Revista Crítica
de
Relaciones de Trabajo
Laborum

Estudios Doctrinales
nº 13 (4º Trimestre 2024)
ISSN: 2792-7962 – ISSNe: 2792-7970
Pags. 99-124

Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social[1]

Evolution and effectiveness of minimum income in Spain. A legal and social analysis

Marina Fernández Ramírez *Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad de Málaga
mfernander@uma.es
https://orcid.org/0000-0001-7553-1234

Sumario

1. PLANTEAMIENTO GENERAL
2. EL IMPULSO NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO EUROPEO PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS, JUSTAS Y EQUITATIVAS
3. MARCO SOCIOLABORAL DE LA RENTA MÍNIMA EN ESPAÑA
   3.1. Ordenación normativa
   3.2. La RMI en las Comunidades Autónomas
   3.3. Situación actual del IMV
4. LA RECIENTE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO SOBRE UNA RENTA MÍNIMA ADECUADA
5. CONCLUSIONES CRÍTICAS Y PROPUESTAS ***DE LEGE FERENDA***
6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

[1] Esta obra se enmarca en el contexto de los siguientes proyectos de investigación:
- Proyecto de Investigación "Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la seguridad social: el impacto socioeconómico de la economía digital", del Programa de Investigación de la Junta de Andalucía, con financiación con fondos FEDER, (Ref. UMA18 FEDERJA 028).
- Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía, "Políticas de Empleo, Igualdad e Inserción social", (SEJ 347).
- Proyecto de Investigación "Nuevas formas de prestación laboral y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores" (Ref. D5-2022_06).
- Proyecto de Investigación "Descarbonización relaciones jurídicas de producción: política y acuerdos de transición justa en un contexto digital" (Ref. PID2021-124031NB-C44).
- Proyecto de Investigación "Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la seguridad social: el impacto socioeconómico de la economía digital", del Programa de Investigación de la Junta de Andalucía, con financiación de fondos FEDER, (Ref. UMA18 FEDERJA 028).
- Proyecto de Investigación Nuevas formas de prestación laboral y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores (Ref. D5-2022_06); Grupo de Investigación financiado por la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-347), "Políticas de Empleo, Igualdad e Inserción social".

Fecha Recepción: 19/10/2024
Fecha Revisión: 09/11/2024
Fecha Aceptación: 04/12/2024

Cita Sugerida: FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: «Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum,* 13 (2024): 99-124.

Resumen

Los esquemas de rentas mínimas son objeto de un creciente interés académico y político, al ser entendidos como una medida clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión. En España, la Renta Mínima Vital (RMV) como prestación económica destinada a garantizar un nivel mínimo de ingresos a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica, ha supuesto un paso significativo en la política social del país. Sin embargo, su implementación también ha enfrentado desafíos, tales como la necesidad de mejorar la información y el acceso a la prestación, efectividad, impacto en el empleo, sostenibilidad financiera así como la evaluación de su incidencia en la reducción de la pobreza. Todo ello, en el marco de un debate que refleja la complejidad de abordar la pobreza y la inclusión social en el país. Precisamente, el presente trabajo pivota en torno al análisis crítico de esta figura, su ordenación jurídica, fisuras y potenciales mejoras.

Palabras clave

Renta mínima; ingreso garantizado; vulnerabilidad económica; vida digna; impacto.

Abstract

Minimum income schemes are the subject of growing academic and political interest, as they are seen as a key measure in the fight against poverty and exclusion. In Spain, the Renta Mínima Vital (RMV) as an economic benefit aimed at guaranteeing a minimum level of income to economically vulnerable individuals and families, has been a significant step in the country's social policy. However, its implementation has also faced challenges, such as the need to improve information and access to the benefit, its effectiveness, its impact on employment, its financial sustainability and the evaluation of its impact on poverty reduction. All this, in the context of a debate that reflects the complexity of tackling poverty and social inclusion in the country. This paper focuses on the critical analysis of this figure, its legal organisation, fissures and potential improvements.

Keywords

Minimum income; guaranteed income; economic vulnerability; dignified life; impact.

"....alguien que se muere de hambre no puede ser libre....Considerando que la libertad está profundamente ligada a la capacidad de tomar decisiones,incluidas las laborales, la falta de opciones puede convertir cualquier intento de libertad en una mera ilusión"

PHILIPE VAN PARIJS y YANICK VANDERBORGHT[2]

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

La desregulación de las relaciones laborales en medio de un mercado laboral en profunda transformación, como consecuencia de la acción conjunta de dos vectores de gran fuerza —la globalización de la economía y la intensa revolución tecnológica impulsada por la digitalización—, ha hecho surgir en los países desarrollados un fenómeno impensable hace algunas décadas: los trabajadores pobres[3]. Tanto la pobreza como la exclusión social son fenómenos multidimensionales[4], y un determinado nivel de pobreza en una sociedad puede deberse a una multiplicidad de factores, no todos los cuales dependen directamente de decisiones políticas (o de su ausencia).

Aquellas personas que, por diversas razones (edad, enfermedad o discapacidad, carencia de habilidades profesionales, etc.), no consiguen obtener en el mercado los recursos necesarios para vivir, acaban siendo económicamente dependientes de la ayuda de la familia, parientes, vecinos, la caridad o las organizaciones de bienestar y, cada vez más, del Estado[5]. Y, aunque son muchas las políticas que pueden tener un efecto importante sobre las tasas de pobreza de un país, hace tiempo que sabemos que los programas de prestaciones en dinero tienen un papel fundamental en combatir la pobreza, tanto en países avanzados como en desarrollo[6]. A ello obedece el que, los esquemas de rentas mínimas, sean objeto de un creciente interés académico y político, al ser entendidos como una medida clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión social[7].

Conviene señalar desde este momento que nos referimos a lo mismo cuando hablamos de renta mínima (RM), ingreso mínimo vital (IMV) o renta de inclusión o inserción social, es decir, aludimos a una medida de protección social que garantiza que la población cuente con los recursos e ingresos suficientes para tener una vida digna. Por tanto, es una prestación subsidiaria para las personas que no dispongan de un mínimo de ingresos necesarios que les permita acceder a bienes y servicios indispensables.

Ahora bien, no hay que confundir esta ayuda con la renta básica universal (RBU), pues, aunque también la financia el Estado, ésta última es una prestación a la que accederían todos los

---

[2] VAN PARIJS, P. y VANDERBORGHT, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, ed. Grano de Sal, 2017, p. 6.

[3] SEVILLA SEGURA, J.: *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Observatorio Social de la Fundación "la Caixa", sept-2019, p. 5.

[4] PRIETO, A., GONZÁLEZ, Y., GARCÍA C.: "La pobreza en España desde una perspectiva multidimensional". *Revista de economía aplicada*, 70, 77-110; EUROSTAT (2020). Estadísticas sobre pobreza de ingresos. Statistics Explained.

[5] MINGIONE, E., BENASSI, D.: "El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social", *Panorama Social*, Número 29, primer semestre, 2019, p. 9.

[6] NOGUERA, J. A.: "Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro", *Observatorio Social de la Fundación "la Caixa"*, sept-2019, p. 41; ESTEPA MAESTRE, F. y BARRERA ALGARÍN, E., "Renta Mínima de Inserción (RMI) versus Rendimiento Social de Inserción (RSI): España y Portugal", *Revista Prisma Social*, (39), 2022, pp. 262–288.

[7] PERIS-CANCIO, LL. F.: "Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV)", *Revista Española de Sociología* (RES) / Spanish Journal of Sociology / (doi:10.22325/fes/res.2021.45), Vol. 30, Nº. 2, 2021 (Ejemplar dedicado a: Monográfico de Cuidados, sección especial dedicada a Erik Olin Wright, debate sobre Ingreso Mínimo Vital, más artículos de miscelánea y reseñas), p. 2.

ciudadanos, no solo aquellos en situación de vulnerabilidad[8]. A diferencia de las rentas mínimas gestionadas por las CC.AA.[9] y de la renta mínima de emergencia planteada por el Gobierno durante la crisis COVID, la renta básica es "*un ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro en pleno derecho o residente de la sociedad*". En este sentido, la RBU no tendría en cuenta las condiciones del ciudadano o las personas que conviven en el hogar (uno de los requisitos de la RM), dado que se trata de una asignación económica pública e incondicional a toda la población[10]. En síntesis, el acceso a la RM requiere de una serie de condiciones, mientras que la RB, como su propia denominación indica, es universal.

La emergencia sanitaria del coronavirus y la crisis social y económica que ha traído consigo para buena parte de la población, provocó que Gobierno introdujera una serie de medidas de protección social, incluido un IMV para los hogares más vulnerables. En concreto, esta prestación económica está destinada a los hogares más desfavorecidos y perjudicados por la emergencia sanitaria, pero la cuantía se define dependiendo de cada circunstancia y teniendo en cuenta una serie de requisitos como la renta, el patrimonio y el número de personas que residen en el hogar[11].

El debate sobre si es positivo ofrecer rentas a los ciudadanos o no, tiene mucho recorrido. Aunque hace tiempo que la idea de una RM para todos irrumpió en los debates políticos, a día de hoy apenas hay precedentes y aunque todos hayan tenido un efecto positivo, su particular naturaleza hace que no se puedan sacar conclusiones realmente pertinentes. No obstante, durante muchos años se han implementado diferentes tipos de rentas, algunas de las cuales han servido como experimento social. Finlandia[12], por ejemplo, hizo un proyecto piloto con 2.000 desempleados con edades comprendidas entre los 25 y los 58 años. Proyectos similares, también se han llevado o se están llevando a cabo en Alaska[13], Canadá[14] o en Holanda. El fin de estas ayudas arrojó conclusiones poco esclarecedoras: los beneficiarios mejoraron en salud y en bienestar, pero la renta no contribuyó a la mejora de su situación laboral.

Sin embargo, el compromiso adquirido en el año 2000 por la comunidad internacional de "*no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema*" permitió, en apenas quince años, que más de mil millones de personas dejaran de contabilizarse en esa estadística (es decir, que superaran el umbral de 1,25 dólares por día). Impulsados por esta gesta y confiados en que el reto es asequible, el primero de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)[15] contempla el fin de la pobreza extrema en 2030, figurando entre las más importantes conquistas de la humanidad (ODS-1)[16]. Más en concreto,

[8] *Cfr*. Monereo Pérez, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, 2018.

[9] Villar Cañada, I. M., Vila Tierno, F.: *Renta mínima y democracia sustantiva de los "derechos de pobreza" a los de "ciudadanía social"*, Universidad de Jaén, 2021.

