayores de 45 años.

En cualquier caso, cabe poner de manifiesto que si bien alguno de estos requisitos comunes ya nos planteaban algunas dudas en relación con los desempleados de larga duración mayores de 45 años, todavía nos preocupan e inquietan más en relación con el colectivo de personas con discapacidad. En primer lugar, nos parece excesivo exigir una antigüedad de un año como solicitante de empleo, dado que en este supuesto se dan determinados datos objetivos que ya se han puesto de manifiesto que justifican una protección más inmediata para estas personas. Resultaría preferible, por tanto, que las medidas de inserción laboral previstas en el programa de renta activa de inserción fueran de aplicación con la mayor celeridad posible cuando nos encontráramos ante este colectivo. En definitiva, la exigencia de un año ininterrumpido como demandante de empleo puede traducirse en la práctica en un año perdido.

En segundo lugar, en relación con la exigencia de falta de rentas, sería necesario como mínimo tener en cuenta las dificultades con las que se encuentran en numerosas ocasiones estas personas para poder llevar a cabo una vida plenamente independiente y, por tanto, es de suponer que puedan necesitar mayores rentas para satisfacer las mismas necesidades que otros ciudadanos. Creemos que el 75 por 100 del SMI mensual, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, puede resultar insuficiente para garantizar las necesidades básicas de las personas con discapacidad y, por tanto, no tendrían que ser suficientes para excluir la protección subsidiaria dispensada por la renta activa de inserción. En definitiva, consideramos que en este supuesto se debería haber adaptado el requisito de la falta de rentas a las peculiares circunstancias en que se encuentran las personas con discapacidad.

Al margen de estas cuestiones, como ya se ha avanzado, dos son los requisitos propios y específicos exigidos por el programa de renta activa de inserción para las personas con discapacidad: la edad y el grado de discapacidad. En relación con la edad del beneficiario, se ha mantenido el requisito de la edad máxima y, por tanto, el discapacitado no podrá tener 65 años o más años, pero se ha eliminado la exigencia de que se trate de personas mayores de 45 años. Ninguna objeción se puede hacer a la configuración que se ha dado al requisito de la edad, no en vano, en relación a la edad máxima se mantiene la misma lógica que ya se ha explicado en relación al colectivo de larga duración mayores de 45 años, es decir, se considera que las personas mayores de 65 años deben acceder a las prestaciones específicas diseñadas para el colectivo de personas de edad avanzada –pensión de jubilación contributiva o no contributiva–.

También nos parece acertada la supresión de la exigencia de tener una edad mínima de 45 años, dado que las personas con discapacidad no necesitan tener esta edad para tener especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, sino que, como ya se ha puesto de manifiesto, es el propio elemento de la discapacidad el que por sí mismo dificulta su inserción laboral. El manteni-

miento del requisito de ser mayor de 45 años habría supuesto exigir a este colectivo una doble desventaja social para poder acceder a esta prestación, a saber, la edad y la discapacidad. La falta de una edad mínima para las personas con discapacidad se encuentra en coherencia con el resto de medidas y/o políticas sociolaborales dirigidas a este colectivo que tampoco la exigen. En definitiva, en relación con las personas con discapacidad la renta activa de inserción no atiende ya la edad como obstáculo que dificulta en la práctica el acceso de estos colectivos al trabajo, que es la regla general, sino que el factor socialmente discriminatorio que se pretende remover en estos supuestos es la propia discapacidad ⁴³.

El segundo requisito adicional exigido para tener derecho a la renta activa de inserción, es la exigencia de un grado mínimo determinado de discapacidad ⁴⁴. En otras palabras, no toda persona con discapacidad se encuentra protegida por esta prestación, sino únicamente aquellas que acrediten una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 o tengan reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente mencionado. Esta exigencia se encuentra en perfecta consonancia con la definición genérica de discapacidad utilizada para delimitar, con carácter general, los sujetos a los cuales van dirigidas las diversas medidas sociolaborales previstas para este colectivo ⁴⁵. En este punto, hay que tener presente la modificación introducida por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal para las personas con discapacidad, en el concepto de persona con discapacidad a los efectos del acceso a beneficios de empleo. En este sentido, la disposición adicional 4.^a de la citada ley modifica la disposición adicional 6.^a de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de manera que las personas con discapacidad tendrán que acreditar simplemente un grado no inferior al 33 por 100 de minusvalía, de conformidad con las tablas del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, eliminándose de esta manera, la necesidad de acreditar además la disminución en la capacidad por el trabajo no inferior al 33 por 100.

La exigencia de acreditar el citado grado de discapacidad comportó que al valorarse la expansión que podría suponer la inclusión de este colectivo como beneficiario de la renta activa de inserción, se considerara que en la práctica únicamente accederían a la misma aquellos trabajadores que una vez hubieran estado declarados en situación de incapacidad permanente parcial —lo que no extingue por sí mismo el contrato de trabajo—, pasasen posteriormente a la situación de desempleo. En

⁴³ MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activas de inserción": un viaje...», cit. pág. 449.

⁴⁴ La delimitación de esta exigencia va a sufrir una alteración entre el Real Decreto-Ley 5/2002 y la Ley 45/2002, que lo convalidaba, así, en tanto que el Real Decreto-Ley exigía tener reconocida la condición legal de persona con minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, la ley exigía acreditar la condición de persona con minusvalía o tener reconocida una incapacidad que supusiera una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente mencionado. Este cambio, sin embargo, se consideró como una simple mejora de redacción. *Vid.* RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones...», cit. pág. 173.

⁴⁵ CANO, Y.; CHARRO, P.; SAN MARTÍN, C. y SEMPERE, A.V.: *Políticas...*, cit. pág. 294, consideran que el ámbito sociolaboral del minusválido es toda persona en situación de discapacidad superior al 33 por 100 tenga o no reconocida por el sistema público de Seguridad Social la incapacidad permanente parcial, total, absoluta o gran invalidez, cuyas posibilidades de integración educativa, laboral, o social se encuentren disminuidas como consecuencia de una deficiencia, posiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales.

tanto que los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, al poder acceder a la correspondiente prestación por incapacidad, con toda seguridad no superarían el requisito de rentas exigido para acceder a la renta activa de inserción y, por tanto, no accederían a la misma ⁴⁶.

En esta dirección, en ocasiones se ha puesto en entredicho la eficacia de la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, en tanto que se ha considerado que esa situación ya se encuentra suficientemente garantizada a través de las pensiones no contributivas de invalidez. No obstante, lo cierto es que los exigentes requisitos previstos para acceder a las citadas pensiones –básicamente, estar afectado por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en grado igual o superior al 65 por 100 (art. 144 TRLGSS)–, permiten que haya un espacio donde no llega la protección dispensada por las pensiones de invalidez no contributivas y donde sí puede llegar la protección dispensada por la renta activa de inserción ⁴⁷. A esta circunstancia, hay que añadir además, el doble objetivo de reinserción laboral y protección ante el desempleo que caracteriza a la renta activa de inserción y su diferencia en relación a la protección dispensada por las pensiones de invalidez no contributivas, las cuales se encuentran más dirigidas a garantizar unos recursos mínimos, sin tener como objetivo específico la inserción profesional del discapacitado.

Probablemente por estas razones, como más adelante se analizará, el programa de renta activa de inserción para el año 2005 ha incorporado como novedad la posibilidad de que los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva puedan ser incorporados al programa si reúnen, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos en el artículo 2 del Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, excepto el de falta de rentas como consecuencia de la percepción de la pensión, siempre que se acredite que dejarán de percibirla, a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicia el pago de la renta activa de inserción.

2.2. *Los emigrantes retornados.*

La protección de los emigrantes retornados encuentra su último fundamento en el propio texto constitucional, que prevé en su artículo 42 que el Estado velará especialmente por la salvaguarda de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno. Precisamente la obligación del Estado de velar por el retorno de los emigrantes españoles que se encuentran en el extranjero supone necesariamente la adopción de medidas que permitan reincorporarlos en todos los aspectos de la vida social y, por tanto, en el mercado de trabajo. Además, comporta la necesidad de establecer las correspondientes medidas de protección cuan-

⁴⁶ RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones...», cit. pág. 173. *Vid.* asimismo, STSJ de Cataluña de 17 de junio de 2004 (JUR 220641), que contempla un supuesto de revocación del reconocimiento del derecho a percibir la renta activa de inserción por el beneficiario pensionista de incapacidad permanente total, situación incompatible con la percepción de la renta activa.

