

## LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN: PROBLEMÁTICA INTERPRETATIVA Y REFORMA DE 2012



**ELVIRA BOTÍ HERNÁNDEZ**  
*Diplomada en Relaciones Laborales*  
*Graduada en Relaciones Laborales y Recursos Humanos*

Fecha de recepción: 18-10-2013  
Fecha de aceptación: 13-02-2014

**RESUMEN:** En los momentos de crisis económica la acción protectora de la Seguridad Social toma mayor importancia en la sociedad española, al aumentar el número de desempleados y con ello el riesgo de sufrir exclusión social. La renta activa de inserción es el tercer nivel de la acción protectora de la Seguridad Social, con una regulación propia en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que establece en su artículo segundo los requisitos necesarios que el solicitante debe cumplir para obtener derecho al programa de renta activa de inserción. El presente artículo analiza los requisitos necesarios para ser beneficiario, sus recientes reformas y su problemática interpretativa, que suscita controversias judiciales entre los solicitantes y el Servicio Público de Empleo Estatal.

**PALABRAS CLAVES:** Renta activa de inserción; exclusión social; desempleado; reforma de 2012; requisitos de acceso; carencia de rentas.

**ABSTRACT:** *In moments of economic crisis the protective action of Social Security becomes more important in spanish society, increasing the number of unemployed and risk of social exclusion. Active insertion income is the third level of the protective action of the Social Security, with self-regulation in the Royal Decree 1369/2006, of November 2, the Royal Decree regulates in his article two necessary requirements that applicants must meet to get the right to active insertion income. The present article analyzes the requirements to be a beneficiary, its recent reforms and its interpretative problems, which raises disputes between applicants and the National Public Employment Service.*

**KEY WORDS:** *Active insertion income; social exclusion; unemployed; 2012 reform; access requirements; lack of income.*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El programa de renta activa de inserción. 1. Requisitos para ser beneficiario. 1.1. La edad del solicitante. 1.2. Condición de demandante de empleo. 1.3. Relación con otros niveles de la acción protectora. 1.4. Carencia de rentas y su problemática interpretativa. III. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Debido a la crisis económica que atraviesa nuestro país, la tasa de riesgo de exclusión social en la sociedad española está aumentando, situándose en 2012 en un 26,8%<sup>1</sup>, es decir, uno de cada cuatro españoles se encuentra en riesgo de exclusión social<sup>2</sup>.

El término exclusión social ha ido sustituyendo paulatinamente al de pobreza por tratarse de un concepto más dinámico<sup>3</sup>. La pobreza es la carencia de medios económicos, mientras que la exclusión social reúne en un mismo concepto todas aquellas barreras y límites existentes que compliquen, dificulten e impidan el ejercicio de los derechos que toda persona posee por el mero hecho de ser ciudadano<sup>4</sup>. Las barreras a las que hacemos referencia son: las laborales, la formación, la salud, la vivienda, las relaciones sociales y la falta de ingresos económicos.

El principal motivo del aumento del riesgo de exclusión social, es la situación de falta de empleo, ya que para el desarrollo de la integración social el factor clave es la actividad laboral<sup>5</sup>. Por tanto, cuando el ciudadano se encuentra desempleado, es protegido por la acción protectora de la Seguridad Social diseñada para evitar el riesgo de exclusión social, comprendiendo en ella las políticas sociolaborales de nivel estatal, orientadas a la integración de las personas en situación de exclusión social.

Como consecuencia del aumento del número de desempleados y del riesgo de exclusión social de la sociedad española, la acción protectora de la Seguridad Social adquiere mayor importancia en época de crisis económica, para mitigar los efectos de la situación de falta de empleo. La acción protectora de la Seguridad Social, consta de

---

<sup>1</sup> Según la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>2</sup> El término “exclusión social” nace en Francia a raíz de los ideales republicanos de la cohesión social, atribuyéndose su origen a René Lenoir, en la publicación de su obra *Les exclus: un Français sur Dix* (Los excluidos: un francés de cada diez), en el año 1974.

<sup>3</sup> “Desde los años ochenta del siglo XX, el término exclusión social tiene a sustituir al de pobreza, incorporando los emergentes procesos que en la nueva modernidad impiden la integración social de un gran número de colectivos sociales, y no solamente por una cuestión de desigualdad económica”. HERNANDEZ PEDREÑO, M. (2008) *Exclusión social y desigualdad*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 15.

<sup>4</sup> “La exclusión social se define por ser de carácter estructural, dinámico y multidimensional”. RUBIO ARRIBAS, J. (2006) “La exclusión sociolaboral de colectivos con dificultades en su acceso al mercado laboral”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, publicación electrónica de la Universidad Complutense, Madrid.

<sup>5</sup> “Diversos autores han coincidido en señalar que el trabajo es el factor que garantiza la integración de la persona a la sociedad”. AMADOR MUÑOZ, L. y MUSITU OCHOA, G. (2011) *Exclusión social y diversidad*, Ed. Trillas, México, 45.

cuatro niveles de protección, el primero de ellos, de modalidad contributiva es la prestación por desempleo y los tres restantes, de modalidad asistencial son el subsidio por desempleo, el programa de renta activa de inserción y el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo<sup>6</sup>.

Los niveles asistenciales son los orientados a evitar directamente la exclusión social del desempleado, por ello, la importancia de que los requisitos que generan derecho al acceso estén definidos correctamente y no causen controversias. Pero la realidad normativa es distinta en lo que refiere a la norma que regula el programa de renta activa de inserción.

En consecuencia, vamos a analizar la problemática interpretativa de los requisitos de acceso que regula el *Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo* y las reformas acaecidas en el año 2012 que modificaron los requisitos de acceso, endureciéndolos, reduciendo así el número de beneficiarios.

