

ALTERNATIVAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE EDAD FRENTE AL DESEMPLEO O AL EMPLEO PRECARIO: ¿PERFECCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS O TRÁNSITO HACIA LA RENTA BÁSICA?*

Helena Ysàs Molinero**
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción: las insuficiencias de la protección por desempleo. –2. Rentas mínimas: aproximación y tendencias. 2.1. Breve referencia al origen y desarrollo de las rentas mínimas en España. 2.2. Caracterización de las prestaciones de renta mínima. –3. La Renta Activa de Inserción. –4. Otras prestaciones de último recurso y desempleados de edad. –5. La nueva renta garantizada de ciudadanía de Cataluña: una renta mínima con algunas innovaciones relevantes. 5.1. Un cambio de rumbo en la filosofía de la norma. 5.2. Características principales: derecho subjetivo, no condicionado y de carácter indefinido. 5.3. La configuración de la (in)compatibilidad de la RGC con el trabajo a tiempo parcial. 5.4. La participación de los promotores en el seguimiento de la prestación. –6. La propuesta sindical de Prestación de Ingresos Mínimos (PIM). –7. Algunas iniciativas de rentas mínimas a nivel local. –8. La renta básica como alternativa. –9. Conclusión.

RESUMEN

El artículo aborda los distintos mecanismos de protección social de último recurso que dan cobertura a los trabajadores de edad en situación de precariedad económica, derivada principalmente del desempleo. De esta forma se estudian las principales características de las rentas mínimas autonómicas, con especial atención a la recientemente aprobada renta garantizada de ciudadanía de Cataluña, que tiene elementos innovadores relevantes. Se presta también atención a propuestas como la propuesta sindical de Prestación de Ingresos Mínimos, sin olvidar otros mecanismos existentes, como la Renta Activa de Inserción o las prestaciones no contributivas de emergencia introducidas con vocación temporal en el momento álgido de crecimiento del desempleo. Se constata la insuficiencia del conjunto de prestaciones mencionadas, tanto desde el punto de vista económico como de cobertura de situaciones de necesidad, pero también la no existencia de medidas específicas para los desempleados de mayor edad. Ante esta realidad se abordan, aunque muy sucintamente, ideas alternativas, como son la idea de la renta básica o la del trabajo garantizado.

*Recibido el 14 de septiembre. Aceptado el 10 de octubre.

Este artículo constituye un resultado del Proyecto de Investigación "El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora"(DER 2013-41638R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

** Profesora Agregada interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ABSTRACT

The paper addresses the different mechanisms of last resort social protection that provide coverage to older workers in situations of economic precariousness, derived mainly from unemployment. The main characteristics of the minimum income schemes provided by Spanish regions are studied, with special attention to the recently approved Catalonia's "citizenship guaranteed income", which has relevant innovative elements. Attention is also given to proposals such as the union proposal for the provision of minimum income, without forgetting other existing mechanisms, such as the Active Insertion Income or the non-contributory emergency benefits introduced with a temporary vocation at the peak of unemployment growth. The insufficiency of the aforementioned set of benefits is verified, both from the economic point of view and as a cover for situations of need, but also the lack of specific measures for the older unemployed. Faced with this reality, alternative ideas are approached, albeit very succinctly, such as the idea of basic income or guaranteed work.

Palabras clave: trabajadores de edad; desempleo; rentas mínimas; renta básica.

Key words: old workers; unemployment; minimum income; basic income

1. INTRODUCCIÓN: LAS INSUFICIENCIAS DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

La insuficiencia de las prestaciones por desempleo para garantizar la subsistencia de las personas que han perdido su puesto de trabajo y no encuentran uno nuevo, y, en especial, de las personas de mayor edad en esta situación está ampliamente documentada y se sostiene de forma contundente a través de los datos disponibles. De forma evidente, la crisis de empleo iniciada en 2008 agravó la situación hasta extremos muy preocupantes y la recuperación experimentada más recientemente no está revirtiendo la situación en términos significativos.

