

LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN COMO INSTRUMENTO
PARA MEJORAR LA INCLUSIÓN DE LAS PCD

NOEMÍ SERRANO ARGÜELLO

*PTUN de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

1. LA RAI Y SU DOBLE FUNCIÓN. ANÁLISIS DE SU UTILIDAD COMO INSTRUMENTO DE INSERCIÓN LABORAL. 2. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE PROTECCIÓN QUE OFRECE LA RAI. 3. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ACCIONES DE INSERCIÓN. 4. CONCLUSIONES.

1. LA RAI Y SU DOBLE FUNCIÓN. ANÁLISIS DE SU UTILIDAD COMO INSTRUMENTO DE INSERCIÓN LABORAL

Hasta la fecha no se ha realizado un estudio que analice y valore críticamente la red de protección que ofrece la Renta Activa de Inserción a las personas con discapacidad como colectivo necesitado de especial protección y su interrelación con otras acciones residuales de los últimos niveles de atención a los desempleados, como por ejemplo, el SED o mecanismos de protección distintos del desempleo (en el caso de los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva) que pese a su singularidad permiten el disfrute de estos mecanismos.

La política de empleo siempre ha prestado especial atención a quienes presentan especiales dificultades para el empleo bien sea en su acceso o también en su continuidad o permanencia, así se les ha bautizado últimamente denominándolos *colectivos de atención prioritaria* en la reciente Ley 3/2023, de empleo¹, aunque conservando en otras ocasiones su clásica designación de colectivos prioritarios. También son llamados colectivos *vulnerables* de atención prioritaria². Con una especial atención a la PCD hasta en dos ocasiones, una para concretar dentro de los discapacitados los que a su vez tienen mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo³, otra para el conjunto de PCD dedicándoles un precepto (art. 54 LE) una proyección específica de las adaptaciones necesaria para la plena efectividad de las acciones que realicen los servicios públicos de empleo.

¹ Así el art. 3d) Ley 3/2023.

² Art. 50 Ley 3/2023, téngase que presente que el precepto hace mención a las personas con discapacidad y también -y por separado- a las personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones Públicas, entre la larga concreción del listado, que, además, refuerza las situaciones de intersectorialidad.

³ Identificándolas el art. 50.1 *in fine* LE, con mención de las personas con parálisis cerebral, trastorno de la salud mental, discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, siempre que estas personas con discapacidades de corte intelectual tengan la condición de discapacitados, por alcanzar el porcentaje de discapacidad en grado del 33% y cuando se trate de discapacidad física o sensorial cuando su grado ya sea severo, por alcanzar el 65%.

Como es sobradamente conocido entre los diferentes colectivos a los que se dirige la RAI están incluidas las PCD, el percibo de esta, así llamada, renta (terminología quizá diseñada para evitar su confusión con los subsidios por desempleo) se vincula al favorecimiento de la integración laboral, debiendo analizarse si efectivamente se ha conseguido su finalidad primigenia: permitir encontrar un empleo, al incorporar junto a la ayuda económica acciones de inserción laboral⁴, favorecedora de su inserción. La RAI nació como una especial habilitación al ejecutivo para crear esta específica ayuda, para atender a esos desempleados con una doble situación de dificultad, la primera la económica, la segunda, la de integración laboral. Sus destinatarios pueden ser parados de larga duración cuando a la vez tienen una edad madura al exigirse que sean mayores de 45 años, emigrantes retornados, víctimas de distintas violencias (de género, doméstica o sexual) y también las personas con discapacidad⁵. La Renta goza del doble perfil que posee la política de empleo puesto que no se justifica sólo con la protección monetaria mediante el disfrute de la prestación sino que incluye medidas calificables de política activa de empleo, en tanto que no deja de ser un programa específico proyectado a la inclusión laboral de colectivos con dificultades especiales y en particular por el rasgo del desempleo de larga duración, es, sin duda, algo más que una protección frente al desempleo algo más, que una prestación de contenido económico que palía la situación de desempleo de las personas que se integran en la RAI.

Para que un discapacitado pueda acceder al programa se le exige el reconocimiento legal de discapacidad⁶, esto es en un grado de al menos el 33% de discapacidad o superior e, igualmente, ostentar la condición de desempleado y también de larga duración –ya no la edad madura–, al ser este requisito exigible igualmente a la PCD, debiendo estar inscrito en las oficinas de empleo (servicios públicos de empleo autonómicos) durante al menos 12 meses o más. Y se le aplican las reglas comunes para reconocer ese periodo de desempleo ininterrumpido, de manera que si existen periodos de trabajo de 90 días o superiores en el año de referencia anterior (395 días) o salidas al extranjero (en los mismos términos que cualquier prestación por desempleo, esto es, superiores a 15 días con el régimen especial si la salida se realiza a Estados pertenecientes al EEE de hasta 90 días y con una finalidad de búsqueda de empleo o de prestación de servicios u otras acciones de empleo –incluidas las formativas- pero también la cooperación internacional) se corta el periodo.