[10] Lozano Lares, F., Ordóñez Casado, I.: "La Renta Básica Universal. elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras", *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, Nº 38, 2020, pp. 155-170.

[11] En esta línea y como medidas similares a la de la renta mínima, Estados Unidos ofrece a las familias cheques de unos 1.100 euros por persona más unos 460 euros por hijo menor. Brasil, por su parte, entregará unos 108 euros a cada brasileño mayor de 18 años, que puede duplicarse en caso de ser una familia monoparental y en Singapur, se entregarán unos 71 euros a la semana a todos los ciudadanos, incluyendo niños y jubilados.

[12] Cada mes, entre 2017 y 2018, se entregó a estos ciudadanos 560 euros. Con este proyecto, se buscaban pistas sobre cómo deberían ser las ayudas sociales en esta época de digitalización, pero también de cómo incentivar la búsqueda de empleo y cómo reducir la burocracia.

[13] Donde desde 1982 el Gobierno ha llegado a otorgar hasta 1.800 euros anuales a cada ciudadano.

[14] En la provincia canadiense de Manitoba, donde también se puso en marcha esta ayuda entre 1974 y 1979, con efectos parecidos a los vistos en Finlandia.

[15] Proclamados el 25 de septiembre por la Asamblea General de la ONU, en su "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

[16] Talavera Fernández, P.: "Hacia el fin de la pobreza del paradigma monetarista al enfoque de derechos humanos", *SCIO. Revista de Filosofía*, n.º 17, noviembre de 2019, p. 133.

este primer objetivo pretende: "*Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo para el año 2030"*. Sus predecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), asumidos por todos los líderes del mundo en el año 2000, generaron una movilización global sin precedentes por la que (según datos de la propia ONU) consiguió reducir los 1.900 millones de personas que, en 1990, vivían en situación de pobreza extrema, a 836 millones en 2015 (ODM-4).

En Europa, uno de los fines de la Seguridad Social que ya fue descrito por Beveridge es garantizar unos ingresos mínimos a cualquier persona, objetivo asumido entre los valores sociopolíticos que impregnan tanto las políticas de los Estados miembros como la de la propia Unión Europea (UE)[17]. De hecho, el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[18] dispone que la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea[19] y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989)[20], deben tener como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; hay que conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

En este contexto, la RM es considerada una herramienta fundamental para promover la inclusión e impulsar la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El propio Parlamento Europeo es quien anima a los Estados miembros a implementar el derecho a un sistema de RM entendida como una estrategia dirigida no solo a aliviar situaciones de precariedad, sino también a prevenir escenarios de pobreza y fragilidad social en el futuro[21]. En rigor, la RM existe hoy en todos los Estados miembros, pero varía considerablemente su adecuación, alcance y eficacia en el apoyo a las personas[22]. Por ello, la propuesta de Recomendación del Consejo sobre una RM que procure la inclusión activa[23], ofrece orientaciones claras a los Estados miembros sobre cómo garantizar que sus regímenes de RM sean eficaces para luchar contra la pobreza y promover la inclusión activa en la sociedad y en los mercados de trabajo. Además, establece la manera en la que los Estados miembros pueden modernizar sus regímenes de RM para hacerlos más eficaces, de modo que saquen a las personas de la pobreza y se promueva al mismo tiempo la integración en el mercado laboral de aquéllos que pueden trabajar. A saber:

— Trabajar para que las ayudas a la renta sean más adecuadas.

— Mejorar la cobertura de la RM y su percepción por parte de los beneficiarios potenciales.

[17] Sánchez-Rodas Navarro, C.: "El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 13(1), 2021, p. 630. (https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974).

[18] Documento (2016/C 202/01). Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, C 83/49.

[19] Firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, entrando en vigor, inicialmente, el 26 de febrero de 1965.

[20] De 9 de diciembre de 1989; *vid*. Monereo Pérez, J. L.: "La Carta Comunitaria de Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores. Caracterización técnica y significación jurídica y política", en AA.VV.: *Autonomía colectiva y autonomía individual; La dimensión social del Mercado Único Europeo* / coord. por M. F. Fernández López, 1992, pp. 261-326.

[21] Bergantiños, N., Font, R., Bacigalupe, A.: "Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas?, *Papers*, 2017, 102/3, (http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2315), p. 402.

[22] *Vid.* Berenguer, A.: "Desde Stockton hasta Chicago y Nueva York: otros laboratorios de renta básica", incluido en el estudio del Observatorio Social de La Caixa, *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, 2029, pp. 26-39.

[23] Recomendación del Consejo, de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa. (2023/C 41/01). Publicado en el DOUE núm. 41, de 3 de febrero de 2023.

— Mejorar el acceso a mercados laborales inclusivos.

— Ofrecer un apoyo personalizado.

El concepto de una Europa social fuerte se basa en las personas y en su bienestar. Europa alberga las sociedades más igualitarias del mundo, los más altos estándares en condiciones laborales y una amplia protección social. La sostenibilidad competitiva[24] se encuentra en el centro de la economía social de mercado europea, con el objetivo de alcanzar un modelo de crecimiento sostenible e integrador que ofrezca lo mejor tanto a las personas como al planeta. La resiliencia social y económica de Europa depende de este modelo único[25]. Los europeos valoran este modelo social y económico único y esperan que brinde oportunidades para todos, independientemente del género, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. La UE aspira a cumplir la promesa de una prosperidad compartida tal y como recoge el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y proclamaron en 2017 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

En concreto, el Pilar establece 20 principios y derechos fundamentales esenciales que determinan el enfoque del nuevo "código normativo social"[26], mientras que, el principio 14, se refiere al derecho a recibir una RM adecuada. Pensemos que, en 2021, una de cada cinco personas —94,5 millones de personas en total— se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE. Aquí, las redes de Seguridad Social desempeñan un papel fundamental a la hora de apoyar a estas personas y ayudarlas a (re)incorporarse al mercado laboral si es posible.

Ahora bien, se necesitan sistemas de protección social más eficaces ya que alrededor del 20% de las personas sin empleo y en riesgo de pobreza, no pueden optar a ninguna prestación económica de renta y se calcula que, del 30 al 50 % de la población potencialmente beneficiaria, no recibe prestaciones de RM. Tras una fuerte recuperación socioeconómica desde la pandemia, los principios del Pilar siguen siendo muy pertinentes en el contexto actual, en el que muchos hogares tienen dificultades para llegar a fin de mes con motivo del aumento exacerbado de los precios por la invasión rusa de Ucrania.

Recientemente, se ha celebrado el quinto aniversario del PEDS en el primer Foro Europeo de Empleo y Derechos Sociales[27], haciendo balance de los progresos realizados y con la mirada puesta en lo que está por venir. Desde entonces, los dirigentes de la UE, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil han reafirmado este compromiso en la Cumbre Social de Oporto de 2021[28]. En tal contexto, la Comisión ha presentado más de 130 iniciativas para poner en práctica el Pilar en los Estados miembros y lograr una Europa justa y equitativa, promover la inclusión social y el empleo y procurar que nadie en la sociedad se quede atrás. Estas iniciativas tratan temas como la transparencia e igualdad retributiva entre mujeres y hombres, salarios mínimos e inversión en capacidades, pero también la lucha contra la pobreza infantil, las rentas mínimas y la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

[24] Tal como se indica en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 [COM(2020) 575 final].

[25] COM(2020) 493 final, de 9 de septiembre de 2020.

[26] *Cfr*. Cairós Barreto, D. M.: "El futuro de Europa y su nuevo 'código normativo social': el Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad* y *relaciones laborales*, Nº. 82, 2021.

[27] Los días 16 y 17 de noviembre de 2022, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea organizó en Bruselas su primer evento anual emblemático, el Foro Europeo de Empleo y Derechos Sociales. Los días 16 y 17 de noviembre de 2023, la Dirección General de Empleo, Social Affairs e Inclusión de la Comisión Europea organiza la segunda edición.

[28] Declaraciones del Consejo y de la Comisión: Seguimiento de la Cumbre Social de Oporto del 7 de mayo de 2021 (2021/2714-RSP-).

Asimismo, en marzo de 2021, la Comisión presentó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuya misión es convertir los principios en acciones concretas en beneficio de los ciudadanos. También propone objetivos generales para alcanzar en 2030. Debe tenerse en cuenta que la estrategia del PEDS es una responsabilidad compartida por las instituciones de la UE, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil. A día de hoy, la Comisión ya ha adoptado o puesto en marcha la gran mayoría de las medidas establecidas en el Plan.

Los gobiernos de la UE han refrendado, además, los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2030[29] incluidos en el Plan de Acción del PEDS y han presentado sus contribuciones nacionales para alcanzar tales propósitos. Combinados, los compromisos de los Estados miembros encaminan con paso seguro a la UE hacia la consecución o, incluso, la superación de los retos a escala que se han previsto. Los objetivos nacionales son el resultado de un intenso proceso de consulta llevado a cabo por los Estados miembros, y que incluyó consultas internas clave con los interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales y autoridades locales.

En el ámbito de la UE, los tres desafíos que deben alcanzarse de aquí a 2030, son los siguientes:

— Lograr que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años tenga trabajo.

— Lograr que al menos el 60 % de los adultos participe en actividades de formación cada año.

— Lograr que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se reduzca en al menos 15 millones, de las que al menos 5 millones sean niños, en comparación con 2019.

En España, la Renta Mínima Vital (RMV) como prestación económica destinada a garantizar un nivel mínimo de ingresos a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica, ha supuesto un paso significativo en la política social del país, especialmente, en el contexto de la crisis económica exacerbada por la COVID-19. Ha permitido a miles de hogares afrontar dificultades económicas y ha servido como un salvavidas para aquellos en situación de mayor vulnerabilidad. Es más, existe un interés particular, como país, en que la RMV se consolide de facto como un auténtico derecho subjetivo de la ciudadanía[30].

Ahora bien, su implementación también se ha enfrentado y encara retos, tales como la necesidad de mejorar la información y el acceso a la prestación, efectividad, impacto en el empleo, sostenibilidad financiera así como la evaluación de su incidencia en la reducción de la pobreza. Todo ello, en el marco de un debate que refleja la complejidad de abordar la pobreza y la inclusión social en el país y, en esa medida, la consecución de una sociedad más cohesionada y solidaria y una mayor estabilidad económica. En fin, razones más que suficientes para que un análisis crítico de esta figura en torno a su ordenación jurídica, fisuras y potenciales mejoras, vertebren el cometido del presente trabajo.

[29] "Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades". Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030; mayo 2010.