La exposición de algunos datos al respecto es especialmente reveladora. En este sentido, el VII Informe Foessa, de 2014¹, expone cómo el 22,8% de la población entre 45 y 64 años se encontraba en 2013 en situación de exclusión social, frente al 12,9% de 2007; la incidencia relativa de la pobreza pasa del 0,80 al 0,90 entre 2000 y 2012 para los varones de 50 a 64 años y del 0,97 al 1,07 en las mujeres en el mismo período y franja de edad. En cuanto a los datos en relación a la pobreza, un 31% de la población entre 45 y 64 se encontraba en 2016 en riesgo de pobreza o de exclusión social y un 22,1% en situación de pobreza –casi un 1% más que el año anterior– (con porcentajes de carencia material severa muy elevados)². En el caso de la población desempleada, estas cifras se disparan hasta el 48,5% en 2016, cifra que ha ido sostenidamente en aumento desde 2008, año en que se situaba en el 31,3%, y ello fundamentalmente como consecuencia del crecimiento de los desempleados sin cobertura económica³. Debe destacarse que entre 2009 y 2013 el umbral de pobreza (correspondiente al 60% de los ingresos medios de la población) cayó de 8900 a 8100 € para un hogar unipersonal, como consecuencia del empobrecimiento generalizado, por lo que las variaciones ligeras de la tasa de pobreza no reflejan adecuadamente la realidad⁴. De forma generalizada y con especial incidencia en los trabajadores de edad, la principal causa de caer en situación de pobreza es el desempleo de larga duración y de muy larga duración, que ha sufrido un aumento extremadamente fuerte: mientras que en 2008 sólo un 10,7% de los parados acumulaban más de 2 años conse-

¹ FUNDACIÓN FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, 2014.

² Por ejemplo, un 10,1% de la población no puede permitirse mantener el hogar a una temperatura adecuada. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2017.

³ EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK, *7º Informe Arope, El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2008-2016*, 2017.

⁴ FUNDACIÓN 1º DE MAYO, *Informe anual sobre la situación social en España*, 2014.

cutivos de desempleo, esta cifra se multiplica hasta alcanzar el 36,5%⁵ en el tercer trimestre del año 2017⁶. Fácilmente se deducirá que un número elevado de desempleados lo estará desde hace más de 3 e incluso 4 años. Se trata de un dato significativo por cuanto pasados 2 años se habrán agotado las prestaciones contributivas de desempleo y en muchos casos también las no contributivas. Entre los hogares sin ingresos derivados del trabajo o de prestaciones sustitutorias, o entre aquellos que no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos (39,4%) o que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (9,4%), muchos están a cargo de personas que forman parte del colectivo de trabajadores de edad que han perdido el empleo⁷.

Todo ello en un contexto en el que, como recuerda Arriba González de Durana⁸, la parte asistencial del sistema español de protección social no ha llegado a superar nunca el subdesarrollo derivado de la orientación benéfica de la intervención pública ante las necesidades de la población no o escasamente cotizante. No sólo ello sino que a lo largo de la investigación en que se inserta este trabajo se ha constatado cómo las regulaciones de los distintos mecanismos de protección frente al desempleo tienen escasa consideración por el factor edad, cuando no lo desconocen completamente. Dicha conclusión es ampliamente desarrollada por Gala Durán⁹. Sucintamente, debe referirse que en el nivel contributivo de protección por desempleo la edad no tiene ninguna incidencia y es escasa en el nivel asistencial: así existe una cierta protección para los mayores de 45 años (cualificada como simbólica por Gala Durán), que deviene más sustancial para los mayores de 55 años, aunque sensiblemente restringida en los últimos años a través de sucesivas reformas de la regulación de las distintas prestaciones, eliminación de la modalidad especial del subsidio para mayores de 45 años, elevación de la edad de 52 a 55 años para acceder al subsidio sin límite temporal, cómputo de los ingresos por unidad familiar y no ya de forma individual, obligación de acceder a la jubilación a la primera edad posible con la correspondiente pérdida de por vida de cuantía de la pensión¹⁰. Gala Durán describe cómo la edad opera en el nivel asistencial a dos niveles distintos: por una parte, para ampliar la duración del subsidio y, por otra, para acceder a determinados subsidios, pero no siempre los desempleados mayores pueden acceder a alguna prestación y la desprotección alcanza a un gran número de ellos. Entre las muchas deficiencias apuntadas, destaca la escasa duración del subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares y su falta de cotización a efectos de jubilación, tanto si se tienen responsabilidades familiares como si no. Por otra parte, si bien en el caso de la Renta Activa de Inserción los mayores de 45 años son uno de los colectivos potencialmente beneficiarios, en el caso del Programa de Recualificación Profesional (Plan PREPARA) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE), previstos como medida coyuntural ante el agotamiento de las prestaciones de muchos desempleados, la edad no tiene ninguna relevancia. Asimismo, en las normativas autonómicas de rentas mínimas la edad tampoco se contempla en ningún sentido; bien al contrario, como señala Gala Durán, el requisito de tener dificultades de inserción laboral y social añadidas –contemplado como norma general– más bien dificulta el acceso de los trabajadores de mayor edad a dichas prestaciones.