El modo de acreditar la condición de PCD puede ser un certificado que emite la EG que lo reconoce IMSERSO o su equivalente órgano de las CCAA

⁴ Compiladas en el art. 7 RD 1369/2006.

⁵ Véase el art. 2 RD 1369/2006

⁶ Para el reconocimiento del grado se ha actualizado su normativa mediante el RD 888/2022, de 18 de octubre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, que sustituye al anterior de Real Decreto 1971/1999 y moderniza los criterios pretendiendo su adaptación a las exigencias de la Convención Internacional de NNUU sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006.

con competencias trasferidas, y asimismo mediante documento que acredite la discapacidad (la tarjeta).

Es necesario un estudio de esta medida en relación con las PCD, de sus requisitos y condicionantes (de acceso y permanencia), al ser precisamente las PCD el colectivo con mayores dificultades constatadas de integración laboral (como reflejan todos los estudios y confirman las estadísticas). Así como parece necesario reflexionar sobre el alcance de haber incluido a los discapacitados dentro de los destinatarios de la RAI (en adelante, RAI) y su verdadera contribución a la finalidad propuesta por esta acción, una vez que podemos decir ya está suficientemente consolidada la renta activa de inserción en nuestro sistema de protección al desempleo, figurando hoy en la DF 8ª LGSS⁷, permaneciendo lo que fue su originaria redacción que la calificó como ayuda específica para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo⁸. Desde su incorporación en el año 2000, mediante programas anuales con renovaciones sucesivas, hasta que se compendió en la normativa de Seguridad Social en 2006 al complejo haz de peldaños frente al desempleo y de integración laboral a la actualidad. En 2006 la RAI sufre un punto de inflexión al reforzarse como medida permanente de protección al desempleo y aparecer su desarrollo reglamentario que perdura hasta nuestros días, a través del RD 1369/2006.

Y, por último, enfrentarse a los problemas que nos ofrece el diseño legal que suponen o pueden suponer trabas para la consecución de la inserción laboral de determinadas PDC mediante esta específica acción protectora por desempleo.

Las obligaciones de la PCD no difieren del resto de perceptores de la RAI desempleados de larga duración, exigiéndosele la acreditación de acciones de búsqueda de empleo (en concreto 3, al menos), dicha búsqueda estrictamente de trabajo que podrá serlo por cuenta propia o por cuenta ajena. Hay un surtido abanico de posibilidades: y en el catálogo de estas acciones desde la inscripción en agencia de colocación, justificación de entrega de CV al menos en 3 empresas, la realización de al menos una entrevista de trabajo, su inscripción en por lo menos 2 portales de empleo (sean públicos o privados), presentar como mínimo una oferta de trabajo que estuviese gestionada bien por servicios públicos de empleo bien por agencias de colocación, la realización de acciones formativas o meramente de recepción de información centrada en el llamado (con cierto esnobismo) autoempleo o (con mayor esnobismo aún) emprendimiento que fuera ofertada por los servicios públicos de empleo. Además, su acreditación puede realizarse mediante certificado de una agencia de colocación, que recogiendo la inscripción de la persona desempleada certifique ha realizado alguna de las acciones descritas. Téngase

⁷ Inicialmente en la DF 5ª.4 LGSS de 1994.

⁸ Con remisión a su desarrollo reglamentario, como mandato al ejecutivo, esto es al vigente RD 1369/2016 que regula el programa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

presente que el concepto de búsqueda activa de empleo aparece doblemente descrito tanto en la Ley de empleo como en la acción protectora por desempleo, en el art. 3 h) de la LE (nueva Ley 3/2023) y art. 299 e) LGSS, en este último caso descrito como una obligación de los beneficiarios de prestaciones, y con consecuencias su incumplimiento (no acreditación) ya que implica una inobservancia del compromiso de actividad regulado en el art. 300 LGSS, del que, por cierto, sólo pueden ver atemperadas sus exigencias las víctimas de violencia de género, sin recoger especialidad alguna para las personas con discapacidad en particular sin atender a los sujetos con determinadas discapacidades (severas, intelectuales, atenciones o tratamientos).

Sin embargo, de esa exigencia si se eximen otros destinatarios como son las víctimas de violencia o los emigrantes retornados. De manera que ya se atisba que el discapacitado se le aplica el régimen ordinario sin particularidades ni prerrogativas, la RAI les hace perceptores posibles en un régimen común. Sin especialidades, ni prerrogativas.

