

LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS COMO RESPUESTA A LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL

REGIONAL MINIMUM INTEGRATION INCOME AS A RESPONSE TO SITUATIONS OF SOCIAL EXCLUSIONS

José Bascón Marín

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas

PSI Universidad de Córdoba. Dpto. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO JURÍDICO DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN. 3. EL CONCEPTO DE RENTA MÍNIMA. UN BREVE REPASO POR LAS DISPOSICIONES EUROPEAS. 4. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN ESPAÑOLAS. UNA NUEVA VISIÓN. 5. EL CARÁCTER COMPLEMENTARIO Y SUBSIDIARIO DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS. 6. CAPACIDAD DE AFECTACIÓN DE LAS RMI. 7. LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL. UNA CUESTIÓN POLÍTICA. 8. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En este trabajo se ha pretendido plasmar la actual situación de los programas nacionales de renta mínimas, la problemática que suscita su heterogeneidad entre las diferentes regiones autonómicas y la necesidad de concretar una solución para establecer un marco normativo de mínimos que haga que, cualquier ciudadano de nuestro país que se vea sometido a una serie de circunstancias económicas desfavorables, pueda tener acceso a un derecho básico como es una renta mínima de inserción, cumpliendo unos mismos requisitos con independencia del lugar donde resida y sin perjuicio de que cada región pueda propiciar una renta de carácter asistencial y complementaria a la nacional.

ABSTRACT

In this job we have tried to capture the current situation of the national minimum income programmes, the problems caused by their heterogeneity between the different autonomous regions and the need to specify a solution to establish a regulatory framework of minimums that makes any citizen of our country, which is subjected to a series of unfavorable economic circumstances, can have access to a basic right such as a minimum insertion income, fulfilling the same requirements regardless of the place where it resides and without prejudice to the fact that each region can promote a assistance and complementary to the national.

PALABRAS CLAVE

Rentas mínimas de inserción, renta básica, IMV, asistencial.

KEY WORDS

Minimum Insertion Income, basic income, IMV, assistance.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de Estado del Bienestar que se fraguó tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial fue el resultado de un pacto político y social que se forjó sobre los siguientes principios: el mantenimiento y fomento del sistema capitalista basado en la propiedad privada de los medios de producción y en la economía de mercado y la introducción de mecanismos de redistribución de la riqueza, por parte del poder político, en favor de las clases más populares y desfavorecidas¹. Será el segundo de los principios mencionados, sobre el que se vayan a apoyar los sistemas de protección social estatales. Sin embargo, a pesar del avance que experimentaron los sistemas de protección social europeos, **la deriva evolutiva del empleo** maltrecha por los efectos perniciosos de la globalización y por el ataque de las diferentes crisis económicas y sanitarias de las últimas décadas², **constata una permanente desprotección social de los grupos más desfavorecidos**, no consiguiendo frenar los incipientes focos de pobreza y de exclusión social, ni tampoco su carácter estructural. Efectivamente, los sistemas de seguridad social han sido y son el principal instrumento utilizado para proporcionar cobertura social³ a sus ciudadanos, sin embargo, su acceso ha exigido cumplir con una serie de requisitos de naturaleza contributiva que determinadas circunstancias personales y sociales podían imposibilitarlo mostrándose, en no pocas ocasiones, incapaces de procurar una cobertura social de mínimos⁴. Por lo tanto, se hacía necesaria la articulación de medidas alejadas de la obligación de cotización al sistema de seguridad social que garantizaran una cobertura económica suficientemente digna a todas aquellas personas que, por falta de recursos, se vieran en situación de exclusión social. En este contexto surgieron en España, a finales de la década de los años 80 y principio de los años 90 del siglo XX, una serie de mecanismos alternativos al sistema nacional de seguridad social, los regímenes de rentas mínimas de inserción (RMI).

2. MARCO JURÍDICO DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

La necesidad y la defensa de implementar un sistema de rentas mínimas ha sido una idea que ya se venía poniendo de manifiesto en los diferentes textos internacionales como, por ejemplo, en el art. 22 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas* donde se establece que toda persona, por el hecho de su condición de miembro social, tiene derecho, en función de los recursos y organización de cada Estado, “a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”, afirmación que nos puede llevar a pensar la posibilidad de que dicha disposición contemplase el derecho de acceso a la percepción de una renta mínima cuando se diesen las pautas que menoscabasen la dignidad de los individuos. En esta línea también se muestra el art. 25.1 de la misma *Declaración* cuando dice que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que

¹ Véase, entre otros, ALARCÓN CARACUEL, M.R. (1999). *La Seguridad Social en España*. Aranzadi, Pamplona, pág. 13.

² Véase, entre otros, OIT *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*; EAPN *11º Informe 2021. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020*. Consultado el día 26/05/2022 en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/pobrezaCCAA-2021.php>.

³ AA.VV. (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Conserjería de Empleo, Sevilla, pág. 124.

⁴ VIDAL PRADO, C. (2009). “Sistemas de protección social frente a la exclusión: la Renta Mínima de Inserción”, en TEROL BECERRA, M.J. (Dir.). II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Pobreza y Exclusión. Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 157-160.

asegure tanto su bienestar como el de sus familias y que, por tanto, tiene derecho a coberturas sociales, en caso de desempleo y de pérdida de los medios de subsistencia⁵.

También en los diferentes textos elaborados por la OIT podemos encontrar remisiones a las rentas mínimas, si no de manera directa, sí indirectamente con respecto al establecimiento de un sistema de protección social de carácter asistencial o, al menos, situado fuera de los márgenes de un sistema contributivo. Así, el *Convenio C044 sobre el desempleo (1934)*⁶ preveía la creación de un “subsidio” como medida de protección social hacia aquellas personas que sufrieran una situación de desempleo involuntario. Este subsidio debería configurarse como una prestación que, sin que se constituyese como una indemnización⁷ o una medida de socorro propia de situaciones de indigencia, consistiese en una remuneración a cambio de la realización de “un trabajo en empleos de asistencia”, realizado por parte del beneficiario, y organizado por una autoridad pública [arts. 1.1 b) y 9]. Es decir, en este caso el Convenio establecía una prestación no contributiva a cambio de la realización de una actividad no laboral y de utilidad pública. Por su parte, tanto el *Convenio C157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982)*⁸ como el *Convenio C168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988)* contemplaban la creación de prestaciones y regímenes de carácter no contributivo [arts. 1 n) y 12.1, respectivamente]. Por último, la *Recomendación R205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (2017)* va a establecer una serie de principios para la prevención, protección y recuperación de situaciones de crisis provocadas por conflictos o desastres, planteando, entre ellos, la necesidad de prestar una atención especial a aquellos grupos de población y personas que la crisis hubiera hecho más vulnerables [art. 7 h)], o la estabilización de los medios de vida o de los ingresos mediante la incorporación inmediata de medidas para la protección social [art. 8 a)]. En lo referente a la protección social, **los Miembros deberían tratar de garantizar un ingreso, sobre todo, en aquellas personas que hubiesen perdido su puesto de trabajo o el medio de vida a causa de la crisis** [art. 21 a)].

Dentro del ámbito europeo, la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores* (1989), en su apartado de protección social (art. 10, segundo párrafo), establece el derecho de aquellas personas excluidas del mercado de trabajo por no haber podido acceder a él o por no haber conseguido reinsertarse en el mismo (no contemplándose el abandono voluntario) y que, además, no dispongan de medios de subsistencia, a “poder beneficiarse de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal”. Por su parte, la *Carta Social Europea* (revisada 1996) defiende, en su art. 13, que “toda persona que carezca de recursos suficientes” tendrá derecho a la asistencia social. Su art. 16, al considerar a la familia como cédula fundamental de la sociedad, la hace ostentadora del derecho a una “adecuada protección social, jurídica y económica, para lograr su pleno desarrollo”. El *Tratado de Funcionamiento de la UE* (versión consolidada 2016) procura, a través de su Título X,

⁵ RESOLUCIÓN 217 A (III), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, París 10 de diciembre de 1948. Consultado en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Véase análisis de ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (2020). “La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”. *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*. Vol. 38, Pág. 7.

⁶ Ratificado por España desde el 5 de mayo de 1971.

⁷ En este caso la indemnización era entendida por el Convenio como el pago de una cantidad devengada con motivo del abono previo de las correspondientes cotizaciones al sistema de cobertura social al que estuviese abonado el beneficiario [art. 1.1 a)].

⁸ Ratificado por España desde el 11 de septiembre de 1985.

una defensa de los derechos sociales fundamentales de los ciudadanos, planteando en su art. 151 una serie de objetivos de entre los que destacamos la procuración de “una protección social adecuada” y “la lucha contra las exclusiones”. Por último, la *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE* (versión consolidada de 2016) establece en su art. 34.3 que la UE, “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza”, reconoce el “derecho a una ayuda social” con la que garantizar una existencia digna a todas las personas que no dispongan de recursos suficientes.

1989 sería la fecha que los textos europeos vienen tomando, como primer momento a partir del cual se institucionaliza, a nivel de la UE, la necesidad de que los Estados miembros establezcan una “renta mínima” como medida de reinserción profesional y social, a través de sendos dictámenes del Comité Económico y Social Europeo (CESE)⁹, a pesar de que, con anterioridad, determinados países ya contasen con políticas de “ingresos mínimos”: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Francia o Italia (en este último caso la iniciativa aparecía a nivel regional o local). Por lo tanto, fue a partir de esta fecha cuando empieza a extenderse esta iniciativa por otros Estados miembros, como en España. Se seguiría fomentando dicha medida con lo que el Consejo, en su Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio¹⁰ invitaba a los Estados miembros a reconocer el derecho fundamental de las personas para el acceso a una serie de recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y en su Recomendación 92/442/CEE, de 27 de julio de 1992¹¹, se instaba a los Estados miembros a orientar sus sistemas de protección social según estos principios. Sin embargo, dichas iniciativas, en consideración del CESE¹², no llegarían a dar lugar a acciones apropiadas. A pesar de ello, la Comisión en su Recomendación de 2008 (Nueva Agenda Social)¹³, instaba a los Estados miembros a reconocer y aplicar el derecho de las personas al acceso a unos recursos suficientes para combatir la exclusión social; y por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2009¹⁴ contemplaba que **los grupos vulnerables, que no participasen en el mercado de trabajo, debían de disponer de unos ingresos mínimos para poder satisfacer el derecho a una vida digna y la plena participación social**. Tras el impacto social de la crisis económica de 2008 y su repercusión en las economías europeas, el CESE en su dictamen de 2014¹⁵ seguía apostando por la necesidad de introducir y reforzar los regímenes de renta mínima, tanto que incluso llegaría a proponer la necesidad de garantizar una renta mínima europea financiada a través de los fondos europeos. También, en el mismo sentido, se manifestó

⁹ DICTAMEN del COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos* (DOCE N.º C 159/13, de 26/06/1989). En el mismo sentido véase DICTAMEN CESE de 12 de julio de 1989, *sobre la pobreza* (DOCE N.º C 221/10, de 28/08/1989).