## II. EL PROGRAMA DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

El tercer nivel de protección de la acción protectora de la Seguridad Social es el programa de renta activa de inserción, introducido en nuestro ordenamiento jurídico a través del *Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa, para el año 2000, de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años*, incorporándose a través de la *Ley 45/2002, de 12 de diciembre*, en su artículo primero, punto catorceavo, un apartado cuatro a la disposición final quinta del texto refundido de la *Ley General de la Seguridad Social*, con el contenido siguiente:

4. “Se habilita al Gobierno a regular dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el capítulo V del Título III de esta Ley el establecimiento de una ayuda específica denominada Renta Activa de Inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para

---

<sup>6</sup> Recordemos que el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, comúnmente conocido como el “Plan PREPARA”, ha tenido carácter temporal, si bien por el Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, se posibilita una prórroga automática del “Plan PREPARA” por periodos de seis meses cuando la tasa de desempleo según la EPA, sea superior al 20%.

encontrar empleo que adquirieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral”.

La necesidad de dicha modificación viene motivada desde la Unión Europea por diversas directrices sobre el empleo, destacando que una política frente al desempleo para ser eficaz, debe combinar una garantía de ingresos con unas medidas adecuadas de inserción laboral, en consecuencia, la Unión Europea publicó directrices referentes a la necesidad de fomentar la inserción de los desempleados, especialmente los desempleados con mayores niveles de exclusión social.

Por ello, nuestro legislador realizó tal modificación en la *Ley General de la Seguridad Social*, y después de diversos Reales Decretos que iban prorrogando anualmente desde el año 2000 el Programa de renta activa de inserción<sup>7</sup>, se publicó en el BOE nº 290 de 5 de Diciembre de 2006, el *Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*, de manera permanente.

El Real Decreto, ha sido modificado en dos ocasiones, ambas fueron realizadas en el año 2012 y relativas a su artículo 2.1, el cual regula los requisitos para poder ser beneficiario del programa de renta activa de inserción. Debido a la situación de crisis económica actual que está atravesando España, los requisitos para acceder al programa han sido endurecidos.

A diferencia de los niveles contributivos y asistencial, cuya finalidad es cubrir un estado de necesidad, con una política pasiva mediante la concesión de una renta sustitutoria a la renta obtenida por la realización de una prestación laboral, la renta activa de inserción combina específicamente en su norma las políticas activas y pasivas, al tener un doble objetivo el programa, la reinserción laboral y la protección frente al desempleo.

La inserción laboral se realizará mediante acciones reguladas en el artículo 7 del *Real Decreto 1369/2006*, como son el desarrollo de un itinerario personalizado de inserción laboral, gestión de ofertas de colocación y la incorporación a planes de empleo

---

<sup>7</sup> El *Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero*, introdujo por vez primera el programa de renta activa de inserción a nuestro ordenamiento jurídico, siendo prorrogado sucesivamente por el *Real Decreto 781/2001, de 6 de junio*, por el *Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo*, por el *Real Decreto 945/2003, de 18 de julio*, por el *Real Decreto 3/2004, de 9 de enero* y la última prórroga antes del *Real Decreto 1369/2006* fue realizada por el *Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero*.

o formación. La protección económica para obtener una garantía de ingresos que permita una vida digna, viene regulada en el artículo 4, reconociéndole el derecho a obtener una cuantía igual al 80% del IPREM mensual vigente en el momento. Actualmente la cuantía asciende a 426 euros.



### **1. Requisitos para ser beneficiario**

Anteriormente a las reformas legislativas acaecidas en el año 2012, según la redacción original del artículo 2.1 del *Real Decreto 1369/2006*, podrían ser beneficiarios del programa de renta activa de inserción, los desempleados que reuniesen los siguientes requisitos:

#### *1.1. La edad del solicitante (artículo 2.1.a del RD 1369/2006)*

a) “Ser mayor de 45 años y menor de 65 años”. Este apartado no ha sido modificado.

#### *1.2. Condición de demandante de empleo (artículo 2.1.b del RD 1369/2006)*

b) “Ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un periodo acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa”.

El apartado b, sigue conteniendo el anterior párrafo. *El Real Decreto 1489/2012, de 29 de octubre, sobre las aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta años o más*, publicado en el BOE nº 261 de 30 de octubre de 2012, en su disposición final segunda, ha ampliado la redacción del apartado b, añadiendo los siguientes párrafos:

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

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

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

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

Podemos entender, que con la anterior redacción existían lagunas a la hora de poder ejercer un mayor control sobre las prestaciones que obtienen los beneficiarios, para evitar posibles fraudes, por lo que la pretensión legislativa de la ampliación del apartado puede resumirse como sigue:

- Ampliar los deberes de los beneficiarios: búsqueda activa de empleo y no rechazar injustificadamente ninguna oferta de empleo.
- Limitar las salidas al extranjero: para evitar fugas de capitales, pues al no encontrar trabajo en España debido a la situación de crisis, los inmigrantes decidían regresar a sus países, viviendo allí gracias a los ingresos de las prestaciones que recibían de España, con las excepciones de salidas de 15 días o menos por los motivos supra expuestos o las estancias en el extranjero inferiores a 90 días para la búsqueda o desempeño de un puesto de trabajo o formación, en los países del Espacio Económico Europeo y Suiza.

También, hay que tener en cuenta el correcto entendimiento de la condición de desempleado y el precepto estudiado, cuando el demandante de empleo está trabajando a tiempo parcial

Establece que el beneficiario en el momento de la fecha de solicitud de incorporación, debe “ser demandante de empleo”. La Real Academia Española define desempleo como “paro forzoso”, careciendo así de empleo pero con aptitud para acceder a él. Desde el punto de vista sociológico y económico, es todo aquel sujeto que queriendo y pudiendo trabajar no encuentra una ocupación<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “Situación en la que se encuentran típicamente todos los demandantes de empleo de un primer empleo, en el orden jurídico-asegurativo la tutela del desempleo sólo alcanza a aquellos parados que se hallan

El artículo 203.1 de la *Ley General de la Seguridad Social* define como desempleados a aquellos que “pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo, en los términos previstos en el artículo 208 de la presente Ley”, siendo parcial siempre que la reducción de la jornada sea entre el 10 y el 70% de una jornada completa comparable.

