



# Medidas legislativas italianas y españolas para paliar la pobreza y la exclusión social: viabilidad e impacto de una prestación/renta de ingresos mínimos

**Carmen Ferradans Caramés**

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Cádiz*

**Martina Vincieri**

*Ricercatrice confermata in Diritto del Lavoro.  
Università di Bologna*

## Extracto

Tanto en España como en Italia existe un elevado porcentaje de población en situación de pobreza y exclusión social. De ello se deduce la necesidad de establecer medidas que funcionen a modo de última red de seguridad, para proporcionar una renta adecuada a personas sin empleo que estén en situación de necesidad económica. En este sentido, en Italia se ha implantado en el último año la denominada «renta de inclusión» y se vislumbra la regulación de una «renta de ciudadanía», que amplía su cuantía. Y en España se ha presentado proposición de ley sobre una prestación de ingresos mínimos inserta en el sistema público de la Seguridad Social. La viabilidad, efectividad y sostenibilidad de estas especies de rentas mínimas requieren su complementariedad con las medidas ya establecidas en las distintas regiones, así como su articulación en el marco de la acción protectora por desempleo.

**Palabras clave:** prestación/renta de ingresos mínimos; España; Italia.

Fecha de entrada: 04-01-2019 / Fecha de revisión: 17-03-2019 / Fecha de aceptación: 17-03-2019

**Cómo citar:** Ferradans Caramés, C. y Vincieri, M. (2019). Medidas legislativas italianas y españolas para paliar la pobreza y la exclusión social: viabilidad e impacto de una prestación/renta de ingresos mínimos. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 435, 49-77.



# Italian and spanish legislation tackling poverty and social exclusion: the viability of a benefit/minimum income approach

Carmen Ferradans Caramés

Martina Vincieri

## Abstract

In both Spain and Italy a high percentage of the population experiencing a personal crisis situation and social exclusion. Consequently, there is a need to implement an effective safety-net, to provide an adequate income for unemployed people in economic need. In this regard, in Italy «inclusion income» was introduced in the last year, and a further measure, the «regulation of a citizenship income», which would increase the amount payable, is envisaged. In Spain there has been a proposed legislation to introduce minimum income provision into the public Social Security system. The viability, effectiveness and sustainability of these minimum income schemes is dependent upon dovetailing them effectively with pre-existing measures in the relevant contexts, and tying them into the wider framework of protection for the unemployed.

**Keywords:** benefit/minimum income approach; Spain; Italy.

**Citation:** Ferradans Caramés, C. y Vincieri, M. (2019). Italian and spanish legislation tackling poverty and social exclusion: the viability of a benefit/minimum income approach. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 435, 49-77.





## Sumario

1. Introducción: la pobreza en las sociedades contemporáneas
  2. Las rentas mínimas en el derecho comunitario
  3. Medidas para combatir la pobreza y la exclusión social en la legislación italiana
    - 3.1. La introducción de la «renta de inclusión» como medida única a nivel nacional para combatir la pobreza y la exclusión social
    - 3.2. El «proyecto personalizado» y la necesaria (y problemática) conexión con las políticas activas de empleo
    - 3.3. El papel (no marginal) confiado a las regiones por el Decreto legislativo n.º 147/2017
    - 3.4. Hacia la introducción de una «renta de ciudadanía»
  4. Proposición de ley de una prestación de ingresos mínimos en el sistema español de Seguridad Social
    - 4.1. Medidas preexistentes para combatir la pobreza y la exclusión social
    - 4.2. Título competencial de la prestación de ingresos mínimos
    - 4.3. Hecho causante y régimen jurídico de la prestación de ingresos mínimos propuesta
    - 4.4. Impacto y viabilidad
  5. Algunas consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

## 1. Introducción: la pobreza en las sociedades contemporáneas

La pobreza tiene un carácter complejo y multidimensional, y viene definida, fundamentalmente, por factores demográficos, económicos, psicológicos, sociales y políticos. Ciertos movimientos sociales que emergen a principios del siglo XXI abogan por, entre otras materias, implantar una renta básica, por garantizar unos ingresos mínimos que permitan vivir con dignidad a crecientes grupos de la población excluidos del mercado de trabajo. Mientras un sector de estos movimientos sociales reivindica una renta universal, las organizaciones sindicales proponen una política de rentas mínimas, de aplicación restringida a quienes cumplan una serie de requisitos. Este tipo de política social, desde un punto de vista neoliberal, es negativa para la economía, puesto que supone un gasto público que exige una elevada fiscalidad, si bien en un periodo poscrisis, en el que se han agudizado las desigualdades y la pobreza, se admite de forma prácticamente unánime la necesidad de articular políticas asistencialistas, para atenuar, en cierto modo, el conflicto social.

Son estas dos medidas distintas de política social. Mientras la renta básica universal es un pago que el Estado realiza mensualmente a cada ciudadano, de forma individual, incondicionalmente e independientemente de cualquier ingreso que pudiera tener, la renta mínima de ingresos es una prestación económica sujeta a la verificación del estado económico de los beneficiarios, coincidiendo estos con los sujetos necesitados (Monereo, 2018, p. 33). Ambos tipos de prestaciones, como medidas para combatir la pobreza, tienen detractores y defensores, generando una importante polémica a su alrededor. No obstante, es unánime que la renta universal actualmente presenta una difícil viabilidad económica, y solo está siendo experimentada en algún país como Finlandia; mientras que las prestaciones de ingresos mínimos sí están siendo acogidas en un número relevante de países como derecho de los ciudadanos, a pesar de que su implantación conlleva un intenso debate sobre la suficiencia de su cuantía para garantizar una vida digna y para procurar una última red de protección social a los descolgados del resto de medidas (Standig, 2018, p. 200).

En esta coyuntura, tanto en Italia como en España, la regulación de especies de prestaciones de ingresos mínimos enmarcadas en la asistencia social se viene produciendo desde años atrás, esencialmente a nivel descentralizado en las Administraciones regionales.

En Italia, después de algunos intentos, recientemente se han adoptado la Ley estatal de delega n.º 33, de 15 de marzo de 2017, por la que se establecen «las normas relativas al contraste de la pobreza, a la reorganización de los servicios y al sistema de las interven-

ciones y de los servicios sociales», el Decreto legislativo de 15 de septiembre de 2017, n.º 147, que contiene «disposiciones para la introducción de una medida nacional para combatir la pobreza», reglamentándose la «renta de inclusión» como una medida uniforme en el territorio nacional, y el Decreto-Ley de 28 de enero de 2019, n.º 4, por el que se introduce una «renta para la ciudadanía». Y en España se ha presentado la proposición de ley sobre una prestación de ingresos mínimos<sup>1</sup>, surgida a raíz de la iniciativa legislativa popular promovida por los sindicatos más representativos, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.).

Correlativamente, este trabajo se centrará en la realización de un análisis sucinto sobre el régimen jurídico de las medidas previstas para proteger la pobreza y la exclusión social en los dos sistemas, sobre su eficacia y sobre las expectativas de su implantación.

La reflexión comparativa se justifica dado que se trata de sistemas en los que el debate sobre el tema es actualmente intenso, teniendo en cuenta la alta tasa de pobreza presente en los dos contextos nacionales y la necesidad de mejorar el impacto de las medidas existentes. Efecto reflejo del debate existente a nivel nacional sobre las rentas mínimas es el hecho de que en la cumbre social de la Unión Europea desarrollada a mediados de noviembre de 2017 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el Pilar europeo de derechos sociales, incluyendo una mención a la renta mínima, lo que aconseja iniciar este análisis exponiendo la perspectiva comunitaria al respecto.

## 2. Las rentas mínimas en el derecho comunitario

El artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, «la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social [...] para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes», declarando la obligación de los Estados miembros de hacer frente a la exclusión social y la pobreza. Y el artículo 153.2 del Tratado Fundacional establece que la Unión Europea está facultada para adoptar medidas de apoyo y complementar las actividades de los Estados miembros en el ámbito de la integración de las personas excluidas del mercado laboral; precisándose en el apartado 4 de dicho precepto que, en su caso, las disposiciones adoptadas en virtud del mismo no afectarán al derecho de los Estados miembros a definir los principios fundamentales de su sistema de Seguridad Social, y no deberán repercutir significativamente en el equilibrio financiero de los mismos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> BOCG de 9 de septiembre de 2016.

<sup>2</sup> *Cfr.* al respecto lo establecido en el Reglamento 883/2004, de 29 de abril, de coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

Asimismo, en la cumbre social de la Unión Europea desarrollada a mediados de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el Pilar europeo de derechos sociales, incluyéndose en el punto 14 del mismo la siguiente mención:

Renta mínima: Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re) integración en el mercado laboral.

El Pilar europeo incluye una serie de principios y derechos sociales destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección social que funcionen correctamente; contribuyendo las instituciones europeas a establecer el marco y señalar el rumbo de la aplicación del mismo, legislando cuando sea necesario, respetando las competencias de los Estados miembros y teniendo en cuenta la diversidad de sus situaciones.

Además, en la Estrategia europea de empleo 2020, se indica que la cobertura ante la falta de rentas debe implicar, como condición de acceso a las prestaciones por desempleo, la participación del beneficiario en acciones de inserción laboral que corrijan sus dificultades y/o limitaciones en el acceso al empleo. Insistiéndose, por ende, en la necesidad de conjugar políticas activas de empleo y políticas pasivas para atender a personas en una situación especialmente vulnerable.