¹⁰ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 24 de junio de 1992, *sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social* (DOCE N.º L 245/46, de 26/08/1992).

¹¹ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 27 de julio de 1992, *relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social* (DOCE N.º L 245/49, de 26/08/1992).

¹² DICTAMEN del COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *sobre el tema “Desarrollo de las prestaciones sociales”* (DOCE C 44/28, de 11/02/2011), ap. 1.7.

¹³ RECOMENDACIÓN de la COMISIÓN, de 3 de octubre de 2008, *sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* (DOUE L 307/11, de 18/11/2008).

¹⁴ RESOLUCIÓN del PARLAMENTO EUROPEO, de 6 de mayo de 2009, *sobre la Agenda Social Renovada (2008/2330(INI))* (DOUE C 212 E/11, de 05/08/2010).

¹⁵ DICTAMEN del COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza* (Dictamen de iniciativa) (DOUE C 170/23, de 05/06/2014).

el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*¹⁶ donde en su apartado 14 se proclamaba el derecho, de toda persona carente de recursos suficientes, a una prestación de renta mínima adecuada, así como al acceso a bienes y servicios de capacitación.

Tanto la protección social, como la protección de las situaciones de necesidad o el desarrollo del progreso social y económico, van a constituirse en pilares fundamentales sobre los que deberá de apoyarse y construirse cualquier régimen de rentas mínimas de inserción. Desde el ámbito nacional, hay que decir que todas ellas son cuestiones objeto de amparo, por parte de nuestro texto constitucional, ya desde sus primeros artículos. Así, la materialización del Estado del Bienestar se llevará a cabo con la proclamación, mediante el art. 1.1 CE, de España como un Estado social y democrático de Derecho. Dicha proclama atribuye, a los poderes públicos, la obligación de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad” de los individuos “sean reales y efectivas”, y también de “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE). Por lo tanto, a diferencia de otros “Estados” como el “liberal” donde se han proclamado y se proclaman el reconocimiento tanto de libertades públicas como de derechos de naturaleza política (libertad de expresión, de asociación, de reunión, derecho de sufragio, etc.), el “Estado social” debe de incidir en el reconocimiento de una serie de derechos de carácter socioeconómico como van a ser el derecho a la educación, el derecho al trabajo o el derecho a una protección social adecuada. Ello implicará que el “Estado social” deba adoptar una actitud intervencionista ante situaciones de mal funcionamiento o de fallos del mercado (en este caso concreto, el mercado de trabajo) cuando sus efectos desfavorables afecten a los ciudadanos. Esta intervención deberá manifestarse, principalmente, bajo la directriz básica de “una redistribución de la riqueza”¹⁷ imbuida bajo los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación (art. 14 CE).

Por su parte, los preceptos que conforman los principios rectores de la política social y económica de nuestro texto constitucional (arts. 39 al 41 CE) van a procurar a los ciudadanos la cobertura necesaria en la que se van a apoyar los diferentes regímenes y sistemas de protección social españoles. En este sentido, el art. 39.1 CE establece que los poderes públicos deberán asegurar la protección social de la familia; el art. 40.1 CE que deberán promover aquellas condiciones que favorezcan el progreso social y económico con el objeto de conseguir “una distribución de la renta regional y personal más equitativa”. “Así mismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales” (art. 40.2 CE). A pesar de que en el art. 41 CE el constituyente estuviera pensando, de manera preferente, en un sistema de protección social contributivo al ordenar a los poderes públicos mantener un régimen público de seguridad social que garantizara la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante las situaciones de necesidad, también se ha interpretado por la doctrina constitucionalista la cabida, en dicho precepto, de las prestaciones asistenciales de carácter complementario¹⁸.

3. EL CONCEPTO DE RENTA MÍNIMA. UN BREVE REPASO POR LAS DISPOSICIONES EUROPEAS

¹⁶ PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO y COMISIÓN EUROPEA. *Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales* (DOUE C 428/10, de 13/12/2017).

¹⁷ Véase ALARCÓN CARACUEL, M.R. (1999). *La Seguridad Social en España...*, op., cit., págs. 13 a 15.

¹⁸ Véanse FJ4 y FJ5 de la STC 239/2002, de 11 de diciembre (BOE N.º 9, de 10/01/2003).

Teniendo en cuenta que las medidas de “rentas mínimas” han sido un producto de la socialdemocracia europea dirigido a ser consolidado por los diferentes Estados miembros, deberíamos analizar la evolución del propio concepto desde la perspectiva que han ofrecido las distintas disposiciones europeas, haciendo hincapié en la matización y concreción de sus aspectos más fundamentales, con el objeto de entender su materialización en el marco nacional.

Con el fin de frenar un incipiente aumento de las situaciones de necesidad y de exclusión social que se estaban produciendo en los Estados miembros, en 1992 el Consejo recomendaba¹⁹ establecer un “derecho fundamental de la persona”, soportado sobre los pilares de la cohesión social y la solidaridad hacia los más necesitados, a percibir una serie de “recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana” (lo que podría implicar, no necesariamente, recursos de carácter económico). Sin embargo, a pesar de esta nomenclatura ambigua, el Consejo hizo hincapié en dejar claro la necesidad de que estos recursos se concediesen bajo el cumplimiento de los siguientes principios:

1. El derecho a su acceso debería entenderse y reconocerse como un “derecho fundamental”.
2. El ámbito personal debería definirse teniendo en cuenta la residencia legal y la nacionalidad.
3. Las medidas deberían estar dirigidas a todas aquellas personas que no dispusieran, por sí mismas, de los recursos suficientes. En este sentido, también se tendría en cuenta los recursos aportados por la unidad familiar en la que se encontrase ubicado el beneficiario.
4. El acceso al derecho no tendría límites de duración siempre que se siguieran manteniendo las condiciones de acceso.
5. Por su parte, el acceso al derecho debía acompañarse por políticas que facilitarían la integración económica y social de los individuos y la incitación a la búsqueda de empleo, en aquellas personas con capacidad de trabajar.
6. El importe de los recursos debería de fijarse teniendo en cuenta, conforme al Estado miembro correspondiente, lo siguiente:
 - a. El nivel de vida.
 - b. El nivel de precios.
 - c. El tipo y la dimensión de la unidad familiar.

Por lo tanto, sobre este primer planteamiento podríamos concluir que existía la necesidad de garantizar un derecho que debía adquirir carácter de fundamental, consistente en la obtención de una serie de recursos de tal suficiencia que procurasen una vida digna a aquellas personas y unidades familiares que, encontrándose (se entiende) en situación de riesgo de pobreza o de pobreza, estuviesen en posesión de la nacionalidad o, al menos, ostentasen la residencia legal en algunos de los Estados miembros de la UE. Además, el derecho debía promover la reinserción laboral de sus beneficiarios, mediante la interacción de medidas de política activa de empleo que promovieran la incitación a la búsqueda de empleo.

¹⁹ RECOMENDACIÓN del CONSEJO de 24 de junio de 1992, *sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social* (DOCE N.º L 245/46, de 26/08/1992).

La recomendación que la Comisión llevó a cabo en 2008²⁰ haría mayor hincapié en esta última cuestión aclarando que el derecho de acceso a unos “recursos suficientes” debía combinarse, en el caso de personas que presentasen capacidad activa, con la disponibilidad activa para el trabajo o para la formación profesional; antigua perspectiva que trataba de dejar más claro el traslado de parte de la responsabilidad de emplearse a la persona beneficiaria en cuanto que debía estar disponible (y dispuesta) tanto para el trabajo como para mejorar su empleabilidad. En sentido parecido, el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), en su dictamen de 2014²¹, establecía que los regímenes de “renta mínima” (utilizando ya la actual denominación) debían ir acompañados de políticas activas de empleo destinadas a ayudar a los desempleados a reincorporarse al mercado de trabajo mediante servicios de colocación, de formación, etc. Aunque volcando la carga de responsabilidad, en este caso, sobre los poderes públicos más que sobre el beneficiario, de nuevo aparece en escena la necesidad de adoptar medidas que facilitasen la reincorporación inmediata de sus beneficiarios al mercado de trabajo.

El Parlamento Europeo, en su resolución de 2010²², hablaba de “sistemas de ingresos mínimos” y alentaba a los Estados miembros a ponerlos en funcionamiento bajo los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, lo que no decía era frente a qué. Es decir, podemos entender que, conforme al principio de subsidiariedad, se pretendiese configurar un sistema de ingresos mínimos, como el último recurso para paliar las situaciones de falta de ingresos (cuestión que volvería a poner de manifiesto el mismo órgano, más tarde), sin embargo, el concepto de proporcionalidad presentaba, entendemos, una evidente falta de concreción. En su resolución de octubre de 2010²³, y con respecto a la cuantía de la ya denominada “renta mínima”, el Parlamento Europeo aclaraba que, para considerarla “adecuada”, debía alcanzar, al menos, el 60% de la mediana de la renta del Estado miembro en el que se implantase. Seguramente el establecimiento de este porcentaje derivase de la consideración que hizo la Estrategia Europa 2020 (EE2020), de entender la existencia de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social cuando aquellas viviesen con ingresos inferiores al 60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo²⁴. Claro que esta última reflexión nos obliga a cuestionarnos la verdadera eficacia de la medida, más allá de reducir estadísticamente la tasa AROPE en aquellas personas afectadas, tan solo, por el indicador de ingresos, pudiéndose entender un límite con un carácter generalista y, por ello, quizás escaso en determinadas situaciones donde las circunstancias económicas pudieran presentarse especialmente graves. En este sentido, quizás teniendo en cuenta la reflexión anterior, el Parlamento apostaba por la necesidad de contemplar “prestaciones específicas adicionales” en favor de aquellos grupos más desfavorecidos con la finalidad de cubrir los costes adicionales que pudieran derivarse de su especial situación. Sin embargo, esta cuestión, como tendremos oportunidad de observar en su correspondiente apartado, solo ha sido contemplada por algunas CCAA de manera parcial y escueta.

²⁰ DOUE L 307/11, de 18/11/2008.

²¹ DOUE C 170/23, de 05/06/2014.

²² DOUE C 212 E/11, de 05/08/2010.

²³ RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)) (DOUE C 70 E/8, de 08/03/2012).

²⁴ INE. El no alcanzar, al menos, el 60% de la mediana de la renta nacional constituye uno de los 3 indicadores que conforman la tasa AROPE y que determinan, por tanto, la situación de riesgo de pobreza y/o de exclusión social de una persona.