Según Montoya<sup>9</sup>, la definición dada por este artículo implica los elementos básicos de la situación protegida, que son:

- La subsistencia de la capacidad para trabajar, regulada en el artículo 7 del *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores*.
- La pérdida de la posibilidad de emplear esa capacidad de trabajo, ya sea por pérdida total del empleo o por su jornada reducida.
- La voluntad de trabajar.

Por tanto, un trabajador a tiempo parcial puede obtener una demanda de empleo para mejorar su empleabilidad, debido a que posee capacidad para trabajar, pero no tiene posibilidad de emplear su totalidad de su capacidad laboral, siempre y cuando tenga voluntad para trabajar a tiempo completo. En consecuencia, si un trabajador posee una demanda de empleo de estas características, y cumple los restantes requisitos para el acceso de la renta activa de inserción, debe poder acceder a ella, ya que el programa no solo consiste en una compensación económica, sino que la acción protectora del programa de renta activa de inserción comprende también acciones específicas de formación perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional, que figuran plasmadas en el compromiso de actividad regulado en el artículo 3 del *Real Decreto 1369/2006*.

Además, si en su artículo 10.2 sobre la compatibilidad del programa de renta activa de inserción, permite compatibilizar el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial con la percepción de la misma, con su correspondiente reducción del importe en proporción al tiempo trabajado, ¿por qué no iba a poder acceder un trabajador a tiempo parcial al programa de renta activa de inserción? Incluso el artículo 6, relativo a las ayudas para incentivar el trabajo, permite la compatibilidad del percibo de un 25% de la

---

incurso en alguna de las situaciones protegibles definidas en la Ley”. MONTROYA MELGAR, A. (2005) *Curso de Seguridad Social*, Thomson Civitas, Navarra, 748.

<sup>9</sup> MONTROYA MELGAR, A. (2005) *Curso de Seguridad Social*, Thomson Civitas, Navarra, 748 y 749.

ayuda durante un máximo de 180 días, con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia a tiempo completo.

En la vía judicial se ha suscitado una cierta polémica en la interpretación de este artículo. La STSJ de Castilla y León de 18 de noviembre de 2002<sup>10</sup>, estima el recurso interpuesto por el Instituto Nacional de Empleo, entendiendo que el programa de renta activa de inserción va dirigido “sólo a los trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años y no a quienes, como el actor, trabajaba a tiempo parcial cuando instó su incorporación al mismo, porque así, y no en términos diferentes, lo ha decidido el legislador”. La STSJ de Cantabria de 10 de noviembre de 2006<sup>11</sup>, continúa con la misma línea de argumentación, apreciando que la compatibilidad establecida por el artículo 10 del *Real Decreto 1369/2006*, viene sujeta a matices que el legislador delimita con una concreta conjugación verbal del verbo “ser”, (“será” compatible en un futuro una vez reconocida el derecho al acceso al programa, y no “es” compatible en el presente al acceder a ella).

Pero la STSJ de La Coruña de 6 de abril de 2009<sup>12</sup>, varía la interpretación que hasta ahora estaba tomando la jurisprudencia, estimando que “la circunstancia de empleada a tiempo parcial no impide su situación de desempleada, pues esta situación de desempleada alcanza también a aquellas personas que tengan un contrato a tiempo parcial y estén en el mercado de trabajo, como desempleados, a efectos de su mejora”, ya que según el artículo 3.1 del *Código Civil*, la interpretación de las normas se realizará “atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”, por lo que según esta interpretación judicial y la aplicación del *Código Civil*, nace “la necesidad de distinguir entre trabajadores formalmente desempleados y trabajadores realmente desempleados, estos últimos con unos ingresos muy inferiores al tope del 75% del salario mínimo interprofesional, con los que una persona no puede satisfacer, con la mínima dignidad necesaria, los gastos precisos para la subsistencia”.

Dicho pronunciamiento fue recurrido por el Servicio Público de Empleo Estatal, considerando que se había producido una infracción del artículo 2.1.b del *Real Decreto 1369/2006*, dictando sentencia el TS de 3 de marzo de 2010<sup>13</sup>. En ella se desestimaba el recurso del Servicio Público de Empleo Estatal, considerando que “la condición de

<sup>10</sup> STSJ CL 5563/2002 y número de recurso: 1556/2002.

<sup>11</sup> STSJ CANT 1475/2006 y número de recurso: 844/2006.

<sup>12</sup> STSJ GAL 2151/2009 y número de recurso: 844/2006.

<sup>13</sup> STS 1428/2010 y número de recurso: 1948/2009.

desempleado involuntario ha de predicarse también en estas modalidades, en donde el único empleo al que tiene acceso la persona solicitante implica una ocupación, que ni interrumpiría su condición de demandante de empleo, ni le hace perceptor de rentas superiores a las señaladas en la norma reglamentaria por la que se regula la prestación”, las cuales marcan un mínimo de subsistencia. Debido a que la renta activa de inserción es una modalidad con autonomía propia dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, el beneficiario puede beneficiarse de las acciones de inserción laboral, por lo que no se puede ignorar que no se puede considerar una verdadera ocupación la realizada por unas rentas muy inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional, pudiéndose calificar como un trabajo meramente marginal, que conlleva una inactividad involuntaria que motiva dificultades para sobrellevar una vida en condiciones dignas, situándose el solicitante en peligro de exclusión social.

Sentencias más recientes de los TSJ de Asturias y Madrid, han proseguido con la interpretación dada por el TS en 2010, fechadas a 16 de marzo de 2013 y 28 de febrero de 2013, respectivamente<sup>14</sup>.

### *1.3. Relación con otros niveles de la acción protectora (artículo 2.1.c del RD 1369/2006)*

c)” No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo, o a la renta agraria”.