[30] Monereo Pérez, J. L., "El Derecho social al ingreso mínimo vital", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.158/2021, pp. 45-117.

2. EL IMPULSO NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO EUROPEO PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS, JUSTAS Y EQUITATIVAS

Como ya hemos referido, Europa alberga las sociedades más igualitarias del mundo, cumple los más altos estándares en cuanto a condiciones laborales y ofrece una amplia protección social. En este contexto se inserta la necesidad de una renta mínima adecuada y accesible, en tanto que diseñada para proporcionar un ingreso básico a las personas y familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, ayudando a cubrir sus necesidades esenciales y garantizando un nivel de vida digno. Esta figura, ha sido respaldada por normativas diversas y documentos de la UE, con la finalidad de contribuir a promover un enfoque coordinado a nivel europeo y facilitar la implementación de políticas efectivas así como el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros.

Entre los instrumentos más relevantes a estos efectos se incluyen:

— *Carta Social Europea (CSE)*. Adoptada en 1961[31] y revisada en 1996, la CSE establece derechos sociales y laborales fundamentales, incluyendo el derecho a la protección social y el acceso a un nivel de vida adecuado. Su artículo 30 establece el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Asimismo, la Carta incluye una serie de derechos relacionados con la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la protección social, que son esenciales para la inclusión activa. Se establecen principios para asegurar que todas las personas tengan acceso a un nivel de vida adecuado y promueve la participación activa de todos los ciudadanos en la vida social y económica, fomentando una ciudadanía activa y comprometida. Además, establece el derecho a una protección social suficiente, que incluye medidas como pensiones y prestaciones por desempleo contribuyendo, por tanto, a la creación de sistemas de ingresos mínimos adecuados.

  Su importancia radica en ser un pilar clave para la protección de los derechos sociales en Europa, estableciendo estándares que los Estados miembros deben cumplir como garantía del bienestar y dignidad de sus ciudadanos[32].

— *Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre la inclusión activa*. Adoptada por Consejo de la UE el 23 de abril de 2008, promueve un enfoque integrado para la inclusión social, que incluye el acceso a ingresos adecuados, empleo y servicios sociales. La recomendación sugiere que los Estados miembros deben garantizar un ingreso mínimo que permita a las personas vivir con dignidad y aboga por un enfoque que combine políticas de ingresos adecuados, empleo y acceso a servicios de calidad, asegurando que todas las personas tengan la oportunidad de participar plenamente en la sociedad. Se enfatiza la importancia de proporcionar un nivel mínimo de ingresos que permita a las personas vivir con dignidad y evitar la pobreza. Y se busca promover el acceso al empleo y la formación, asegurando que las personas en situación de exclusión social puedan encontrar y mantener un trabajo sostenible. Este marco también se alinea con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que busca garantizar derechos sociales fundamentales para todos los ciudadanos de la UE.

  Recientemente, ha sido aprobado el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo relativo a la "Propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada

[31] Turín, 18 de octubre de 1961.Instrumento de Ratificación en España de 29 de abril de 1980.

[32] *Cfr*. Canosa Usera, R., "La interpretación de la Carta Social Europea", en AA.VV.: *La Europa de los derechos sociales: la Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección* / Canosa Usera, R.L. y Carmona Cuenca, E. (ed. lit.), Tirant lo Blanch, 2024, pp. 49-87.

que procure la inclusión activa"[33], que actúa como documento clave para guiar a los Estados miembros en la implementación de rentas mínimas adecuadas, promoviendo la inclusión activa y la cohesión social y fortaleciendo la respuesta de la UE ante los desafíos sociales contemporáneos.

— *Estrategia Europa 2020*. Se lanzó en 2010[34] siendo su finalidad promover un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en Europa. Incluye metas específicas sobre la reducción de la pobreza y la exclusión social. Dentro de este marco, la inclusión activa juega un papel fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Precisamente, entre sus objetivos se encuentran los de fomentar una economía basada en el conocimiento y la innovación, promover una economía más eficiente en el uso de los recursos y competitiva y asegurar que todos los ciudadanos se beneficien del crecimiento económico y que se reduzcan la pobreza y las desigualdades. En este último aspecto, su propósito era reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en al menos 20 millones para 2020.

— *Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)*. Presentado en 2017[35], y que, como se ha comentado *supra*, persigue garantizar que todos los ciudadanos de la UE disfruten de condiciones de vida y trabajo justas y equitativas, promoviendo la inclusión social, fomentando el empleo sostenible y mejorando la protección social. Establece el derecho a servicios de bienestar y a la protección social adecuada así como principios y derechos fundamentales para garantizar el bienestar social que respaldan la necesidad de una renta mínima.

  Puede decirse que es un marco esencial en este andamiaje normativo y programático, en tanto que pretende construir una Europa más inclusiva y equitativa centrándose para ello en la implementación de derechos sociales y laborales[36]. En este sentido, queremos destacar algunos ejemplos de iniciativas adoptadas para poner en práctica el PEDS de acuerdo a su capítulo de inclusión social y lucha contra la pobreza:

  • *Propuesta de la Comisión de una Garantía Infantil Europea(2021)*[37], para ofrecer a los niños en riesgo de pobreza o exclusión social un acceso libre y efectivo a servicios clave. Se enmarca dentro de una perspectiva más amplia de derechos de la infancia siendo uno de los instrumentos principales de la Estrategia Europea de Derechos de la Infancia y del Plan de Acción del PEDS.

[33] [COM(2022) 490 final — final 2022/0299 (NLE)]. (2023/C 184/12).

[34] Fue presentada el 3 de marzo de 2010 por la Comisión Europea. Se recogió en un documento que establece una serie de objetivos y metas para fomentar un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en la Unión Europea. La estrategia se enmarca en el contexto de la Agenda de Lisboa y tiene como objetivo abordar los desafíos económicos y sociales que enfrenta la UE. *Cfr*. Matía Gallo, N.: "Estrategia Europa 2020. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", *Derecho y Cambio Social*, Año 12, Nº. 41, 2015, pp. 1-17.

[35] Documento 52017DC0250. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. COM/2017/0250 final.

[36] Ramos Quintana, M. I.: "El pilar europeo de derechos sociales. La nueva dimensión social europea", *Revista de derecho social*, Nº 77, 2017, pp. 19-42.

[37] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. "Estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia", Bruselas, 24.3.202, COM/2021/142 final.

- *Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo(2021)*[38], que reúne a los Estados miembros, las ciudades y la sociedad civil para facilitar el aprendizaje mutuo, mejorar los datos y el seguimiento, y reforzar la cooperación con el fin de combatir el sinhogarismo en toda la UE.

- *Propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima que procure la inclusión activa (2022)*[39], que precede a la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa adoptada en 2023, e insta a los Estados miembros a modernizar sus regímenes de renta mínima para hacerlos más eficaces, de modo que saquen a las personas de la pobreza y se promueva al mismo tiempo la integración en el mercado laboral de aquellos que pueden trabajar.

- *Estrategia Europea de Cuidados (2022)*[40], para mejorar la situación, especialmente, de las mujeres y las personas del sector asistencial, garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la UE y mejorar la situación tanto de quienes reciben los cuidados como de los cuidadores. En ella se incluyen propuestas de Recomendaciones del Consejo relativas a la revisión de los objetivos de Barcelona sobre los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y al acceso a unos cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad.

Por último, mencionar que la UE tiene en cuenta la financiación para poner en práctica el PEDS, en particular en el marco del Fondo Social Europeo Plus (FSE+)[41], que financia proyectos que promueven la inclusión social, luchando contra la pobreza e invirtiendo en las personas, como, en el marco de otros fondos de la política de la cohesión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) e InvestEU[42].

— *Plan de Acción de la Comisión Europea para el Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Presentado en 2021[43], es una iniciativa clave destinada a poner en práctica los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Su objetivo es promover la inclusión social, reducir la pobreza y garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a derechos básicos y a una calidad de vida digna. Igualmente, también persigue mejorar las condiciones laborales y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores, incluyendo un salario mínimo adecuado y acceso a servicios de sanidad. Entre sus acciones específicas se encuentra el establecimiento de una renta mínima adecuada, promoviendo que los sistemas de ingresos mínimos de los estados miembros sean suficientes para cubrir necesidades básicas y combatir la pobreza.

[38] "Governance, work programme and way forward for the European Platform on Combating Homelessness 2022-2024". La Plataforma se puso en marcha en junio de 2021 a través de la "Declaración de Lisboa".

[39] Bruselas, 28.9.2022. COM(2022) 490 final 2022/0299 (NLE).

[40] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. sobre la estrategia europea en materia de cuidados. COM/2022/440 final.

[41] Principal instrumento de la UE para invertir en las personas. Con un presupuesto total de casi 99.300 millones de euros para el período 2021-2027, el FSE+ seguirá aportando una importante contribución a la política laboral, social, educativa y de formación de la UE, incluidas las reformas estructurales en estos ámbitos.

[42] Ambos son iniciativas de la UE diseñados para abordar los desafíos económicos y sociales, especialmente en el contexto de la recuperación tras la pandemia de la COVID-19 y para fomentar la inversión en la economía europea.

[43] COM/2021/102 Final Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

— *Directiva sobre el derecho a un salario mínimo adecuado*[44]. En 2022, la Comisión Europea propuso una directiva que tiene como propósito garantizar que todos los trabajadores en la UE tengan acceso a un salario mínimo adecuado, lo que se considera un paso hacia una mayor seguridad económica y social. Contribuye a reducir la pobreza laboral al garantizar que los salarios mínimos estén por encima del umbral de pobreza ayudando a los trabajadores a mantener un nivel de vida adecuado. Establecer un salario mínimo adecuado ayuda a cerrar la brecha salarial y a combatir la desigualdad, promoviendo una mayor equidad en el mercado laboral[45]. En relación a las rentas mínimas, la directiva enfatiza la importancia de que los salarios mínimos se alineen con el costo de la vida y las condiciones sociales en cada país. La idea es que tanto los salarios mínimos como las rentas mínimas trabajen juntos para asegurar un nivel de vida adecuado y combatir la pobreza.

3. MARCO SOCIOLABORAL DE LA RENTA MÍNIMA EN ESPAÑA

La desigualdad en España se cronifica desde la última recesión económica de 2008. A la altura del año 2019, justo antes del comienzo de la crisis sanitaria provocada por la COVID, España ya era uno de los países europeos con mayor desigualdad de rentas[46]. En febrero de 2020, la Comisión Europea publicaba que la tasa de riesgo de pobreza en nuestro país estaba 4,4 puntos porcentuales por encima de la media de Europa y las desigualdades en la renta disponible seguían siendo de las mayores de la UE[47]. Si bien, especialmente preocupante es el dato de que, entre la población activa española, la proporción de personas con empleo que están en riesgo de pobreza se sitúa en 3,4 puntos porcentuales por encima de la media de la UE[48].