Se presenta un análisis de la RAI desde la óptica de inserción laboral las PCD y su efectividad, por sí sola o en combinación con otras medidas y, en particular, con las incompatibilidades normativas, sin olvidar los pronunciamientos judiciales que se han acercado a esta cuestión.

Probablemente lo mejor sea comenzar con el estudio evolutivo capaz de desgranar algunos casos y las respuestas judiciales, con la identificación de problemas jurídicos y las soluciones brindadas que permitan proponer respuestas específicas para las PCD.

2. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE PROTECCIÓN QUE OFRECE LA RAI

La RAI se diseñó inicialmente como uno de los últimos escalones de protección frente al desempleo, destinado a quienes, o bien, ya habían agotado la prestación contributiva, o bien, no tenían derecho a ellas, pero tampoco a los numerosos subsidios por desempleo atendiendo a las mismas razones, no poder ser perceptores o su agotamiento y no tengan tampoco derecho al percibo de la renta agraria. En su regulación en el RD 1369/2006 se le denomina ayuda para diferenciarla de la prestación por desempleo y de los subsidios o de otras rentas.

Es un derecho subjetivo que no sólo contiene la ayuda en forma de renta al desempleo de los colectivos a los que se dirige, sino que mientras se percibe también supone la obligación de cotizar de igual manera que en los casos de los subsidios por desempleo, cuyos costes son asumidos por el SEPE, con cargo a su presupuesto, tal y como se exige también por la Ley de Empleo.

La cuantía de la prestación es la misma que la de los subsidios por desempleo, el 80% del IPREM. Es una acción asistencial en su vertiente económica que también es subsidiaria, a la vez de otras acciones de protección al desempleo, ya que sus beneficiarios no pueden ser perceptores de otras

prestaciones, subsidios o rentas para desempleados. A las personas con discapacidad se le exigirá, como en casi todas las acciones singulares de empleo y desempleo acreditar su condición de tales. La particularidad de la inclusión de los discapacitados será que no se le exige ser mayor de 45 años, pero sí ser parado de larga duración.

Las obligaciones generales son comunes, por lo tanto, las PCD deben tener y mantener su demanda de empleo mientras perciban la prestación, así como suscribir el correspondiente compromiso de actividad. Si reciben oferta de colocación adecuada las personas receptoras de la RAI están obligados a su aceptación y deben buscar empleo de una manera activa.

Como toda medida que sea considerada un subsidio o ayuda en la acción protectora al desempleo, y la RAI es equiparable, se exige que se demuestre la necesidad económica para su percepción por el desempleado, esto es la carencia de recursos económicos en el nivel que fija el legislador. Se exige situación de carencia de rentas medida por no alcanzar los ingresos mensuales propios del receptor de la renta cantidades que superen el 75% smi, regla que es común con todos los subsidios; en caso de convivencia se atenderá pero, siempre después de cumplido el requisito de los ingresos propios a los de la unidad familiar, sumadas las rentas de los integrantes de la misma entre el número de miembros que la componen no debiendo superar el 75% del smi excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

La RAI presenta una limitación de programas en los que se puede estar incluido para cumplir su finalidad, con una limitación de tres veces o derechos anteriores al programa RAI. Esto significa que el programa no se agota en un periodo de 11 meses⁹, sino que se puede reiterar. En un diseño peculiar que, o bien, por sus destinatarios (colectivos con especiales dificultades de integración laboral), o bien, por las dificultades propias del programa para alcanzar sus objetos ya se piensa en la necesidad de reiterarlo cuando se regula.

Ya se ha anticipado que los programas de la RAI son de 11 meses pero en determinados supuestos está prevista su ampliación (en su cuantía) o superposición con el desempeño del trabajo, ninguno de ellos mira a la persona con discapacidad. Se permite lo que se ha denominado como ayuda adicional para las víctimas de violencia que tengan que cambiar de residencia, de ahí que se le llame suplementaria, que alcanza 3 meses en un pago único y puede ser percibida una vez sólo por cada derecho de admisión al programa; también se regula la compatibilidad de su percibo con el trabajo a tiempo completo, sea autónomo o asalariado, que aunque se suspende la prestación se percibe un 25% de su cuantía en un periodo de 180 días (como máximo) y sin que ello suponga una reducción de la renta que quedó pendiente de percibir. Con una clara finalidad de incentivar el paso hacia la integración laboral para que la

⁹ Su duración se regula en el art. 5 RD 1369/2006. Los meses se computan como de 30 días y se abona la RAI en el mes siguiente al que corresponde el devengo, y como todas las prestaciones por desempleo su pago se efectúa entre los días 10 a 15 del mes.