Por último, cabe hacer referencia a que de forma complementaria hay que tener en consideración lo establecido en resoluciones y recomendaciones de la Unión Europea dirigidas, aunque no directamente, a la armonización de las políticas sociales. Entre otras, se puede traer a colación la 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, que llama a los Estados miembros a que reconozcan, en el marco de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana<sup>3</sup> y determina los elementos fundamentales para configurar los sistemas de rentas mínimas<sup>4</sup>. Así como la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2010, que destaca la «necesidad

<sup>3</sup> La recomendación incluye en sus consideraciones mención a la Resolución de Parlamento Europeo sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea, de 10 de octubre de 1988 (DOCE n.º 262), en la que ya se pedía la instauración, en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres de la sociedad.

<sup>4</sup> La recomendación señala que:

[...] Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal [...]. Considerando que la creación de una garantía de recursos y de prestaciones

de adoptar medidas concretas para erradicar la pobreza y la exclusión social, explorando estrategias para volver al empleo, promoviendo una redistribución justa de la riqueza, garantizando planes de ingresos mínimos» y realizando una invitación a los Estados miembros a «revisar sus políticas para garantizar ingresos adecuados», dado que «la lucha contra la pobreza presupone la creación de empleos dignos y sostenibles para los grupos sociales desfavorecidos en el mercado laboral»<sup>5</sup>.

### 3. Medidas para combatir la pobreza y la exclusión social en la legislación italiana

#### 3.1. La introducción de la «renta de inclusión» como medida única a nivel nacional para combatir la pobreza y la exclusión social

En el sistema legal italiano se han introducido en los últimos años varias medidas, que en su mayoría han representado intentos o experimentos de ingresos mínimos garantizados, a través de acciones destinadas a proteger la condición de pobreza económica de los ciudadanos y su inclusión social<sup>6</sup>.

Hasta la adopción de la Ley de 15 de marzo de 2017 y del Decreto legislativo de 15 de septiembre de 2017 predominaba un concepto de tutela asistencial esencialmente «de categoría» de los ciudadanos en situación de pobreza, dado que las medidas de protección social estaban dirigidas a las personas mayores y a las familias con niños menores o con discapacidad. En esencia, la pobreza no estaba contemplada en sí misma y por sí misma.

Por ello, surgió la necesidad de completar y reorganizar el marco regulador existente. Esto fue proporcionado por la Ley delegada n.º 33/2017, donde, en el artículo 1, párrafo 1, a), se previó la «introducción de una medida nacional para combatir la pobreza» –de-

---

es tarea de la protección social; correspondiendo a los Estados miembros calificar, a tal fin, la naturaleza jurídica de las disposiciones destinadas a proporcionar dicha garantía [...].

<sup>5</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de los ingresos mínimos en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad inclusiva en Europa (<[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)>).

<sup>6</sup> Se trata de intervenciones selectivas y condicionadas para la participación activa necesaria de los receptores: entre ellas, por último, se hace referencia al «Sostegno per l'inclusione attiva» (SIA), disciplinado y extendido en todo el territorio nacional con el Decreto interministerial de 26 de mayo de 2016, posteriormente enmendado por el Decreto interministerial de 16 de marzo de 2017, que consistió en la provisión de un beneficio económico a los hogares en pobreza, en los que había al menos un menor o un niño discapacitado (incluso un adulto) o una mujer embarazada.

finiéndose esta como la «imposibilidad de disponer de todos los bienes y servicios necesarios para llevar un nivel de vida digno»– y eludir la exclusión social. Como se señala explícitamente en el «Memorándum» de entendimiento entre el Gobierno y la Alianza contra la Pobreza de abril de 2017, el tema es «crucial para el desarrollo de un sistema de *welfare* más justo» (Alaimo, 2017, p. 419; Ferrante, 2016, p. 447; Toso, 2016, p. 136; Vincieri, 2017, p. 301).

Correlativamente, se debe prestar atención al Decreto legislativo de 15 de septiembre de 2017, n.º 147, que implementó la ley antes mencionada y estableció, a partir del 1 de enero de 2018, la «renta de inclusión» (Rel), como una «medida de carácter universal, condicionada por la prueba de los medios y la adhesión a un proyecto personalizado de activación y de inclusión social y laboral con el objetivo de la liberación de la condición de pobreza»; la Rel constituye un «nivel esencial de los servicios» que deben garantizarse uniformemente en todo el territorio nacional (art. 117, párr. 2, letra m), Constitución italiana –CI–).

Adicionalmente, particular atención debe prestarse al «Plan de intervenciones y servicios sociales por la pobreza», de aplicación en los años 2018 a 2020, aprobado por la Conferencia Unificada del Estado, las Regiones y las Autoridades Locales el 10 de mayo de 2018. Este plan es el acto de planificación nacional de los recursos relacionados con la cuota de los servicios del Fondo para la pobreza e identifica el desarrollo de las intervenciones y servicios necesarios para la implementación de la Rel<sup>7</sup>.

La Rel, configurada como un beneficio económico con un componente de servicios personales, se reconoce a los hogares en condiciones de pobreza y, «en el momento de la primera aplicación», a los que se encuentran en una situación también caracterizada por la edad de los componentes y las cargas familiares (art. 3, párrs. 1 y 2, Dleg. n.º 147/2017)<sup>8</sup>. Por lo tanto, al menos en la primera fase de implementación, la Rel se ha reservado a un grupo de personas reducido.

Esto ha generado cierta perplejidad sobre la nueva medida, especialmente respecto a su limitado ámbito subjetivo si se compara con el número de personas y núcleos familiares en pobreza absoluta (en estos términos, el «Rapporto sulla programmazione di bilancio», mayo de 2017). Desde este punto de vista, la Rel difiere respecto a lo que es una garantía de ingreso mínimo real, al menos en su fase de puesta en marcha, coincidiendo, de hecho, con un tipo de medida ya ampliamente conocida y experimentada en el pasado.

<sup>7</sup> Sobre la base del plan, se estima que en el transcurso de 2018 las unidades familiares que se benefician de la Rel podrían crecer hasta 700.000, hasta casi 2,5 millones de personas.

<sup>8</sup> Exactamente el artículo 3, párrafo 2, del Decreto legislativo n.º 147/2017 fue derogado posteriormente por el artículo 1, párrafo 192, de la Ley de 27 de diciembre de 2017, n.º 205, con efecto a partir del 1 de julio de 2018.

Sin embargo, estas cuestiones críticas parecen estar superadas ya, puesto que, según lo previsto en la regulación, desde el 1 de julio de 2018 la Rel es independiente de los criterios de selección categórica identificados inicialmente por el legislador y, por el contrario, se dirige indiscriminadamente a quienes carecen de unos recursos adecuados. Consecuentemente, los requisitos que ahora condicionan el acceso son de naturaleza económica.

Más exactamente, el artículo 3, párrafo 1, del Decreto legislativo n.º 147/2017 identifica a los «beneficiarios» de la nueva medida, que coinciden con los hogares que, en el momento de la presentación de la solicitud y durante toda la duración de la prestación, están en posesión de ciertos requisitos de carácter económico<sup>9</sup> y de residencia.

Así, el componente que solicita la medida debe ser conjuntamente ciudadano de la Unión, o miembro de su familia, que sea titular del derecho de estancia o del derecho de estancia permanente, o un ciudadano de un tercer país que posea un permiso de estancia de la Unión Europea a residentes a largo plazo; así como tener residencia en Italia, continuamente, al menos durante 2 años en el momento de la presentación de la solicitud (art. 3, párr. 1, letra a), Dleg. n.º 147/2017).

Cabe destacar que la disposición que define la audiencia de los beneficiarios de la Rel, sobre la base de los criterios antes mencionados, ha sido muy criticada por una parte de la doctrina, que definió la Rel como una «medida altamente selectiva» (Ravelli, 2018, p. 168). Más específicamente, la elección del legislador italiano de incluir en la protección solo a los ciudadanos de terceros países que tienen el permiso de estancia de la Unión Europea para residentes a largo plazo parece estar en contraste con la Directiva 2011/98/UE (Alaimo, 2017, p. 447; Ravelli, 2018, p. 169).

Además, es necesario señalar que, de conformidad con el Decreto legislativo n.º 147/2017, el solicitante de la prestación es el individuo; sin embargo, la Rel se reconoce a la unidad familiar que debe estar en posesión de los requisitos económicos estrictos y restrictivos establecidos por la ley. Como se aclarará posteriormente, de hecho, la disciplina de la prestación en cuestión se enfoca en las necesidades y el compromiso activo de la unidad familiar, es decir, de todos sus componentes, lo que evidencia ciertas dificultades respecto al funcionamiento concreto de la Rel (Ballestrero, 2018, p. 1).

<sup>9</sup> Según el artículo 3, párrafo 1, letra b), del Decreto legislativo n.º 147/2017, con referencia específica a la condición económica, la unidad familiar del solicitante de la Rel debe estar en posesión conjuntamente de un valor ISEE (indicador de la situación económica equivalente) no superior a 6.000 euros y de un valor ISRE (indicador de la situación del ingreso equivalente) no superior a 3.000 euros, así como en posesión de los umbrales patrimoniales previstos en el decreto mencionado.

### 3.2. El «proyecto personalizado» y la necesaria (y problemática) conexión con las políticas activas de empleo

Como se anticipó, la Rel es un apoyo económico acompañado de servicios personalizados para la inclusión social y laboral; se requiere, de hecho, un compromiso de los beneficiarios, sobre la base de un «proyecto personalizado» compartido con los servicios locales, para dirigirlos hacia la inserción.

La red de servicios sociales proporcionada a los destinatarios es de importancia decisiva. Por estas razones, el legislador en el Decreto legislativo n.º 147/2017 ha ordenado que una parte del Fondo nacional para combatir la pobreza y la exclusión social se asigne a las áreas territoriales, para la financiación de intervenciones y servicios sociales para combatir la pobreza (art. 7, párr. 2).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, especialmente por los recursos asignados y las características de la Rel, persisten algunos interrogantes en el debate científico y político sobre la nueva medida, justificados por la necesidad de garantizar la dignidad de las personas.