Nuestro país sigue siendo el cuarto más desigual de su entorno y ni el empleo ni la protección social han logrado la reducción de la pobreza y la redistribución de ingresos. Además, España es el segundo país europeo en el que la distancia entre ricos y personas empobrecidas ha aumentado más[49]. Las causas de la desigualdad de rentas son diversas; de un lado, los elevados niveles de desempleo (especialmente tecnológico) y de precariedad laboral[50]; de otro, un sector público que redistribuye la riqueza menos de lo que debería[51].

[44] Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. DOUE núm. 275, de 25 de octubre de 2022. DOUE-L-2022-81556.

[45] *Cfr.* Román Vaca, E.: "Directiva sobre salarios mínimos adecuados y su transposición", *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.168/2023. pp. 277-292.

[46] Bandrés Moliné, E.: "Dimensiones de la desigualdad: España en contexto", *Panorama Social*, Número 37, primer semestre, 2023, p. 53.

[47] Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social. "El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza en España 2008-2020", 11º informe Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), 2021.

[48] Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Informe sobre España 2020 que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) nº 1176/2011. Bruselas. 26.2.2020 SWD (2020) 508 final; pp.79 y 80.

[49] El Informe de Oxfam Intermón, Nº 49; enero/2019, sitúa a España en el cuarto país más desigual de la UE y el más inmóvil, especialmente, en los extremos. En concreto, somos el cuarto país de la OCDE donde es más posible seguir estando en el 20% más rico tras cuatro años y las posibilidades de seguir empobrecido superan en 10 puntos la media.

[50] Muñoz de Bustillo Llorente, R.: "Cambio técnico, empleo y desigualdad. Notas para un debate abierto", *Panorama Social*, Número 37, primer semestre, 2023, pp. 45 y 46.

[51] Bandrés Moliné, E.: "Dimensiones de la desigualdad…", *op. cit*., pp. 54 y ss.

Además, tenemos un problema de pobreza hereditaria[52]. La pobreza moderna no es una cuestión estática, sino, más bien, un proceso dinámico por el cual la persistencia de dificultades deriva en marginación social que, con el tiempo, puede empeorar y transmitirse a generaciones futuras[53]. En 617.000 hogares no entra ningún ingreso y como hemos señalado, en España, la pobreza y la riqueza se heredan[54]; el hijo de un padre de ingresos altos ganará un 40% más que el de un padre de ingresos bajos (un porcentaje que es de un 20% en países como Dinamarca, Finlandia o Noruega). Antes de la crisis de 2008, España reducía paulatinamente la pobreza y la desigualdad gracias al aumento de la clase media; ahora y a pesar de la recuperación, la sociedad se polariza en detrimento de los niveles medios.

En los hogares que se benefician del IMV viven un total de 682.808 personas, aproximadamente un 1,45% de la población española. Si se compara ese dato con el del informe Arope 2020[55], ese porcentaje es casi tres veces menor al de la cantidad de personas que se encuentran en una situación de carencia material severa en nuestro país, que escala hasta el 4,7%. Llaman la atención datos como el de Castilla La Mancha, donde el porcentaje de población con carencias severas llega al 7,4%, pero solo reciben la prestación un 1,2% de los catellano-manchegos.

Respecto al perfil de las personas beneficiarias de estas rentas mínimas, se confirma la tendencia a la feminización (en su mayoría son mujeres)[56]. Mujer, de 44 años y con al menos un menor viviendo en su casa, según se desprende de los datos facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, un año después de que el Ejecutivo comenzase a pagar esta prestación. Las mujeres son mayoría tanto en el número de titulares de la ayuda (representan el 68%), como en beneficiarias de la misma (55,6%), que cubre a un total de 260.206 hogares. Esto es apenas una tercera parte de los 850.000 que había pronosticado el Gobierno cuando aprobó esta histórica prestación.

Asimismo, también completan este perfil los niños y los jóvenes, mientras que siguen predominando los hogares unipersonales (casi el 47%), seguidos de los monoparentales (28,2%), y los que tienen al menos un menor, (un 61,8% del total), lo que explicaría la incidencia que está teniendo esta prestación en la reducción de la pobreza infantil. De media, cada unidad de convivencia reconocida como beneficiaria del IMV está formada por 2,62 personas. Según su composición, el hogar más común es el formado por dos adultos y dos menores, con 28.258 hogares de este tipo. Le siguen, muy de cerca, las unidades de convivencia con dos adultos y un menor (27.678). Por último, las unidades de convivencia conformadas por dos adultos sin ningún menor a cargo es el tercer tipo de hogar más común que recibe esta ayuda (21.664).

En el año 2018, los datos oficiales señalaban que el 21,5 % de la población española, algo más de 10 millones de personas, vivía en riesgo de pobreza. Sin embargo, poco se habla del subgrupo de personas en situación de pobreza severa (obligadas a vivir con ingresos extraordinariamente bajos o sin ellos). Este colectivo es el que sufre la pobreza con mayor intensidad, dado que viven en hogares cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 40 % de la media de renta nacional. Esto es, sus ingresos son inferiores a 5.914 € al año; 492 € mensuales para hogares de una persona y 12.419 € anuales para hogares con dos adultos y dos menores[57]. Pese a la descripción de este escenario, solo

[52] Noguera, J. A.: "Las rentas mínimas autonómicas en España…", *op. cit*., p. 45.
[53] Mingione, E., Benassi, D.: "El modelo de bienestar en la Europa del Sur…", *op. cit*., p. 10.
[54] Informe de Oxfam Intermón, Nº 49, enero/2019, *op. cit*.
[55] *Vid.* Red Europea de Lucha Contra la Pobreza..., *op. cit.*
[56] Rodríguez Sanz de Galdeano, B: *El Derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*, Bomarzo, Albacete, 2013, pp. 17 y ss.
[57] *Cfr*. Llano Ortiz, J. C.: "El paisaje del abandono: la pobreza severa en España", ed. *European Anti-Poverty Network (EAPN)*, julio 2020, pp. 1-42.

una de cada diez personas en el umbral de la pobreza cobra una renta mínima[58] y la cuantía media de las mismas fue de 463,05 euros mensuales.

3.1. Ordenación normativa

Merced al artículo 9 de la Constitución Española (CE), se garantiza la libertad y la igualdad real y efectiva del individuo a través de los poderes públicos, los cuales deben asegurar su inclusión en la "vida política, económica, cultural y social". En este contexto, la RM, IMV o renta de inclusión o de inserción social (RMI) son, pues, medidas de protección social que garantizan que la población cuente con los recursos e ingresos suficientes para tener una vida digna.

De este modo, la RM, en cualquiera de sus variantes, es una prestación de carácter subsidiario para las personas que no dispongan de un mínimo de ingresos necesarios que les permita acceder a bienes y servicios indispensables. Es, pues, una ayuda pública para las personas más vulnerables cuyo fin es garantizar ingresos suficientes para que quienes se encuentren en una situación de pobreza, puedan tener una vida digna. Ahora bien, para poder acceder a ella, es necesario que el ciudadano no perciba ningún ingreso.

Por su parte, el IMV —aprobado el 29 de mayo de 2020, en un contexto de exigencia y necesidad, a consecuencia de la pandemia, y consolidado por Ley 19/2021, de 20 de diciembre— crea por vez primera un suelo de renta a nivel estatal para hogares en situación de pobreza monetaria (su contenido va incluso más allá de lo que el acuerdo original recogía literalmente). Se trata de una decisión histórica por motivos diversos.

En primer lugar, dado que España constituía una anomalía dentro de la UE, por ser el único Estado carente de un programa de estas características en todo su territorio[59]. Sobre todo, teniendo en cuenta que el IMV queda incluido en el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004 de coordinación de los sistemas de Seguridad Social y, por tanto, resulta exportable a los Estados donde se aplica el Derecho de la UE; incluso, cabría defender la exportación del IMV al amparo del artículo 21 del TFUE, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal de Luxemburgo. Simultáneamente, también puede ser calificado de ventaja social conforme al Reglamento 492/2011, y como prestación de Asistencia Social a los efectos de la Directiva 2004/38[60]. Era esencial la introducción de esta figura como elemento de cierre de nuestro sistema de protección social.

En segundo lugar, porque el IMV canalizará unos 3.000 millones de euros hacia los hogares más desfavorecidos en términos de renta, incidiendo directamente sobre los altos niveles de pobreza infantil y pobreza extrema de nuestro país. En pocas ocasiones hemos visto una medida de transferencia redistributiva tan intensa concentrada en un período de tiempo tan corto. Y, en tercer lugar, porque, aunque el IMV formaba parte del acuerdo del Gobierno de coalición, la medida se toma en un momento extraordinariamente complicado, en mitad de la lucha contra una virulenta pandemia mundial y de una grave crisis económica y social.

El IMV llega en la actualidad a aproximadamente un millón y medio de personas, siendo su cuantía en 2023 la misma que la de la segunda mitad de 2022, dado que se ha mantenido el

[58] El Informe de la Asociación Directores y Gerentes de Servicios Sociales 2023, denuncia que solo el 9% zde la población que vive en el umbral de la pobreza cobra una renta mínima de inserción autonómica, un porcentaje que esconde diferencias territoriales que van de la cobertura del 61,8% del País Vasco al 1,7% de Castilla-La Mancha.

[59] Monereo Pérez, J. L.: "El ingreso mínimo vital. Construcción jurídica de la institución y significación político-jurídica", en AA.VV., *Renta mínima y democracia sustantiva: de los "derechos de pobreza" a los de "ciudadanía social"* / coord. por Villar Cañada, I. M. y Vila Tierno, F., 2021, pp. 17-52.

[60] Sánchez-Rodas Navarro, C.: "El ingreso mínimo vital…", *op. cit*., pp. 629 y 655.

excepcional aumento del 15% como medida de apoyo a la ciudadanía, frente a la inflación generada por la crisis energética y la guerra de Ucrania. Sin embargo, hay que matizar que, aunque se ha aprobado el mantenimiento de esa subida[61], el IMV ha subido realmente un 8,5% al igual que las pensiones, una medida incluida en los Presupuestos de 2023 y que es igualmente importante, dado que, el posible incremento de esta renta garantizada que pueda tener lugar en 2024, se hará desde la nueva cifra de 2023.