⁴⁷ MOLINA NAVARRETE, C.: «La "rentas activas de inserción": un viaje...», cit. pág. 448.

do no sea posible esta inserción social y laboral. En otras palabras, nos encontramos delante de ciudadanos que han estado años alejados de su entorno familiar o del día a día de la sociedad española, lo que origina, en numerosas ocasiones, dificultades tanto para los que después de su retorno desean incorporarse al mercado de trabajo, como por aquellos que ya estando jubilados tienen que adaptarse a una nueva situación personal y social. Especial apoyo necesitan aquellos emigrantes que han tomado la decisión de volver a España precisamente por la existencia de una situación de necesidad económica.

En este contexto se encuentra plenamente justificada la inclusión de los emigrantes retornados en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción. No en vano, es de suponer que en muchas ocasiones el retorno de estas personas puede dar origen a especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo que constituyen el objeto del programa de renta activa de inserción, siendo necesario en estos supuestos dotar a este colectivo de los ingresos necesarios y de las medidas adecuadas de inserción sociolaboral.

Ahora bien, la problemática de los emigrantes retornados no es la misma en las diversas Comunidades Autónomas, puesto que si bien constituyen una realidad muy importante en aquellas Comunidades Autónomas que históricamente se han caracterizado por ser emisoras de emigración, casi no tiene relevancia en aquellas otras Comunidades Autónomas que, lejos de ser emisoras de emigración, han sido y continúan siendo receptoras de la misma. Un ejemplo donde se pone de manifiesto la importancia de este fenómeno lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Galicia en la cual una media de más de 8.000 emigrantes vuelven cada año a la Comunidad Autónoma, de manera que se calcula que unos 40.000 emigrantes han retornado a Galicia en los últimos cinco años ⁴⁸. Entre las Comunidades Autónomas donde este fenómeno tiene escasa relevancia encontramos, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A pesar de los argumentos expuestos hasta ahora, que por sí mismos deberían justificar la inclusión del colectivo de emigrantes retornados dentro del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, su inclusión respondió a causas diferentes, puesto que con la misma no se trató tanto o en todo caso, no se trató solamente, de incluir colectivos con especiales necesidades económicas y dificultades de encontrar trabajo, sino que fundamentalmente se quiso compensar a este colectivo por su «expulsión» del ámbito de protección dispensada por la prestación asistencial por desempleo. Este fundamento o justificación, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, fue compartido, también, por la fugaz inclusión del colectivo de desempleados eventuales del Régimen Especial Agrario. Esta extensión de la renta activa de inserción a otros colectivos que han sufrido previamente recortes en su específico ámbito de protección por desempleo merece ser criticada, en tanto que comporta reforzar la consideración de la renta activa de inserción como un –probablemente inadecuado– tercer nivel de protección por desempleo, al tiempo que puede no tener sentido para estos colectivos el intenso programa de acompañamiento en la inserción sociolaboral que caracteriza e identifica a la renta activa de inserción ⁴⁹.

⁴⁸ Datos recogidos en *www.elcorreogallego.es*. Última visita 14 de marzo de 2005. Asimismo, Galicia registra en su censo de residentes ausentes a 288.000 personas.

⁴⁹ ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación...», cit. pág. 49.

En consecuencia, el origen de esta inclusión se encuentra en la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 5/2002 y la Ley 45/2002 del artículo 215 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), el cual regula los beneficiarios del subsidio por desempleo. En este sentido, la redacción anterior a dicha reforma preveía que podían ser beneficiarios del subsidio aquellos desempleados que, figurando inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes, sin haber rechazado ninguna oferta de trabajo adecuada ni haberse negado a participar, excepto causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional y no tuvieran rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras, se encontraran, entre otras, en la siguiente situación: ser trabajador emigrante que, habiendo retornado del extranjero, no tuviera derecho a la prestación por desempleo y hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde la última salida de España.

Con posterioridad a la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 5/2002 y la Ley 45/2002, se vio reducido el ámbito de protección del colectivo de los emigrantes retornados, en la medida en que para ser beneficiario del nivel asistencial de la protección por desempleo, pasó a exigirse que se tratara de un 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, acreditara haber trabajado como mínimo 12 meses en los últimos seis años en los citados países desde su última salida de España y no tuviera derecho a la prestación por desempleo.

Como se pone de manifiesto con la simple lectura comparativa de ambos textos, la redacción actual del artículo 215.1.1 c) TRLGSS supuso la restricción del subsidio de los emigrantes retornados, en tanto que ahora para acceder a esta prestación se exige un período de actividad retribuida previa de 12 meses, frente a los seis meses exigidos con anterioridad⁵⁰. Para compensar las consecuencias derivadas de esta reforma se incorpora en el programa de renta activa de inserción para el año 2002 a los emigrantes retornados que, entre otros requisitos, acrediten seis meses de trabajo en el extranjero. Se observa, por tanto, que aquellos emigrantes retornados que hayan trabajado en el extranjero entre 6 meses y 12 meses con anterioridad a su retorno a España, los cuales no podrían acceder al subsidio de desempleo, sí podrán acceder, en principio, a la renta activa de inserción. Esta sustitución de prestaciones ha supuesto que en el seno de la doctrina se considere que ha tenido lugar una reordenación entre las prestaciones⁵¹.

A pesar de esta voluntad de substituir la protección de los emigrantes retornados dispensada por el subsidio por desempleo, por su inclusión dentro de la renta activa de inserción, se puede afirmar que este cambio no va a resultar indiferente para los intereses de este colectivo, sino que, por el

⁵⁰ RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones...», cit. pág. 174.

⁵¹ SEMPERE NAVARRO, A.V. y CORDERO SAAVEDRA: «Estudio crítico del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 232/2002, pág. 18. En la misma dirección se ha considerado que el traslado de los emigrantes retornados del subsidio del artículo 215 TRLGSS a la renta activa de inserción reestructura el sistema de protección, de manera que este grupo deja de tener un derecho a acceder al subsidio para convertirse en sujetos potencialmente beneficiarios de la ayuda consistente en la renta activa de inserción. *Vid.* 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». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 232/2002, pág. 77.

contrario, van a resultar claramente perjudicados por esta medida. Así, por ejemplo, sin poder detenernos ahora en el análisis de esta cuestión, podemos identificar los siguientes perjuicios: en primer lugar, la duración de la renta activa de inserción era de 10 meses –si bien, ha sido ampliada por el actual programa para el año 2005 a 11 meses–; en segundo lugar, la renta activa de inserción es percibida inicialmente después de un período de espera de tres meses –en la actualidad reducido a un mes–, en tanto que el subsidio por desempleo únicamente requería un mes; en tercer lugar, la entidad gestora no tiene la obligación de cotizar por el período de percepción de la renta activa de inserción, en tanto que esta obligación sí existe en el caso del subsidio por desempleo, aunque de una forma limitada; y, finalmente, el anterior subsidio no establecía límite de edad, mientras que la renta activa de inserción sí ⁵². En definitiva, a pesar de las mejoras que se han ido introduciendo en los sucesivos programas de renta activa de inserción, tanto inicialmente, como en la actualidad, el colectivo de los emigrantes retornados ha resultado perjudicado por el cambio operado por la Ley 45/2002.