Por su parte, el CESE en su dictamen de 2011²⁵ concebía que la protección social debía desempeñar un papel activo con el objeto de ofrecer “seguridad” en las transiciones profesionales. Seguramente el CESE con esta afirmación pretendía fomentar y alentar el aspecto de la seguridad del principio de *flexiguridad* europeo, sobre todo a raíz del protagonismo que obtuvieron las políticas de austeridad impuestas, en la mayoría de los Estados miembros, tras la crisis económica de 2008 y que tanto afectaron, negativamente, a la seguridad de los trabajadores. Del mismo modo, esta preservación del concepto de *flexiguridad* europeo también entendemos que se encontraba incluida en la convención firme que mostró en su dictamen de 2014²⁶ al establecer que **la mejor manera de reducir la pobreza y evitar la exclusión social debía ser mediante el restablecimiento del crecimiento económico y del empleo**, el impulso de la competitividad y la creación de condiciones marco favorables para las empresas europeas con el objeto de lograr su expansión y la creación de empleo para aquellas personas con las cualificaciones apropiadas. Para ello, el CESE contemplaba una serie de medidas como, por ejemplo, la evitación de cargas administrativas excesivas o facilitar la financiación de las empresas, apoyando favorecer el desarrollo económico del tejido empresarial. En este sentido, los esfuerzos europeos debían pasar por ayudar a los Estados miembros, en especial a los más necesitados, a abrir mercados y a aplicar políticas macroeconómicas eficientes, así como a utilizar, de manera más eficiente y específica, los recursos ya existentes y a examinar las posibilidades de ampliarlos, lo cual entendemos que conllevaba, en sí, un contrasentido positivo. Es decir, los países más necesitados generarían un mayor número de personas pobres lo que significaría que, si estos estados lograsen ampliar sus horizontes macroeconómicos, experimentarían un crecimiento económico cuyos efectos provocarían una reducción del número de población pobre, lo que conllevaría una menor necesidad de instaurar un sistema de rentas mínimas. En cualquier caso, parece claro que lo que se pretendía señalar, por parte del CESE, era la importancia que debía adquirir la promoción del desarrollo económico si se quería conseguir un sistema eficiente de protección social. Idea que se encuentra integrada plenamente dentro del concepto europeo de *flexiguridad*, estrategia de desarrollo económico que pretende procurar el necesario equilibrio entre flexibilidad-promoción empresarial y seguridad de los trabajadores, con el objeto de salvaguardar los estados de bienestar europeos y, con ello, la propia supervivencia de la UE, en un momento como el actual donde encontramos actores protagonistas tan adversos como las crisis económicas y la escasez de empleo²⁷. El principio de *flexiguridad* entendemos que, hasta el momento, se ha postulado como el mejor instrumento “teórico” para alcanzar el objetivo pretendido, residiendo su verdadera dificultad en lograr alcanzar, en la práctica, el equilibrio justo entre “flexibilidad” y “seguridad”. En definitiva, esta es la idea que se pretende transmitir desde la UE sobre el trasfondo que conlleva la implantación de un sistema de rentas mínimas en una sociedad posmoderna, desarrollada y capitalista, como es la europea, alejándose de cualquier ensoñación utópica neo-marxista que pretenda crear un sistema de rentas mínimas sobre los pilares del reparto de la riqueza, olvidándose, por completo, del fomento del aspecto económico. Otro aspecto importante a destacar sobre el concepto de “renta mínima” lo ponía de manifiesto el CESE, en su dictamen de 2014, cuando concebía la “renta mínima

²⁵ DOCE C 44/28, de 11/02/2011.

²⁶ DOUE C 170/23, de 05/06/2014, ap. 1.8.

²⁷ El concepto de *flexiguridad* hace su aparición, de manera oficial, en el año 2007, a pesar de que, desde la década de los años 70 y, especialmente, de los 90, Europa viene atravesando una crisis económica y de empleo que no termina por superar y que empieza a afectar, seriamente, a su propia identidad e integridad como unidad sociopolítica y económica (aparición de nacionalismos, sentimientos euroescépticos, salida del Reino Unido, etc.).

garantizada” como un derecho económico no supeditado a un pago previo de cotizaciones al sistema de seguridad social, concibiéndolo como una ayuda económica, tanto de aquellas personas que no tenían otra forma de garantizar sus ingresos y de las que quedaban a su cargo, como de quienes se quedaban sin opciones de optar a ninguna prestación del sistema de seguridad social. Con esta idea el CESE apostaba por un sistema de ayudas complementario o alternativo a los sistemas de protección social clásicos vinculados, de manera directa, a una aportación económica previa a las arcas estatales fruto de la participación del beneficiario en el mercado de trabajo.

Como consecuencia de la imposibilidad de la UE para lograr alcanzar el objetivo propuesto por EE2020 de reducir, en 20 millones, el número de personas en situación de pobreza y de exclusión social, las instituciones de la UE empiezan a alertar de la situación, proponiendo medidas como las rentas mínimas. Así, en 2017 se pone en marcha el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*²⁸, en el que se deja claro la necesidad de crear un sistema de rentas mínimas para cualquier persona “carente de recursos suficientes”. De manera concreta, el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* proclamaba el derecho a percibir una renta mínima que fuese capaz de garantizar “una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación”. En este sentido, aclaraba que para aquellas personas que disfrutaran de la capacidad de trabajar, la renta mínima debía combinarse con incentivos enfocados a la “(re)integración en el mercado laboral” (ap. 14). Por su parte, en octubre de ese mismo año, el Parlamento Europeo²⁹ elevaba el tono “exigiendo” instaurar en los Estados miembros “medidas que promuevan regímenes (...) de renta mínima”. Además, el Parlamento se recrearía en matizar ciertas características que tendrían que alcanzar estos regímenes de renta mínima, como el hecho de que debían acompañarse de medidas que favoreciesen la reincorporación al mercado laboral “de todas las personas capaces de trabajar” o de programas de educación y formación adaptados a las distintas situaciones personales y familiares de los beneficiarios. En este sentido, aclaraba que las políticas activas de empleo se configuraban como el medio más eficaz para luchar contra la pobreza y garantizar así una vida digna a todas aquellas personas que no dispusiesen de recursos suficientes, teniendo particular importancia la consideración que hacía de la renta mínima de inserción como una medida transitoria que debía ser entendida como una “inversión social” (ap. 35 y 36), evitando con ello convertirse en un gasto a fondo perdido con escasa repercusión social. Por último, el Parlamento también pretendía que la renta constituyese “la última red de protección social” y entendía que debía ser considerada como un derecho fundamental (ap. 1).

Por lo tanto, tras el análisis propuesto, debemos concluir lo siguiente sobre la idea o el concepto de renta mínima: debe concebirse como una última ayuda de tipo económico cuyo objetivo deberá ser favorecer la inclusión sociolaboral de todas aquellas personas que no logren tener ingresos suficientes para alcanzar una vida digna; concibiéndose pues, desde el principio solidario de “redistribución de la riqueza”, pero sin olvidar que la protección más efectiva contra la pobreza y la exclusión social se hace efectiva con la consecución de un empleo digno. De ahí, que se deban de poner en marcha todas las medidas y políticas que favorezcan el desarrollo económico y empresarial para que se genere el empleo de calidad necesario. Junto a la ayuda económica, los programas de

²⁸ DOUE C 428/10, de 13/12/2017.

²⁹ RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 24 de octubre de 2017, *sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270(INI))* (DOUE C 346/156, de 27/09/2018).

aprendizaje a lo largo de la vida se configuran como un instrumento fundamental para procurar la empleabilidad necesaria de los individuos mediante la mejora del nivel de las cualificaciones profesionales y la adquisición de nuevas capacitaciones posibilitando, con ello, una más rápida integración al mercado laboral y el hallazgo de mejores empleos³⁰.

4. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN ESPAÑOLAS. UNA NUEVA VISIÓN

A pesar de que el marco jurídico propuesto genera escasas dudas sobre la responsabilidad de los Estados para propiciar y establecer el derecho a la protección social a través de un sistema de rentas mínimas de inserción, en España, la descentralización territorial produce un hecho singular como consecuencia, además, de la actitud pasiva del legislador nacional. Así, de manera paralela al sistema nacional de Seguridad Social, a finales de la década de los años 80 se comienza a articular, por parte de algunas CCAA³¹ (más tarde se extendería al resto), una red de protección social “de nivel asistencial”³² con el objetivo de proteger a los más desfavorecidos e incapaces de cumplir con las exigencias que imponía el sistema nacional contributivo³³. Los primeros programas autonómicos suponían para sus beneficiarios (personas en riesgo o en situación de exclusión social) el acceso a una prestación económica que garantizaba unos ingresos mínimos, procurando además una mejora de la empleabilidad mediante la suscripción del correspondiente compromiso de actividad (véase arts. 2 y 5.2º Ley 2/1990³⁴). Desde aquellos primeros momentos hasta la actualidad, las rentas mínimas de inserción autonómicas han venido experimentando los comprensibles cambios, adaptaciones y mejoras que el devenir del tiempo ha exigido a las regulaciones originales suponiendo un avance en la consolidación legal y social, habiéndose producido un evidente progreso en cuestiones como el reconocimiento de las mismas como derechos subjetivos³⁵ o como instrumentos en los procesos de inclusión social, constituyéndose como prestaciones sociales básicas para la sociedad a la vez que intentan asegurar una mayor vinculación con la inserción laboral a través de los convenios y acuerdos que vinculan a sus beneficiarios a adoptar actitudes de activación laboral. Posteriormente, como consecuencia de la situación de emergencia que ha originado la pandemia del COVID-19, varias CCAA modificaron sus respectivas normativas para adaptar sus RMI a las circunstancias excepcionales. Por su parte, la pandemia ha acelerado la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) cuyas consecuencias se han visto reflejadas en la aparición de nueva normativa modificadora de las RMI con el objeto de adaptarlas al régimen jurídico del IMV.

Sin embargo, desde sus orígenes, el sistema de rentas mínimas de inserción presenta un problema que, a nuestro juicio, supone una vulneración del principio de igualdad ante la

³⁰ Véase DOUE C 70 E/8, de 08/03/2012.

³¹ La primera renta autonómica que se estableció en España fue el Ingreso Mínimo de Inserción del País Vasco, en 1990.

³² El carácter asistencial ha sido entendido, desde un principio, para poder justificar la facultad autonómica, no solo de ponerla en práctica sino también de establecer su régimen regulador.

³³ Los programas de rentas mínimas surgen a raíz de las Recomendaciones hechas por el Consejo (92/441/CEE y 92/442/CEE) para desarrollar programas que garantizaran unos ingresos mínimos con el objeto de luchar contra la exclusión social y para lograr una sociedad europea más cohesionada e igualitaria.

³⁴ Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso mínimo de Inserción (BOPV N.º 106, de 30/05/1990).