La redacción original de este apartado desaparece al publicarse el *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, publicado en el BOE nº 168, el 14 de julio de 2012, modificando la letra c en su artículo 21, quedando redactado de la siguiente manera:

c) “Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el Título Tercero del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia.

Este requisito no se exigirá en los supuestos previstos en las letras b) y c) del apartado 2 de este artículo”.

---

<sup>14</sup> STSJ AS 1113/2012 y STSJ MAD 3446/2013, y número de recurso: 239/2012 y 5766/2012, respectivamente.

El primer nuevo párrafo, conlleva una gran barrera de acceso a los **beneficiarios**, ya que la anterior redacción acreditaba el derecho de acceso al programa de renta activa de inserción con solamente no tener derecho a ninguna prestación o subsidio, es decir, un sujeto que nunca hubiese cotizado al sistema de la Seguridad Social cumpliendo los restantes requisitos, podía ser beneficiario de este programa. Por tanto, se plantea un interrogante, ¿por qué si un individuo nunca ha tenido la necesidad de trabajar y no ha formado parte de la población activa de este país, tiene necesidad de acceder al programa de renta activa de inserción?

Se podía dar el caso de que una persona mayor de 45 años que no hubiese trabajado nunca y/o no hubiese cotizado al desempleo, siendo demandante de empleo durante 12 meses ininterrumpidos y cumpliendo el siguiente requisito regulado por este artículo, la carencia de rentas, podía ser beneficiaria del programa de renta activa de inserción. En el marco de los sujetos que no hubiesen cotizado al desempleo pero si han formado parte de la población activa, estarían incluidos los trabajadores por cuenta propia o autónomos, las empleadas de hogar y los administradores mercantiles.

La modificación de este requisito supone un endurecimiento del acceso al programa de renta activa de inserción, al obligar que con anterioridad del acceso al programa, el solicitante haya agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio de nivel asistencial regulados por la Ley General de la Seguridad Social. (Reduciendo así el número de beneficiarios que pueden acceder a ella, al eliminar la anterior posibilidad de poder acceder a ella sin cotización alguna al desempleo).

Esta reforma ha supuesto una drástica reducción de los beneficiarios, entre aquellos que no han realizado una actividad laboral (ya sea por cuenta propia o ajena), pero también implica la eliminación del acceso a aquellos colectivos anteriormente citados, que aun habiendo sido parte activa en el mercado laboral y aportando las pertinentes cotizaciones, con peculiaridades propias de sus respectivos regímenes, quedan fuera de la cobertura por desempleo, tanto contributiva como asistencial.

En consecuencia, se ha restringido el acceso a colectivos, como los trabajadores por cuenta propia o autónomos, que aun habiendo cotizado por cese de actividad, obligados por la situación de crisis económica a cerrar sus negocios, no obtengan el acceso a la oportuna cobertura pública. Uno de estos requisitos, el siguiente a comentar, “carecer de rentar superiores al 75% del salario mínimo interprofesional”, refleja la

grave situación que la persona está viviendo, y parece que se adopta con la única finalidad de restringir el gasto público.

Reflexionando sobre las anteriores líneas, se puede extraer la conclusión de que el legislador no ha reparado en lo que supone restringir el acceso a estos últimos colectivos, que habiendo formado parte de la población activa de nuestro país, pueden caer en situaciones extremas, como es la exclusión social, al no tener derecho a la renta activa de inserción.

Este endurecimiento de acceso al programa de renta activa de inserción no es de aplicación, según el segundo apartado de la letra c) introducido por esta reforma, a los colectivos que son regulados en el artículo 2.2, como son los emigrantes retornados y las víctimas de violencia de género y doméstica.

#### *1.4. Carencia de rentas (artículo 2.1.d del RD 1369/2006) y su problemática interpretativa*

d) “Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos anteriormente establecidos, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

Se considerarán rentas las recogidas en el artículo 215.3.2 de la *Ley General de la Seguridad Social*”.

Este apartado continúa con su redacción original, lo que carece de sentido, ya que como analizaremos a continuación, tiene una redacción confusa que puede desembocar en interpretaciones de la ley equívocas y contradictorias. El legislador

habiendo modificado en dos Reales Decretos distintos, dos apartados del mismo artículo, debería haber modificado este apartado para su correcto entendimiento.

- 1º Problema: Rentas del solicitante y/o rentas de la unidad familiar para determinar la carencia de rentas:

La carencia de rentas se define como la obtención de rentas, de cualquier naturaleza, inferiores mensualmente al 75% del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

Si el solicitante carece de cónyuge o hijos menores de 26 años o mayores incapacitados o menores acogidos, no hay lugar a duda, pues para carecer de rentas debe poseer las de cualquier naturaleza inferiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional. En el año 2013, este límite está fijado en 483,98 € (645,30 € x 75% = 483,98 €). Por debajo de la cantidad de 483,98 € se considera que una persona no puede proporcionarse una vida digna.

Ahora bien, si el solicitante se encuentra dentro de una unidad familiar, ¿Quién debe carecer de rentas? El solicitante, la unidad familiar o ambos. Nos planteamos esta cuestión al analizar el segundo párrafo del citado apartado, cuando el legislador contempla la posibilidad de que el solicitante se halle dentro de una unidad familiar. Es en este momento cuando surge la problemática de la interpretación de la norma y se conciben diferentes interpretaciones dependiendo de quién las realice, si el solicitante o el Servicio Público de Empleo Estatal. La importancia de la interpretación de la norma es tal en este caso, que de ella depende la cuestión que el solicitante tenga acceso al programa de renta activa de inserción, de ahí que haya llegado hasta los tribunales.