Renta no suponga lo contrario, un retraimiento para el trabajo. Igualmente, en el supuesto de la colocación a tiempo parcial se posibilita su compatibilidad en este caso se reduce el importe de la RAI que se percibe en la parte proporcional al tiempo trabajado de manera que, asimismo, se incrementa temporalmente su percibo en la medida de tiempo que se haya producido su descuento.

3. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ACCIONES DE INSERCIÓN

La virtualidad de la RAI se encuentra para todos sus destinatarios y, por tanto, también para las PCD en combinar la ayuda, como garantía de ingresos, medida de escaso importe económico –al cotejarse con un subsidio– y por un periodo de tiempo limitado, 11 meses, con las medidas activas de empleo tendentes a la inserción laboral con acciones específicas descritas en la norma, que van desde la formación, perfeccionamiento, orientación laboral, reconversión e inserción. El percibo de la RAI se condiciona a la realización de acciones personalizadas determinadas, lo que le hace valedora de ser una política activa de empleo tendente a la inclusión laboral y social. Ello implicará para la PCD concretas medias e itinerarios adaptados a sus necesidades y situaciones. El disfrute de la RAI, en su acceso para quienes tienen reconocida la discapacidad legal (grado del 33% o superior) no se les exigirá no haber sido beneficiario de la RAI en los 365 días naturales anteriores. No obstante, como ya se ha anotado, se limita a tres derechos, (esto es, tres subsidios o ayudas RAI) incluso aunque no se agoten en su duración máxima cada uno de ellos. Igual que para los restantes perceptores.

Los itinerarios personalizados son una de las posibles acciones de inserción, no la únicas, ya que también habrá gestión de ofertas de colocación e incorporación a planes de empleo o planes formativos concretos. Son las CCAA las encargadas de tramitar el programa mediante las ayudas finalistas que reciben, obligadas a efectuar la correspondiente reserva y afectación de las subvenciones que gestionen para ejecutar este programa.

La finalidad de inserción laboral debe ajustarse a la PCD, que remueva las dificultades para encontrar un empleo y favorecer su real inserción laboral, la propia persona tiene la obligación de realizar actuaciones para su inserción laboral, sin duda merece una especial atención las concretas características de cada persona discapacitada modulando estas exigencias.

Una particularidad se presenta para quienes son beneficiarios de pensiones de invalidez NC, que aun disponiendo de la pensión se les permite acceder a la RAI con una finalidad de inclusión laboral, pero con el compromiso de suspensión de la pensión económica a partir del inicio del devengo de la RAI. Sin duda esta regulación ha generado cierta litigiosidad, visible en los repertorios judiciales.

Otros peldaños más novedosos, que nacen en 2018, como el subsidio extraordinario por desempleo (SED) para quienes carecen de red protectora distinta, contemplada en la DA 27ª LGSS, se dirigen con carácter general e indiscriminado a desempleados por su condición de extinción del subsidio (sin rentas), ser parado de larga duración de al menos 360 días en el periodo de referencia de los 18 meses anteriores a su solicitud, y extinción previa de prestaciones o subsidios, la propia RAI u otros programas especiales que han existido (PRODI, PREPARA); no contiene atención especial a las personas con discapacidad

4. CONCLUSIONES

La lectura reposada del desarrollo reglamentario de la RAI nos lleva a la conclusión de que las personas con discapacidad desempleadas de larga duración fueron incluidas en el Programa y se les contempla como destinatarios y perceptores. Esto es como beneficiarios. Pero ya no se sigue desarrollando una acción concreta o, mejor, específica para lograr la inserción laboral del discapacitado. De ahí que podamos apuntar la pobreza y escasez regulatoria de la medida que sólo incluye al discapacitado como beneficiario de la RAI, pero obvia un desarrollo más acertado y cercano a la realidad de las dificultades de empleo para la inserción laboral de los discapacitados.

Sin embargo, su regulación no aporta especiales particularidades que suponga diferenciación del resto de los beneficiarios. Sí habiéndolas para otros destinatarios, como se ha apuntado, es el caso de las víctimas de distintas violencias (de género, sexual y doméstica).

Las acciones propias de inserción laboral, de política activa de empleo, corresponde ejecutarlas a las CCAA, es, por tanto, en las ejecuciones de los programas autonómicos de empleo donde se observará si efectivamente se concretan las acciones de inserción laboral con la debida atención y adaptación a las personas con discapacidad. Sin duda, en los itinerarios personalizados debe atenderse a las necesidades concretas en atención a la discapacidad, su origen y grado. Sería deseable en el futuro una revisión de acciones de inserción laboral en el desarrollo estatal. Y en la línea que marcan los objetivos de la nueva Ley de empleo o de las exigencias de la normativa internacional y de art. 27 de la Convención Internacional de NNUU sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006 y de las implicaciones y exigencias que de ello se derivan.