Las cuantías dependerán de la unidad de convivencia en la que se viva. El IMV es una renta garantizada, por lo que se puede compatibilizar con el cobro de pensiones, sueldos, u otras prestaciones, cuyo importe se restará a dicha renta para conocer la cuantía total que se abonará a la persona beneficiaria. Sin tener en cuenta el efecto del complemento de ayuda a la infancia (dado que depende del número de menores y del tipo de unidad de convivencia), los importes del IMV en 2023 oscilarán entre un mínimo de 565,28 euros mensuales (para unidades de convivencia de un adulto), hasta un máximo de 1.243,74 euros mensuales (para unidades de convivencia de tres adultos y dos o más menores, o cuatro adultos y un menor).

Hay que acudir al Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social[62] (art. 24), para conocer cuáles son los plazos por ley para pagar a los ciudadanos las prestaciones y pensiones o el IMV, toda vez que, al formar parte de colectivos especialmente vulnerables o, como mínimo, con problemas económicos, se regula para ellos una serie de fechas obligatorias de cobro que no pueden incumplirse[63].

Cabe señalar que el diseño de esta figura incluye aspectos innovadores en nuestro sistema de protección social, como una condicionalidad laxa a medidas de inserción y la compatibilidad con ingresos laborales y rentas mínimas autonómicas. Todas las prestaciones tanto del sistema contributivo como del sistema asistencial de la Seguridad Social están supeditadas al mantenimiento de una serie de condiciones para garantizar el cobro de las mismas durante la duración estipulada por la ley. Lógicamente, esto también sucede con el IMV. Pese a tratarse de una ayuda especial, destinada a personas sin recursos y hogares con menores a cargo y en situación de vulnerabilidad, el cobro de esta renta garantizada también está condicionado, aunque se pueda percibir de forma indefinida. En ambos casos, es necesario cumplir con las obligaciones que marca la normativa de Seguridad Social.

Finalmente, la percepción de la prestación del IMV será compatible con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia, con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la ayuda[64]. Sin embargo, será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de ésta. Con respecto a la asignación económica por hijo o menor a cargo (Disp. trans. 6.ª Ley 19/2021, de 20 de diciembre):

[61] El artículo 79 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, introduce un incremento extraordinario de la prestación del IMV para 2023.

[62] Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social.

[63] El artículo 24 del Reglamento deja claro que el pago de las prestaciones debe tener lugar "*el primer día hábil del mes en que se realice el pago y, como máximo, el cuarto día natural de dicho mes*".

[64] De acuerdo al Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre. por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación. Se regula (con efectos de 01/01/2023).

— En el supuesto de que la cuantía del IMV sea superior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo referida en el párrafo anterior, se reconocerá el derecho a la prestación de IMV. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación por hijo o menor a cargo.

— En el supuesto de que la cuantía del IMV sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo y el interesado optara por la primera, su reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo. Si optara por la asignación económica por hijo o menor a cargo, se denegará por esta causa la solicitud de la prestación de IMV.

3.2. La RMI en las Comunidades Autónomas

En España, y como parte del Sistema público de Servicios Sociales, se denomina RMI a los distintos programas que tienen en exclusiva las comunidades autónomas (CC.AA.) dirigidos a personas y hogares en situación de vulnerabilidad y que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. A través de la RMI, como competencia delegada del Estado, las CC.AA. persiguen paliar la situación de aquellos que, en base a su situación socioeconómica, no consiguen tener una vida digna. Suelen complementarse con prestaciones en especie que dan acceso a servicios e incentivos específicos para acceder al mercado laboral. De este modo, los regímenes de RM no son un instrumento pasivo, sino que sirven de trampolín para mejorar la inclusión y las perspectivas de empleo.

El análisis de los elementos que constituyen la actual política de RMI nos permite hacer referencia, en primer lugar, a la responsabilidad de cada comunidad autónoma en la definición y provisión de este dispositivo, de manera que cada una dispone de un modelo propio de RM con un planteamiento normativo, una implementación y un desarrollo particulares[65]; por tanto, son ellas quienes definen las formas de acceso, requisitos exigidos, medidas complementarias o su cuantía, entre otros factores[66]. De hecho, cada una tiene un nombre diferente en función del territorio, aunque el objetivo es el mismo: cubrir las necesidades básicas de una persona o unidad familiar.

Los requisitos, aunque ligeramente diferentes en cada CC.AA., siguen unas pautas comunes como estar empadronado en la comunidad en que se solicita, tener entre 25 y 65 años, haber solicitado prestaciones y pensiones a las que se pueda tener derecho antes de esta y la escolarización obligatoria de los menores a cargo[67]. Este tipo de prestación, calificada como no contributiva, no suele superar el 70% del salario mínimo. En muchos casos consta de dos partes: una fija y otra variable en función de las condiciones de la unidad familiar (hijos, personas con minusvalía, etc.)[68]. A nivel estatal existen prestaciones no contributivas para aquellas personas que están desempleadas y que ya no reciben subsidios y que son gestionadas por el SEPE.

[65] Bergantiños, N., Font, R., Bacigalupe, A.: "Las rentas mínimas…", *op. cit*., p. 403.

[66] Molina Moñux, C., Montalvo Pérez, M.: "Estudio de la renta mínima en España", *RA & DEM: Revista de Administración y Dirección de empresas*, Nº. 4, 2020, pp. 16-35.

[67] Carrero Domínguez, C.: "Los procedimientos administrativos autonómicos de solicitud y reconocimiento de rentas mínimas garantizadas. los aspectos generales de su financiación", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 143/2018, pp. 55-86.

[68] *Cfr*. "Informe de Rentas Mínimas de Inserción", 2021, ed. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, pp. 12 y ss.

Actualmente, la comunidad autónoma que más uso está haciendo de esta prestación es Andalucía[69], la más poblada del país y donde la crisis económica de 2008 se dejó sentir con especial severidad[70]; con más de 217.000 beneficiarios, cubre así a casi el 2,6% de la población andaluza. Le sigue, muy de lejos, la Comunidad Valenciana, con algo más de 83.000 beneficiados. Madrid completa el podio con más de 70.000 personas que están cobrando la prestación, mientras que, en Cataluña, que tiene casi un millón más de habitantes que Madrid, apenas la reciben 46.410 personas.

Ahora bien, sin contar con las grandes diferencias que existen por territorios en lo relativo a la cantidad otorgada, las condiciones de acceso o la duración de las ayudas[71], no podemos dejar de censurar el hecho de que algunas CC.AA. hayan aprovechado la implantación del IMV para desmantelar considerablemente sus RMI[72], reduciendo el número de personas beneficiarias, recortando el presupuesto y dedicando a otros ámbitos los 1.722 millones de euros que invertían en sus propios sistemas de inclusión social y servicios sociales. Con ello, dejan fuera de las prestaciones a colectivos que hasta ahora venían amparados por estos sistemas de rentas autonómicos[73]. Estos presupuestos deben mantenerse como complemento de las prestaciones del IMV, para llegar a colectivos que tienen dificultades de acceso al mismo y, en todo caso, para desarrollar prestaciones y servicios de inserción social[74].

3.3. Situación actual del IMV

Según los últimos datos, 799.203 personas son beneficiarias del IMV, mientras que a fin de 2020 percibían las rentas mínimas de las CC.AA. 795.861 personas. Únicamente, un 0,04% es lo que el IMV habría mejorado la cobertura de las rentas mínimas de las CC.AA.[75]. En todo caso, cuatro años después de la aprobación del IMV ha habido una disminución del número de hogares en riesgo de pobreza que reciben esta RM en el peor momento, dado que "*Los sistemas de rentas mínimas ahora atienden no solo a personas en pobreza de larga duración o en exclusión social, sino a personas trabajando en empleos precarios, sin derecho a protección social*"[76]. Dicho de otro modo, el reconocido aumento del número de prestaciones en el contexto de crisis no ha resultado suficiente para aliviar las situaciones causadas por el también, creciente desempleo. Ello significa que la máxima de "no dejar a nadie atrás", invocada tanto por la normativa europea como por la española, palidece.

El IMV, creado en mayo de 2020, fue reconocido en sus seis primeros meses en funcionamiento a casi 160.000 hogares en los que vivían más de 460.000 personas. De ellas, el 47% eran menores

[69] Decreto-ley 3/2017. Plan de inclusión sociolaboral. Condicionado a búsqueda de empleo: La persona titular y las personas beneficiarias de la unidad familiar deben estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo y participar activamente en el plan de inclusión.

[70] Fuentes-Herreros, M.: "La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Revisión crítica y proyección de futuro", *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 10(19), 2020, 365-385.

[71] De acuerdo a los datos recogidos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AiREF) en su estudio sobre "Los Programas de Rentas Mínimas en España", 2019.

[72] Castilla-La Mancha (66,7 %), Madrid (61,7% menos que en 2021), Castilla y León (-58,2%), Aragón (-51,6%), Extremadura (-48,8%), Murcia (-41,1%), La Rioja (-37,2%), Cantabria (-23,7%), Galicia (-17,6%), Andalucía (-15,6%) y Asturias (-14%). *Vid.* Informe de Rentas Mínimas de Inserción correspondiente al año 2020, publicado por el Ministerio de Derechos Sociales.

[73] En concreto, gastaron hasta 247 millones de euros menos en rentas mínimas de inserción durante 2021, una reducción del 13% que ha llegado tras la implantación de IMV.

[74] Informe sobre IMV realizado por la Asociación Directores y Gerentes de Servicios Sociales 2023.

[75] *Cfr*. Informe sobre IMV realizado por la Asociación Directores y Gerentes de Servicios Sociales 2023.

[76] Análisis realizado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en España (EAPN) sobre el último Informe del Sistema de Rentas Mínimas de 2018, elaborado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

de edad y tres de cada cuatro solicitudes del IMV seguían siendo denegadas[77]. En el ámbito estatal el Gobierno gastó, hasta septiembre de 2021, solo la mitad del presupuesto para el IMV. De los 2.728 millones previstos en la partida de 2021, únicamente se habían ejecutado 1.402 a falta de tres meses para acabar el año, a pesar de tramitarse un millón y medio de solicitudes. A diciembre de 2021, 400.000 hogares que podrían recibir el IMV aún no lo habían solicitado (el 57% de los posibles beneficiarios). Hoy, el IMV llega a 611.029 hogares y 1.752.467 personas beneficiarias, por lo que sólo alcanza a tres de cada cuatro, respecto de la previsión que hizo el gobierno hace tres años. La cuantía media mensual del IMV por persona beneficiaria es de 171 euros y por hogar 491 euros[78].