Según las disposiciones legislativas, después de una «evaluación multidimensional», se define el «proyecto personalizado», firmado por parte de los miembros de la familia, basado en los principios de proporcionalidad y adecuación (art. 6 Dleg. n.º 147/2017)<sup>10</sup>. Esta evaluación tiene como objetivo identificar las necesidades de la unidad familiar, y el proyecto se define con la participación más amplia de los beneficiarios, teniendo en cuenta sus deseos, expectativas y preferencias.

Como se especifica en el artículo 6, párrafo 2, del Decreto legislativo n.º 147/2017, el proyecto personalizado identifica los «objetivos generales» y los «resultados específicos» que se lograrán en un proceso dirigido a superar la condición de pobreza, a la inserción laboral y a la inclusión social; el proyecto también localiza el apoyo, en términos de intervenciones y servicios específicos, que la familia necesita.

Los «compromisos» para llevar a cabo actividades específicas, a los que está condicionado el beneficio económico, adquieren particular importancia. Una de las palabras claves relacionadas con la Rel es la de «condicionalidad», que implica la necesaria participación de los beneficiarios, que se comprometen a llevar a cabo las actividades (precisadas en el mismo proyecto) que consisten en la búsqueda activa de empleo, en la adhesión a la formación o a otras iniciativas relacionadas con las políticas activas y en la aceptación de ofertas de trabajo adecuadas.

<sup>10</sup> Según el artículo 5, párrafo 5, del Decreto legislativo n.º 147/2017, «donde, como resultado del análisis preliminar, la situación de pobreza emerge como relacionada exclusivamente con la dimensión única de la situación laboral, el proyecto personalizado es reemplazado por el contrato de servicio».

Como se aclaró, la condicionalidad, como medida de promoción de la reintegración social dirigida a hacer que el beneficiario sea autónomo y activo a través de su trabajo, aparece *secundum constitutionem*, respondiendo al perfil del derecho a participar efectivamente en la organización económica y social del país (art. 3, párr. 2, CI), y también al perfil del deber de realizar, de acuerdo con las posibilidades y elecciones propias, una actividad o función que contribuya al progreso material o espiritual de la sociedad (art. 4, párr. 2, CI) (Tripodina, 2016, p. 741).

Por lo tanto, el proyecto personalizado relacionado con la Rel contempla los compromisos que los beneficiarios deben cumplir, incurriendo, de lo contrario, en la aplicación de sanciones expresamente previstas por el mismo Decreto legislativo n.º 147/2017. Los mecanismos de sanción, entre los que también se incluye la revocación del beneficio, se identifican, en particular, en la hipótesis de no presentación a las convocatorias o a las citas previstas en el proyecto por parte de un solo miembro de la unidad familiar, y en el caso de no participación en iniciativas de orientación o de activación o en otras iniciativas de políticas activas, y, en fin, en el caso de que no se acepte una oferta de trabajo adecuada.

Como se anticipó, la Rel se reconoce al núcleo familiar y no al solicitante individual; esto implica, en consecuencia, «la difícil operación de la condicionalidad», dado que la falta de activación de un componente individual puede afectar a todo el núcleo familiar (Bozzao, 2018, p. 669). Por consiguiente, la referencia al núcleo familiar en su conjunto puede dificultar la realización de los objetivos subyacentes a la Rel y, en particular, la reinserción laboral de los beneficiarios de la prestación.

Finalmente, hay que subrayar cómo la conexión necesaria entre la Rel y las políticas laborales activas presenta en el sistema legal italiano un perfil muy delicado y problemático (Vergari, 2018, p. 5). Se trata, en concreto, del funcionamiento necesario y efectivo de los programas y medidas para la inserción y reinserción en el mercado laboral y del reciclaje profesional de las personas en situación de pobreza.

Exactamente se debe recordar la reforma esperada y necesaria de los centros de empleo, que se pueden definir como herramientas disponibles para las políticas activas, y que en el momento actual parecen caracterizados principalmente por sus escasos recursos, pues tienen pocos empleados, que difícilmente consiguen casar la demanda y la oferta de trabajo.

### 3.3. El papel (no marginal) confiado a las regiones por el Decreto legislativo n.º 147/2017

Debe recordarse que la asistencia social, dentro de la cual se ubican las rentas de ingresos mínimos, se incluye en la competencia residual de las regiones, quedando en el ámbito competencial del Estado la determinación de los niveles esenciales de servicios relativos a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional

(art. 117, párr. 2, letra m), CI). El problema de la delimitación exacta de las competencias estatales y regionales en el tema ha sido objeto de una intensa discusión en el pasado, así como de importantes intervenciones de la Corte Constitucional italiana, sobre las diferentes razones que sustentan a la autonomía regional, por un lado, y a los reclamos de uniformidad de protección por el otro<sup>11</sup>.

La Corte Constitucional ha establecido claramente que «la legislación para proteger situaciones de extrema debilidad humana», al tiempo que afecta la materia de los servicios sociales y de la asistencia con competencia residual regional, «también debe reconstruirse a la luz de los principios fundamentales de los artículos 2 y 3, segundo párrafo, CI, del artículo 38 CI y del artículo 117, segundo párrafo, letra m), CI». El conjunto de las normas constitucionales antes mencionadas permite, por lo tanto, incluir entre los derechos sociales a cargo del legislador nacional el de alcanzar los servicios esenciales para aliviar situaciones de extrema necesidad, y «reafirmar el deber del Estado» de establecer «las características cualitativas y cuantitativas» de los mismos (Sentencia Corte Constitucional n.º 10/2010). De tal forma, se legitima una intervención estatal con referencia a la provisión de estos beneficios a favor de los ciudadanos necesitados.

A través de la interpretación formulada por la Corte Constitucional, puede afirmarse que los márgenes de la competencia del Estado en la materia se han ampliado y que coetáneamente se han aclarado las incertidumbres sobre las modalidades correctas de la intervención reguladora a nivel nacional.

Una vez precisado esto, es necesario recordar la tendencia hacia una regulación territorial considerable de los instrumentos de protección dirigidos a los débiles y los pobres. Hasta la adopción del Decreto legislativo n.º 147/2017, a falta de una regulación uniforme en todo el territorio nacional, algunas intervenciones a nivel local han proporcionado de forma autónoma medidas regulares de ingresos mínimos para proteger la pobreza de los ciudadanos<sup>12</sup>.

El rol determinante de las regiones se destacó en el Decreto legislativo n.º 147/2017, donde el artículo 14 específicamente previó la adopción por parte de las regiones y de las provincias autónomas de un «Plan regional específico para combatir la pobreza», destinado a planificar los servicios necesarios para la implementación de la Rel, dentro de los límites de los recursos disponibles. En este «acto de programación», las regiones definen, en particular, el fortalecimiento específico del sistema de intervenciones y servicios sociales

<sup>11</sup> Vid. las conocidas Decisiones de la Corte Constitucional italiana de 29 de diciembre de 2004, n.º 423, y también de 15 de enero de 2010, n.º 10.

<sup>12</sup> Cabe recordar, entre las más recientes, la ley de la región Emilia Romagna (Ley de 19 de diciembre de 2016, n.º 24), que estableció el «reddito di solidarietà», la ley de la región Sardegna (Ley de 2 de agosto de 2016, n.º 18), que estableció el «reddito di inclusione sociale», la ley de la región Friuli-Venezia Giulia (Ley de 10 de julio de 2015, n.º 15), que estableció la «medida activa del apoyo a la renta», y la ley de la región Puglia (Ley de 14 de marzo de 2016, n.º 3), que introdujo el «reddito di dignità».

para luchar contra la pobreza, que puede ser financiado a través de la cuota del Fondo de pobreza atribuida a las áreas territoriales de las regiones.

Por lo tanto, como se desprende de la legislación, el papel confiado a las regiones se basa, por una parte, en la identificación de «métodos de colaboración y cooperación entre los servicios sociales y otros órganos y organismos competentes para la inserción laboral, la educación y la formación, las políticas de vivienda y la salud, necesarias para la implementación de la Rel» (art. 14, párr. 4, Dleg. n.º 147/2017); y, por otra, en la posibilidad de «integrar la Rel» a través de recursos regionales, con medidas que amplíen el colectivo de beneficiarios o aumenten la cantidad del beneficio económico (art. 14, párr. 6, Dleg. n.º 147/2017).

En esencia, para la efectividad de esta nueva medida de ingreso mínimo garantizado, la intervención complementaria a nivel territorial tiene una importancia decisiva (Buoso, 2018, p. 601).

Hasta ahora solo se han definido algunos Planes regionales y de programación 2018-2020, incluidos los de las regiones de Emilia Romagna, Piemonte y Liguria<sup>13</sup>.

Por lo tanto, todavía es temprano para llevar a cabo una valoración y/o evaluación general respecto a la posibilidad, en el área regional, de afectar la cuantía del beneficio y la audiencia de los destinatarios.

Sin embargo, es posible que la Rel se integre efectivamente, incluso de manera significativa, en los territorios que disponen de más recursos económicos y que pueden asignarlos a estas intervenciones. Consecuentemente, no se debe excluir que esto dé lugar a una distinción, no insignificante, entre las regiones en cuanto al tratamiento proporcionado.

### 3.4. Hacia la introducción de una «renta de ciudadanía»

Es necesario, en conclusión, reflexionar sobre algunas cuestiones críticas y sobre el uso concreto de la Rel hasta ahora, así como sobre las perspectivas de su próxima superación y/o modificación.