³⁵ En la actualidad, prácticamente todas las autonomías consideran a sus respectivas RMI como un derecho subjetivo, salvo la ciudad autónoma de Melilla que condiciona la cuantía de la prestación a las disponibilidades presupuestarias existentes (art. 10.20.6 1. del Reglamento del IMI).

ley, art. 14 CE, así como del art. 149.1.1ª CE al impedir que una regulación estatal sobre los aspectos básicos, garantizase un tratamiento igualitario a todos los españoles en el acceso y disfrute del derecho. La Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2018 de España³⁶ especificaba en su considerando (12), que los distintos sistemas de rentas mínima españoles se caracterizaban por presentar “grandes diferencias en las condiciones de acceso y por la fragmentación de los múltiples sistemas nacionales dirigidos a distintos grupos de demandantes de empleo”. Como consecuencia de esta situación, algunas personas necesitadas de ayuda no la reciben. En este sentido, el sistema de rentas mínimas español resulta heterogéneo, genera situaciones en las que el derecho adquirido difiere de una región a otra (diversos y distintos niveles de protección) y da lugar, incluso, a situaciones con ausencia total de protección. La cuestión es que un sistema de protección social dirigido a salvaguardar los aspectos más básicos de las personas y grupos sociales más necesitados y vulnerables debería configurarse como uno de los instrumentos fundamentales para el que un Estado que se hace denominar o que se califica de social y democrático de Derecho no debería presentar carencias o diferencias de protección alguna entre ciudadanos que compartan las mismas circunstancias.

Por lo tanto, entendiendo que la regulación de un “último estadio” de protección básica³⁷ de las personas más vulnerables debería originarse desde el Estado mediante un único sistema nacional garantista de un mínimo adecuado de prestaciones con independencia de que cada CA, según su propia asunción de competencias, plantease desde el ámbito de la asistencia social cuantas ayudas considerase necesarias, en este apartado nos proponemos encontrar cabida legal a dicha pretensión. En base a ello, nos planteamos dos cuestiones:

1. La primera, cuestionarnos la concepción de las RMI como una prestación derivada de la asistencia social y, por tanto, la correcta asunción competencial autonómica para regular el régimen jurídico del sistema de rentas mínimas español.
2. La segunda, en caso de preservación de la competencia autonómica, si cabría la posibilidad de introducir un instrumento estatal y regulador que coordinase los aspectos básicos del régimen jurídico de las rentas mínimas (basado en el cumplimiento del art. 149.1.1ª CE), obteniéndose así, una equiparación de mínimos adecuados en todo el territorio nacional y con independencia de que cada CA implementase sus propias prestaciones complementarias.

En cuanto a la primera cuestión, y sin ánimo de volver a repetir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la interpretación de los arts. 149.1.7ª CE, 149.1.17ª CE o 148.1.20ª, resulta curioso como la asunción competencial de los entes autonómicos para regular las RMI, y que todo el mundo da por buena, se basa en la absoluta convicción y consideración tácita de que las rentas mínimas de inserción pertenecen al ámbito de la asistencia social (art. 148.1.20ª CE)³⁸. Utilizamos la expresión “justificación tácita” porque, en realidad, no existe doctrina constitucional alguna que se pronuncie sobre la propia naturaleza de las rentas mínimas de inserción autonómicas ya que, para ello,

³⁶ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 13 de julio de 2018, *relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España* (DOUE C 320/33, de 10/09/2018).

³⁷ A mi juicio mal llamado “último estadio” ya que para aquellas personas situadas en los márgenes sociales o, incluso, fuera de ellos, las RMI se convierten en el único medio al que pueden optar para conseguir la protección social y acceder a acciones y medidas de empleabilidad.

³⁸ Véanse por todas, STC 146/1986, de 25 de noviembre (BOE N.º 2985, 10/12/1986), STC 13/1992, de 6 de febrero (BOE N.º 54, 03/03/1992), STC 239/2002, de 11 de diciembre (BOE N.º 9, 10/01/2003) o la STC 158/2021, de 16 de septiembre (BOE N.º 251, 20/10/2021).

deberían haberse interpuesto las acciones correspondientes, por parte del Gobierno central, contra alguno de los regímenes existentes, poniendo en tela de juicio la competencia autonómica para poner en marcha las RMI. Sin embargo, entendemos que esta resulta una cuestión carente de sentido desde el momento en que la propia inacción del legislador nacional, ha sido la que ha dado pie al actual y consentido sistema autonómico de rentas mínimas de inserción. Por lo tanto, no existe ninguna resolución del TC, ni a favor ni en contra, de considerar una posible extralimitación competencial, por parte de las CCAA, al regular el correspondiente régimen de rentas mínimas de inserción. Sin embargo, el hecho de que no exista resolución expresa al efecto no significa que, desde nuestro punto de vista, no se susciten dudas sobre la naturaleza de las RMI.

Tradicionalmente, la polémica se ha centrado sobre el concepto de “asistencia” y su correcta ubicación dentro del ámbito competencial autonómico. Pero, ¿y si las RMI se situaran más allá de la mera asistencia económica? En este sentido aportamos dos argumentos entendemos que, de suficiente peso, para poner en duda dicha consideración. En primer lugar, y siguiendo las reflexiones del profesor ROJO TORRECILLA³⁹ y de las consideraciones de las instituciones europeas, el hecho de considerar a las RMI como un “derecho fundamental” de las personas más necesitadas y no como una cuestión de mera asistencia social. Así, instituciones europeas como el Parlamento, el Consejo o el propio CES han venido defendiendo la idea de considerar los regímenes de rentas mínimas como “un derecho” que trata de proporcionar dignidad al ser humano mediante una protección básica con la que blindar situaciones extremas de necesidad que no pueden ni deben ser olvidadas o desatendidas por los Estados sociales. Esta idea iría más allá de considerar a las RMI como meras ayudas económicas procedentes de la asistencia social, cuya capacidad de protección se genera en regulaciones regionales expuestas a vaivenes políticos o presupuestarios. En segundo lugar, se ha venido estableciendo, desde todos los ámbitos institucionales europeos, que la percepción de la renta debe ir de la mano de la puesta en marcha de una serie de medidas de activación laboral (cuya materialización se manifiesta en la mayoría de los regímenes autonómicos que actualmente se erigen vigentes). En este sentido, deberíamos plantearnos la posibilidad de **entender los regímenes de rentas mínimas no como medidas exclusivamente económicas y provenientes de la mera asistencia social sino como verdaderas medidas de política de empleo**, que tratarían de mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios y, por ende, su inserción en el mercado de trabajo o su mejora profesional con el objeto de un reporte mayor de ingresos o de niveles de bienestar social. Si esta consideración lograra alcanzar su aceptación, no cabría duda que implicaría una más que posible invasión competencial autonómica, en base a la aplicación del art. 149.1.7ª CE, lo que generaría argumentos suficientes para defender la propuesta de una legislación nacional, al respecto. La consideración de las RMI como medidas de política de empleo la consideramos factible desde los siguientes puntos:

1. Entre las varias acepciones que del término “asistencia” plantea la Real Academia de la Lengua Española, relacionadas con la cuestión que nos interesa, podemos encontrar las siguientes: una “acción de prestar socorro, favor o ayuda” o la referencia a los “medios que se dan a alguien para que se mantenga”. La incorporación a las RMI de elementos activadores del empleo no solo persigue el auxilio económico para el mantenimiento de sus beneficiarios, sino que además busca la reinserción laboral del individuo, es más, para acceder a la pretendida renta, en la mayoría de las RMI, el beneficiario se encuentra en la “obligación” de

³⁹ ROJO TORRECILLA, E. (1990). “La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias”. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 17, pág. 61

suscribir el correspondiente compromiso de actividad, de disposición al trabajo y de mejora de su empleabilidad, sin el cual, se deniega dicho acceso. Por tanto, entendemos que el hecho de requerir al beneficiario la debida contraprestación para acceder al derecho, sitúa a las RMI en un plano conceptual que va más allá de la mera ayuda asistencial, socorro o favor.

2. Por otro lado, y dando por hecho las evidentes diferencias entre los regímenes jurídicos, no podemos dejar de comparar las RMI con las diversas medidas nacionales en las que la conjugación de prestaciones económicas con acciones para procurar la empleabilidad o la inserción laboral del trabajador se vienen considerando como “políticas eficaces frente al desempleo”⁴⁰, es decir, políticas de empleo en las que se conjugan las dos vertientes de la política de empleo, tanto la pasiva como la activa⁴¹.

La segunda cuestión que nos planteábamos se generaba como resultado de la imposibilidad de no considerar a las RMI como medidas pertenecientes a la asistencia social. En tal caso, ¿sería posible articular un instrumento de coordinación a nivel nacional que garantizase un sistema regulador homogéneo y unos mínimos adecuados de protección? La STC 239/2002, de 11 de diciembre⁴² ponía de relieve que el art. 41 CE, al relacionar el sistema de Seguridad Social con las “situaciones de necesidad”, lo que pretende perseguir es superar la noción principal de riesgo o contingencia confirmándose que la atención del sistema de Seguridad Social, para acudir a las situaciones de necesidad, puede ir más allá de la cobertura contributiva (FJ3, también STC 103/1983, FJ4). Esta idea también quedaba suficientemente clara en la STC 65/1987 cuando se decía que el “régimen público de la Seguridad Social se configura como una función de Estado destinada a garantizar la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad lo que supone apartarse de concepciones en las que se prima el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias” (FJ7).

Tras la aclaración anterior, la siguiente idea que nos genera problema es la siguiente: si tanto el Estado como CA pueden asumir competencias en materia de asistencia social, ¿podría la CA ejercerlas de manera exclusiva?, y si así fuere ¿cómo afectaría al papel asumido por el Estado? Parece que, en una primera aproximación, la primera pregunta carecería de sentido teniendo en cuenta la anterior doctrina constitucional. Sin embargo, el tenor literal de nuestra Carta Magna propicia (porque no se señala nada que diga lo contrario) que las CCAA puedan asumir competencias exclusivas en las materias del art. 148 CE. De hecho, no son pocos los estatutos de autonomía que establecen asumir la competencia en materia de asistencia social, de manera exclusiva. Si atendemos a lo que la doctrina constitucional ha entendido por competencia exclusiva deberíamos concluir la imposibilidad de injerencia legislativa estatal alguna en los casos en los que la CA asumiese competencia exclusiva sobre cualquier materia de las establecidas en el art. 148

⁴⁰ Exposición de motivos RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE N.º 290, de 05/12/2006).

⁴¹ Hágase la correspondiente comparativa, en los términos que aquí se exponen, del actual programa de Renta Activa de Inserción (RAI) o de los extintos programas PRODI, PREPARA o PAE que han venido a regular medidas de ayuda económica destinadas a personas totalmente alejadas del mercado de trabajo. Esta conjunción de medidas de política activa de empleo con la percepción de una prestación económica debe entenderse como uno de los tres instrumentos de la política de empleo: “la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo” [art. 5 c) RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE N.º 255, de 24/10/2015)].