Es cierto que las modificaciones incorporadas tras el trámite parlamentario en la Ley 19/2021 del IMV, que entraron en vigor en enero de 2022, han aumentado el ritmo de concesiones y favorecido la incorporación de nuevos perceptores; sin embargo, no son suficientes para que esta ayuda alcance los objetivos previstos cuando se aprobó. Asimismo, la atención sobre el número de beneficiarios de la RMI también muestra que las personas titulares de la prestación han ido en aumento en los últimos años, así como el gasto total ejecutado, si bien no todas las CC.AA. incrementan simétricamente su gasto anual por persona beneficiaria[79].

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) también identifica algunos hallazgos que evidencian cierto grado de estancamiento en el último año de los resultados del IMV y un alcance limitado del nuevo complemento de infancia. A diciembre de 2022, seguía habiendo el mismo número de beneficiarios de IMV que el año anterior; 284.000 hogares de los 800.000 que podían percibir la prestación, lo que a su vez supone el 47% del gasto potencial. Esta cifra es menor en el nuevo complemento de infancia, que si estuviera plenamente implementado podría beneficiar a 1,5 millones de familias y a finales de 2022 se limitaba a cubrir 274.000 hogares.

Además, se detectan también dificultades en el ámbito de la gestión. Así, la tasa de denegaciones del IMV en el año 2022 se sitúa en el 69%, cifra muy similar a la del 2021. Por otra parte, el 83% de los beneficiarios del IMV vieron modificado el importe percibido en su nómina mensual como consecuencia de las revisiones que realiza el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), una vez se conocen los datos definitivos de renta. Todo ello, sumado a procedimientos complejos y una errática gestión, expresan un prematuro fracaso de esta renta garantizada (al menos, por el momento) y, en general, de las políticas públicas de protección social.

Casi cuatro meses después de que se aprobase, los problemas para recibirlo superaban a sus beneficios. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se han realizado 975.000 solicitudes, de las que solo se han validado unas 300.000. Aunque se calcula que puede haber un millón de familias en situación de exclusión, cerca del 60% de solicitudes se deniegan como consecuencia procedimientos rígidos. El laberinto administrativo y procedimental a la hora de solicitarla no se corresponde con las expectativas creadas por esta ayuda, destinada a los ciudadanos más desfavorecidos. Hablamos de formularios *online* confusos y complicados de rellenar, ya no por personas con pocas competencias tecnológicas afectadas por la brecha digital o con estudios básicos, sino por personas con un uso habitual de internet, formación y familiarización con el manejo de los ordenadores.

Tampoco ayuda mucho que se haya acudido al silencio administrativo para denegar las solicitudes del IMV, y ello, pese a los prometidos retoques normativos para, en cierto modo, garantizar

[77] Sánchez, L. J.: "El laberinto del Ingreso Mínimo Vital: Más del 60% de las solicitudes son rechazadas", *Confilegal*, 27 de octubre de 2020. (https://www.confilegal.com.).

[78] Informe sobre IMV realizado por la Asociación Directores y Gerentes de Servicios Sociales 2023.

[79] Bergantiños, N., Font, R., Bacigalupe, A.: "Las rentas mínimas…", *op. cit*., p. 403.

que las solicitudes no queden denegadas por esta vía. Al final, lo cierto es que nos encontramos con un Real Decreto que indica que, a los tres meses sin respuesta, la solicitud queda denegada y una clara situación de inseguridad jurídica por no saber si esas promesas se cumplirán y cómo afectarán al beneficiario. Para la simplificación de este proceso sería del todo conveniente su digitalización con cruce de datos, donde la persona no tenga más que poner su DNI y permitir el acceso a toda la información, de modo que se pueda comprobar todo a posteriori. Además, es imprescindible conseguir la interoperabilidad entre los sistemas de información de la Administración General del Estado, las CC.AA. y Entidades Locales, ya que las tres están implicadas, de una u otra manera, en la gestión del IMV. En este sentido se manifiesta la AIReF que propone avanzar hacia un modelo de gestión del IMV más automático, basado en la integración de la información administrativa en una base de datos única, que permita la concesión de prestaciones de oficio o mediante un impuesto negativo[80].

Otra prueba de que la anunciada intención de facilitar al máximo los procesos no se ha materializado es que, la documentación exigida al solicitante, es a veces imposible de obtener. En este sentido, habría que eliminar la exigencia del padrón histórico colectivo[81], requisito que dificulta enormemente la gestión de la prestación y no hace sino provocar retrasos innecesarios en la misma. Hablamos de un complicado trámite para los ayuntamientos, que son quienes deben acreditarlo, pero también de los obstáculos de acceso al mismo para muchas de las personas potenciales destinatarias del IMV. Ante la emergencia social quizá lo oportuno sería, una vez más, darle la vuelta al proceso: que la renta se conceda antes incluso de que se entregue la documentación, para evitar así el retraso en el cobro en personas que están en una situación crítica. La demostración de algunos requisitos se podría limitar a una declaración jurada y comprobarlos *ex post*.

En esta misma línea de sortear obstáculos señalar que, para obtener el IMV, el cálculo de la capacidad económica se hace sobre los datos de renta de un año antes, e incluso dos en algunos casos. Esto es otro freno que impide acceder a la ayuda a muchas personas con situaciones de carencia de rentas sobrevenidas, o las condena a esperar meses y meses para recibir un ingreso que dice ser "mínimo" y "vital" (a veces no llega ni a 200 euros). Hay un mecanismo de la renta garantizada que está en la raíz de estas cantidades tan exiguas: el hecho de que se descuenten los ingresos de 2019 de la cantidad que les correspondería a las personas solicitantes, algo que no advirtieron cuando se aprobó la ley. Es un dislate pensar que esos pequeños ingresos del año anterior estarán disponibles al año siguiente en forma de ahorro.

Además, entre los ingresos computables para el descuento, no están las rentas mínimas percibidas, pero sí las prestaciones por hijo a cargo, prestación que el IMV además suspende. En suma, la capacidad económica se debería calcular sobre los ingresos en el momento de la solicitud y para contrastar esa información, la propia Administración debe consultar las bases de datos necesarias, acelerando así la gestión y evitando trámites absolutamente estériles. Pero, asimismo, se deberían exceptuar del cómputo de rentas, a efectos del IMV, las prestaciones económicas del sistema de atención a la dependencia y las pensiones por alimentos de los menores.

En este orden de cosas, es urgente, también, que se determine cuáles serán las medidas para la inclusión social que el Gobierno se comprometió a diseñar como complemento de la prestación económica y que deben acompañar necesariamente el despliegue del IMV. Recordemos que la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, ya preveía la creación de incentivos al empleo y a la inclusión, con el

[80] *Vid.* Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Segunda Opinión Ingreso Mínimo Vital, 15 de junio 2023 (de acuerdo al artículo 31.3 de la Ley 19/2021, la AIReF emitirá una opinión anual sobre el resultado del IMV y de las distintas estrategias y políticas de inclusión).

[81] Documento puramente informativo de la residencia y domicilio de todos los miembros de la unidad familiar, que figuran actualmente en el padrón de habitantes y que no requiere la firma de ningún funcionario o autoridad municipal.

fin de evitar la llamada "trampa de pobreza", es decir, que la mera existencia de la ayuda inhiba el objetivo de inclusión laboral y económica de las personas beneficiarias. De momento, contamos con el RD 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social para las empresas y entidades que contratan a los beneficiarios del IMV, y con el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, cuyo objeto es regular la compatibilidad de la percepción del IMV con los incrementos de ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia, con el fin de que su percepción no desincentive la búsqueda de empleo y la participación en el mercado laboral. Ello se debe a su naturaleza de "renta garantizada" y no de prestación *stricto sensu*. Y aunque ya era compatible con ingresos por salario, no obstante, hasta ahora, esas rentas de trabajo actuaban como recorte del IMV. Por tanto, uno de los mayores desafíos al que se enfrenta esta renta garantizada, guarda relación con su impacto en el mercado de trabajo y viceversa, y, en esta medida, con la necesaria apuesta por un empleo de calidad.

Se trata de un asunto no menos complejo que el diseño de la propia figura y no solo porque necesitará de esfuerzos presupuestarios estructurales, de envergadura y sostenidos en el tiempo más allá de las posibilidades a corto y medio plazo que ahora ofrezcan los Fondos para la Recuperación y la Resiliencia, sino porque la inclusión social (como todas las prestaciones de los Servicios Sociales en nuestro país) es un territorio de intervención social de competencia compartida por los tres niveles de la Administración y ello supone un diseño concertado —por tanto, complejo y necesitado de mucho aquilatamiento— entre los tres.

Estamos ante una figura inconclusa que muy probablemente tenga que ser sometida a nuevas cirugías reparadoras; entre ellas, la más importante será la que termine de situar a la persona como eje sobre el que pivoten las políticas de protección social y no a la inversa. Recordemos que, durante su primer año de vigencia, el RDL 20/2020 fue objeto de siete modificaciones antes de ser convalidado por la Ley 19/2021. Desde una perspectiva holística deberían atenderse por el legislador cuestiones esenciales tales como el empadronamiento de las personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial[82]; resolver el problema de quienes se encuentran en situación administrativa irregular en España, cuyo marco normativo y reglamentario no favorece para nada la inclusión social[83]; asimismo, regular el acceso a la vivienda mediante la ley de segunda oportunidad[84]; abordar un mayor parque público de vivienda, tal como ocurre en Europa[85]; y poner atención al rodaje y eventuales fisuras de la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, dado que, en estos momentos, se hace más necesaria que nunca en España.

Añadir, para finalizar, que sin ignorar la complejidad que lleva consigo implementar una renta mínima dado que puede variar significativamente entre diferentes regiones o países estimamos que, para luchar contra la pobreza y las crecientes desigualdades sociales, la aprobación de una legislación europea vinculante permitiría alcanzar unos regímenes de renta mínima dignos en todos los Estados miembros, fomentando la integración de todas las personas en un mercado laboral de calidad. Asimismo, supondría la aplicación de estándares uniformes en los Estados miembros, asegurando

[82] Piñero Regalado, J.:"El empadronamiento de las personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial", julio 2015, pp. 1-7.

[83] *Vid.* "Vulneración de Derechos: las personas en situación administrativa irregular", Informe FOCUS 2023.

[84] Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social y Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo.