<sup>13</sup> Por ejemplo, cabe destacar que el actual «reddito di solidarietà» de la región Emilia Romagna, modificado por la Ley regional de 8 de junio de 2018, n.º 7, contiene «cambios e integraciones a la Ley regional de 19 de diciembre de 2016, n.º 24». Esta ley configura un beneficio que se paga junto con la renta de inclusión nacional, a través del aumento de la cantidad económica, que en total puede superar 850 euros. Sin embargo, la cantidad varía según el número de miembros del hogar beneficiario, y, asimismo, el «reddito di solidarietà» puede otorgarse por un periodo máximo de 18 meses. Los miembros de la familia y las personas que tienen residencia permanente en la región Emilia-Romagna durante al menos 24 meses y que tienen los requisitos para acceder a la Rel, incluido un ISEE anual de no más de 6.000 euros, pueden acceder a la medida regional (<regione.emilia-romagna.it/res>).

Con referencia al uso concreto de la Rel, se debe aclarar que, según las estadísticas más recientes publicadas por el Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) en el Observatorio de la renta de inclusión (enero-septiembre de 2018), se brindaron beneficios económicos a 379.000 hogares, alcanzando a más de 1 millón de personas.

De forma más precisa, cabe señalar que la mayoría de los beneficiarios residen en las regiones del sur (69 %) con la participación del 72 % de las personas involucradas<sup>14</sup>.

El aspecto más crítico que caracteriza la prestación en cuestión es, sin duda, la pequeña cantidad económica del beneficio. En particular, desde varios meses atrás, el debate político italiano se refiere a la posibilidad de una nueva intervención por parte del legislador, con el objetivo de modificar o reemplazar la reciente Rel con la llamada «renta de ciudadanía», promovida por parte del actual Gobierno italiano.

En primer lugar, debe aclararse que la terminología utilizada es completamente impropia: de hecho, la denominada «renta de ciudadanía», en el centro del debate actual, difiere completamente de una renta básica universal, que está destinada indiscriminadamente para todos los ciudadanos, y no solo para los pobres (Bronzini, 2014, p. 1; Treu, 2018).

Esto queda claro si se examinan las referencias normativas existentes sobre la mencionada «renta de ciudadanía», y, en particular, el Decreto-Ley de 28 de enero de 2019, n.º 4, que contiene «disposiciones urgentes sobre la renta de ciudadanía y las pensiones», que aún debe convertirse en ley<sup>15</sup>. En el decreto-ley mencionado, la «renta de ciudadanía» se define (art. 1) como:

Medida fundamental de la política laboral activa para garantizar el derecho al trabajo, combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, así como para promover el derecho a la información, la educación y la cultura a través de políticas dirigidas al apoyo económico y la inclusión social de las personas en riesgo de marginación en la sociedad y en el mundo del trabajo.

Por lo tanto, se trata de una medida dirigida a combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social de los únicos ciudadanos necesitados, a través de «políticas dirigidas al apoyo económico y a la integración social».

<sup>14</sup> Según el Observatorio INPS, exactamente el 47 % de los hogares beneficiarios de la Rel, que representan más del 51 % de las personas involucradas, viven en las regiones de Campania y Sicilia; siguiendo Calabria, Lazio, Lombardía y Puglia, que cubren otro 28 % de los núcleos y el 27 % de las personas involucradas.

<sup>15</sup> Hay que señalar que según el artículo 13 del Decreto-Ley n.º 4/2019 «a partir del 1 de marzo de 2019, la renta de inclusión ya no se puede solicitar y, a partir del mes de abril siguiente, ya no se reconoce ni se renueva».

Además, de manera similar a la Rel, se prevé el mecanismo de condicionalidad de la prestación; de hecho, se contemplan «obligaciones» específicas para los beneficiarios, que deben mostrar «disponibilidad inmediata para trabajar» en los centros de empleo territorialmente competentes y para participar en la búsqueda activa de empleo, incurriendo, de lo contrario, en la pérdida del derecho a la provisión del beneficio<sup>16</sup>.

Por lo tanto, la «renta de ciudadanía» se configura como un medio de apoyo a los ingresos de los ciudadanos que lo necesitan y que requiere un compromiso activo de los beneficiarios.

Para el funcionamiento efectivo del instituto, también se establece la planificación de un fortalecimiento general de todos los centros de empleo en el territorio nacional, con el objetivo de aumentar la presencia, la eficiencia y la calidad de los servicios para el empleo<sup>17</sup>.

En conclusión, cabe plantear cuáles son las diferencias entre la Rel y la que ha sido introducida por el Decreto-Ley n.º 4/2019 («renta de ciudadanía»), evaluando también la factibilidad concreta de este cambio legislativo (Baldini, 2019)<sup>18</sup>.

Con respecto a la cantidad económica, la renta de ciudadanía puede ascender a 780 euros al mes<sup>19</sup>; por ende, se trata de un apoyo económico mucho más generoso en comparación con otras provisiones a nivel europeo y, sobre todo, mucho más sustancial en comparación con el de la Rel, que, como se ha especificado, es inadecuado para garantizar a cada familia una renta que le permita «sostener una vida digna» (Ranci, 2018, p. 101).

<sup>16</sup> Exactamente el artículo 4 del Decreto-Ley n.º 4/2019 establece que:

La provisión del beneficio está sujeta a la declaración de disponibilidad inmediata para trabajar por parte de los miembros de la unidad familiar, en las modalidades mencionadas en este artículo, así como a la adhesión a un proyecto personalizado para acompañar la colocación laboral y la inclusión social.

<sup>17</sup> En este sentido, *vid.* el «Contrato para el Gobierno de Cambio» de 2018; se pueden observar también las referencias contenidas en la Ley de 30 de diciembre de 2018, n.º 145, que contiene el «Presupuesto del Estado para el año fiscal 2019», donde se asignan recursos destinados en parte a fortalecer los centros de empleo (art. 1, párr. 258).

<sup>18</sup> Hay varias críticas planteadas sobre las nuevas disposiciones relativas a la renta de ciudadanía. En particular, se argumenta que:

El principal problema de la renta de ciudadanía radica en la prisa con que se llevó a cabo. En un tema delicado y en un contexto difícil, habría sido más sensato aumentar progresivamente la cantidad económica y el área de beneficiarios de la renta de inclusión.

De hecho, «la prisa es el enemigo de la eficacia».

<sup>19</sup> Según la Nota de actualización del Documento económico y financiero 2018, aprobada en septiembre de 2018, «la introducción de la renta de ciudadanía tiene como objetivo apoyar los ingresos de aquellos que se encuentran por debajo del nivel de pobreza relativa (igual a 780 € al mes)».

Si bien es prematuro realizar comentarios sobre el tema, pendientes de la conversión del Decreto-Ley n.º 4/2019 en ley, se pueden señalar otras diferencias entre las dos instituciones, que se refieren, en particular, al ámbito subjetivo de aplicación<sup>20</sup>.

Más allá de estas observaciones, sin embargo, lo más destacable es que la «renta de ciudadanía» difiere sustancialmente de la Rel en lo relativo a la cantidad económica otorgada.

En última instancia, se trata de una medida de asistencia selectiva, configurable de forma abstracta como ingreso mínimo garantizado, pero integrada (en lo que se refiere al perfil económico) con respecto a la Rel regulada en el Decreto legislativo n.º 147/2017.

## 4. Proposición de ley de una prestación de ingresos mínimos en el sistema español de Seguridad Social

### 4.1. Medidas preexistentes para combatir la pobreza y la exclusión social

El artículo 41 de la Constitución española (CE) emplaza a los poderes públicos a mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo»<sup>21</sup>. Según la jurisprudencia constitucional, la Seguridad Social es una función del Estado de estricta configuración legal, debiendo el legislador estatal, en cada tiempo y circunstancias, dar cumplimiento al mandato del artículo 41, y teniendo amplia libertad para definir el contenido material de la protección que está obligado a dispensar. Se trata, por ende, de un modelo abierto, que debe incluir una estructura dotada de cierta estabilidad. En este contexto, el legislador ha configurado la cobertura de las situaciones de necesidad derivadas de la ausencia de empleo con un modelo contributivo, constituido por la prestación por desempleo, y un nivel asistencial, integrado por un elenco de subsi-

<sup>20</sup> Desde este punto de vista, cabe señalar que, según el artículo 2 del Decreto-Ley n.º 4/2019, «la renta de ciudadanía se reconoce a las familias que tienen requisitos económicos» (exactamente un valor ISEE de menos de 9,360 €) y «requisitos de ciudadanía y residencia»; con referencia a este último requisito:

El miembro que solicita el beneficio debe estar en posesión de la ciudadanía italiana o de los países pertenecientes a la Unión Europea, o ser un miembro de su familia que sea titular del derecho de estancia o del derecho de estancia permanente, o un ciudadano de un tercer país en posesión del permiso de estancia en la Unión Europea para residentes a largo plazo.

Además, debe ser «residente en Italia durante al menos 10 años, de los cuales los 2 últimos, considerados en el momento de presentar la solicitud y durante toda la duración del desembolso de la prestación, deben ser continuados».