La duda interpretativa surge en dos palabras usadas por el legislador, “aunque” y “únicamente”. Al iniciar el párrafo diciendo que “a los efectos de carencia de rentas, aunque el solicitante carezca de rentas...”, si el solicitante pertenece a una unidad familiar “únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas...”, computándose las rentas de la unidad familiar. Ahora bien, el legislador al utilizar la conjunción concesiva “aunque” expresando así una objeción que no impide el desarrollo de la acción principal, y el adverbio de modo “únicamente”, cuyo significado es solo o precisamente, el legislador puede dar a entender que si el solicitante forma parte de una unidad familiar, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia 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% del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

A este párrafo se le han dado dos interpretaciones. Así, se entiende cumplido el requisito de carencia de rentas cuando el solicitante forma parte de una unidad familiar:

- Si 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 supera el 75% del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias, sin tener en cuenta si el solicitante por sí mismo carece o no de rentas.

- Si el solicitante carece de rentas entonces se tienen en cuenta las rentas de la unidad familiar; en caso contrario, si el solicitante excede del límite establecido por el 75% del salario mínimo interprofesional en cómputo mensual, excluidas las pagas extraordinarias, no se computan en ningún caso las rentas de la unidad familiar en función del número de sujetos por la que esté constituida dicha unidad familiar, sino que se deniega la renta activa de inserción. Con ello, se establecen dos requisitos diferentes, en primer lugar la carencia de rentas del solicitante y en segundo término, la carencia de rentas de la unidad familiar.

Por tanto, en varias ocasiones, diversos solicitantes que han visto denegado el acceso al programa de la renta activa de inserción han recurrido a los Juzgados de lo Social y a los Tribunales Superiores, generando así una incipiente doctrina judicial a propósito de la interpretación de dichas exigencias.

Entre los pronunciamientos más recientes, destaca la sentencia del TSJ de Madrid de 21 de enero de 2013<sup>15</sup>.

En dicha sentencia, la solicitante recurre la sentencia del Juzgado de lo Social nº35 de Madrid frente al Servicio Público de Empleo Estatal. La sentencia recurrida en suplicación desestimó la demanda formulada por la parte actora al considerarse que la solicitante poseía rentas superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, por lo que el Servicio Público de Empleo Estatal estimaba que no cumplía el requisito de renta, denegándole el acceso al programa de renta activa de inserción. En este caso, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Juzgado de lo Social nº35 de Madrid, realizaban la segunda interpretación de la norma expuesta anteriormente.

---

<sup>15</sup> STSJ MAD 1138/2013 y número de recurso: 4506/2012.

La STSJ de Madrid consideró que “no es posible su acogimiento al programa, pues como sostiene la parte demandada y la doctrina, el requisito de carencia de rentas está referido única y exclusivamente al beneficiario que pretende el subsidio, y sólo en el caso de que el solicitante no poseyese tales rentas, es cuando se sumarían las de los restantes miembros de la unidad familiar para dividir su importe entre todos, incluido el de solicitante”.

Además, añade la sentencia “para tener acceso hay un primer requisito, consistente en que el solicitante carezca de rentas propias de cualquier naturaleza que superen la aludida cuantía, y sólo cuando este requisito *sine qua non* ha sido superado puede acreditarse cargas familiares”.

Es importante destacar que ante el Tribunal Supremo, no se ha presentado ningún recurso de casación para la unificación de la doctrina referente al tema en cuestión, ya que las diferentes sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia sostienen que la jurisprudencia ha declarado reiteradamente la interpretación correcta de esta norma, pero los pronunciamientos de las sentencias del Tribunal Supremo señaladas versan sobre el subsidio por desempleo a nivel asistencial regulado en la *Ley General de la Seguridad Social*.

El artículo 215 establece los requisitos para ser beneficiario del subsidio por desempleo, en su punto uno apartado uno, exigiendo que el solicitante debe carecer de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional. En su punto dos, a efectos del subsidio por desempleo, se definen las cargas familiares.

Por tanto, la jurisprudencia existente sobre el subsidio por desempleo en lo referente al requisito de carencia de rentas, resulta aplicable, analógicamente a la interpretación de la norma relativa a la renta activa de inserción, debido a que es el mismo requisito para diferentes prestaciones de la acción protectora de la Seguridad Social.

La sentencia de casación para la unificación de doctrina que sentó jurisprudencia sobre la interpretación de este requisito del artículo 215 de la *Ley General de la Seguridad Social*, fue la STS de 6 de noviembre de 1992<sup>16</sup>. En ella, la parte actora percibía una pensión de viudedad, y aunque sus rentas propias eran superiores al salario

---

<sup>16</sup> STS 8264/1992 y número de recurso: 946/1992.

mínimo interprofesional vigente en el momento<sup>17</sup>, los ingresos de la unidad familiar divididos por el número de miembros que la componen eran inferiores al salario mínimo interprofesional. La controversia se hallaba en la interpretación del artículo 13.1 de la *Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo* en relación al artículo 18.1 del *Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984*.

El artículo 13 de la *Ley 31/1984* determinaba que el parado debía de carecer de rentas, mientras que el artículo 18 del *Real Decreto 625/1985* disponía el significado de responsabilidades familiares y la fórmula de cómputo de la renta de la unidad familiar<sup>18</sup>.

En el fundamento de derecho tercero de la sentencia, se resolvía el dilema de la interpretación en cuanto que el artículo 13 de la Ley no condicionaba a las rentas de la unidad familiar, y debido a que el subsidio de desempleo es una prestación de nivel asistencial, no debe prestarse a quién obtiene recursos equivalentes a una situación de empleo, pudiéndose conceder, si así se hiciese, una mejor situación económica al desempleado que al empleado. Por lo que, si el solicitante careciese de rentas superiores al salario mínimo interprofesional y tuviese cargas familiares, es en ese momento, cuando se dividirían las rentas de la unidad familiar entre el número de miembros de aquella<sup>19</sup>.