⁴² BOJA N.º 149, de 31 de diciembre de 1998.

CE. Sin embargo, entendemos que este es uno de los fallos que nuestra Constitución adolece con respecto al reparto competencial entre Estado y CCAA. Tal es así, que el propio TC ha tenido que admitir que en materia de asistencia social y siendo una materia compleja y central en un Estado social, [las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de otros entes públicos o privados ni, por supuesto, del Estado](#), “respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la CA” como en el caso de “políticas de asistencia social, que solo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto” (FJ5, STC 146/1986 y FJ4, STC 36/2012). En este mismo sentido, la STC 18/2016 (FJ7) viene a decir que a pesar de la asignación de competencias del art. 148 hacia las CCAA, como es el caso de la asistencia social, el art. 149.1 CE no impide que el Estado pueda ejercerlas también. De hecho, las competencias autonómicas asumidas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, a pesar de que se enuncien como competencias exclusivas, no cierran el paso a que el Estado las pueda asumir. Por lo tanto, parece evidente la idea de que la “asistencia social” se puede llevar a cabo, no solo por el Estado, sino también, desde dentro, incluso, del propio sistema de Seguridad Social. Ejemplo de ello lo hemos podido comprobar con la aprobación del IMV, primero por el RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo y, posteriormente, por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre. En cualquier caso, en nuestra opinión y desde la consideración actual de las RMI autonómicas como medidas pertenecientes a la asistencia social, estas deberían haber asumido un papel complementario o subsidiario de una regulación estatal adecuada y efectiva, evitando así haberse convertido en un instrumento de sustitución o de suplantación de las deficiencias prestacionales generadas por la legislación nacional⁴³. En la actualidad, ese papel complementario y subsidiario de una regulación estatal se produce desde la aparición del IMV. Sin embargo, existe una diferencia importante entre el IMV y las RMI que impide la equiparación entre ambas modalidades de prestaciones: mientras las segundas, en la mayoría de los casos, incorporan obligatoriamente la realización y participación en procesos de mejora de la empleabilidad y de búsqueda activa de empleo, por parte de sus beneficiarios, el IMV carece, de manera clara, de esta iniciativa lo que la convierte, en principio, en una prestación puramente asistencial cuya capacidad de mejorar la situación sociolaboral de sus beneficiarios se presume escasa⁴⁴.

5. EL CARÁCTER COMPLEMENTARIO Y SUBSIDIARIO DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

Otra cuestión que deseamos destacar y que puede influir, de manera directa, en la predisposición de los beneficiarios a la hora de acudir al mercado de trabajo es el hecho de que las rentas mínimas se configuren, con carácter general, como prestaciones de carácter complementario a los diversos ingresos que puedan tener las unidades familiares o de convivencia conforme a un umbral que se establece como tope máximo y que se entiende de suficiencia para alcanzar un mínimo de dignidad personal. Es decir, en la

⁴³ En este sentido coincidimos con RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (2003). “Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, pág. 116.

⁴⁴ Es de justicia advertir que el art. 36.2 f) de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE N.º 304, de 21/12/2021) establece la obligación a sus beneficiarios de “Participar en las estrategias de inclusión...” que se promuevan desde el Ministerio; sin embargo, en ningún caso, estas supuestas estrategias de inclusión han sido configuradas como parte de la prestación, careciendo de un régimen jurídico dirigido a mejorar la empleabilidad o la inserción directa en el mercado de trabajo de sus beneficiarios.

mayoría de los casos, las rentas mínimas autonómicas reconocen que las situaciones donde se den ingresos de cualquier tipo por debajo de la cuantía de la renta correspondiente a la unidad de convivencia serán complementadas por la renta hasta un umbral máximo que va a diferir en función de la comunidad autónoma. Ante esta regla general existen excepciones como en Cataluña donde ciertos ingresos no reducen la cuantía de la renta como las prestaciones de dependencia, las becas escolares o las ayudas económicas puntuales de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inferiores a 2 veces el IRSC. Por otra parte, tanto los perceptores de prestaciones estatales de desempleo como los pensionistas de la seguridad social no tienen derecho a la renta (art. 4.4 y 5 Ley 14/2017). Galicia establece dos incompatibilidades para la RMI, una con respecto a las pensiones no contributivas que pudiera percibir el titular de la renta y otra con aquellas personas que tengan la edad mínima establecida para poder solicitar la pensión no contributiva de jubilación (art. 6.4 Ley 10/2013). La renta riojana establece que no será complementaria de los ingresos procedentes de acciones protectoras de la Seguridad Social o de cualquier otros regímenes o sistemas públicos de protección que el titular de la renta perciba (art. 3.4 Ley 4/2017), al mismo tiempo que proclama su compatibilidad con las mismas, siempre que no se superen los límites económicos que requiere su acceso [art. 9.1 a)]. La renta también será compatible, y no complementaria, con los ingresos provenientes del trabajo realizado por el solicitante por cuenta ajena, no por cuenta propia, siempre que su importe sea inferior a la cuantía básica de la renta y siempre que no se supere el límite económico que da acceso a la renta [art. 9.2 a) y b)].

[Este carácter complementario de las RMI puede encerrar en sí una trampa que ayude a la no estimulación de la búsqueda de empleo cuando este genere ingresos por debajo de la renta](#), en el sentido de que el hogar percibirá los mismos ingresos, trabajen o no, los miembros activos de la unidad de convivencia⁴⁵. A pesar de que, desde un punto de vista pragmático, esta cuestión no afectaría a la capacidad de ingresar de la unidad familiar, sin embargo, alejar a las personas del mercado de trabajo entendemos que no resulta una decisión positiva, a pesar de que las condiciones laborales no sean todo lo óptimamente deseables ya que una desvinculación total de la actividad laboral siempre traerá peores consecuencias que el acceso, en unos primeros momentos, a trabajos peor remunerados. Para evitar dicha desincentivación, las distintas regulaciones autonómicas deberían plantearse si sería conveniente mantener el aspecto complementario en dichas situaciones donde los ingresos del trabajo fuesen inferiores al percibo de una renta digna en función de los individuos que conformasen la unidad de convivencia, abriendo la posibilidad, por tanto, a que las RMI fuesen compatibles con las rentas del trabajo.

También de manera general, nos vamos a encontrar con que las rentas mínimas van a presentar un carácter subsidiario, es decir, deben constituirse necesariamente, en el último estadio de prestación, sin perjuicio de las excepcionalidades que pueda presentar cada región, obligándose con ello a solicitar de manera previa todas aquellas prestaciones contributivas o no contributivas, así como de régimen público o privado a las que pudiera tener derecho tanto el titular de la misma como los beneficiarios que conformen la unidad familiar. Como excepción, la renta gallega no va a contemplar este carácter subsidiario, ni tampoco la renta valenciana en sus modalidades de *Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo* y de *Renta Complementaria de Ingresos por Prestaciones*.

⁴⁵ Véase esta cuestión en MARTÍNEZ VIRTO, L. (2019). “Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas, respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto laboral”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37, N.º 1, págs. 168 y ss.

La crítica que venimos haciendo a lo largo de este trabajo en referencia a la falta de homogeneización o de un instrumento de coordinación de una medida de carácter básico como la RMI puede quedar, en cierto modo atenuada, con la entrada en vigor del IMV ya que al configurarse como una medida asistencial de ayuda económica a los colectivos más vulnerables ejerce, de alguna manera, el papel de renta principal relegando a un segundo plano las posibles ayudas que diseñen las distintas regiones autonómicas. De hecho, quizá el más claro ejemplo de hacia dónde pueden derivar la regulación de ciertas RMI lo vemos en la aptitud que ha tomado Aragón al extinguir el antiguo Ingreso Aragonés de Inserción y diseñando la nueva Prestación Aragonesa Complementaria al Ingreso Mínimo Vital, configurándose como una prestación a la sombra del IMV. A pesar de que el módulo básico viene establecido en su Ley de Presupuestos Generales, para los complementos por familiares se remite al IMV. También el cómputo de ingresos se remite a la regulación del IMV. En Aragón, se ha visto la regulación del IMV como una “reordenación del conjunto de ayudas estatales y autonómicas con el fin de evitar duplicidades y facilitar su complementación en el marco de la garantía de ingresos”. En este sentido, Aragón ha pretendido coordinar “las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón con el IMV” para dar respuestas a las situaciones de exclusión social. De ahí que la Ley 3/2021, de 20 de mayo, nace con la idea de reformar el extinto Ingreso Aragonés de Inserción para generar una prestación en coordinación con el IMV (Exposición de Motivos).

6. CAPACIDAD DE AFECTACIÓN DE LAS RMI

El número total de beneficiarios de las RMI está compuesto por el número de titulares de las mismas más las personas integrantes de la unidad familiar o unidad de convivencia. Por lo tanto, lo que se pretende comprobar en este apartado es el alcance de protección que vienen desplegando las RMI, con respecto a los más necesitados. Para ello, se ha decidido delimitar la población AROPE a las personas que se encuentran en situación de pobreza severa, como situación extrema que puede representar mejor a los destinatarios de las RMI, a pesar de ser conscientes de que esta decisión podrá diferir de la verdadera realidad en tanto y en cuanto podrán darse situaciones de personas, que no estando en una situación de pobreza severa, puedan acceder a alguna de las RMI. De hecho, ejemplo claro de ello lo podemos observar en la tabla N.º 1 para los casos de Navarra y País Vasco en los que su ratio supera, en los 3 años, el 100% debido a un número mayor de personas perceptoras de la renta que de personas en situación de pobreza severa, dando evidencias claras de que sus respectivas rentas alcanzan a la gran mayoría de personas que se encuentran en situación vulnerable. Este hecho pone de manifiesto la primera observación que refleja la mencionada tabla en lo referente a la gran disparidad de ratios de cobertura entre las diferentes regiones autonómicas. Por lo tanto, otro elemento más que indica la gran disparidad entre regiones a la hora de conceder el acceso a un derecho social básico.

Por otro lado, no deja de ser significativo la [escasa capacidad de las RMI de llegar a los grupos sociales más pobres](#), siendo como es la escasez de recursos económicos uno de los requisitos que condicionan el acceso a las RMI en las diferentes regiones autonómicas. En este sentido y como hemos dicho anteriormente, salvo las regiones del País Vasco y Navarra, durante los 3 años y Aragón, Asturias y Cantabria en 2016, el resto de regiones autonómicas apenas logran superar el 30% de ratio, quedando la mayoría por debajo de este porcentaje, siendo especialmente preocupante la persistencia de ratios que apenas

superan el 10% o que se mantienen por debajo como son los casos de Castilla La-Mancha, Canarias, la C. Valenciana o Murcia.