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 65/1987, de 21 de mayo.

dios destinados a distintos colectivos desfavorecidos que o han agotado o no pueden acceder a la prestación contributiva (Blasco y López, 2017, p. 622). A ello hay que adicionar la implantación de un tercer nivel de la acción protectora por desempleo, constituido por la renta activa de inserción<sup>22</sup> (RAI), que, una vez que el trabajador ha agotado la prestación contributiva y los subsidios, conjuga asistencia social y política de empleo, para procurar la inserción laboral de los desempleados más frágiles. Esta prestación está dirigida a combatir la situación de exclusión social de los colectivos o grupos de población más desfavorecidos, intentando facilitar, a modo de última red de seguridad, su inserción en la sociedad y en el mercado de trabajo (Rodríguez-Piñero, 2007, p. 35). De conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, sus beneficiarios son desempleados en situación de extrema pobreza (mayores de 45 años y menores de 65 años, parados de larga duración, emigrantes retornados, parados de cualquier edad discapacitados o víctimas de violencia de género), que suscriban un compromiso de actividad y cumplan determinados requisitos<sup>23</sup>. La RAI constituye actualmente el último nivel de la acción protectora por desempleo de la Seguridad Social, haciendo frente a situaciones de necesidad a nivel nacional e introduciendo acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional a favor de estos trabajadores desempleados.

No obstante, la alta tasa de desempleo existente en España<sup>24</sup>, la lentitud con la que se está reduciendo y su transformación, en gran medida, en paro de larga duración y

<sup>22</sup> Caracterizada, finalmente, como una prestación permanente de la acción protectora por desempleo en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre.

<sup>23</sup> Los trabajadores cuando solicitan la RAI deberán ser: 1) Mayores de 45 años y menores de 65 años (si bien, se admiten excepciones, como, por ejemplo, acreditar una minusvalía en grado igual o superior al 33 % o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución de su capacidad laboral a partir de dicho grado o tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género). 2) Demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses. Durante el periodo de inscripción deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad. 3) El solicitante debe haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el título tercero de la Ley general de la Seguridad Social, salvo cuando la extinción se haya producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia. 4) El desempleado deberá carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Si el solicitante tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de la renta de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

<sup>24</sup> Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), en noviembre de 2018, hay 3.252.867 desempleados, de los que 1.756.973 (57,1 %) perciben alguna prestación por desempleo (contributiva, no contributiva, RAI o del programa de activación para el empleo).

estructural<sup>25</sup> obligan a adoptar una serie de medidas complementarias para paliar esta situación. Así, de forma coyuntural y extraordinaria, se han aprobado planes especiales<sup>26</sup> como el Programa de activación para el empleo<sup>27</sup> o el Programa de cualificación profesional de personal que agote su prestación por desempleo, también denominado plan PREPARA<sup>28</sup>. Estos programas transitorios expiraron el día 30 de abril de 2018. A *posteriori*, el Gobierno, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales han llegado a un acuerdo que se ha plasmado, tras la aprobación de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para 2018, en la disposición adicional vigésima séptima del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), regulándose el denominado subsidio extraordinario por desempleo, que procura atender a los parados de larga duración en situación de necesidad tras la finalización de los planes reseñados y mientras la tasa de desempleo no se sitúe por debajo del 15 %<sup>29</sup>, si bien tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, se ha acordado la prórroga indefinida del mismo, independientemente de la tasa de desempleo existente. Podrán ser beneficiarias de este subsidio extraordinario las personas desempleadas inscritas como demandantes de empleo que, en la fecha de la solicitud, se encuentren en algunas de las siguientes situaciones: 1) Haber extinguido por agotamiento el

<sup>25</sup> Según datos de la EPA correspondiente al cuarto trimestre de 2017, el desempleo de larga duración (más de 1 año buscando trabajo) y el de muy larga duración (más de 2 años) han crecido sustancialmente durante la crisis. El paro de larga duración afecta a la mitad de los parados y el de muy larga duración al 36,4 %. Y estos datos contribuyen a que se incremente el riesgo de que el desempleo se transforme en estructural.

<sup>26</sup> Las SSTC 100/2017, de 21 de julio, y 153/2017, de 21 de diciembre, declaran la inconstitucionalidad, en lo relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, de determinados preceptos del Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el plan PREPARA y de algunos de los preceptos de los reales decretos que regulan el Programa de activación para el empleo. Ello no ha conllevado la anulación de las ayudas previstas en tales planes, pues lo que declara el Tribunal Constitucional (TC) es que la ejecución y gestión de las ayudas económicas contempladas compete a las comunidades autónomas. Transitoriamente, se ha acordado entre el Gobierno y las comunidades autónomas la realización de una encomienda de gestión para que el Servicio Público de Empleo Estatal siga gestionando dichos planes hasta su finalización. En el mismo sentido, STC 40/2019, de 27 de marzo.

<sup>27</sup> Cfr. su régimen jurídico en el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre. Se trata de un programa extraordinario y específico, dirigido a trabajadores desempleados de larga duración con cargas familiares, que se encuentran en situación de especial necesidad y que realizan una búsqueda activa de empleo.

<sup>28</sup> Cfr. su régimen jurídico en el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero.

<sup>29</sup> La EPA correspondiente al tercer trimestre de 2018 muestra que la tasa de desempleo española se ha situado en el 14,55 % y las previsiones del Gobierno español y de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional son que se siga produciendo una paulatina tendencia a la baja. Ello conllevaba que el Gobierno debiera replantearse el umbral del 15 % si quería mantener este subsidio extraordinario. Lo que ha hecho tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, que deroga este aspecto de la disposición adicional vigésima séptima de la LGSS, y prorroga dicho subsidio extraordinario con un carácter indefinido.

subsidio por desempleo regulado en el artículo 274 de la LGSS; 2) Ser parado de larga duración<sup>30</sup> y haber extinguido por agotamiento<sup>31</sup> alguna de las siguientes prestaciones: la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo regulados en el título III de la LGSS, las ayudas económicas vinculadas a la RAI, o las ayudas vinculadas a los programas PRODI y PREPARA; y estar inscrito como demandante de empleo a fecha 1 de mayo de 2018<sup>32</sup>. A su vez, a la fecha de la solicitud, que implicará la suscripción del compromiso de actividad previsto en el artículo 300 de la LGSS<sup>33</sup>, se deberá acreditar el cumplimiento de una serie de requisitos: a) Carecer del derecho a la protección por desempleo de nivel contributivo o asistencial regulada en el título III de la LGSS; b) No tener cumplida la edad que permita acceder a la pensión de jubilación, contributiva o no contributiva; c) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias y acreditar responsabilidades familiares; y d) Haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado en caso de haber trabajado tras el agotamiento del último derecho. La cuantía del subsidio asciende al 80 % del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento, su duración máxima será de 180 días, sin que pueda percibirse en más de una ocasión y el pago se realizará por el Servicio Público de Empleo Estatal en el mes siguiente al que corresponda el devengo.

En este complejo contexto de la acción protectora por desempleo, en el que existe un nivel contributivo, un nivel asistencial y un tercer nivel constituido por la RAI y, de forma coyuntural, los programas extraordinarios para atender a los desempleados más desfavorecidos en un periodo de alto desempleo, se ha presentado proposición de ley sobre una prestación de ingresos mínimos<sup>34</sup>. La misma tiene por objeto completar el mapa de la cobertura por desempleo, actuando en pro de la disminución del aún elevado riesgo de pobreza existente entre los demandantes de empleo que se encuentran en situación de necesidad económica, contribuyendo a aproximar los niveles de protección en todo el territorio y a

<sup>30</sup> Se considera parado de larga duración, a estos efectos, a quien haya permanecido inscrito como demandante de empleo durante al menos 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de este subsidio.

<sup>31</sup> Se requerirá, además, haber cesado de forma involuntaria en un trabajo por cuenta ajena previamente el agotamiento del último derecho reconocido.

<sup>32</sup> Esta condición se entenderá cumplida en los supuestos en que el trabajador, aun no estando inscrito como demandante de empleo en dicha fecha, tenga interrumpida la inscripción debido a la realización de un trabajo por cuenta ajena, siempre que la duración del contrato haya sido por tiempo inferior a 90 días.

<sup>33</sup> Según el apartado 4 *in fine* de la disposición adicional séptima de la LGSS:

La búsqueda activa de empleo, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley de empleo [...], se acreditará por el solicitante del subsidio extraordinario ante el servicio público de empleo competente en materia de políticas activas de empleo, en el que se encuentre inscrito como demandante de empleo, que deberá conservar la justificación documental aportada para su posterior fiscalización y seguimiento.

<sup>34</sup> BOCG de 9 de septiembre de 2016.

eludir desigualdades según el lugar de residencia, pues en la mayoría de las comunidades autónomas existen actualmente prestaciones de rentas mínimas, al amparo de la competencia en materia de asistencia social<sup>35</sup>, que vienen a complementar la cobertura de esta necesidad con una diferente cuantía y duración<sup>36</sup>.

## 4.2. Título competencial de la prestación de ingresos mínimos

La prestación propuesta tiene como objetivo garantizar por igual unos ingresos mínimos uniformes a los núcleos o unidades familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión social en todas las regiones españolas. Es decir, sus perceptores serían

<sup>35</sup> Vid. STC 239/2002, de 11 de diciembre, acerca del concepto de asistencia social, de la que se deduce que la asistencia social no tiene unos contenidos propios, sino que existen situaciones de necesidad que pueden ser abordadas desde técnicas distintas a la Seguridad Social, que es competencia del Estado. Por lo tanto, las comunidades autónomas pueden emplear otras técnicas distintas para cubrir las mismas situaciones de necesidad, de conformidad con sus competencias (art. 148.1.20 CE). Así como la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 21 de junio de 2017, asunto C-449/16, Martínez Silva, que diferencia entre Seguridad Social (incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social) y asistencia social (excluida), resaltando que las prestaciones de Seguridad Social, contributivas y no contributivas, vienen delimitadas por la ley, configurando la misma sus elementos constitutivos, su finalidad y los requisitos objetivos para su obtención; mientras que las prestaciones de asistencia social requieren un examen individual del estado de necesidad del solicitante y su cuantía depende de la situación económico-social del Estado, de su sostenibilidad financiera y presupuestaria.