La interpretación dada a la norma tiene su base en que este tipo de prestaciones complementarias que puede recibir un desempleado, están dirigidas a paliar en cierta medida una situación de necesidad en la que pueden hallarse determinados colectivos de desempleados. Con estas prestaciones se intenta evitar la situación de exclusión social, por ello, tiene sentido, primero que se exija que el solicitante carezca de rentas

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que actualmente el umbral de carencia de rentas se encuentra situado como ya se ha comentado en el 75% del salario mínimo interprofesional, pero no sería hasta la entrada en vigor de la *Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo*, cuando su artículo 35 dio una nueva redacción al artículo 13 de la *Ley 31/1984*, disminuyendo el límite del umbral que da lugar al derecho, dando lugar a menores derechos reconocidos al imposibilitar el acceso a posibles beneficiarios a las prestaciones asistenciales.

<sup>18</sup> La *Ley 31/1984* se encuentra derogada por la *LGSS* y el *Real Decreto 625/1985* está consolidado en la *LGSS*, conteniendo la *LGSS* esta problemática en su artículo 215.

<sup>19</sup> La STS de 23 de Marzo de 1994 con número de recurso 1770/1993, resaltó que el tema planteado había sido resuelto por la misma sala el 6 de noviembre de 1992, destacando que se realizó una interpretación literal, sistemática y teleológica de la norma en cuestión, argumentando que para acceder al subsidio por desempleo el parado debe carecer de rentas, siendo aplicable el reglamento únicamente cuando existan cargas familiares y el solicitante carezca de rentas propias.

Las sentencias dictadas posteriormente por el TS de 6 y 24 de mayo de 1994, de 30 de mayo y 27 de julio de 2000 y de 26 de abril de 2010, con número de recurso 3091/1993, 3646/1993, 2717/1999, 1894/1999 y 2704/2009, respectivamente, continúan en la misma línea de interpretación, reiterando que el TS ya creó jurisprudencia sobre la correcta interpretación de la norma, citando en las sentencias aquellas anteriores a las mismas.

superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, y si cumple este requisito, *sine qua non*, a continuación se exija que el promedio de los ingresos familiares no supere dicho umbral de rentas, es decir, que cada miembro de la unidad familiar en promedio cuente con una renta inferior al 75% del salario mínimo interprofesional, procurando así que se concedan estas prestaciones complementarias a solicitantes cuyas familias necesiten realmente estas ayudas, al tenerse en cuenta la situación objetiva de necesidad económica del solicitante.

- 2º Problema: Prorrateo de las pagas extraordinarias:

El apartado d, solo hace referencia a la exclusión de la parte proporcional de las pagas extraordinarias al estipular el límite de la carencia de rentas, calculándose con el salario mínimo interprofesional vigente en el momento. Según el artículo 3.1 del *Código Civil*, el tenor literal de la norma determina que el cálculo para el cómputo mensual de rentas son las rentas obtenidas de cualquier naturaleza, y las pagas extraordinarias suponen rendimientos derivados del trabajo, entendiéndose que deben computar para el cálculo de la carencia de rentas<sup>20</sup>, porque el precepto en cuestión determina que son computables las rentas de cualquier naturaleza. En consecuencia, la referencia a la exclusión de las pagas extraordinarias es referida exclusivamente al salario mínimo interprofesional.

El apartado d, en su último párrafo, remite al artículo 215.3.2 de la *Ley General de la Seguridad Social*<sup>21</sup>, donde se define lo que se considerarán como rentas para el cálculo de carencia de rentas, con lo que ya no queda lugar a dudas: son rentas cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, como es el prorrateo de las pagas extraordinarias.

No obstante, la interpretación contradictoria del precepto por parte del Servicio Público de Empleo Estatal y los solicitantes, ha dado lugar a diversas sentencias

---

<sup>20</sup> *Ubi lex non distinguit, non distinguere debemus*. (Donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir).

<sup>21</sup> Artículo 215.3.2 de la LGSS: “Se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100 por 100 del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezca reglamentariamente”.

creando así una jurisprudencia para su correcta interpretación, disipando así cualquier duda si cupiese.

La STSJ de Galicia de 8 de febrero de 2013<sup>22</sup>, recuerda que ya se había sentado jurisprudencia sobre este tema en anteriores sentencias, como son, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de noviembre de 2012, y las STS de 24 de marzo y de 30 de mayo de 1994 y 8 de noviembre de 1993<sup>23</sup>, estas últimas referentes al subsidio de desempleo, pero son extrapolables a la renta activa de inserción.

Dichas sentencias coinciden que el sentido literal de la norma no ofrece lugar a dudas, argumentando que actualmente el artículo 215 de la *Ley General de la Seguridad Social* define lo que se debe considerar como rentas, siendo la correcta interpretación del precepto considerar las pagas extraordinarias como rentas imputables al rendimiento derivado del trabajo, por lo que deben computarse para el cálculo de carencia de rentas, y la referencia en el apartado d) a la parte proporcional de las pagas extraordinarias única y exclusivamente sirve para estimar el límite fijado por el *Real Decreto 1369/2006* para acceder al derecho generado de la renta activa de inserción.

- 3º Problema: Parámetro mensual o anual para el cómputo de carencia de rentas:

El artículo 2.1 del *Real Decreto 1369/2006*, comienza estableciendo que podrán ser beneficiarios del programa de renta activa de inserción, aquellos desempleados que reúnan los requisitos establecidos en la fecha de solicitud de incorporación. Uno de estos requisitos, la carencia de rentas, exige carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional.

Hasta este momento, la intención del Real Decreto gira entorno a un parámetro mensual para el cálculo de carencia de rentas, ya que estipula que los requisitos se reúnan en el momento del hecho causante, y a su vez, para fijar el umbral de la carencia de rentas, recurre al salario mínimo interprofesional en cómputo mensual, y si continuamos estudiando el resto del articulado del Real Decreto en cuestión, en su artículo 9 que versa sobre la baja e incorporación al programa, en su punto 3 dispone que causarán baja temporal en el programa cuando se produzca la superación del límite de rentas, en un periodo inferior a seis meses, por lo que parece lógico que el

---

<sup>22</sup> STSJ GAL 1536/2013, y número de recurso: 2300/2010.