Una vez más, sin embargo, a pesar del enunciado genérico de emigrantes retornados al que hemos hecho referencia, el programa de renta activa de inserción no protege a todas las personas que pertenecen a este colectivo, sino únicamente a los que cumplen los requisitos adicionales fijados por el programa. En esta dirección, para poder acceder a la renta activa de inserción se tendrán que cumplir los siguientes requisitos:

- Ser trabajador emigrante que haya retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud.
- Haber trabajado como mínimo seis meses en el extranjero desde la última salida de España.
- Estar inscrito como demandante de empleo.
- Ser mayor de 45 años y menor de 65 años.
- No tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria.
- No tener rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Al igual que sucedía en relación al colectivo de discapacitados, se pueden diferenciar entre aquellas exigencias comunes con el supuesto ya analizado de los desempleados de larga duración mayores de 45 años –ser desocupados, tener entre 45 y 65 años, no tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o renta agraria y falta de un determinado nivel de rentas–, y aquellos requisitos propios de este colectivo –ser emigrantes retornados del extranjero desde la última salida de España–. En consecuencia, nos limitaremos a analizar estos requisitos específicos, remitiéndonos respecto al resto a lo ya expuesto en el apartado anterior.

⁵² MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activa de inserción": un viaje...», cit. pág. 450.

En todo caso, en relación a los requisitos comunes cabe llamar la atención sobre las dificultades adicionales que puede comportar para este colectivo el cumplimiento de la exigencia de edad. En este sentido, parece que las especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo de este colectivo derivan de su situación objetiva –retorno del extranjero– y, por tanto, pueden tener lugar con independencia de la edad del posible beneficiario. En otros términos, un emigrante retornado menor de 45 años puede tener similares dificultades de integración sociolaboral a las que pueda tener un emigrante retornado mayor de esta edad. Una vez más, parece exigirse para los colectivos incorporados a partir del año 2002 un plus en relación a su situación de necesidad, en este caso, ser emigrante retornado y mayor de 45 años. En consecuencia, consideramos que este requisito se podría suprimir, o en todo caso, flexibilizarse.

Asimismo, la edad máxima de 65 años puede comportar alguna dificultad en relación a los emigrantes retornados, ya que no siempre los mismos podrán acceder a la pensión no contributiva de jubilación, en tanto que les puede resultar difícil el cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para acceder a esta prestación, en concreto, la exigencia de haber residido como mínimo 10 años en España y haberlo hecho después de haber cumplido los 16 años de edad, además de que dos de estos años sean inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación. Este requisito hace que, por ejemplo, todos aquellos emigrantes que hayan salido de España con 14 años y hubieran vuelto con 60 años, todavía tendrían que estar residiendo en España durante 10 años antes de empezar a percibir la pensión no contributiva de jubilación. Ante esta situación, los emigrantes retornados para poder subsistir deberán conseguir un trabajo, con los problemas que comporta encontrar una salida profesional a estas edades. En consecuencia, consideramos que se debería suprimir el requisito de los 65 años o, en todo caso, coordinar mejor la renta activa de inserción con la pensión no contributiva de jubilación para evitar estas situaciones injustificadas de desprotección de estos colectivos que precisamente son los más vulnerables: emigrantes retornados en edad avanzada.

Por el contrario, nos parece plenamente acertado que, aunque se exija que se trate de trabajadores desempleados, no se exija el requisito de encontrarse inscrito como demandante de empleo en la oficina de empleo durante 12 o más meses. Como se ha puesto de manifiesto, en este supuesto las necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo vienen dadas por la condición de emigrante retornado, sin necesidad de añadir, además, que se trate de un desempleado de larga duración. Consideramos no sólo conveniente, sino necesario, que el emigrante retornado reciba protección de una forma inmediata, sin necesidad de estar un año inscrito como desempleado. En este sentido, se ha considerado que esta inclusión tiene más un efecto de repesca que de ampliación de la cobertura protectora del sistema de desempleo ⁵³.

También consideramos adecuada la exigencia de no tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o la renta agraria, así como el no tener rentas superiores al 75 por 100 del SMI mensual, dado el carácter asistencial y subsidiario que caracteriza a la renta activa de inserción. Únicamente, se podría flexibilizar el requisito de las rentas, si tenemos en cuenta los gastos adicionales que pueden suponer los desplazamientos y el establecimiento como consecuencia del retorno a España.

⁵³ MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activa de inserción": un viaje...», cit. pág. 450.

Por lo que hace referencia a los requisitos específicos exigidos en relación a este colectivo, como no podía ser de otra manera, el primer requisito al que se hace referencia es el ser emigrante retornado. Ahora bien, esta norma, a diferencia de otras que también regulan ayudas a favor de los emigrantes retornados, no establece cómo se ha de acreditar esta condición. Así, por ejemplo, si se observa el programa vigente de ayudas a favor de los españoles emigrantes retornados, tras establecer que los beneficiarios de estas ayudas y subvenciones podrán ser los emigrantes retornados, prevé que la condición de emigrante retornado se mantenga durante los dos años inmediatamente posteriores a la fecha del retorno y que dicha condición de emigrante retornado se habrá de acreditar mediante certificado expedido por el área o dependencia provincial de Trabajo y Asuntos Sociales, o Dirección insular, de la Delegación o Subdelegación del Gobierno del lugar donde se presente la solicitud de ayuda ⁵⁴. Por el contrario, la falta de una previsión expresa similar en la regulación de la renta activa de inserción puede plantear dudas sobre cómo se ha de acreditar la condición de emigrante retornado.

Por otra parte, parece lógico limitar el ámbito de protección a los trabajadores emigrantes que hayan retornado del extranjero en los últimos 12 meses, ya que será durante este período cuando se manifestarán con toda su intensidad las especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo del emigrante retornado que justifiquen esta prestación. Asimismo, una vez superados estos 12 meses desde el retorno del emigrante del extranjero, él mismo ya podría acceder, si éste fuera el caso, a la renta activa de inserción a través del colectivo de desempleados de larga duración mayores de 45 años, en tanto que ya podría acreditar el requisito de estar inscrito ininterrumpidamente como desempleado durante 12 o más meses. En todo caso, hay que recordar que en relación a otras ayudas destinadas a los emigrantes retornados, se establece que esta condición se mantiene durante los dos años inmediatamente posteriores a la fecha de retorno, de manera que se podrán solicitar y ser beneficiario de estas ayudas durante los dos años siguientes a la fecha de retorno ⁵⁵.

Finalmente, llama más la atención la exigencia prevista para este colectivo de haber trabajado como mínimo seis meses en el extranjero desde su última salida de España, en tanto que supone exigir a este colectivo un requisito que no se exige a ningún otro colectivo que es protegido por la renta activa de inserción, es decir, un tiempo de trabajo previo. Probablemente, esta exigencia es fruto del traslado del ámbito de protección de este colectivo del subsidio por desempleo a la renta activa de inserción, de manera que, a pesar del cambio, se ha mantenido el requisito de la exigencia de un período de trabajo previo.

2.3. Las víctimas de violencia de género.

La posición desfavorable de las mujeres en el mercado de trabajo es una nota común en todos los países de la Unión Europea, si bien es en los países del sur, entre los cuales se encuentra España, donde se ponen más de manifiesto las diferencias entre hombres y mujeres. En particular, por lo que

⁵⁴ Artículo 5 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes retornados.

⁵⁵ Véase nota anterior.

respecta a España, a pesar que desde la década de los 80 se ha producido un aumento continuado en la tasas de actividad femenina –del 27,6%, en el año 1985, a un 43% el año 2003–, la desigualdad de género se mantiene si se tiene en cuenta que la mayoría de mujeres españolas permanecen inactivas –casi 10.000.000 en el año 2003, lo que significa un 56,8% del total de mujeres de 16 o más años–. Asimismo, las tasas de paro femenino constituyen el principal indicador de las desigualdades de género ⁵⁶.

Si bien, únicamente con estos datos se pone de manifiesto que el colectivo de las mujeres podría constituir por sí mismo uno de los colectivos destinatarios de la protección dispensada por la renta activa de inserción, no ha sido ésta la opción adoptada por el legislador que, con carácter general, no ha tenido en cuenta las circunstancias de género. Éstas únicamente se han tomado en consideración de una manera indirecta con la inclusión dentro del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción de las víctimas de violencia de género.

Como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, éste no es un problema que afecte exclusivamente al ámbito privado, sino que por el contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, faltas de derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. En consecuencia, los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación, proclamados en la Constitución Española. Estos mismos poderes públicos tienen, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos estos derechos, eliminando los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud.