<sup>36</sup> Entre otras prestaciones de asistencia social previstas en las comunidades autónomas: 1) Andalucía: renta mínima de inserción social (Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre); 2) Aragón: ingreso aragonés de inserción (Decreto 57/1994, de 23 de marzo); 3) Asturias: salario social básico (Ley 4/2005, de 28 de octubre); 4) Baleares: renta mínima de inserción (Decreto 117/2001, de 28 de septiembre); 5) Canarias: prestación canaria de inserción (Ley 1/2007, de 17 de enero); 6) Cantabria: renta social básica (Ley 2/2007, de 27 de marzo); 7) Castilla-La Mancha: ingreso mínimo de solidaridad (Decreto 179/2002, de 17 de diciembre); 8) Castilla y León: renta garantizada de ciudadanía (Decreto legislativo 1/2014, de 27 de febrero); 9) Cataluña: renta mínima de inserción (Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio); 10) Extremadura: ayudas para la integración en situaciones de emergencia social (Decreto 281/2011, de 18 de noviembre) y renta básica de inserción (Ley 3/2013, de 21 de mayo); 11) Galicia: renta de integración social y renta de inclusión social (Ley 9/1991, de 2 de octubre, y Ley 10/2013, de 27 de noviembre); 12) Madrid: renta mínima de inserción (Ley 15/2001, de 27 de diciembre, y Decreto 126/2014, de 20 de noviembre); 13) Murcia: ingreso mínimo de inserción y renta básica de inserción (Orden de 16 de septiembre de 1994 y Ley 3/2007, de 16 de marzo, junto a Decreto 163/2017, de 31 de mayo); 14) Navarra: renta de inclusión social (Ley foral 15/2016, de 11 de noviembre); 15) País Vasco: renta de garantía de ingresos, renta básica para la inclusión y protección social (Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y Decreto 147/2010, de 25 de mayo); 16) La Rioja: ingreso mínimo de inserción (Decreto 24/2001, de 20 de abril, y Decreto 31/2011, de 29 de abril); 17) Comunidad Valenciana: renta garantizada de ciudadanía (Ley 9/2007, de 12 de marzo). Todas ellas, por norma general, se configuran como última red de protección, siendo reguladas de forma diversa en cada comunidad autónoma, en virtud de su competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social (art. 148.1.20 CE).

personas sin recursos económicos que se encuentran en situación de desempleo, que simultáneamente, en línea con lo establecido en programas como la Estrategia Europa 2020, serían obligados a realizar un itinerario de inclusión social y laboral.

La prestación en el proyecto de ley estatal es configurada como un derecho subjetivo del sistema de la Seguridad Social, en el nivel no contributivo, en desarrollo de lo establecido tanto en el artículo 41 como en el 149.1.17 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social.

No obstante, el marco competencial para implantar esta prestación no es pacífico, pues el Grupo Parlamentario Popular, en una de las enmiendas presentadas a la proposición de ley, señala que la competencia para regularla estaría en el artículo 149.1.13 de la CE, sobre la planificación de la actividad económica general, argumentando que el Estado debería implantarla para coadyuvar al sostenimiento de estas cargas, asumidas esencialmente por las comunidades autónomas a través de las denominadas «rentas mínimas», en virtud de la competencia en materia de asistencia social establecida en el artículo 148.1.20 de la CE.

Este debate probablemente entronca con el que ya ha existido en torno a la competencia habilitante del desarrollo de los programas extraordinarios de desempleo, pues también se ha discutido si los mismos tienen su base en el artículo 149.1.17 de la CE, en el 149.1.13 de la CE o incluso en el artículo 149.1.7 de la CE, relativo a la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral (Suárez, 2018, p. 405). Al respecto, el TC, en su Sentencia 22/2014, de 13 de febrero, se ha inclinado a favor de considerar que la competencia para implantar el programa denominado PREPARA (que combina una ayuda económica con unas acciones de orientación e inserción laboral) no se corresponde con la materia laboral a la que se refiere el artículo 149.1.7 de la CE, considerando que la misma está vinculada al artículo 149.1.13 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues existe, según el Alto Tribunal español, «una movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo», y se trata «de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el artículo 40.1 *in fine* de la CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del artículo 140.1.13 de la CE [...]». Esta interpretación no está exenta de controversia, pues la delimitación realizada por el TC, a nuestro juicio, no es clara. Este tipo de programas conjugan dos perspectivas; por un lado, la asistencial/prestacional, concretada en la ayuda económica para personas desempleadas que acreditan un estado de necesidad, y, por otro, la favorecedora de la inserción profesional de este colectivo a través de distintas acciones específicas. Su vinculación directa a un estado de necesidad hace forzada su relación con la competencia establecida en el artículo 149.1.13 y/o, en su caso, en el 149.1.7, pero es esta, sin embargo, la opción legislativa que se ha adoptado, más aún tras dictarse la STC 22/2014<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Ello se reitera en el Real Decreto-Ley 8/2018, de 3 de agosto, que modifica un aspecto concreto del Programa de activación para el empleo, y fija su título competencial en el artículo 149.1, apartados 7 y 13, de la CE.

Ahora bien, como se ha resaltado, en el proyecto de prestación de ingresos mínimos presentado, la competencia se asienta en el artículo 149.1.17 de la CE, pues la prestación es identificada como materia de Seguridad Social, como un último nivel de la acción protectora por desempleo de la Seguridad Social. Y ello es así porque el legislador estatal opta en este caso por realizar una regulación completa de la ayuda económica, incardinándola en el sistema de la Seguridad Social. De esta forma se da prevalencia al carácter prestacional de esta medida, y las distintas regiones deberán complementarla a través de la ejecución de programas de políticas activas, así como de las prestaciones asistenciales de rentas mínimas. De lo expuesto se evidencian dos de los temas cruciales en torno a esta prestación, su articulación y complementariedad con el nivel autonómico y la necesidad de analizar la reordenación de la acción protectora por desempleo en España, pues a día de hoy el último nivel de protección, la última red de seguridad para las personas en situación de necesidad, está constituido por la RAI, y deberían evitarse duplicidades que repercutan en la sostenibilidad del sistema.

### 4.3. Hecho causante y régimen jurídico de la prestación de ingresos mínimos propuesta

La inclusión de esta prestación en la acción protectora de la Seguridad Social (Monereo, 2018, p. 107) pretende garantizar unos ingresos mínimos adecuados a personas que tienen entre 18 y 64 años, que residan legalmente en España al menos de forma ininterrumpida en los 6 meses anteriores a la fecha de solicitud, y que queriendo trabajar no pueden hacerlo, careciendo, consiguientemente, de recursos económicos para sí y, en su caso, para su familia. Cuando se condiciona el acceso a la prestación no contributiva a un periodo de residencia legal, parece que el legislador español tiene presente la doctrina que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha dictado en los últimos años, procurando ligar el acceso a una prestación a la prueba de un cierto arraigo en el lugar de solicitud. En este sentido, algunas recientes sentencias del TJUE admiten la denegación por parte de un Estado de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que ejercen su libertad de circulación para disfrutar la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia<sup>38</sup>. En efecto, el Alto Tribunal de Luxemburgo concluye que la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de

<sup>38</sup> Cfr. STJUE de 11 de noviembre de 2014, asunto C-333/13, Davo. Según esta sentencia, para acceder a determinadas prestaciones sociales, los nacionales de otros Estados miembros solo pueden reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida si su estancia en el territorio de dichos Estados cumple los requisitos de la Directiva 2004/38/CE, y tratándose de un periodo de residencia superior a 3 meses e inferior a 5 años, la adquisición del derecho de residencia está supeditada a las condiciones establecidas en el artículo 7.1 de la Directiva 2004/38, entre las que figura la obligación de que el ciudadano de la Unión que no ejerce una actividad económica disponga para sí, y para los miembros de su familia, de recursos suficientes. En el mismo sentido, STJUE de 15 de septiembre de 2015, asunto C-67/14, Alimanovic.

abril, que regula el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y el Reglamento 883/2004, de 29 de abril, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, no se oponen a una normativa nacional que indica que los nacionales de otros Estados miembros están excluidos de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», aun cuando estas se garanticen a los nacionales que se encuentran en la misma situación de necesidad, siempre que esos nacionales de otros Estados miembros no disfruten del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud de la Directiva 2004/38/CE. Correlativamente, con esta doctrina jurisprudencial parece que se fortalece la vinculación entre la solvencia económica de los ciudadanos y los derechos de libre circulación y residencia<sup>39</sup>. A ello hay que adicionar la situación de los inmigrantes extracomunitarios, que también deberán acreditar un cierto arraigo en España –al menos 6 meses de residencia legal– para solicitar la prestación de ingresos mínimos<sup>40</sup>.

La prestación se mantendrá en tanto en cuanto subsistan las condiciones que dan acceso a la misma, es decir, la ausencia de empleo y de recursos económicos. La carencia de rentas existirá cuando la suma de las rentas o ingresos sea inferior (en cómputo anual) al 75 % del SMI<sup>41</sup> (8.100 € en 2019)<sup>42</sup>, con exclusión de las pagas extraordinarias. Si el solicitante conviviera con otras personas, la suma de las rentas de los integrantes de esa unidad familiar, dividida por los miembros que la componen, tampoco podrá superar el 75 % del SMI. A su vez, para poder ser beneficiario de la prestación, el solicitante no deberá reunir los requisitos para que le sean reconocidas o reanudadas prestaciones por desempleo

<sup>39</sup> Cfr. STJUE de 14 de junio de 2016, asunto C-308/14, Comisión/Reino Unido, que, con más énfasis, sostiene que condicionar el acceso a ciertas prestaciones a la residencia legal en el Reino Unido puede estar justificado por un objetivo legítimo, como es la necesidad de salvaguardar las finanzas públicas del Estado miembro de acogida.