<sup>23</sup> STSJ CV 7428/2012, STS 1995/1994, STS 4205/1994 y STS 7484/1993, y número de recurso: 1212/2012, 3002/1993, 3106/1993 y 69/1993, respectivamente.

beneficiario del programa de renta activa de inserción deba comunicar al Servicio Público de Empleo Estatal el mes que su renta cause variación por cualquier motivo y supere el umbral de carencia de rentas, causando así baja temporal del programa sin consumo de la renta activa de inserción, hasta un plazo máximo de seis meses.

Por tanto, parece que la intención del legislador es que el parámetro de cálculo de rentas sea mensual, y si el beneficiario algún mes supera el límite de rentas tiene obligación de comunicarlo al Servicio Público de Empleo Estatal para causar baja temporal en el programa, ya que en el artículo 3 sobre el compromiso de actividad en su apartado 3.a, dictamina que el beneficiario debe “proporcionar la documentación e información necesaria para la acreditación de los requisitos exigidos para la incorporación y el mantenimiento en el programa”, de lo que se puede deducir, que los beneficiarios tienen el deber de informar cuando se produzcan variaciones que afecten a los requisitos, en este caso, en su renta o en la renta de la unidad familiar si la hubiese. Tal y como exige el artículo 3.3.e, “los beneficiarios tienen la obligación de comunicar la pérdida de requisitos en el momento en el que se produzcan dichas variaciones”.

Ahora bien, nuestra norma no siempre se refiere al mismo cómputo para el cálculo de carencia de rentas. El artículo 11, sobre la tramitación del programa de renta activa de inserción, establece con carácter imperativo, que el requisito de carencia de rentas deberá acreditarse mediante la presentación de la declaración de los miembros que componen la unidad familiar, y el Servicio Público de Empleo Estatal está autorizado a obtener información sobre los rendimientos percibidos por el solicitante en el ejercicio anterior de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. En consecuencia, este artículo al autorizar la obtención de la información del solicitante del ejercicio anterior, parece que determina que el cómputo para la carencia de rentas debe de ser anual.

Por tanto, nos hallamos ante una controversia motivada por la imprecisión del propio Real Decreto que regula el programa de renta activa de inserción, a propósito de si debe ser el parámetro de rentas mensuales o de rentas anuales para el cálculo de carencia de rentas.

Por analogía, como en las anteriores problemáticas comentadas, podríamos exportar el régimen jurídico del subsidio por desempleo regulado en los artículos 215 y siguientes de la *Ley General de la Seguridad Social*, pues el propio artículo 2.1.d del

*Real Decreto 1369/2006* remite al artículo 215.3.2 de la *Ley General de la Seguridad Social* para definir qué se entiende por rentas.

En el subsidio por desempleo, según el artículo 215.3.1 de la *Ley General de la Seguridad Social*, el cumplimiento de los requisitos debe concurrir en el momento del hecho causante. Las STS de 23 de marzo de 1995 y de 27 de enero de 2000<sup>24</sup> crearon jurisprudencia al respecto, dictaminando que el citado artículo 215 cuando realiza la referencia al cómputo mensual, es en términos comparativos entre la renta y el salario mínimo interprofesional, no reglamentando que el parámetro para el cálculo de carencia de rentas sea mensual, ya que derivaría en un cómputo aleatorio cuando el solicitante o la unidad familiar perciban ingresos irregulares. Además, la Real Academia Española define renta como “utilidad o beneficio que rinde anualmente algo, o lo que de ello se cobra”, por lo que el criterio de la lógica seguido por los tribunales, anterior a la reforma llevada a cabo por la *Ley 45/2002*, es la utilización del parámetro anual para cómputo de carencia de rentas, con el fin de evitar que un incremento esporádico y temporal de la renta individual o de la unidad familiar conlleve la pérdida total del subsidio.

La entrada en vigor de la *Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*, modificó el artículo 215.3 de la *Ley General de la Seguridad Social*, creando la posibilidad de la suspensión del subsidio, (anteriormente solo estaba la posibilidad de la extinción del subsidio) por lo que si alguno de los requisitos varía el subsidio se suspende por un periodo máximo de doce meses, durante los cuales, si el beneficiario volviese a encontrarse en situación de necesidad cumpliendo de nuevo todos los requisitos para ser beneficiario, se reanudaría su subsidio de desempleo de nivel asistencial, sin afectar a su periodo de percepción.

Ante esta nueva regulación, la jurisprudencia dio una nueva respuesta, que supuso un cambio de criterio gracias a la STS de 8 de febrero de 2006<sup>25</sup>. En ella el Sr. Magistrado ponente afirma que “la finalidad de la reforma es ajustar de la manera más exacta posible la dinámica de la situación de desempleo a la “dinámica del derecho” de prestaciones, por tanto, lo lógico es proceder al cómputo mensual, siendo más adecuado este parámetro para alcanzar el propósito de ajuste entre situación de necesidad y acción protectora”.

<sup>24</sup> STS 1736/1995 y STS 457/2000, y número de recurso: 2893/1994 y 1246/1999, respectivamente.

<sup>25</sup> STS 1283/2006, y número de recurso: 51/2005.

Por ello, sería lógico exportar por analogía el régimen jurídico del subsidio por desempleo al programa de renta activa de inserción, pero hay que destacar que el programa de renta activa de inserción consiste en un nivel diferenciado de los dos primeros niveles de protección, con su propia normativa específica. La disposición final quinta de la *Ley General de la Seguridad Social* dispone que el régimen financiero y de gestión establecido para la protección por desempleo será de aplicación a la renta activa de inserción, pero no regula nada acerca de las normas sobre su dinámica<sup>26</sup>. En consecuencia, para una correcta interpretación de la norma analizada hay que centrarse exclusivamente en su propio Real Decreto, sin realizar analogías con los demás niveles de protección del desempleado.