Tabla N.º 1. Relación entre población en situación de pobreza severa y beneficiarios de RMI

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2013			2016			2020		
	N.º RMI ⁴⁶	N.º POBRES ⁴⁷	RATIO	N.º RMI ⁴⁸	N.º POBRES ⁴⁹	RATIO	N.º RMI ⁵⁰	N.º POBRES ⁵¹	RATIO
ANDALUCÍA	158.146	751.471	21%	91.988	832.252	11,1%	110.397	980.035	11,3%
ARAGÓN	25.266	43.343	58,3%	35.450	31.533	112,4%	20.181	81.519	24,8%
ASTURIAS	27.148	65.454	41,5%	63.821	47.967	133,1%	41.644	124.573	33,4%
BALEARES	7.426	83.181	8,9%	9.044 ⁵²	50.338	18%	19.256	73.581	26,1%
CANARIAS	11.938	183.820	6,5%	26.646	286.429	9,3%	20.181	373.665	5,4%
CANTABRIA	9.557	28.297	33,8%	15.103	13.142	114,9%	13.969	50.916	27,4%
CASTILLA Y LEÓN	26.253	86.881	30,2%	38.060	83.561	45,5%	26.579	132.891	20%
CASTILLA LA-MANCHA	5.735	218.740	2,6%	10.910	156.900	7%	7.159	193.210	3,7%
CATALUÑA	62.643	308.718	20,3%	72.553	320.816	22,6%	150.215	702.947	21,4%
C. VALENCIANA	31.382	393.562	8%	50.771	385.355	13,2%	77.825	674.289	11,5%
EXTREMADURA	3.195	68.619	4,7%	18.803	73.308	25,6%	22.526	124.742	18,1%
GALICIA	24.459	90.236	27,1%	30.539	108.620	28,1%	22.337	253.783	8,8%
C. MADRID	63.746	299.093	21,3%	118.779	369.282	32,2%	78.605	395.779	19,9%
MURCIA	6.858	86.949	7,9%	14.894	118.412	12,6%	19.783	169.256	11,7%
NAVARRA	31.750	7.694	412,7%	31.889	25.042	127,3%	37.879	33.242	113,9%
PAÍS VASCO	136.058	41.448	328,3%	145.879	59.963	243,3%	123.050	83.379	147,6%
LA RIOJA	2.212 ⁵³	26.793	8,3%	2.836 ⁵⁴	9.517	29,8%	3.031	12.614	24%
CEUTA	1.396	13.097	10,7%	805	3.402	23,7%	318	21.155	1,5%
MELILLA	2.405 ⁵⁵	6.241	38,5%	4.006 ⁵⁶	6.215	64,5%	976	22.069	4,4%

Fuente: EAPN y Ministerio. Elaboración propia

Otro de los aspectos que llama poderosamente la atención es la enorme variabilidad entre los años estudiados presentándose 2016 como el año con ratios más altos y 2020 con la ratio promedio más baja, quizá debido a la entrada en vigor del IMV y la característica de subsidiariedad a la que se acogen la mayoría de las RMI. Pero es que salvo contadas regiones que han venido manteniendo un porcentaje similar de ratios durante los 3 años (Canarias, Castilla La-Mancha, Cataluña, C. Valenciana y Murcia), la mayoría han

⁴⁶ Número de beneficiarios de las RMI. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *El sistema público de servicios sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción, años 2013.*

⁴⁷ Número de personas en situación de pobreza severa. EAPN, *El Estado de la pobreza. 4º Informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013.* Persona en situación de pobreza severa, aquella que vive en un hogar cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 30% de la mediana nacional de ingresos (en 2016, ingresos inferiores a 4.057€/año).

⁴⁸ Número de beneficiarios de las RMI. MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción, año 2016.*

⁴⁹ Número de personas en situación de pobreza severa. EAPN, *7º Informe 2017. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España.* Se definía en el informe que una persona en pobreza severa era aquella que vivía en un hogar cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 30% de la mediana nacional de ingresos (en 2016, ingresos inferiores a 4.104€/año).

⁵⁰ Número de beneficiarios de las RMI. MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *El sistema público de servicios sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción, año 2020.*

⁵¹ Número de personas en situación de pobreza severa. EAPN, *11º Informe 2021.* En 2020, estar en situación de pobreza severa equivalía a vivir en un hogar cuyos ingresos por unidad de consumo fuesen inferiores al 40% de la mediana nacional (534€/mes).

⁵² Baleares contemplaba 2 prestaciones: la Renta Mínima de Inserción y la Renta Social Garantizada; el informe incorporaba, de manera conjunta, a los beneficiarios de ambas prestaciones.

⁵³ La Rioja contemplaba 2 prestaciones: el Ingreso Mínimo de Inserción y las Ayudas de inclusión Social; el informe incorporaba, de manera conjunta, a los beneficiarios de ambas prestaciones.

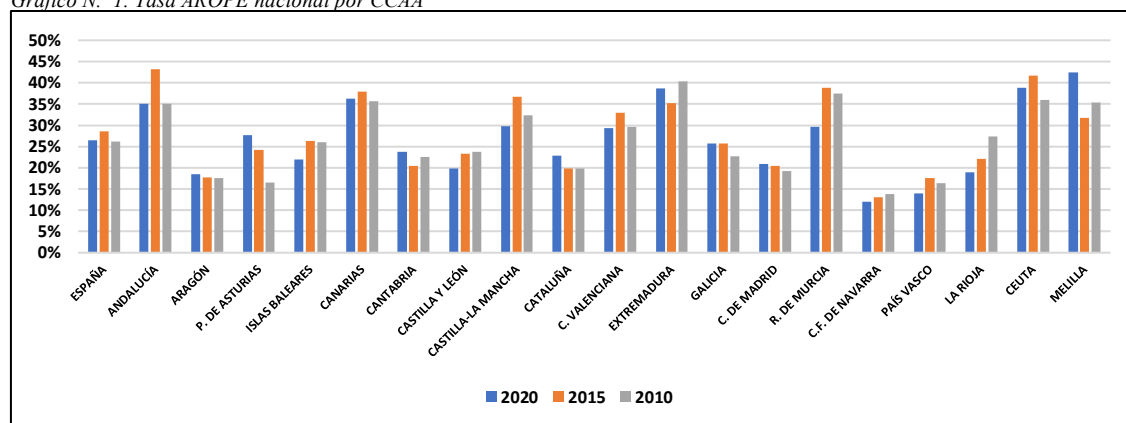
⁵⁴ Idem nota anterior.

⁵⁵ Melilla contempla dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; el informe incorporaba, de manera conjunta, a los beneficiarios de ambas prestaciones.

⁵⁶ Idem nota anterior.

experimentado subidas y bajadas importantes lo que implica la generación de inseguridad jurídica con respecto a las situaciones protegidas.

Gráfico N.º 1. Tasa AROPE nacional por CCAA⁵⁷



Fuente: INE. Elaboración propia

Además, resulta curioso como muchas de las regiones que presentan mayor tasa AROPE también se sitúan con una peor ratio de cobertura, [Andalucía (14%), Canarias (7%), Castilla La-Mancha (4%), C. Valenciana (11%), Murcia (11%) o Ceuta (12%)]⁵⁸, lo que seguramente implique la existencia de una relación causa-efecto. Las grandes diferencias, entre CCAA con respecto a su tasa AROPE deberían dar pie a la siguiente presunción: una tasa AROPE baja pudiera ser motivo para no poner en práctica niveles de protección altos en medidas de política de empleo; sin embargo, lo cierto es que parece prevalecer la tesis contraria, es decir, **aquellas regiones donde se alcanzan mayores tasas AROPE reflejan un nivel inferior de protección social y de inserción laboral**, lo que podría convertirse, al menos, en una de las causas posibles de las situaciones de pobreza y de exclusión social.

7. LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL. UNA CUESTIÓN POLÍTICA

Con el análisis teórico-conceptual y jurídico de las rentas mínimas de inserción viene siendo habitual, entre la doctrina laboralista y de otros ámbitos, plantear la conveniente alternativa del establecimiento de una “Renta Básica Universal” como solución a los problemas de desempleo y de pobreza que genera nuestra sociedad y como instrumento que mejoraría los aspectos negativos que presentan las rentas mínimas de inserción, consideradas insuficientes por este sector doctrinal, para dar solución a la problemática social suscitada. Sobre esta cuestión, lo primero que debemos dejar claro es que no cabe el correspondiente análisis jurídico ya que nunca se ha puesto en marcha (salvo algunos proyectos piloto) una renta básica como tal, por lo que los diversos planteamientos sobre su conveniencia se van a mover, tal y como indica el título del apartado, de manera exclusiva en el ámbito de la opinión política y del análisis comparado de algunas experiencias (la mayoría foráneas) que han incluido algunos de los principios que sostienen el concepto primigenio de renta básica⁵⁹. Sin embargo y a pesar de esto,

⁵⁷ Datos recogidos de la encuesta de Condiciones de Vida.

⁵⁸ Porcentajes promedios de los 3 años.

⁵⁹ Ejemplo de estas experiencias se han llevado a cabo en ciudades como Stockton (California), Ontario, Barcelona, en el estado de Alaska o en Finlandia. También se han realizado encuestas en Suiza o en Reino Unido donde, en el primer caso, obtuvo un aplastante rechazo (76,9% de los votantes) y en el segundo

entendemos que la idea de renta básica debe tomarse como una cuestión de clara relevancia no solo por el hecho de que, desde hace varias décadas se venga planteando su conveniencia tanto por el ámbito académico como por cierto sector político⁶⁰ sino, sobre todo, porque resulta una propuesta que sobrepasa los planteamientos de las rentas mínimas de inserción autonómicas desde el momento en que su objetivo último viene a proponer una verdadera transformación política y social.

Desde un punto de vista conceptual, la renta básica se configura como una ayuda económica, de carácter permanente y de importe fijo, que se pagaría a intervalos preestablecidos a cada ciudadano adulto, independientemente de su situación económica y social o de su disponibilidad para el trabajo. En definitiva, **estaríamos ante un pago realizado por el Estado, por el mero hecho de poseer la condición de ciudadano**⁶¹. Si acudimos a un análisis teleológico de los principios que motivan el concepto de renta básica y proclamados por sus más ardientes defensores⁶², aquellos se basan en la idea de inexistencia de libertad cuando, debido a la acumulación de riqueza por parte de algunos individuos, estos pueden ejercer dominación sobre otros que no han logrado dicha acumulación provocándose una situación de subyugación del dominado hacia el dominador. Así, para procurar la tan ansiada libertad, la solución debe radicar en el reparto “justo” de la riqueza acumulada sobre toda la sociedad, configurándose la renta básica como uno de los instrumentos para llevar a cabo dicha tarea. Por tanto, la renta básica permitiría huir de esta dominación ya que el individuo sería libre para decidir no trabajar y, a pesar de ello, tener derecho a percibir, por parte del Estado, una renta lo suficientemente cuantiosa que le permitiese poder vivir bajo unos mínimos de dignidad personal (“no de mera subsistencia vital”⁶³) y, por supuesto, que le permitiese alcanzar unos niveles aceptables de libertad. Siguiendo con la argumentación política dada al respecto, este reparto de la riqueza se utiliza también como elemento que procuraría la viabilidad económica del proyecto junto con otras cuestiones como la inconveniencia del sostenimiento de determinadas instituciones constitucionales como la monarquía o el

obtenía una ligera ventaja su implantación (48% a favor; 44% en contra) pero bajaba un 29% cuando se planteaba su financiación mediante una subida de impuestos. También la Encuesta Social Europea, en su edición de 2016 introdujo preguntas sobre el apoyo a la implantación de una renta básica en los Estados miembros. En este caso, en la mitad de los países encuestados había mayoría favorables (aunque escasamente abrumadoras) sin embargo en los países con un Estado de Bienestar altamente desarrollado albergaban mayorías contrarias, CALVO VÉRGEZ, J. (2020). “A vueltas con la implantación de una renta básica: pros y contras de su establecimiento a la luz del análisis de distintas experiencias comparadas”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. N.º 6.