<sup>40</sup> En enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular a la proposición de ley (BOCG de 30 de octubre de 2017), se llega a proponer como requisito de acceso a la prestación:

Residir de forma legal y efectiva en territorio español y haberlo hecho durante 5 años, de los cuales 2 deberán ser ininterrumpidos e inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la prestación. Este periodo de residencia previa no será aplicable a las personas víctimas de trata de seres humanos ni a las víctimas de violencia de género, si bien en el caso de que sean extranjeras deberán encontrarse autorizadas por la autoridad competente para permanecer o residir en España.

<sup>41</sup> La propuesta precisa que en el límite de rentas establecido no sean rentas computables la indemnización legal que corresponda por la extinción del contrato, las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva, las prestaciones derivadas de la atención a personas en situación de dependencia, las ayudas o prestaciones a favor de la infancia, las subvenciones, ayudas o becas destinadas a compensar gastos realizados y cualquier otra ayuda de emergencia social. En enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG de 30 de octubre de 2017), se propone que el requisito de carencia de rentas o insuficiencia de recursos económicos existirá cuando «la suma en cómputo anual de las rentas o ingresos sea inferior al importe, también en cómputo anual, del 150 % del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento con exclusión de las pagas extraordinarias».

<sup>42</sup> Tras la aprobación del Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, se fija un SMI de 900 euros al mes.

(nivel contributivo o no contributivo), RAI u otras ayudas o prestaciones económicas contempladas en programas temporales de protección por desempleo y deberá estar inscrito como demandante de empleo, al menos durante 12 meses ininterrumpidos anteriores a la solicitud. La cuantía mensual de la prestación será el 80 % del IPREM (430,27 € en el año 2019)<sup>43</sup>, previéndose que anualmente la ley de presupuestos generales del Estado establecerá un complemento adicional por cada uno de los menores u otros familiares a cargo de la persona beneficiaria de la prestación. A nuestro juicio, la configuración de la prestación no contributiva de ingresos mínimos presenta amplias concomitancias con la RAI –cuantía, complemento por hijo a cargo, exigencia de periodo de inscripción como demandante de empleo...–, siendo la principal diferencia su ámbito de aplicación subjetivo, que en el caso de la prestación propuesta es más extenso al tener una cierta vocación de universalidad.

Asimismo, la propuesta señala expresamente que su percepción será incompatible con la de cualquier otra prestación de la Seguridad Social, contributiva o no contributiva –a excepción de las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva–, y compatible con cualquier otra ayuda, periódica o no, de naturaleza asistencial, sea cual fuere la Administración pública o entidad que las proporcione, específicamente con las rentas mínimas de inserción reguladas en las distintas comunidades en virtud de la competencia exclusiva establecida en el artículo 148.1.20 de la CE. Esto probablemente puede ocasionar que se originen diferencias entre los ciudadanos de las distintas regiones, pues, según la cuantía de la renta mínima existente en cada región, se podrá tener acceso a una cantidad total más elevada, y, por lo tanto, a una cuantía suficiente para vivir dignamente o no y cubrir un elenco mayor o menor de necesidades de variada índole, tales como: alimentos, vivienda, gastos de energía... Es por ello que hay que insistir en la importancia de analizar la complementariedad entre el sistema estatal y el de las distintas regiones, pues, por ejemplo, la cuantía de las ayudas de rentas mínimas en el País Vasco o Navarra es más alta<sup>44</sup>, lo que repercute en la mayor o menor suficiencia de las distintas prestaciones que cubren estados de necesidad, según el lugar de residencia del ciudadano. Y a ello hay que adicionar que algunos ayuntamientos deciden añadir presupuesto propio al montante asignado a nivel regional, para contribuir a facilitar a los ciudadanos en situación de emergencia social el acceso a los medios económicos necesarios para hacer frente a las necesidades básicas de la vida.

<sup>43</sup> El Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG de 30 de octubre de 2017) propone que la cuantía de la prestación de ingresos mínimos será igual al 80 % del SMI mensual vigente en cada momento, excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias.

<sup>44</sup> Tal y como se indica en enmienda del Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG de 30 de octubre de 2017):

En España existe una gran diversidad de prestaciones de desempleo y asistencia social, pero solo las prestaciones de Navarra y el País Vasco se encuentran por encima del umbral de la pobreza, como efectivamente exponía el Comité Europeo de Derechos Sociales en su informe del año 2013, en el que hacía una comparativa de las prestaciones dirigidas a cubrir situaciones de pobreza y su adecuación a la Carta Social Europea.

Igualmente, la proposición de ley precisa que los beneficiarios no podrán compatibilizar la prestación con el trabajo por cuenta ajena o propia; si bien se contempla que el Gobierno podrá regular reglamentariamente su compatibilidad por un periodo máximo de 3 meses, en el marco de acciones concretas dirigidas a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción laboral (Monereo y Molina, 1999, p. 183). La conveniencia de admitir o no la compatibilidad de la prestación de ingresos mínimos con el trabajo no está exenta de discusión. Tolerándose esta posibilidad, parece que se pretende que quien trabaja disponga de más dinero que el que no lo hace, es decir, que quienes ocupen un puesto de trabajo obtengan, a igual situación familiar, unos ingresos totales superiores a aquellos que perciben la prestación y no trabajan, fomentándose el acceso al empleo. A nuestro juicio, si se admite la viabilidad de compatibilizar trabajo y prestación, hay varias cuestiones que deberían ser delimitadas previamente: por un lado, precisar si un porcentaje de las rentas del trabajo no se considerarán ingreso a computar a la hora de analizar la situación económica del solicitante<sup>45</sup> y delimitar qué reducción proporcional de la prestación se debe producir<sup>46</sup>, y, por otro, la regulación de la interrupción de la percepción de la prestación durante el periodo de trabajo y, consiguientemente, la previsión de que ante la finalización del trabajo por cuenta ajena o propia, si se cumplen los requisitos para ello –por ejemplo, acreditar la carencia de rentas y la no responsabilidad del trabajador en la extinción del trabajo–, se pueda producir la reincorporación del sujeto al sistema protector de la Seguridad Social. Es decir, prever y regular que el desempeño de un trabajo no conlleve una penalización que de algún modo desincentive la aceptación de un trabajo temporal y con un sueldo bajo o muy bajo, pues, por ejemplo, en el futuro ese trabajo podría convertirse en un trabajo mejor que posibilitara al trabajador salir de la situación de exclusión social y de la cobertura por desempleo. A estos efectos, y en relación con la RAI, se ha llegado a plantear en sede judicial si una persona con un trabajo a tiempo parcial anterior al acceso a la RAI e inscrita como desempleada puede acceder o no a la prestación, pronunciándose tanto el Tribunal Supremo como algunos tribunales superiores de justicia<sup>47</sup> a favor de esta opción, con base en que no podrá considerarse como verdadera ocupación la de aquel que percibe un salario mensual en proporciones escasas, lo que conlleva su condición de desempleo involuntario y su habilitación para, en su caso, poder acceder a la RAI.

<sup>45</sup> Este es el modelo seguido, por ejemplo, en el País Vasco. *Vid.* al respecto la Orden de 14 de febrero de 2001.

<sup>46</sup> En enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG de 30 de octubre de 2017), se propone la compatibilidad de la prestación con los ingresos derivados del trabajo por cuenta ajena y/o propia, precisándose que en estos casos la prestación se convierte en una renta diferencial cuya cuantía se reducirá proporcionalmente cuando se trate de personas trabajadoras con un salario entre 0 y 957 euros. Entre las enmiendas presentadas al proyecto de ley, solo una formulada por el Grupo Parlamentario Popular no admite la compatibilidad entre la prestación y los trabajos por cuenta ajena o propia.

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2010 (rec. 1948/2009); Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 3 de noviembre de 2011 (rec. 537/2011) y de Madrid de 28 de febrero de 2013 (rec. 5766/2012).

A nuestro juicio, admitir la compatibilidad, tal y como ya se anuncia en la propuesta presentada, previa delimitación de las condiciones habilitantes para ello, es equilibrado y beneficioso para el trabajador, pues le abre la puerta a la inserción laboral y social, y para la Administración, ya que le resultará más rentable abonar una prestación de menor cuantía fruto de la reducción proporcional que en su caso proceda<sup>48</sup>. Eso sí, en la propuesta se precisa que solo podrán ejercer el derecho a compatibilizar prestación y trabajo, durante un plazo máximo de 3 meses<sup>49</sup>, colectivos con especiales dificultades de inserción social, por ejemplo, víctimas de violencia de género, insistiéndose en la emergencia social excepcional de esas personas.

Finalmente, subrayar que el percceptor de la prestación, en situación asimilada al alta en materia de Seguridad Social, deberá participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, programas de empleo o acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determinen los servicios públicos de empleo, así como aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los mismos. La no realización de dichas actuaciones podrá comportar la pérdida, al menos de forma temporal, de la prestación. Ello conlleva que el beneficiario cuente con un apoyo personalizado para la inclusión laboral y social y que, en su caso, sea posible la suspensión o extinción de la percepción de la prestación cuando deje de cumplirse algún requisito o condición. Al respecto, es conveniente valorar la aplicación del principio de proporcionalidad ante los incumplimientos. Probablemente recoger toda la casuística en la normativa resulta imposible, si bien las situaciones relacionadas con el empleo son las que presentarán más complicaciones, pues en la normativa vigente se pueden encontrar referencias, por ejemplo, a la necesidad de aceptar una colocación adecuada que sea ofrecida por los servicios públicos de empleo, o de participar en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo previstas en el itinerario individual y personalizado de empleo asignado por los servicios públicos de empleo, y esto puede generar ciertas controversias según cada caso concreto.