Recordemos que el legislador autoriza al Servicio Público de Empleo Estatal a recabar información sobre los rendimientos del solicitante en el ejercicio anterior<sup>27</sup>, por lo que carece de sentido que el cómputo de carencia de rentas sea mensual.

Además, la naturaleza del programa de renta activa de inserción va orientada a paliar las necesidades económicas y promover la inserción laboral. Si el requisito de carencia de rentas estuviese condicionado a las rentas mensuales, carecería de sentido la naturaleza del programa, ya que si el solicitante o la unidad familiar obtiene rentas irregulares, y en cómputo anual fuesen inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional, no se puede privar al solicitante con especial necesidad económica y con dificultad de encontrar empleo, a poder participar en los programas de inserción laboral, que tienen como único fin evitar la exclusión social.

La STSJ de Cantabria de 13 de abril de 2009<sup>28</sup>, llega a la conclusión en este sentido que “de no aceptarse el cómputo anual, no tendría sentido lo dispuesto en el artículo 11 del *Real Decreto 1369/2006*”<sup>29</sup>. La STSJ de Cataluña de 29 de enero de

---

<sup>26</sup> Conclusión que alcanza el auto del TS de 19 de junio de 2008 con número de recurso 2472/2007, “es perfectamente lícito que se fijen regulaciones específicas”, razonando que “las prestaciones analizadas son distintas (el subsidio por desempleo y el programa de renta activa de inserción) y distintos son los regímenes de suspensión y extinción de las mismas, por lo que no puede aplicarse automáticamente la interpretación que la Sala ha hecho en el caso del subsidio por desempleo a las prestaciones correspondientes a los programas de renta activa de inserción”.

<sup>27</sup> La Real Academia Española en su definición de ejercicio dispone que es un “periodo de tiempo, normalmente un año, en que una institución o empresa dividen su actividad económica”, definición extrapolable a la persona física.

<sup>28</sup> STSJ CANT 405/2009, y número de recurso: 168/2009.

<sup>29</sup> Se trata de una sentencia con tal importancia, que el profesor Beltrán de Heredia Ruiz publicó un artículo comentándola, concluyendo que como dictaminó la sentencia “el parámetro temporal a tener en cuenta para evaluar la carencia de rentas debe ser anual”, y “es imprescindible que el legislador reforme el texto vigente, con el objeto de esclarecer los aspectos más confusos”, como los que hemos comentado

2013<sup>30</sup>, corrobora la postura de la anterior sentencia, siendo el parámetro correcto el anual, y argumenta que “en primer lugar, una renta no es lo que alguien percibe en un mes, sino la “utilidad o beneficio que rinde anualmente una cosa, o lo que de ella se cobra” y en segundo término, porque tomar en consideración la renta de un mes concreto puede conducir al absurdo, de que sí por el azar de uno de los miembros de la unidad familiar en un único mes obtenga unos ingresos superiores al límite, ello le impida permanecer de alta en el programa de renta activa de inserción”.

### III. CONCLUSIONES

Una vez analizadas las dudas interpretativas que genera el artículo 2.1.d del Real Decreto 1369/2006, llegamos a la conclusión de que es necesaria una reforma sobre este artículo para un mejor entendimiento, como ya señaló Beltrán de Heredia Ruiz en 2010<sup>31</sup>, pero el legislador, aun habiendo publicado dos Reales Decretos en 2012 que modificaban los requisitos de acceso, ha prescindido de reformar el último requisito legislado para generar derecho a la renta activa de inserción. En consecuencia, la jurisprudencia debe de seguir interpretando tales controversias.

---

aquí y añade, “es probable que en el actual contexto económico, el número de solicitudes se incremente y con ello los conflictos derivados de la aplicación del Real Decreto”, de ahí la urgencia de reformar el artículo 2.1.d, ya que su redacción lleva a interpretaciones erróneas. BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, I. (2010) “Acceso al programa de Renta Activa de Inserción: parámetro de cálculo de la carencia de rentas”, *Aranzadi Social*, nº19, 30.

<sup>30</sup> STSJ CAT 1416/2013, y número de recurso: 4267/2012.

<sup>31</sup> Anteriormente, ya había indicado que “sería deseable que se procediera a una ampliación de su ámbito subjetivo, y si lo que caracteriza al programa es la promoción de la reinserción laboral, que la participación del beneficiario en el programa no esté sometida a un término o a un número limitado de participaciones, sino a la consecución del objetivo que lo impulsa: la reinserción”, afirmando por tanto, que *el Real Decreto 1369/2006* es una reforma inacabada. Sin embargo, el legislador ha reformado el Real Decreto en sentido contrario. BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, I. (2007) *La Renta Activa de Inserción a la luz del Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: una reforma inacabada*, Ed. La Ley, 14.

La importancia de la protección del desempleado no tiene lugar a dudas en un Estado de Bienestar, sin embargo, el legislador ha realizado una serie de reformas en las normas que regulan los niveles de la acción protectora de la Seguridad Social, endureciendo los requisitos de acceso a la renta activa de inserción, provocando la disminución del número de beneficiarios, con el fin de lograr la sostenibilidad económica del país, pero los problemas relativos a la interpretación de la norma, siguen sin ser solventados por el legislador.

El *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, modificó el régimen de acceso al programa de renta activa de inserción, justificando en su exposición de motivos la reducción de los derechos de los niveles asistenciales de la acción protectora de la Seguridad Social, garantizando una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos al suponer un ahorro monetario en los Presupuestos Generales del Estado y facilitando la activación de los trabajadores de más edad, aunque el colectivo mayoritario que obtiene derecho a la renta activa de inserción son los mayores de 45 años. Por tanto, al endurecer los requisitos de acceso, no se está facilitando la activación de los trabajadores de más edad. En consecuencia, la reforma realizada el 13 de julio de 2012 puede desembocar en un mayor número de personas en situación de riesgo de exclusión social.