⁶⁰ Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Unida, Los Verdes presentan cada formación política una proposición de ley en 2005. En el año 2008 ambos grupos volvieron a presentar otra proposición de ley, esta vez de manera conjunta (BOCG de 23/04/2008, Serie B N.º 68-1).

⁶¹ Sobre el concepto de renta básica véase, entre otros, RAVENTÓS PAÑELLA, D. (2001). “La renta básica: introito”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. N.º 4-2001.

⁶² Entre otros, VAN PARIJS, P. (2006). “Basic Income: A simple and powerful idea for the 21st century”, en WRIGHT, E.O. (ed.). *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. Verso, Londres; RAVENTÓS PAÑELLA, D. (2001). “La renta básica: introito”..., op. cit.; OFFE, C. (2005). “Wasteful welfare transactions: why basic income security is fundamental”, en STANDING, G. (ED.). *Promoting income security as a right: Europe and North America*. Anthem, Londres; FERNÁNDEZ IGLESIAS, J. (2002). *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*. El viejo topo, Barcelona.

⁶³ PINILLA PALLEJÁ, R. (2004). *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*. Icaria, Barcelona, pág. 23. Hay que tener en cuenta que autores como el profesor MONEREO PÉREZ son partidarios de que la implantación de la renta básica debería suprimir cualquier prestación de seguridad social de carácter no contributiva y asistencial [MONEREO PÉREZ, J.L. (2020). “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la ‘sociedad del riesgo’”. *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*. Vol. 10, N.º 2, pág. 456].

ejército cuyos fondos podrían sufragar el coste de la medida. Claro que, siguiendo esta misma lógica, también habría que atender las reclamaciones de aquellos que critican el desproporcionado sistema político que supone el mantenimiento de las autonomías y su desmesurado gasto a las arcas públicas, cuyo ahorro bien podría también alimentar la viabilidad y el sostenimiento de la renta básica. Pero dejando a un lado la revisión, por otra parte, necesaria de la gestión deficiente que nuestros órganos políticos llevan décadas haciendo de la *res publica*, la cuestión de base que nos debe preocupar es la siguiente: teniendo en cuenta los principios básicos de la renta básica, si se crease un escenario en el que los ciudadanos eligiesen no trabajar, ¿cómo pretenderíamos lograr competir en los mercados globalizados? Es más, si se eliminase la posibilidad de acumular riqueza o de adquirir en propiedad, acabaríamos dependiendo de la renta estatal para subsistir, lo que incrementaría el riesgo de adopción de un nuevo paradigma en el que el Estado se convertiría en el nuevo ente dominador y sus ciudadanos en dominados que solo poseerían necesidades, no libertades, obligados a vivir (dependen) de su subsidio⁶⁴.

Pero volviendo al tema que nos ocupa y preocupa, y que no es otro que la eliminación de las situaciones de pobreza y/o de exclusión social que puedan generarse en nuestra sociedad por medio de la renta básica, vamos a traer a colación una cuestión de marcado carácter político pero que entendemos que tiene enorme relación con el problema de base. En este sentido, sorprende como en España ha arraigado en el mapa del genoma político de nuestros dirigentes el uso (y el abuso) de las ayudas económicas o también denominadas, subvenciones como si de una especie de “bálsamo de Fierabrás” o fórmula definitiva y milagrosa que todo lo cura se tratase, sobre todo, en la resolución de conflictos y problemas tan complejos como son los de naturaleza socioeconómica⁶⁵ y que, al mismo tiempo, provocan (las subvenciones) apaciguamiento social (e incluso ganancia de votos). Asumiendo desde hace tiempo que esta cuestión hay que entenderla como un serio problema patológico de nuestra clase política, lo que está demostrado a ciencia cierta es que [las situaciones de pobreza en nuestro país son provocadas, en su gran mayoría de las veces, por la escasez de empleo y por la precariedad de las condiciones de trabajo](#) (derivada esta última, en no pocas ocasiones, precisamente, de la escasez de empleo) y cuya evidencia se muestra, con mayor severidad, en los colectivos más vulnerables. Y de ello tiene gran parte de culpa el modelo productivo que tenemos en España que genera escaso empleo y, por tanto, ofrece condiciones de trabajo de calidad mínimas, en bastante sectores de la producción económica. Recordando momentos no muy lejanos en el tiempo y sin pretender que sirvan de modelo (época del boom inmobiliario), constatamos como la creación masiva de empleo equilibrando o incluso superando los niveles de oferta de mano de obra hizo que las condiciones laborales fuesen favorables a los intereses de los trabajadores, lo que irremediamente nos debe inducir a pensar que una situación de incremento de empleo provocado por una política económica dirigida al desarrollo de nuevos motores económicos (evidentemente, de la mano de la inversión en tecnología e investigación) provocaría (a medio o largo plazo) una disminución importante de las situaciones de precariedad laboral, al menos en los trabajos de mayor cualificación, cuyo reflejo posterior se vería materializado también en los trabajos de menor cualificación. Por lo tanto, sin desmerecer la articulación de ayudas económicas que favorezcan las situaciones de determinados colectivos, lo interesante sería acometer la resolución del

⁶⁴ En este sentido véase ESCOHOTADO, A. (2008). *Los enemigos del comercio. Una historia moral de la sociedad I*. Planeta, Barcelona (2ª edición, 2021), pág. 169.

⁶⁵ Téngase en cuenta las soluciones aportadas por el Gobierno para solventar la situación de crisis de los sectores agrícolas y ganaderos, la crisis energética, crisis del transporte, etc.

problema desde su origen, intentando introducir un cambio de modelo productivo que generase un incremento de la oferta de empleo.

En cuanto al fundamento teórico de la renta básica, el planteamiento que se ofrece tiene más que ver con un “derecho a la ciudadanía”⁶⁶ que, con un “derecho social”, entendiendo este último como instrumento destinado a los más necesitados; y ello porque los grupos sociales más desfavorecidos económicamente, por suerte, en España aún son minoría, por lo que estaríamos ante un instrumento de naturaleza económica. Es decir, no cabe duda que el percibimiento de una ayuda económica generalizada mejoraría la situación de aquellas personas más desfavorecidas cuya renta mínima de inserción no lograra satisfacer todas sus necesidades básicas; sin embargo, el número mayor de ayudas irían destinadas al resto de población que no se encontraría en situación de necesidad y que, por lo tanto, no demandaría una ayuda social. En este sentido, esta ayuda se convertiría, para el sector mayoritario de la población, en un incentivo que tendría consecuencias económicas positivas a corto plazo (o incluso a largo plazo en aquellos casos en los que la renta percibida pasase a formar parte del ahorro de la unidad familiar) en la medida en la que se configuraría como una inyección de capital que aumentaría el gasto y la inversión. Claro que esta posibilidad tendría sentido en un escenario notablemente diferente al presente, donde una gestión eficiente de la economía nacional permitiera un reparto generalizado de dividendos. Por tanto, en el actual escenario socioeconómico de excesivo endeudamiento público y de escasa capacidad de ingreso⁶⁷, parece no tener mucho sentido otorgar una renta a toda la población cuando los esfuerzos podrían concentrarse en los sectores verdaderamente más necesitados.

Con el objeto de comprobar los efectos de la implantación de una “renta básica”, un esbozo somero de los datos arrojados por ciertas experiencias puestas en marcha en distintos países o regiones (Canadá, Finlandia, Alaska, California, etc.) indica la falta de resultados concluyentes en lo referente a la mejora de la situación personal y profesional de los beneficiarios salvo en lo concerniente a la afectación del Estado emocional en el que sí se ha constatado un efecto claramente positivo⁶⁸. También, sería de justicia advertir que las experiencias puestas en marcha difirieron bastante de la idea de renta básica original ya que se realizaron por un periodo de tiempo determinado, la renta no se puso a disposición de toda la población sino de ciertos grupos determinados (los más desfavorecidos) y las cuantías en concepto de renta presentaban diferencias notables entre las distintas experiencias.

Quizás, el caso de Alaska merece especial atención por su cercanía conceptual a la idea de renta básica, ya que cuenta con una renta de carácter universal desde 1982

⁶⁶ Véase BARCELÓN, S. y AYALA, A. (2019). “La implantación de una renta básica en el modelo de protección social en España: prestaciones del sistema de Seguridad Social y rentas autonómicas. Aprendizajes a partir del modelo de Renta Mínima de la Comunidad de Madrid”. *Revista DIECISIETE*. N.º 1, pág. 98.

⁶⁷ La deuda pública alcanzaba en el IV trimestre de 2021 el 118,4% del PIB nacional, datos recogidos en el Boletín Estadístico del Banco de España. Esto significa que cada ciudadano español tenemos contraída una deuda que puede rondar los 30.400€. Con los datos de avance disponibles, el saldo de la deuda de las Administraciones Públicas ha alcanzado los 1.442.000.000.000€ en febrero de 2022, según el Protocolo de Déficit Excesivo, habiéndose producido una tasa de crecimiento del 5,4% en términos interanuales, con respecto al año anterior. Consultado el día 24/04/2022 en: https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html.

⁶⁸ Véase CALVO VÉRGEZ, J. (2020). “A vueltas con la implantación...”, op., cit., e Informe *Suomen perustulolodiuun arviointi* (Evaluación del experimento finlandés de renta básica) y sus resultados finales. Consultado el día 27/04/2022 en: <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment>.