En la realidad española las agresiones sobre las mujeres tienen una especial incidencia, como lo pone de manifiesto, por ejemplo, que entre los años 1999 y 2003, 246 mujeres murieran a manos de sus maridos, parejas o excompañeros, si bien la cifra de víctimas se eleva hasta 315 según el recuento efectuado por la Red Estatal de Organizaciones Feministas contra la violencia de género. En el año 2004, 72 mujeres han sido también asesinadas. Como éstas, miles de mujeres viven también bajo la amenaza de muerte, como lo prueba el hecho de que durante los seis primeros meses del año 2004 se contabilizaran 21.865 denuncias por delitos de lesiones y malos tratos en el ámbito familiar, cifra espectacular si se tiene en cuenta las 8.605 efectuadas durante el mismo período del año 2003.

Estos datos justifican por sí mismos la inclusión de las víctimas de violencia de género en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, no en vano, en la mayoría de supuestos como consecuencia de esta situación, se producirán las especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo que justifican la renta activa de inserción, siendo esencial, asimismo, la reinser-

⁵⁶ Sobre los problemas de inserción laboral de las mujeres, déficit de igualdad y exclusión social *vid.* SANTOS ORTEGA, A.; MONTALBÀ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R.: *Paro, exclusión...*, cit. págs. 279 a 291. En esta misma dirección *vid.* SERRANO ARGÜESO, M.: «Las posibilidades de incorporación al mercado laboral de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar a la luz de las últimas reformas legislativas». *Aranzadi Social*, núm. 20/2005.

ción laboral y la protección frente al desempleo previstas por esta prestación a favor de este colectivo ⁵⁷. Prueba de la importancia que para el colectivo de víctimas de violencia de género ha tenido su inclusión en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción es, a título de ejemplo, que durante el año 2004 fueron el segundo colectivo en número de beneficiarios de esta prestación detrás de los desempleados de larga duración mayores de 45 años. En concreto, el número de víctimas de violencia de género admitidas en el programa para el año 2004 ascendió a 5.533, más del doble que en el ejercicio anterior, en que fueron 2.030. Estos datos ponen de manifiesto no únicamente el alto número de víctimas de violencia de género de la renta activa de inserción, sino su incremento espectacular en los últimos años, lo que es coherente con la repercusión social de este fenómeno, especialmente en los medios de comunicación, que ha supuesto que éste deje de ser un problema invisible y, por tanto, se ha incrementado el número de denuncias y, en última instancia, el recurso a todos los beneficiarios –entre los cuales se incluye la renta activa de inserción– dirigidos a este colectivo.

La inclusión de las víctimas de violencia de género en el ámbito de aplicación de las rentas activas de inserción, al igual que sucede en relación al resto de colectivos protegidos, no se realiza de una forma genérica, sino que se exige el cumplimiento adicional de determinados requisitos:

- Se tiene que tratar de una víctima de violencia de género.
- Se ha de acreditar por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género.
- Se ha de estar inscrito como demandante de empleo.
- No se puede tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria.
- No pueden tenerse rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

La primera cuestión que se plantea, en relación a los posibles beneficiarios de la renta activa de inserción incluidos en esta vía, es la propia terminología empleada por la normativa para identificar a este colectivo: víctimas de violencia de género. Esta terminología no ha sido siempre la misma, ya que la primera vez que se incluyó a este colectivo en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción se utilizó la expresión de víctimas de violencia doméstica, término que se han mantenido sin excepciones hasta la aprobación del programa de renta activa de inserción para el año 2005.

La distinción entre violencia doméstica y violencia de género ha sido una constante en los últimos años siempre que se ha abordado esta materia. En este sentido, a pesar de las indicaciones efectuadas por la Real Academia de la Lengua Española que recomendaba los términos de violencia doméstica, ya la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 67. La autora considera que las mujeres víctimas de violencia doméstica o violencia de género presentan dificultades específicas en el ámbito laboral, de las cuales las normas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social han de ser conscientes.

impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, utilizó en lugar del término sexo, referido a las diferencias físicas entre hombres y mujeres, el de género, referido a las diferencias sociales asociadas al sexo⁵⁸. De conformidad con esta opción, se ha utilizado mayoritariamente el concepto de violencia de género, siendo la principal manifestación de ello la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género⁵⁹. En esta línea, por tanto, encontramos también el programa de renta activa de inserción que para el año 2005 ha modificado la terminología de violencia doméstica empleada hasta el momento por la de violencia de género⁶⁰.

Este cambio, sin embargo, no se ha considerado por algunos autores, como un simple cambio terminológico, sino que el mismo puede llevar aparejado un cambio en su alcance. En este sentido, se considera que la violencia de género incluye los maltratos físicos, psicológicos, económicos, las agresiones sexuales, los abusos sexuales a niñas, el acoso sexual en todas sus manifestaciones, el tráfico o utilización de mujeres y niñas con finalidades de explotación sexual, prostitución y comercio sexual, la mutilación genital femenina, la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres o cualquier otra situación o conducta que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad o integridad de la mujer. En cambio, se considera que cuando se utiliza el concepto de violencia doméstica se hace en un sentido más restringido, refiriéndose a las mujeres que sufren violencia ejercida contra ellas por parte de los que son o han sido sus cónyuges o de los están o han estado ligados con ellas por relaciones similares de afectividad, aunque no haya convivencia⁶¹.

En definitiva, de conformidad con la redacción del actual programa de renta activa de inserción, se tendrá que acreditar la condición de víctima de violencia de género, si bien, hay que precisar que la normativa se está refiriendo a la violencia de género ejercida en el ámbito familiar, haya o no convivencia. Esta redacción soluciona las cuestiones que podía plantear la inclusión inicial de este colectivo llevada a cabo en el programa para el año 2002, el cual establecía expresamente la necesidad de acreditar la condición de víctima de violencia doméstica «por parte de algún miembro de la unidad familiar de convivencia». Esta referencia podía llevar a excluir del ámbito de protección de esta prestación a aquellas víctimas de violencia de género ejercida por otros sujetos ajenos a la unidad familiar de convivencia –como, por ejemplo, los excompañeros–.

⁵⁸ LOUSADA AROCHENA, F.: «Informe sobre el impacto de género en la elaboración normativa». *La Ley*, núm. 6092, de 23 de septiembre de 2004, pág. 3.

⁵⁹ Sobre el concepto de género utilizado por esta norma *vid.* MOLINA NAVARRETE, C.: «Las dimensiones sociolaborales de la "lucha" contra "la violencia de género". A propósito de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género –BOE de 29 de diciembre–». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 264/2005, págs. 26 a 28. Según el autor, para esta norma legal, la violencia objeto de protección es cualquier acto de agresión, sea física o psíquica, que como manifestación de la situación desigual de poder existente, ejerza un hombre contra una mujer con la que mantiene o ha mantenido una relación afectiva de cierta duración, que implique o no convivencia.

⁶⁰ SERRANO ARGÜESO, M.: «Las posibilidades de incorporación...», cit. pág. 69, nota 13, ya ponía de manifiesto en esta dirección, que en el momento en que entrara en vigor la norma que regulara la renta activa de inserción para el año 2005 se sustituirían los términos de «violencia doméstica» por «violencia de género».

⁶¹ *Ibid.*, a partir de esta distinción, la autora considera que en el Derecho del Trabajo resulta confuso utilizar de esta forma los conceptos mencionados, ya que considera que con carácter general la violencia ejercida en el ámbito laboral contra la mujer es sin duda una manifestación de la violencia de género.

Asimismo, a pesar de que la violencia doméstica puede afectar a otros sujetos integrantes de la unidad familiar, como por ejemplo, a los hijos menores, las personas de edad avanzada, especialmente cuando se encuentran en situación de dependencia e, incluso, a los hombres, la contundencia de los datos estadísticos ponen de manifiesto que la violencia contra las mujeres ocupa un lugar preferente –se calcula que el 91% de los supuestos–, comporta que la protección ante estas situaciones que dispensa la renta activa de inserción se limite a las mujeres, dejando al margen de su ámbito de protección otros colectivos especialmente vulnerables y sometidos a poderes de dominación o de subordinación ⁶².