[85] España cuenta con un parque de vivienda social compuesto por 452.040 unidades, lo que representa el 2,5% del total de viviendas principales. Este porcentaje está seis puntos por debajo de la media de los países de la UE situada en el 9,3%.

que todos los ciudadanos tengan acceso a un nivel básico de ingresos y, además, un fortalecimiento de los derechos sociales y la cohesión social entre los países de la UE.

4. LA RECIENTE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO SOBRE UNA RENTA MÍNIMA ADECUADA

Este instrumento[86] se basa, a su vez, en la Recomendación 92/441/CEE del Consejo sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, a la que sustituirá. La propuesta completa además la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. En sus Conclusiones de 9 de octubre de 2020, el Consejo instaba a reforzar la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente.

La Comisión presentó la propuesta de Recomendación al Grupo "Cuestiones Sociales" el 7 de octubre de 2022. Tras estudiarla el Grupo, durante la Presidencia checa se alcanzó un acuerdo sobre el texto transaccional. Dado que el tiempo necesario para la formalización jurídico-lingüística no permitió su adopción formal en diciembre, el Coreper y el Consejo alcanzaron un acuerdo político sobre el texto en el Coreper del 30 de noviembre de 2022 y en el Consejo EPSCO del 8 de diciembre de 2022. La Recomendación se adoptó formalmente como punto "A" en el Consejo del 30 de enero de 2023. Su objeto es luchar contra la pobreza y la exclusión social y perseguir altos niveles de empleo promoviendo una ayuda a la renta adecuada mediante una renta mínima, el acceso efectivo de las personas que carecen de recursos suficientes a servicios esenciales y de capacitación, y la promoción de la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar.

Como otras que la precedieron, la Recomendación entiende que a las personas que se sitúan en niveles no dignos de vida, se les debe dar apoyo y ayuda integral, y que, junto a la ayuda económica, son también decisivas las que suponen ofrecer servicios específicos, a la vez que garantía del acceso a los servicios esenciales. Y todo ello, a partir de un elemento clave, cual es la determinación del umbral que representa una vida digna. Pero además, una renta mínima adecuada, es una ayuda económica, que permite alcanzar el nivel de dignidad que en cada estado se establezca –el umbral nacional de riesgo de pobreza, o el valor económico de los bienes y servicios necesarios y esenciales apropiados–, pero también, de otra naturaleza, fundamentalmente a través de la prestación de servicios, de capacitación, desplegados en diversos ámbitos –trabajo social, educación y cuidados de la primera infancia, asistencia sanitaria, prestaciones de dependencia, educación, formación, vivienda–, entre los cuales cobran especial importancia los dirigidos a la inserción laboral[87].

Pese a que todos los Estados miembros disponen de redes de seguridad social, los avances para lograr que sean accesibles y adecuadas han sido desiguales. Por lo tanto, el Consejo recomienda a los Estados miembros que desarrollen y, cuando sea necesario, refuercen unas redes de seguridad social sólidas, combinando una ayuda a la renta adecuada mediante prestaciones de renta mínima y otras prestaciones económicas complementarias con prestaciones en especie, y permitiendo acceder de manera efectiva a los servicios esenciales y de capacitación. Se recomienda a los Estados miembros que establezcan el nivel de la renta mínima con una metodología transparente y sólida conforme a la legislación nacional, en la que participen las partes interesadas pertinentes, que tenga en cuenta las fuentes generales de ingresos, las necesidades específicas y la situación adversa de los hogares, la

[86] Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa. DOUE núm. 41, de 3 de febrero de 2023, pp. 1 a 12. DOUE-Z-2023-70008.

[87] Para un análisis de la misma, *vid.* Lázaro Sánchez, J. L.: "Renta Mínima Adecuada. A propósito de la Recomendación 2023/C 41/01, sobre una renta mínima que procure la inclusión activa", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Nº 168, 2023, pp. 493 y 494.

renta de un trabajador con salario bajo o con un salario mínimo, el nivel de vida y el poder adquisitivo, así como el nivel de los precios y su evolución. Con el fin de fomentar la igualdad de género, la seguridad de la renta y la independencia económica de las mujeres, los adultos jóvenes y las personas con discapacidad, el Consejo recomienda además que se ofrezca la posibilidad de que los miembros de un hogar soliciten la renta mínima de manera individual.

Asimismo, se recomienda a los Estados miembros que alcancen gradualmente el nivel adecuado de ayuda a la renta a más tardar en 2030 y, que al mismo tiempo, velen por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, los Estados miembros deben revisar periódicamente y, cuando proceda, ajustar el nivel de la renta mínima para que siga siendo adecuada. En tiempos de recesión económica, la flexibilidad en el diseño de la renta mínima puede ser importante para mitigar las consecuencias sociales adversas y jugar un papel estabilizador en la economía.

La renta mínima es un elemento clave de las estrategias para salir de la pobreza y la exclusión. También contribuye a conseguir una recuperación sostenible e inclusiva en tiempos de crisis económica. Unas redes de seguridad social inclusivas y sólidas no solo mejoran los resultados sociales y sanitarios de las personas más alejadas del mercado laboral, sino que también generan beneficios sociales y económicos duraderos para la UE y dan lugar a unas sociedades más equitativas, cohesionadas y resilientes. A pesar de los progresos realizados en la última década, en 2021 más de 95,4 millones de personas seguían estando en riesgo de pobreza o exclusión social, riesgo que suele ser más grave en el caso de las mujeres.

La pandemia ha puesto de manifiesto las ventajas sociales y económicas de unas redes de seguridad social adecuadas y específicas, con medidas de confinamiento que afectaron de manera desproporcionada a las mujeres y a los grupos desfavorecidos, especialmente en lo que respecta al acceso a la asistencia sanitaria y a la educación. La guerra contra Ucrania provocó un marcado aumento de los precios de la energía y la subsiguiente inflación, afectando en mayor medida a los hogares de renta baja y de renta media-baja. Uno de los objetivos principales del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales es reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en al menos quince millones de aquí a 2030. Pese a los esfuerzos realizados, la pobreza y la exclusión social han seguido agravándose de tal manera que, en 2021 —antes de la invasión rusa de Ucrania y sus consecuencias—, más de noventa millones de europeos se encontraban en riesgo de pobreza y exclusión social. El CDR, que representa a los entes locales y regionales de toda la UE, considera que la urgencia de la situación exige adelantar tres años, a 2027, la aplicación de la Recomendación.

No nos cabe duda de que la rápida adopción por el Consejo de la Recomendación sobre una renta mínima supone un paso en la dirección correcta. Ahora bien, la necesidad urgente de actuar para garantizarla en toda la UE requiere una reflexión ulterior sobre el marco regulador más eficaz para aplicar estas medidas a escala europea. Es necesario garantizar que todas las personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de pobreza estén cubiertas por un régimen de renta mínima, complementario de otros regímenes de empleo y apoyo social, que garantice unos ingresos dignos a quienes más lo necesitan.

En consecuencia, y sin ignorar la complejidad que lleva consigo implementar una renta mínima dado que puede variar significativamente entre diferentes regiones o países, estimamos que, para luchar contra la pobreza y las crecientes desigualdades sociales, hace falta una legislación vinculante de la UE que permita alcanzar unos regímenes de renta mínima dignos en todos los Estados miembros y fomente la integración de todas las personas en un mercado laboral de calidad. Una legislación vinculante podría suponer una uniformidad de estándares en los Estados miembros asegurando que

todos los ciudadanos tengan acceso a un nivel básico de ingresos y, además, un fortalecimiento de los derechos sociales y de la cohesión social entre los países de la UE.

5. CONCLUSIONES CRÍTICAS Y PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA*

Existe un interés particular, como país, en que el IMV se consolide *de facto* como un auténtico derecho subjetivo de la ciudadanía, garantizando una protección social económica básica, real, efectiva e individualizada para una vida digna, y procurando, asimismo, que sea esta carencia de dignidad vital, requisito exclusivo para el reconocimiento del derecho a percibirlo. Pero este interés va anudado, también, al cumplimiento de los compromisos adquiridos por España con la UE; de un lado, en el marco general de la Estrategia Europa 2030 y sus objetivos sociales —incluidos en el Plan de Acción del PEDS—, para lograr que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se reduzca a 15 millones de las que, al menos, 5 millones sean niños en comparación con 2019; y, de otro, en línea con la Recomendación del Consejo sobre una RM que garantice la inclusión activa, para lo cual, como se ha mencionado *supra*, se ofrecen orientaciones claras a los Estados miembros en orden a garantizar la eficacia de sus regímenes de RM.

Considerando, pues, el escenario descrito a lo largo de este estudio y atendiendo a las orientaciones europeas, nuestras propuestas *de lege ferenda* para mejorar la eficacia del marco regulatorio español en materia de RM, serían las siguientes:

— El IMV en España sufre, en este momento, una situación de estancamiento. Es cierto que las modificaciones incorporadas tras el trámite parlamentario en la Ley 19/2021 del IMV, que entraron en vigor en enero de 2022, han aumentado el ritmo de concesiones y favorecido la incorporación de nuevos perceptores; sin embargo, no son suficientes para que esta ayuda alcance los objetivos previstos cuando se aprobó. A mayor abundamiento, no podemos dejar de censurar el hecho de que algunas CC.AA. hayan aprovechado la implantación del IMV para desmantelar considerablemente sus RMI, reduciendo el número de personas beneficiarias, recortando el presupuesto y dedicándolo a otros ámbitos. Con ello, dejan fuera de las prestaciones a colectivos que hasta ahora venían amparados por estos sistemas de rentas autonómicos. Estos presupuestos deben mantenerse como complemento de las prestaciones del IMV, para llegar a colectivos que tienen dificultades de acceso al mismo y, en todo caso, para desarrollar prestaciones y servicios de inserción social.

— Casi cuatro meses después de que se aprobase, los problemas para recibirlo superaban a sus beneficios. El laberinto administrativo y procedimental a la hora de solicitarla no se corresponde con las expectativas creadas por esta ayuda, destinada a los ciudadanos más desfavorecidos. Hablamos de formularios *online* confusos y complicados de rellenar, ya no por personas con pocas competencias tecnológicas afectadas por la brecha digital o con estudios básicos, sino por personas con un uso habitual de internet, formación y familiarización con el manejo de los ordenadores. En suma, y aquí nuestra primera propuesta *de lege ferenda*, hay una clara necesidad de simplificar los procesos y reclutar el personal necesario para procesar todas las solicitudes pendientes.