<sup>48</sup> Por ejemplo, la RAI es compatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial (art. 10.2 RD 1369/2006). En este caso, se deducirá de la renta activa el importe proporcional al tiempo trabajado. Y siendo incompatible con el trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, si el mismo es inferior a 6 meses, se contempla la interrupción de la inclusión en el programa y la percepción simultánea del salario y de una denominada ayuda para incentivar el trabajo, consistente en un 25 % de la renta a percibir durante un máximo de 180 días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al programa.

<sup>49</sup> En enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG de 30 de octubre de 2017), se extiende el periodo de compatibilidad estableciéndose que:

[...] el Gobierno regulará reglamentariamente, como medida de impulso a la empleabilidad de personas que ya estuvieran percibiendo la prestación, su compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia por un periodo máximo de 6 meses prorrogables si se mantiene la situación que motivó la ayuda, en el marco de acciones concretas dirigidas a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

En ella se resalta que se pretende favorecer la empleabilidad de las personas con mayores dificultades de inserción laboral estableciendo de forma imperativa la regulación de la compatibilidad de la prestación con el trabajo en un periodo de tiempo que favorezca su evaluación por los equipos sociales.

## 4.4. Impacto y viabilidad

La prestación de Seguridad Social propuesta, según los cálculos sindicales, tendría como potenciales beneficiarios a 2.400.000 personas, siendo su coste aproximado de 12.000 millones de euros anuales, lo que representaría en torno a un 1 % del producto interior bruto (PIB) español<sup>50</sup>. Y según informe presentado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), de conformidad con los requisitos de acceso establecidos habría entre 1,3 y 1,5 millones de potenciales beneficiarios de la prestación, lo que supondría un coste de entre 6.000 y 12.800 millones de euros<sup>51</sup>. De ello se deduce que si se implantara esta prestación de la Seguridad Social, el déficit público aumentaría entre un 0,5 y un 1,5 % del PIB, lo que tendría un fuerte impacto sobre el objetivo de equilibrio presupuestario.

A nuestro juicio, el efecto positivo de esta prestación sobre el incremento de la cobertura de la acción protectora por desempleo tiene que ser valorado conjuntamente con su sostenibilidad. La tasa de desempleo está disminuyendo desde años atrás, si bien esta tendencia se está ralentizando en la actualidad. Esto, por un lado, puede aminorar la necesidad de incrementar la cobertura de la acción protectora por desempleo, pero, por otro lado, los datos del mercado laboral español evidencian que hay una determinada franja de desempleados crónica, fundamentalmente mayores de 45 años con una baja cualificación, que tienen una alta dificultad para retornar al empleo y, en un número amplio, sufren una situación de necesidad económica y exclusión social. Consecuentemente, a nuestro juicio, una medida de este tipo es necesaria y positiva, si bien simultáneamente hay que resaltar que para que sea viable económicamente deberían acometerse algunas actuaciones. En primer lugar, debería reordenarse, modernizarse, el sistema de Seguridad Social, en general, y la acción protectora por desempleo<sup>52</sup>, en especial, con el objeto de evitar duplicidades entre prestaciones; así como aclarar las condiciones que permitirían la convivencia, la complementariedad, entre la prestación de Seguridad Social propuesta y las distintas prestaciones/ayudas por ingresos mínimos amparadas en la competencia de asistencia social de las comunidades autónomas. Y en segundo lugar, en línea con lo ya expuesto en algunas de las enmiendas presentadas a la proposición de ley, deberían valorarse los beneficios derivados de admitir la compatibilidad de la prestación con el trabajo por cuenta ajena y propia

<sup>50</sup> Comparecencia de los representantes de UGT y CC.OO. en la Comisión de Empleo en relación con la proposición de ley para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (28 de noviembre de 2017).

<sup>51</sup> En la comparecencia realizada ante la Comisión de Empleo del Congreso del representante de la AIReF el 14 de noviembre de 2017, se afirmó que en el año 2016 el conjunto de la acción protectora por desempleo, incluyendo prestaciones contributivas, no contributivas, RAI y gasto en rentas mínimas en comunidades autónomas y Administraciones locales, conlleva un coste de unos 20.000 millones de euros, lo que constituye aproximadamente el 1,8 % del PIB español.

<sup>52</sup> La disposición transitoria de la proposición de ley emplaza a que en el plazo de 1 año se elabore un proyecto de ley de reordenación integral de las prestaciones de Seguridad Social por desempleo.

y analizarse las condiciones habilitantes de esta opción (colectivos destinatarios, periodo de compatibilidad, porcentajes de reducción de la prestación, fórmulas de gestión y control por los servicios públicos de empleo...).

A nuestro juicio, en la actual coyuntura resulta esencial reforzar y redefinir, de forma consensuada con las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, la acción protectora por desempleo (Monereo, 2015), para garantizar una protección eficaz y mejorar el diseño de las políticas sociales orientadas a las personas más vulnerables.

## 5. Algunas consideraciones finales

En el análisis realizado sobre las medidas legislativas establecidas en el ordenamiento jurídico italiano y la proposición de ley española sobre una prestación de ingresos mínimos para combatir la pobreza, se evidencia que el objetivo perseguido es similar en los dos sistemas: proporcionar una última red de seguridad, una renta adecuada a personas que están en una situación de necesidad económica.

Sin embargo, las soluciones, emprendidas o planificadas, presentan ciertos interrogantes relativos a su financiación, sostenibilidad y suficiencia, así como a la forma de conciliar su implantación con las medidas de asistencia social previstas en las regiones.

En Italia, en primer lugar, el legislador nacional en el Decreto legislativo n.º 147/2017 ha fomentado el papel de las regiones para aumentar la Rel, con el riesgo de diversificar el tratamiento de región a región. Y, en segundo lugar, el marco regulador se complica aún más con la próxima introducción de la renta de ciudadanía, según las previsiones del Decreto-Ley n.º 4/2019, que ha fomentado el debate científico y político sobre el régimen jurídico de las medidas efectivas para combatir la pobreza y el papel determinante de las políticas activas.

Y en España, la proposición de ley sobre una prestación de ingresos mínimos, destinada también, entre otras cuestiones, a proporcionar una cobertura uniforme a los desempleados en situación de necesidad económica, presenta algunos riesgos similares a los concurrentes en el sistema italiano, pues al preverse su compatibilidad con las diversas medidas existentes en las comunidades autónomas se perpetúan las potenciales distinciones que pueden suscitarse entre los ciudadanos de los distintos territorios<sup>53</sup> y se dificulta la cohesión. A ello hay que añadir que resulta necesario y oportuno efectuar una reordenación de la acción protectora por desempleo de la Seguridad Social en el sistema español, que procure su adaptación a las circunstancias actuales y su mayor eficacia y eficiencia.

---

<sup>53</sup> No es lo mismo la compatibilidad de la prestación estatal propuesta con la renta mínima de una región cuya cuantía no supere los 300-350 euros, por lo tanto inferior a la cuantía propuesta a nivel nacional, que con la de una región que supere los 600 euros.

## Referencias bibliográficas

- Alaimo, A. (2017). Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della Legge n.º 33/2017. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 419-452.
- Baldini, M. (18 de enero de 2019). Reddito di cittadinanza: fretta nemica dell'efficacia. Recuperado de <<https://www.lavoce.info/archives/57064/reddito-di-cittadinanza-fretta-nemica-dellefficacia/>> (consultado el 18 de enero de 2019).
- Ballestrero, M. V. (2018). *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*. Texto della lezione tenuta alla *Scuola per la buona politica*, Torino, *Circolo dei lettori*, 1-20. Recuperado de <<http://www.sbptorino.org/images/ballestrero.pdf>> (consultado el 1 de junio de 2018).
- Blasco Lahoz, J. F. y López Gandía, J. (2017). *Curso de Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bozzao, P. (2018). Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele? *Lavoro e Diritto*, 4, 657-675.
- Bronzini, G. (2014). Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitori ed esperienze applicative. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 1-32.
- Buoso, S. (2018). Inclusione sociale, livelli di governo, strumenti d'intervento. *Lavoro e Diritto*, 4, 589-611.
- Ferrante, V. (2016). A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 447-471.
- Monereo Pérez, J. L. (2015). El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 125-288). Murcia: Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. (2018). *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*. Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C. (1999). *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*. Granada: Comares.
- Ranci Ortigosa, E. (2018). *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*. Milano: Francesco Brioschi Editore.
- Ravelli, F. (2018). *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*. Torino: Giappichelli.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2007). La normalización de la renta activa de inserción. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 3, 31-42.
- Standig, G. (2018). *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*. Barcelona: Ediciones Pasado y Presente.
- Suárez Corujo, B. (2018). La tortuosa distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia sociolaboral: a propósito de los programas extraordinarios para desempleados de larga duración. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 4, 397-409.
- Toso, S. (2016). *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Bologna: Il Mulino.
- Treu, T. (2018). Transformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale. *Working Papers Massimo D'Antona*, 371, 1-35.
- Tripodina, C. (2016). Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario. *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1, 732-747.
- Vergari, S. (2018). Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro. *Working Papers Massimo D'Antona*, 351, 1-41.
- Vincieri, M. (2017). Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione. *Lavoro e Diritto*, 2, 301-324.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0