Ahora bien, la normativa no exige únicamente que el solicitante de la renta activa de inserción sea una víctima de la violencia de género, sino que además, exige que tenga acreditada por la Administración competente esta condición. Dado que la normativa no especifica quién y cómo se tendrá que extender dicha acreditación ⁶³, se deberá acudir a los mecanismos previstos en otras normas que también prevén derechos sociolaborales para las víctimas de violencia de género. En este sentido, parece que la condición de víctima de violencia de género se tendrá que certificar a través de la orden de protección ⁶⁴. Así, el artículo 544 ter 8 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, prevé que la orden de protección será notificada a las partes y comunicada por el juez inmediatamente, mediante testimonio íntegro, a la víctima y a las Administraciones Públicas competentes para la adopción de medidas de protección, sean éstas de seguridad o de asistencia social, jurídica, sanitaria, psicológica o de cualquier otra naturaleza. Con esta finalidad, el mencionado precepto prevé el establecimiento de un sistema integral de coordinación administrativa que garantice la agilidad de estas comunicaciones. Únicamente de forma excepcional se prevé la posibilidad de que la condición de víctima de violencia de género se acredite mediante un informe del Ministerio Fiscal que pondrá de manifiesto la existencia de indicios de que la solicitante es víctima de violencia de género, hasta que no se dicte la correspondiente orden de protección (art. 23 de LO 1/2004, de 28 de diciembre). En consecuencia no será necesario sentencia condenatoria para poder acreditar la condición de víctima de violencia de género ⁶⁵.

Se ha considerado que puede resultar excesivamente burocrática, así como molesta, la necesidad de acreditar la situación de víctima de violencia de género, en tanto que esta situación ya es por sí sola suficientemente penosa, como para que además se etiquete a la víctima. Ahora bien, esta exigencia es mayoritariamente aceptada, en tanto que al tratarse de ayudas económicas, podrían, en

⁶² Vid. esta misma reflexión en relación con la LO 1/2004, de 28 de diciembre, en MOLINA NAVARRETE, C.: «Las dimensiones sociolaborales...» cit. págs. 27 y 28.

⁶³ LEONÉS SALIDO, J.M.: «Algunas sombras del Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma del desempleo». *La Ley*, núm. 5561/2002, considera que se trata de una norma en blanco, a partir de la cual aventuraba la posibilidad que se exigiera una sentencia firme condenatoria o que se considerara suficiente con la aportación de la simple denuncia. Ante las dudas que plantea este precepto, ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento del empleo e intermediación...», cit. pág. 49, considera que ha de ser determinante para constatar tal situación desde una visión de conjunto la actuación de los Servicios Sociales.

⁶⁴ La regulación sobre el procedimiento para la obtención de la orden de protección se encuentra en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁶⁵ RABANAL CARBAJO, P.: «Disposiciones...», cit. pág. 175.

el supuesto que no se exigiera de forma estricta la acreditación de esta situación, darse situaciones de picaresca y de fraude, lo que en última instancia iría en detrimento de las personas que verdaderamente sufren la violencia de género ⁶⁶.

El resto de requisitos exigidos para que este colectivo pueda acceder a la renta activa de inserción son comunes al resto de colectivos beneficiarios de la misma y, por tanto, responden a las mismas circunstancias que se hacen exigibles para los otros colectivos. En concreto, se exige estar inscrito como demandante de empleo; no tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria y no tener rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo anual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Nuevamente, la exigencia de estos requisitos pone de manifiesto el carácter asistencial y subsidiario de esta prestación al que ya nos hemos referido en apartados anteriores.

Por el contrario, se han eliminado algunos requisitos exigidos a otros colectivos, en particular, el de ser mayor de 45 años y estar inscrito como demandante de empleo ininterrumpidamente durante 12 o más meses. La supresión de estos dos requisitos se encuentra en consonancia con las especiales características del colectivo al cual va dirigida esta prestación. En concreto, resulta plenamente lógica la supresión de la exigencia de la edad, en tanto que nada tiene que ver la misma con la condición de víctima de violencia de género y, por tanto, con las necesidades económicas y las dificultades para encontrar trabajo de este colectivo. Mantener este requisito supondría añadir un «plus» de dificultad para el acceso al mercado de trabajo. Asimismo, resulta totalmente razonable la supresión de la exigencia de un período mínimo de inscripción como demandante de empleo, ya que en los supuestos de violencia de género la protección ha de tener un carácter de urgencia, no pudiéndose posponer durante un año la protección dispensada por la renta activa de inserción.

A pesar de que hay que valorar positivamente la inclusión del colectivo de las víctimas de violencia de género en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, es necesario poner de manifiesto que en este colectivo confluyen circunstancias especiales y diferenciadas del resto de colectivos con los que comparte la protección dispensada por esta prestación. Estas circunstancias provocan que en muchas ocasiones esta prestación se aproxime más que en ningún otro supuesto al concepto de renta mínima de inserción y, por tanto, se aleje todavía más de su consideración como un tercer nivel de protección por desempleo ⁶⁷. Por tanto, en estos supuestos, el objetivo de la reinserción laboral y protección frente al desempleo característico de la renta activa de inserción se ve complementado y, en muchas ocasiones, incluso superado y/o substituido, por una finalidad de inserción social. No en vano, en numerosas ocasiones la inserción laboral de este colectivo necesita más que ningún otro, de una previa inserción social del mismo ⁶⁸.

⁶⁶ SERRANO ARGÜESO, M.: «Las posibilidades de incorporación...», cit., pág. 68.

⁶⁷ Reforzando esta idea encontramos que en el País Vasco se contempla en el proyecto de ley para la igualdad de mujeres y hombres la posibilidad de que accedan a la renta básica las víctimas de maltrato doméstico. También se toma en cuenta la condición de mujeres que hayan sufrido malos tratos, en la renta mínima de inserción de Cataluña. *Vid.* Decreto 118/2001, de 2 de mayo.

⁶⁸ En términos parecidos se manifiesta MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activas de inserción": un viaje...», cit. pág. 450.

3. Los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva que optan por la renta activa de inserción.

La principal novedad que incorpora el programa de renta activa de inserción para el año 2005 en relación con el ámbito subjetivo de esta prestación, se recoge en el nuevo apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 205/2005, que regula los requisitos para ser beneficiario de la renta activa de inserción. Como ya se ha avanzado en apartados anteriores, este precepto incluye la posibilidad de que los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva puedan ser incorporados al programa de renta activa de inserción si reúnen en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos en este artículo, excepto el requisito de la falta de rentas, siempre que se acredite que dejarán de percibirla, a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicia el pago de la renta activa de inserción.

Esta novedad resulta plenamente coherente con la actual redacción del artículo 144 TRLGSS que de conformidad con la redacción dada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, ya establecía la posibilidad de que los beneficiarios de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva que se acogieran a los programas de renta activa de inserción para los trabajadores desocupados de larga duración mayores de 45 años, recuperarán automáticamente el derecho a la citada pensión cuando cesaran en el programa de renta activa de inserción. En consecuencia, esta norma ya contemplaba de forma indirecta la posibilidad de la suspensión del disfrute de la pensión de invalidez no contributiva, para acceder a los programas de renta activa de inserción. Posibilidad que ahora se contempla de forma directa y expresa del Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, que regula la renta activa de inserción para el año 2005.

De la lectura del artículo 2.3 del Real Decreto 205/2005, se observa que esta nueva vía de inclusión en el ámbito de protección de la renta activa de inserción requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Ser beneficiario de una pensión de invalidez no contributiva.
- Reunir, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos por el artículo 2 del Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, con excepción de la carencia de rentas.
- Acreditar que se dejará de percibir la pensión de invalidez no contributiva mediante una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión.