— Tampoco ayuda mucho que se haya acudido al silencio administrativo para denegar las solicitudes del IMV de modo que a los tres meses sin respuesta, la solicitud queda denegada y una clara situación de inseguridad jurídica por no saber si esas promesas se cumplirán y cómo afectarán al beneficiario. Para la simplificación de este proceso, y aquí nuestra segunda propuesta *de lege ferenda,* sería del todo conveniente su digitalización

con cruce de datos, donde la persona no tenga más que poner su DNI y permitir el acceso a toda la información, de modo que se pueda comprobar todo *a posteriori*. Además, es imprescindible conseguir la interoperabilidad entre los sistemas de información de la Administración General del Estado, las CC.AA. y Entidades Locales, ya que las tres están implicadas, de una u otra manera, en la gestión del IMV.

— Hay que intentar facilitar al máximo los procesos teniendo en cuenta que la documentación exigida al solicitante es, a veces, imposible de obtener. Por ejemplo, y aquí nuestra tercera propuesta *de lege ferenda,* habría que eliminar la exigencia del padrón histórico colectivo, requisito que dificulta enormemente la gestión de la prestación y que no hace sino provocar retrasos innecesarios en la misma. Ante la emergencia social quizá lo oportuno sería que la renta se conceda antes incluso de que se entregue la documentación, para evitar así el retraso en el cobro en personas que están en una situación crítica. La demostración de algunos requisitos se podría limitar a una declaración jurada y comprobarlos *ex post*.

— Para obtener el IMV, el cálculo de la capacidad económica se hace sobre los datos de renta de un año antes, e incluso dos en algunos casos. Esto es otro obstáculo que frena e impide acceder a la ayuda a muchas personas con situaciones de carencia de rentas sobrevenidas, o las condena a esperar meses y meses para recibir un ingreso que dice ser "mínimo" y "vital". Hay un mecanismo de la renta garantizada que está en la raíz de estas cantidades tan exiguas: el hecho de que se descuenten los ingresos de 2019 de la cantidad que les correspondería a las personas solicitantes, algo que no advirtieron cuando se aprobó la ley. Es un dislate pensar que esos pequeños ingresos del año anterior estarán disponibles al año siguiente en forma de ahorro. Igualmente, entre los ingresos computables para el descuento, no están las rentas mínimas percibidas, pero sí las prestaciones por hijo a cargo, prestación que el IMV además suspende. En suma, y aquí nuestra cuarta propuesta *de lege ferenda,* la capacidad económica se debería calcular sobre los ingresos en el momento de la solicitud y para contrastar esa información, la propia Administración debe consultar las bases de datos necesarias, acelerando así la gestión y evitando trámites absolutamente estériles. Pero, además, se deberían exceptuar del cómputo de rentas, a efectos del IMV, las prestaciones económicas del sistema de atención a la dependencia y las pensiones por alimentos de los menores.

— Urge determinar cuáles serán las medidas para la inclusión social que el Gobierno se comprometió a diseñar como complemento de la prestación económica y que deben acompañar necesariamente el despliegue del IMV. Recordemos que la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, ya preveía la creación de incentivos al empleo y a la inclusión, con el fin de evitar que la mera existencia de la ayuda inhiba el objetivo de inclusión laboral y económica de las personas beneficiarias. De momento, contamos con el RD 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social para las empresas y entidades que contratan a los beneficiarios del IMV, y con el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, cuyo objeto es regular la compatibilidad de la percepción del IMV con los incrementos de ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia, con el fin de que su percepción no desincentive la búsqueda de empleo y la participación en el mercado laboral. Y aunque ya era compatible con ingresos por salario, no obstante, hasta ahora, esas rentas de trabajo actuaban como recorte del IMV. Por tanto, uno de los mayores desafíos al que se enfrenta esta renta garantizada, guarda relación con su impacto en el mercado de trabajo y viceversa, y, en esta medida, con la necesaria apuesta por un empleo de calidad.

— Desde una perspectiva holística y tomando como premisa todo lo expuesto, lanzamos nuestra quinta propuesta *de lege ferenda,* de modo que deberían atenderse por el legislador cuestiones esenciales tales como el empadronamiento de las personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial; resolver el problema de quienes se encuentran en situación administrativa irregular en España, cuyo marco normativo y reglamentario no favorece para nada la inclusión social; asimismo, regular el acceso a la vivienda mediante la ley de segunda oportunidad; abordar un mayor parque público de vivienda, tal como ocurre en Europa; y poner atención al rodaje y eventuales fisuras de la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, dado que, en estos momentos, se hace más necesaria que nunca en España.

— Necesitamos una legislación vinculante de la UE. De un lado, permitiría alcanzar unos regímenes de renta mínima dignos en todos los Estados miembros y, de otro, fomentaría la integración de todas las personas en un mercado laboral de calidad. Una legislación vinculante supondría la aplicación de estándares uniformes en los Estados miembros, asegurando que todos los ciudadanos tengan acceso a un nivel básico de ingresos y, además, un fortalecimiento de los derechos sociales y la cohesión social entre los países de la UE.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Bandrés Moliné, E.: "Dimensiones de la desigualdad: España en contexto", *Panorama Social*, Número 37, primer semestre, 2023, pp. 53- 66.

Bergantiños, N., Font, R., Bacigalupe, A.: "Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas?, *Papers*, 2017, 102/3, (http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2315).

Berenguer, A.: "Desde Stockton hasta Chicago y Nueva York: otros laboratorios de renta básica", incluido en el estudio del Observatorio Social de La Caixa, *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, 2029, pp. 26-39.

Cairós Barreto, D. M.: "El futuro de Europa y su nuevo 'código normativo social': el Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad* y *relaciones laborales*, Nº. 82, 2021.

Canosa Usera, R., "La interpretación de la Carta Social Europea", en AA.VV.: *La Europa de los derechos sociales: la Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección* / Canosa Usera, R.L. y Carmona Cuenca, E. (ed. lit.), Tirant lo Blanch, 2024, pp. 49-87.

Carrero Domínguez, C.: "Los procedimientos administrativos autonómicos de solicitud y reconocimiento de rentas mínimas garantizadas. los aspectos generales de su financiación", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 143/2018, pp. 55-86.

Estepa Maestre, F., & Barrera Algarín, E.: "Renta Mínima de Inserción (RMI) versus Rendimiento Social de Inserción (RSI): España y Portugal", *Revista Prisma Social*, (39), 2022, 262–288.

Fuentes-Herreros, M.: "La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Revisión crítica y proyección de futuro", *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 10(19), 2020, pp. 365-385.

Llano Ortiz, J. C.: "El paisaje del abandono: la pobreza severa en España", ed. *European Anti-Poverty Network* (EAPN), julio 2020, pp. 1-42.

Lázaro Sánchez, J. L.: "Renta Mínima Adecuada. A propósito de la Recomendación 2023/C 41/01, sobre una renta mínima que procure la inclusión activa", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Nº 168, 2023, pp. 477-494.

Lozano Lares, F., Ordóñez Casado, I.: "La Renta Básica Universal. elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras", *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, Nº 38, 2020, pp. 155-170.

Matía Gallo, N.: "Estrategia Europa 2020. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", *Derecho y Cambio Social*, Año 12, Nº. 41, 2015, pp. 1-17.

Mingione, E., Benassi, D.: "El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social", *Panorama Social*, Número 29, primer semestre, 2019, pp. 9-23.

Molina Moñux, C., Montalvo Pérez, M.: "Estudio de la renta mínima en España", *RA & DEM: Revista de Administración y Dirección de empresas*, Nº. 4, 2020 (Ejemplar dedicado a: A&DEM), pp. 16-35.

Monereo Pérez, J. L.: "El ingreso mínimo vital. Construcción jurídica de la institución y significación político-jurídica", en AA.VV., *Renta mínima y democracia sustantiva: de los "derechos de pobreza" a los de "ciudadanía social"* / coord. por Villar Cañada, I. M. y Vila Tierno, F., 2021, pp. 17-52.

Monereo Pérez, J. L.: "El Derecho social al ingreso mínimo vital", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar* social, núm.158/2021, pp. 45-117.

Monereo Pérez, J. L.: "La Carta Comunitaria de Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores. Caracterización técnica y significación jurídica y política", en AA.VV.: *Autonomía colectiva y autonomía individual; La dimensión social del Mercado Único Europeo* / coord. por Fernández López, M. F.,1992, pp. 261-326.

Monereo Pérez, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, 2018.

Muñoz de Bustillo Llorente, R.: "Cambio técnico, empleo y desigualdad. Notas para un debate abierto", *Panorama Social*, Número 37, primer semestre, 2023, pp. 35-51.

Noguera, J. A.: "Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro", *Observatorio Social de la Fundación "la Caixa"*, sept-2019, pp. 40-61.

Peris-Cancio, LL. F.: "Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV)", *Revista Española de Sociología* (RES) / Spanish Journal of Sociology / (doi:10.22325/fes/res.2021.45), Vol. 30, Nº. 2, 2021, pp. 1-10, (Ejemplar dedicado a: Monográfico de Cuidados, sección especial dedicada a Erik Olin Wright, debate sobre Ingreso Mínimo Vital, más artículos de miscelánea y reseñas).

Piñero Regalado, J.: "El empadronamiento de las personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial", julio 2015, pp. 1-7. (Disponible en: https://plda.vigo.org/fotos/biblioteca/BIBLIOTECA//2015-Oempadroamentodaspe rsoas en situacion de sinfogarismo e exclusion residencial.pdf).

Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social. "El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza en España 2008-2020", 11º informe Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), 2021.

Rodríguez Sanz de Galdeano, B. J.: *El Derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*, Bomarzo, Albacete, 2013.

Román Vaca, E.: "Directiva sobre salarios mínimos adecuados y su transposición", *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.168/2023. pp. 277-292.

Sánchez, L. J.: "El laberinto del Ingreso Mínimo Vital: Más del 60% de las solicitudes son rechazadas", *Confilegal*, 27 de octubre de 2020. (https://www.confilegal.com.).

Sánchez-Rodas Navarro, C.: "El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 13(1), 2021, pp. 629-656. (https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974).

Sevilla Segura, J.: *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, *Observatorio Social de la Fundación "la Caixa"*, sept-2019.

Talavera Fernández, P.: "El buen camino hacia el fin de la pobreza. Del paradigma monetarista al enfoque de derechos humanos", *SCIO. Revista de Filosofía*, n.º 17, noviembre de 2019, pp. 131-168.

Van Parijs, P y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, ed. Grano de Sal, 2017.

Villar Cañada, I. M., Vila Tierno, F.: *Renta mínima y democracia sustantiva de los "derechos de pobreza" a los de "ciudadanía social"*, Universidad de Jaén, 2021.