(denominada *Alaska Permanent Fund* o, a partir de 2010, *Alaska Permanent Fund Dividend*), que se otorga sin condicionantes, salvo el de residencia⁶⁹, resultando financiada con los rendimientos netos procedentes de la extracción estatal de petróleo⁷⁰. Sin embargo, hay que decir que la cuantía anual de la renta que perciben los ciudadanos viene presentando un promedio de unos 1.250\$ anuales aproximadamente, variando en función de la actualización anual de la misma⁷¹, cantidad que se configura como una pequeña ayuda al gasto familiar y no como una renta para vivir⁷². Por lo tanto, sin pretender negar cualquier valor social que se le pueda otorgar a la medida, habría que tener en cuenta dos cuestiones importantes: la primera, que el objetivo real de la renta básica en Alaska parece estar enfocado más bien a evitar la despoblación de una región inhóspita, con escasa población⁷³, que a salvar situaciones de pobreza o de exclusión social⁷⁴; en segundo lugar, que la vía de financiación que se propone no perjudica a ninguno de sus ciudadanos⁷⁵. Por otro lado, tanto la escasa densidad poblacional del territorio como la remota probabilidad, a corto o a medio plazo, de que la fuente de financiación sufra manifiestas situaciones de depresión o de incertidumbre económica, hacen viable el proyecto, pareciendo bastante claro la improbabilidad de que se pudiera trasladar, el caso americano, a nuestro país.

8. Conclusiones

A pesar de que los sistemas de rentas mínimas se vienen configurando como el último bastión de protección social al que pueden acceder los sectores de población más necesitados⁷⁶ y cuya prestación se entiende, por parte de las instituciones europeas, como un derecho básico y fundamental que afecta a la dignidad de las personas más necesitadas conformado por una ayuda económica y una prestación de servicios encaminada a

⁶⁹ La idea de vinculación al territorio resulta de gran importancia, exigiendo incluso la presencia física durante largos periodos de tiempo. GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA. (2017). “El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada”. *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*. N.º 407, págs. 91 y 92.

⁷⁰ Véase CASASSAS, D. y De WISPELAERE, J. (2011). “Elementos para una economía política del republicanismo: un análisis crítico de la renta básica de Alaska”. *Revista Internacional de Pensamiento Político – I Época*. Vol. 6 o GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA. (2017). “El ingreso permanente de Alaska...”, op. cit.

⁷¹ El abono se hace anualmente mediante un único pago, generalmente, en el mes de octubre. Hay que advertir que las variaciones anuales de la cuantía han sido tales que algún año apenas han superado los 400\$ y otros, incluso, han llegado a superar los 2.000\$ [GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA. (2017). “El ingreso permanente de Alaska...”, op. cit., pág. 99 y 100].

⁷² Téngase en cuenta que el salario mínimo en Alaska, en 2022, se sitúa en 10,34\$/hora (consultado en <https://labor.alaska.gov/lss/whact.htm>).

⁷³ En 2019 Alaska contaba con 731.158 habitantes para una superficie de 1.723.337 Km². Consultado el día 29/04/2022 en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/usa-estados/alaska>.

⁷⁴ La tasa de paro promedio durante 2021 fue de 6,4%. En 1979, la tasa de desempleo alcanzaba un valor de 7,9%, en 1986 el 11,4%, lo que parece indicar que la renta no ha tenido especial incidencia en la mejora de la empleabilidad de los ciudadanos (consultado el día 11/05/2022 en: <https://datosmacro.expansion.com/paro/usa-estados/alaska?anio=2021>). En cuanto a los datos de exclusión social, la tasa de riesgo de pobreza alcanzaba en Alaska, en 1980, fue de un 9,6%, un 12% en 1987, un 10,2% en 1994 o un 12,6% en 2016, produciéndose altibajos a lo largo de la serie 2020-1980, entre el dato más bajo (7,1%) de 1995 y el más alto (13,3%) de 2020, lo que indica que tampoco ha tenido especial incidencia la renta en mejorar la situación de pobreza de sus ciudadanos (consultado el día 11/05/2022 en <https://datosmacro.expansion.com/demografia/riesgo-pobreza/usa-estados/alaska>).

⁷⁵ El Ingreso Permanente representa un reparto de la riqueza generada de los recursos naturales, sobre la población residente de Alaska.

⁷⁶ Este matiz quedaba mucho más acentuado con anterioridad a la aprobación del Ingreso Mínimo Vital.

mejorar la empleabilidad y las posibilidades de inserción laboral de sus beneficiarios, en España, desde sus orígenes y bajo el amparo competencial que les ha procurado nuestra Constitución como ayudas económicas propias de la asistencia social, los diferentes sistemas nacionales de rentas mínimas vienen siendo regulados por cada región autónoma configurándose y operando de manera diferente dando lugar a sistemas diferenciados, no sujetos a ningún instrumento de coordinación nacional, implicando con ello el otorgamiento de derechos y obligaciones diferentes a sus beneficiarios, provocando la generación de diferentes niveles de protección generando, por lo tanto, una atención desigual entre los ciudadanos de un mismo país que sufren similares situaciones económicamente desfavorables, lo que implica, a priori, una más que posible vulneración de los arts. 14 y 149.1 CE. Esta idea pone de manifiesto la desigualdad entre regiones que genera ciudadanos de primera y de segunda donde el Estado ha quedado relegado a un papel de mero espectador sin asumir la responsabilidad debida. Además, esta dispersión normativa queda en manos de la gestión presupuestaria de cada gobierno autonómico implicando, no solo, una reducción de la capacidad financiera, sino también, una respuesta diferente en función del color político, cuando debería contar con el máximo consenso social posible (partidos políticos nacionales, agentes sociales o incluso representantes civiles de los colectivos vulnerables). En este sentido, tanto la propia naturaleza de las rentas mínimas de inserción (un derecho social básico), como su finalidad (la protección social de los más necesitados), deberían ser argumentos suficientes para impedir la difuminación de las garantías que ofrece un Estado social, democrático y de derecho, como es el español. Además, resulta curioso como son, precisamente, las CCAA que disfrutan de mayores privilegios económicos las que procuran una mayor cobertura social, con lo que se sigue alimentando las diferencias existentes entre las diferentes regiones. De hecho, las regiones autónomas que presentan mayores tasas AROPE presentan, a la vez, mayores niveles de desprotección social; por el contrario, las regiones que generan una menor tasa AROPE, ofrecen un nivel de protección social mucho más elevado que en el resto del país.

Con el objeto de salvar esta situación, en el trabajo se propone, o bien, la posibilidad de regular un sistema de rentas mínimas nacional, o bien, que exista un instrumento de coordinación que equipare las RMI autonómicas. Si bien es cierto que cabría una tercera posibilidad y es que las RMI autonómicas ocupasen un segundo plano, frente a la existencia del IMV, adoptando un papel totalmente complementario y subsidiario en función de las posibilidades presupuestarias autonómicas. Para ello, sería preciso mejorar las prestaciones del IMV, sobre todo, en aquello referente a la inserción laboral de los beneficiarios y la mejora de su empleabilidad. En cualquier caso, parece que esta tercera opción es la que pueda prevalecer en un futuro viendo la aptitud de algunas regiones como la de Aragón.

Por otro lado, tenemos un sistema de rentas mínimas que presenta escasa capacidad de cobertura para acudir en ayuda de los más necesitados lo que deja entrever que su eficacia será mínima, no solo para prestar el correspondiente auxilio económico sino también para ofrecer un adecuado nivel de inserción sociolaboral. Si bien es cierto que con la aprobación del IMV el aspecto asistencial económico pudiera estar cubierto, la falta de intenciones positivamente activadoras hacia una inserción laboral efectiva, por parte del IMV, deja atrás un aspecto fundamental para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos por lo que las RMI continúan jugando un papel fundamental en cuanto a la articulación de una renta mínima.

Para cierto sector de la doctrina, detractores de los sistemas de RMI, la Renta Básica Universal se posiciona como el instrumento ideal que paliaría los males generados por los efectos desfavorables de los sistemas de rentas mínimas, sin embargo debemos posicionarnos en las antípodas de este pensamiento y apostar por la línea que se viene marcando desde la UE hacia el favorecimiento del crecimiento económico y, con ello, de las perspectivas de empleo lo que, en España, debería significar cambiar de modelo de producción económica.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Conserjería de Empleo, Sevilla.

ALARCÓN CARACUEL, M.R. (1999). *La Seguridad Social en España*. Aranzadi, Pamplona.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (2020). “La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”. *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*. Vol. 38.

ÁLVAREZ, J.C. y VILA, F. (2021). “Las competencias autonómicas en materia de protección social”. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 160.

BARCELÓN, S. y AYALA, A. (2019). “La implantación de una renta básica en el modelo de protección social en España: prestaciones del sistema de Seguridad Social y rentas autonómicas. Aprendizajes a partir del modelo de Renta Mínima de la Comunidad de Madrid”. *Revista DIECISIETE*. N.º 1.

BOLLAIN URBIEZA, J. y RAVENTÓS PAÑELLA, D. (2018). “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”. *Lan Harremanak*. N.º 40.

CALVO VÉRGEZ, J. (2020). “A vueltas con la implantación de una renta básica: pros y contras de su establecimiento a la luz del análisis de distintas experiencias comparadas”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. N.º 6.

CASASSAS, D. y De WISPELAERE, J. (2011). “Elementos para una economía política del republicanismo: un análisis crítico de la renta básica de Alaska”. *Revista Internacional de Pensamiento Político – I Época*. Vol. 6

ESCOHOTADO, A. (2008). *Los enemigos del comercio. Una historia moral de la sociedad I*. Planeta, Barcelona (2ª edición, 2021).

GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA. (2017). “El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada”. *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*. N.º 407.

MARTÍNEZ VIRTO, L. (2019). “Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas, respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto laboral”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37, N.º 1.

MONEREO PÉREZ, J.L. (2020). “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la ‘sociedad del riesgo’”. *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*. Vol. 10, N.º 2.

OFFE, C. (2005). “Wasteful welfare transactions: why basic income security is fundamental”, en STANDING, G (ED.). *Promoting income security as a right: Europe and North America*. Anthem, Londres.

PINILLA PALLEJÁ, R. (2004). *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*. Icaria, Barcelona

RAVENTÓS PAÑELLA, D. (2001). “La renta básica: introito”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. N.º 4-2001.

RODRÍGUEZ-CALLES, L. y GONZÁLEZ POUSADA, C. (2017). “Rentas mínimas de inserción y políticas activas de empleo” en AA.VV. HERRERA-GUTIÉRREZ, M.R y JARAÍZ ARROYO, G. *Pactar el futuro: debates para un nuevo consenso en torno al bienestar social*. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (2003). “Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1.

ROJO TORRECILLA, E. (1990). “La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias”. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 17.

VAN PARIJS, P. (2006). “Basic Income: A simple and powerful idea for the 21st century”, en WRIGHT, E.O. (ed.). *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. Verso, Londres.

VIDAL PRADO, C. (2009). “Sistemas de protección social frente a la exclusión: la Renta Mínima de Inserción”, en TEROL BECERRA, M.J. (Dir.). *II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Pobreza y Exclusión*. Tirant lo Blanch, Valencia.