En primer lugar, siendo requisito para el acceso a la renta activa de inserción de este colectivo ser beneficiario de una pensión de invalidez no contributiva, es necesario analizar cuáles son los requisitos exigidos para acceder a la misma a fin de poder concretar, de esta manera, a qué colectivo se dirige esta previsión. En esta dirección, el artículo 144 TRLGSS prevé los siguientes requisitos para poder acceder a la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva:

- Ser mayor de 18 años y menor de 65 años de edad.

- Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos tendrán que ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión. Hay que recordar en este punto que la residencia continuada anterior a la solicitud de la pensión y la posterior al reconocimiento del derecho no se considerará interrumpida por ausencias del territorio español inferiores a 90 días dentro de cada año natural, así como cuando la ausencia esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.
- Estar afectado por una minusvalía o una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por 100 ⁶⁹.
- No tener rentas o ingresos suficientes. Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes cuando la suma, en cómputo anual de los mismos sea inferior al importe, también en cómputo anual, de las prestaciones por invalidez en su modalidad no contributiva. Aunque el solicitante no tenga rentas o ingresos propios, en los términos señalados, si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá completo el requisito de falta de rentas o ingresos suficientes cuando la suma de todos los integrantes de la misma sea inferior al límite de acumulación de recursos fijado en el propio artículo 144 TRLGSS.

Dejando a un lado el requisito de la falta de rentas o ingresos suficientes, el análisis del resto de requisitos exigidos para acceder a la pensión de invalidez no contributiva –tener entre 18 y 65 años, residencia en territorio español y estar afectado por una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65%–, resultan plenamente compatibles con el acceso a la renta activa de inserción. En este sentido, nada impide que el beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva pueda acceder a la renta activa de inserción como desempleado de larga duración mayor de 45 años, en tanto que tal y como se ha puesto de manifiesto, el mismo puede tener entre 18 y 65 años y, por tanto, puede tener más de 45 años, siempre claro está que también cumpla con el resto de requisitos exigidos por el artículo 2.1 Real Decreto 205/2005.

A pesar de que el artículo 144 TRLGSS únicamente efectúa una referencia expresa a la inclusión en la renta activa de inserción para los trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años, del tenor literal del artículo 2.3 del Real Decreto 205/2005, también se desprende la posibilidad de acceder a la renta activa de inserción a través de los colectivos del artículo 2.2 de esta norma, es decir, discapacitados, emigrantes retornados y víctimas de violencia de género, si bien, el acceso a la renta activa a través de alguno de estos colectivos puede resultar poco habitual. En este sentido, el artículo 2.3 del Real Decreto 205/2005 permite que los pensionistas de invalidez no contributiva puedan ser incorporados a la renta activa de inserción si reúnen los requisitos exigidos en el artículo 2 de esta norma, sin limitar, por tanto, esta posibilidad al supuesto contemplado en el artículo 2.1 –desempleados de larga duración mayores de 45 años–, sino que por el contrario, cabe incluir a los otros colectivos contemplados en el artículo 2.2.

⁶⁹ *Vid.* Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. De conformidad a esta norma, el grado de minusvalía o de la enfermedad crónica que se sufre, a efectos del reconocimiento de la pensión, se determinará valorando tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales, como los factores sociales complementarios, mediante la aplicación de baremos contenidos en el anexo 1 de esta norma.

Entre las posibilidades que tiene el beneficiario de una pensión de invalidez no contributiva para acceder a la renta activa de inserción, parece muy apropiada la prevista en el artículo 2.2 a) del Real Decreto 205/2005, es decir, acreditar una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente indicado, siempre que reúna los siguientes requisitos: ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses; no tener derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria y no tener rentas suficientes. El acceso a la renta activa de inserción a través de este colectivo permite obviar el requisito de ser mayor de 45 años. En este supuesto, al tener acreditada una minusvalía o enfermedad crónica en grado igual o superior al 65 por 100, siempre se cumplirá el requisito exigido para tener acceso a la renta activa de inserción, consistente en tener acreditada una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100.

En segundo lugar, una vez determinados los beneficiarios que pueden tener acceso a la renta activa de inserción por esta nueva vía prevista en el programa de renta activa de inserción para el año 2005, es necesario analizar el segundo requisito exigido, consistente en la falta de rentas del potencial beneficiario. En este sentido, a pesar de que el artículo 2.3 del Real Decreto 205/2005 exime en principio del cumplimiento del requisito previsto en el artículo 2.1 d) de la misma norma y, por tanto, de la falta de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, seguidamente, matiza que el no cumplimiento de este requisito sólo puede deberse a los ingresos que se perciben como consecuencia de su condición de beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva. *A sensu contrario*, el precepto exige que una vez descontadas las rentas percibidas en concepto de dicha pensión, las rentas del solicitante se ajusten al requisito general de no ser superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras.

El cumplimiento de este requisito no comporta especiales dificultades en tanto que el artículo 144 TRLGSS también exige con carácter general la falta de rentas para poder acceder a la pensión de invalidez no contributiva, considerándose que se cumple este requisito cuando la suma, en cómputo anual de las rentas o ingresos del solicitante sean inferiores al importe, también en cómputo anual, de la cuantía de la prestación que cada año se prevé en los Presupuestos Generales del Estado, y que para el año 2005 se ha fijado en 4.043,06 euros ⁷⁰.

En consecuencia, el beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva, que ahora quiera optar por acceder a la renta activa de inserción, no podrá tener ingresos superiores a esta cuantía, que si la dividimos entre 12 mensualidades asciende a 336,92 euros mensuales. Por el contrario, como ya se ha puesto de manifiesto, las rentas exigidas para tener acceso a la renta activa de inserción no pueden ser superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, exceptuando la parte proporcional de dos pagas extras, es decir, 384,75 euros. Por tanto, excluyendo el importe de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva, el beneficiario de la misma que quiera acceder a la renta activa de inserción, cumplirá con carácter general con el requisito exigido de la falta de rentas.

⁷⁰ Real Decreto 2350/2004, de 23 de diciembre, por el cual se establece la revaloración de las pensiones del sistema de Seguridad Social para el ejercicio 2005 (BOE de 30 de diciembre de 2004).

El cumplimiento de este requisito todavía será más asequible cuando el beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva convive con otras personas en una misma unidad económica, en tanto que en este supuesto se entenderá cumplido el requisito de la falta de rentas o ingresos suficientes cuando la suma de las rentas o ingresos de todos los integrantes de la unidad económica sea inferior al límite de acumulación de recursos calculado de conformidad con lo previsto en el artículo 144.2 TRLGSS. Según este precepto este límite de acumulación de recursos será equivalente a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión, más el resultado de multiplicar el 70 por 100 de esta cifra por el número de miembros de la unidad económica, menos 1. En cambio, como ya se ha puesto de manifiesto cuando se trata de la renta activa de inserción, se entenderá cumplido el requisito de falta de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras.

Más dificultades comportará el cumplimiento de este requisito cuando la convivencia dentro de una misma unidad económica se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes en primer grado, en tanto que en estos supuestos los límites de acumulación de recursos serán equivalentes a 2,5 veces la cuantía obtenida a través del cálculo anteriormente expuesto. En estos supuestos, el límite de acumulación de rentas que permite acceder a la pensión de invalidez no contributiva puede ser superior a la cuantía resultante de multiplicar el número de miembros de la unidad familiar por el 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras.

En tercer lugar, el artículo 2.3 del Real Decreto 205/2005 exige como requisito para acceder a la renta activa de inserción por esta vía que se acredite que se dejará de percibir la pensión de invalidez no contributiva, a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicie el pago de la renta activa de inserción. A pesar de que una vez más la regulación del programa de renta activa de inserción no prevé de forma expresa cuál es la Administración competente para acreditar la suspensión del pago de la pensión, parece que ésta tendría que ser la misma Administración competente de la gestión de la pensión de invalidez no contributiva, es decir, el IMSERSO o el órgano correspondiente de las Comunidades Autónomas a las que se les haya transferido las funciones y servicios de éste.

La suspensión de la pensión de invalidez no contributiva plantea diversos interrogantes sobre su dinámica, los cuales no encuentran respuesta en el Real Decreto 205/2005, que se limita a prever esta posibilidad, sino en el TRLGSS. En este sentido, el artículo 144.1 TRLGSS prevé que los beneficiarios de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva, que sean acogidos a los programas de renta activa de inserción, recuperarán automáticamente el derecho a la mencionada pensión cuando cesen en el programa de renta activa de inserción. En consecuencia, la suspensión de la pensión de invalidez no contributiva se limitará estrictamente al tiempo durante el cual su beneficiario se encuentre dentro del programa de renta activa de inserción, excepto, obviamente, si su participación en el programa de renta activa de inserción finaliza con éxito y, por tanto, consigue un puesto de trabajo. En este caso, la pensión de invalidez no contributiva se mantendrá en suspenso hasta que se extinga el contrato de trabajo.

Asimismo, para evitar que los ingresos que pueda obtener el beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva durante su paso por el programa de renta activa de inserción, pudieran perjudicar la posterior percepción de la pensión, el artículo 144.1 TRLGSS prevé que no se tengan en cuenta, en el cómputo anual de sus rentas, las que se hubieran percibido en virtud de su integración en el programa de renta activa de inserción en el ejercicio económico en que finaliza el programa.

Una vez analizados los requisitos exigidos para acceder a la renta activa de inserción por medio de esta nueva vía introducida en el programa para el año 2005, es necesario preguntarse cuáles son las razones que pueden motivar que un beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva decida solicitar su ingreso en el programa de renta activa de inserción. Con esta finalidad, se realizará un breve análisis comparativo de las prestaciones económicas y técnicas ofrecidas por ambos mecanismos de protección social.

En primer lugar, en relación a la cuantía de la pensión de invalidez no contributiva, la misma viene prevista en el artículo 145 TRLGSS, según el cual ésta se fijará, en su importe anual, en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado –4.043,06 euros para el año 2005–. Su pago se fraccionará en 14 pagas –288,79 euros–, correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se abonarán durante los meses de junio y noviembre. Asimismo, hay que tener en cuenta que cuando en una misma unidad económica concurren más de un beneficiario con derecho a la pensión de invalidez no contributiva, la cuantía se determinará de conformidad con las reglas previstas en el artículo 145 TRLGSS. La cuantía de la renta activa de inserción, por su parte, será igual al 80 por 100 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento –375 euros mensuales para el año 2005–, si bien, no se generarán pagas extraordinarias. En consecuencia, si tomamos como ejemplo un beneficiario que vive solo, un primer elemento que podría hacer optar por suspender la percepción de la pensión de invalidez no contributiva, a favor de la renta activa de inserción, podría ser el acceder a una prestación económica más elevada, si bien, como ya se ha puesto de manifiesto, se trata de un incremento ciertamente limitado.

Por tanto, no consideramos que la voluntad de obtener una prestación más elevada pueda justificar por sí misma la substitución de la pensión de invalidez no contributiva por la renta activa de inserción, más todavía, sí se tiene en cuenta el carácter temporal y limitado de la misma –11 meses–. Por el contrario, nos parece que el elemento verdaderamente determinante para que un beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva opte por acceder a la renta activa de inserción es que este programa se caracteriza por su clara vocación por establecer un itinerario pautado y determinado de integración laboral, habiéndose previsto en los sucesivos programas un verdadero programa de acciones de inserción laboral, que da lugar a un verdadero derecho subjetivo al acompañamiento en la inserción e, incluso, a un verdadero derecho a la inserción de estos colectivos ⁷¹. En este sentido, el artículo 8 del Real Decreto 205/2005 contempla un amplio conjunto de acciones de inserción laboral. En definitiva, son las posibilidades de inserción laboral y no únicamente el incremento de la cuantía de la prestación las que pueden justificar la opción por la renta activa de inserción.

⁷¹ MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activas de inserción": un viaje...», cit., pág. 176 y ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Fomento de empleo e intermediación...», cit. pág. 52.

IV. VALORACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN: ENTRE LA HETEROGENEIDAD Y LA INSUFICIENCIA

No podemos finalizar el análisis del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción sin efectuar una valoración final sobre el mismo. En este sentido, dos son las notas que caracterizan el ámbito subjetivo actual de esta prestación: la heterogeneidad de los colectivos incluidos y la insuficiencia de los mismos.

Por lo que hace referencia a la primera nota característica, hay que poner de relieve la heterogeneidad de los colectivos que progresivamente se han ido incluyendo en el ámbito de aplicación de la renta activa de inserción, desde su configuración inicial en el año 2000 como un programa de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad, mayores de 45 años, hasta la configuración actual, que incluye, junto con este colectivo inicialmente protegido, a colectivos tan diversos como son los discapacitados, los emigrantes retornados, las víctimas de violencia de género y los beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva que opten por la renta activa de inserción. Esta heterogeneidad no plantea por sí misma ningún inconveniente, ni ha de resultar tampoco contradictoria con las finalidades y objetivos que se persiguen con la renta activa de inserción, no en vano, siendo los destinatarios de este programa los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo y siendo la finalidad del mismo la reinserción laboral y la protección ante el paro de los mismos, todos los colectivos incluidos actualmente en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción justifican sobradamente su protección a través de esta prestación. En este sentido, se ha puesto de manifiesto que la paulatina ampliación de los colectivos beneficiarios de la renta activa de inserción implica un cierto reconocimiento del carácter multidimensional y relativo del fenómeno de la exclusión social, y de la heterogeneidad de causas que pueden llevar a una situación de exclusión laboral y social ⁷².

Por el contrario, los posibles problemas que se pueden derivar de esta heterogeneidad en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción vienen dados más bien por el tratamiento homogéneo que se puede dar a los diferentes colectivos, ya que, a pesar de que los diversos colectivos responden básicamente a la misma problemática –especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar un trabajo–, la solución de la misma no tiene por qué ser igual para todos los colectivos ⁷³. En este sentido, en tanto que algunos colectivos únicamente tienen un problema de inserción laboral, otros colectivos pueden plantear otros problemas de inserción social que es necesario resolver antes de abordar propiamente la inserción laboral. Así, puede resultar tan innecesario adoptar algunas medidas en relación con colectivos que se encuentran perfectamente integrados en la sociedad, como ineficaz abordar la inserción laboral de algún colectivo sin acabar de resolver satisfactoriamente su inserción social. En definitiva, se han de adaptar los programas de renta activa de inserción a las necesidades específicas de los diferentes colectivos protegidos por la misma.

⁷² FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa de inserción...», cit. pág. 901.

⁷³ FERNÁNDEZ AVILES, J.A.. «El programa de renta activa de inserción...», cit. pág. 901, alerta precisamente contra la tentación de la uniformidad y la estandarización de las medidas de inserción.

Más criticable resulta la segunda nota características del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, es decir, su insuficiencia. En este sentido, a pesar de valorar positivamente la progresiva ampliación del ámbito subjetivo de esta prestación ⁷⁴, hay que poner de manifiesto que todavía se pueden identificar otros colectivos que también responderían a las mismas características reseñadas en relación con los colectivos incluidos, es decir, desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo, que como consecuencia de la situación en que se encuentran, tienen un alto riesgo de caer en situaciones de exclusión social y de pobreza. Para estos colectivos también resulta sin duda aplicable el doble objetivo de la renta activa de inserción, es decir, la reinserción laboral y la protección ante el desempleo.

Aunque en ocasiones se ha considerado que una excesiva extensión subjetiva de la renta activa de inserción podría comportar una falta de efectividad de la misma, siendo preferible una tutela selectiva a fin de no desvirtuar el sistema o, en otras palabras, sus objetivos de integración laboral, consideramos que el alcance limitado del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción pone claramente de manifiesto que esta prestación supone un mecanismo limitado de protección y que, por tanto, difícilmente cumple con el objetivo que aparentemente se le asigna de última red de seguridad o de última garantía frente a aquellas situaciones de desprotección social que vienen originadas por la falta de un trabajo remunerado ⁷⁵.

Entre estos colectivos desprotegidos a los cuales podría extenderse la protección dispensada por la renta activa de inserción podemos destacar, en primer lugar, a los jóvenes que todavía no han podido acceder nunca al mercado de trabajo y, por tanto, que no pueden acceder tampoco a la protección por desempleo ordinaria, es decir, la prestación y el subsidio por desempleo, al no haber cotizado nunca con anterioridad. No en vano, la presencia de los jóvenes en el mercado de trabajo se ha visto disminuida, ya sea por la pérdida del peso demográfico de este colectivo, por el incremento del período estudiantil más o menos voluntario o por las expectativas de incorporación a dicho mercado ⁷⁶. Este colectivo, especialmente cuando carece de formación, tiene una difícil entrada en el mercado de trabajo, que en caso de prolongarse en el tiempo puede comportar problemas más allá de los estrictamente laborales, pudiendo llegar a desembocar en algunos supuestos en verdaderos problemas de inserción social ⁷⁷.

⁷⁴ En esta dirección, CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Protección por desempleo...», cit. pág. 199, valora positivamente la ampliación del ámbito subjetivo a determinadas personas apartadas del mercado de trabajo –por razón de su edad avanzada, minusvalía, retorno del extranjero o violencia de género– y que, precisamente por ello, pueden caer en la exclusión.

⁷⁵ En este sentido se manifiesta también FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa de inserción...», cit. pág. 901.

⁷⁶ Sobre la situación y heterogeneidad de este colectivo, *vid.* ALEMÁN PÁEZ, F.: «Grupos vulnerables. Procesos de formación...», cit. págs. 99 a 106. El autor cita como problemas genéricos de este colectivo el desempleo, la rotación, la precariedad, la duración relativamente corta de los contratos, el paro de larga duración, el tiempo de búsqueda de empleo, etcétera.

⁷⁷ Sobre la necesidad de establecer un sistema de cobertura para los jóvenes desempleados sin experiencia profesional, *vid.* MONEREO PÉREZ, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997, págs. 294 y 295.

Un segundo colectivo que podría incorporarse al ámbito subjetivo de la renta activa de inserción es el de las mujeres desempleadas de larga duración, especialmente, cuando las mismas hayan abandonado el mercado de trabajo durante un largo período de tiempo para el cuidado de hijos u otras personas dependientes. Las especiales dificultades que en estos supuestos puede comportar la reincorporación al mercado de trabajo justificarían sobradamente su inclusión en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción, especialmente en aquellos casos en que la mujer, además, tiene responsabilidades familiares. En estos supuestos, puede ser especialmente necesario y eficaz el doble contenido que tiene la renta activa de inserción: la renta económica y las acciones de inserción laboral ⁷⁸. En definitiva, la inserción laboral de las mujeres puede ser un objetivo susceptible de protección a través de la renta activa de inserción más allá de los supuestos en que las mismas son víctimas de violencia de género ⁷⁹.

Tanto en relación con los jóvenes que todavía no han encontrado su primer trabajo, como en relación con las mujeres con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, se ha propuesto como alternativa al tradicional criterio de la edad exigido para acceder a la renta activa de inserción, el criterio del tiempo que se ha de permanecer sin encontrar trabajo o el establecimiento de un período desde la salida del sistema educativo ⁸⁰.

Un tercer colectivo susceptible de protección específica a través de la renta activa de inserción podría ser el colectivo de los inmigrantes, no en vano, una vez han abandonado sus países de origen y se han instalado en el nuestro con el fin de mejorar sus condiciones de vida, se transforman en muchas ocasiones en desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo. En este punto, nuevamente la renta activa de inserción podría actuar como un puente que permitiera la inserción social y laboral de este colectivo ⁸¹.

Finalmente, un último colectivo que podría cumplir sin demasiadas dificultades con el perfil del destinatario de la renta activa de inserción podría ser el de los reclusos, en tanto que nuevamente, reúnen las notas características de especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar trabajo que justifican la propia existencia de la renta activa de inserción. Ésta, como indicábamos en relación con los inmigrantes, tendría que constituir el puente entre la estancia en el centro

⁷⁸ Vid. FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: «El programa de renta activa de inserción...», cit. pág. 904. El autor considera que se tendrían que incluir dentro del ámbito de aplicación de la renta activa de inserción a las mujeres con dificultades en el acceso al mercado de trabajo.

⁷⁹ DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: «La renta activa de inserción...», cit. pág. 138, consideran que ha de hacerse especial mención a la inclusión de las mujeres, en tanto que este colectivo es realmente uno de los que más motivación y acogida ofrece ante las medidas de acceso al mercado de trabajo, lo que debe tenerse en cuenta por parte de los poderes públicos en futuras ampliaciones del ámbito subjetivo de la renta activa de inserción.

⁸⁰ MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*. Ed. Comares. Granada, 1999, pág. 61.

⁸¹ Para un estudio sobre el fenómeno de la inmigración, especialmente de las dificultades de inserción sociolaboral de los inmigrantes vid. PURCALLA BONILLA, M.A.; CARRERAS ROIG, L.; MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.: *Inmigració i polítiques d'integració*. Ed. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya. Lleida, 2003; SANTOS ORTEGA, A.; MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R.: *Paro, exclusión...*, cit. págs. 304 a 315 y CANO, Y.; CHARRO, P.; SANMARTÍN, C. y SEMPERE, A.V.: *Políticas...*, cit. págs. 333 a 358.

penitenciario y la plena integración en la sociedad. De esta manera, se establecería una garantía más para evitar que posibles dificultades futuras de inserción laboral, desembocasen en dificultades de inserción social y, probablemente, en la comisión de nuevos delitos, echando al traste de esta manera la posible reinserción social de estas personas. En definitiva, los ex-reclusos se encuentran en un círculo vicioso al salir a la calle con el estigma añadido del certificado de penales, los subsidios recibidos a la salida se agotan con pocas expectativas de encontrar trabajo estable que les aleje del circuito delictivo, como lo pone de manifiesto que, según algunas estadísticas, un año después de la salida de la prisión solamente el 38 por 100 de los ex-reclusos han conseguido un trabajo, que además acostumbra a ser inestable y mal pagado. En consecuencia, si tomamos los datos del año 2001 de los 45.559 reclusos que había en las cárceles españolas el 62 por 100 eran reincidentes ⁸².

A pesar que la no inclusión de estos colectivos en el ámbito subjetivo de la renta activa de inserción no implica necesariamente desprotección de los mismos, ya que estos colectivos se encuentran protegidos por otras medidas como las rentas mínimas autonómicas, consideramos recomendable que el primer nivel de protección de los mismos se produzca a través de la renta activa de inserción, a través, por tanto, de facilitar su inserción laboral, antes de tener que recurrir a las rentas mínimas autonómicas que tendrían que centrarse especialmente en las dificultades de inserción social.

Estas deficiencias del ámbito subjetivo de protección de la renta activa de inserción han supuesto que se haya calificado a la misma como un parche colocado en el sistema de protección por desempleo que no ha sido capaz de proporcionar la asistencia que precisan todos los desempleados que se encuentran en situación de necesidad económica, ya sea porque han perdido un trabajo o porque aspiran a tenerlo por primera vez. En consecuencia, se ha propuesto una reforma integral del sistema de protección por desempleo que mantenga el nivel contributivo, y al mismo tiempo, contemple una ayuda o prestación genuinamente asistencial a todos los ciudadanos sin trabajo, con capacidad y disponibilidad para trabajar y que se encuentre en una situación de necesidad real por falta de recursos suficientes para subsistir, ya se denomine subsidio de desempleo o renta activa de inserción, que combine las prestaciones económicas con acciones de empleabilidad ⁸³. En otros términos, se considera que la renta activa de inserción ha de ser el embrión de una futura renta universal de inserción, que alcance a todos los ciudadanos con capacidad y voluntad de ocupar un puesto de trabajo ⁸⁴.

⁸² SANTOS ORTEGA, A.; MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R.: *Paro, exclusión...*, cit. págs. 333 y 334.

⁸³ Vid. CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Protección por desempleo...», cit. pág. 200.

⁸⁴ MOLINA NAVARRETE, C.: «Las "rentas activas de inserción": un viaje...» cit. pág. 441.