A las dificultades económicas de muchos desempleados mayores sin posibilidad de acceso a prestaciones una vez agotada la prestación contributiva de desempleo o agotadas éstas a su

⁵ Porcentaje que alcanzó el 44,8% de los parados en el 2º semestre de 2015.

⁶ Encuesta de Población Activa, 3er trimestre de 2017.

⁷ INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2016.

⁸ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., “La “última red” de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto del sur de Europa” en CARDONA RUBERT, M.B. (coord.): *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, Albacete, 2009.

⁹ GALA DURÁN, C., *Análisis crítico de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad como vía de transición hacia la jubilación*, Comunicación presentada al XIII Congreso de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, mayo de 2015.

¹⁰ GARCÍA ROMERO, M.B., “Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 68, 2014.

vez, o por la insuficiencia de las mismas, habrá que añadir la importante merma que dicha situación supondrá en un futuro próximo para su pensión de jubilación, puesto que, tanto si no reciben ninguna prestación económica como en caso de recibir determinadas prestaciones asistenciales, no estarán cotizando por la contingencia de jubilación.

Todo ello evidencia la vulnerabilidad económica presente y futura de un numeroso colectivo de personas como consecuencia de la falta de empleo.

Y es que, como señala García Romero¹¹, la configuración actual del sistema de protección contributiva pero también asistencial frente al desempleo, “reproduce un importante mecanismo de exclusión”, puesto que deja al margen del sistema a quines están en una situación de vulnerabilidad económica particularmente acentuada. Es cierto que los trabajadores desempleados de mayor edad no se encontrarán generalmente en el grupo de personas desprotegidas como consecuencia de la falta de inclusión previa en el sistema contributivo. Sin embargo, esta desprotección también se extiende de forma muy intensa hacia los desempleados de larga duración, en particular aquellos que hayan agotado las prestaciones contributivas y también las asistenciales, que, aunque ofrecen una mayor intensidad de protección a los trabajadores mayores de una determinada edad –45 años y más intensamente 55 años– esta protección es en muchos casos limitada temporalmente.

Por otra parte dicha protección se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos estrictos que pueden fácilmente no cumplirse y no por ello no necesitan los excluidos de protección de la misma. En este sentido, debe subrayarse que no sólo el cúmulo de requisitos sino también la interpretación llevada a cabo por la Administración son en muchos casos fuente de desprotección. Así lo señala García Romero¹², quien apunta a las instrucciones dadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que habría dado instrucciones para que no se reconociera la prestación asistencial de desempleo en su modalidad para mayores de 55 años a los solicitantes que hubieran cumplido los 61 años en aquellos casos en que el certificado del INSS no permitiera determinar a qué edad tiene aquella persona derecho a acceder a la pensión contributiva de jubilación, dejando sin protección a quienes a los 61 años no pudieran acceder a dicha prestación.

En definitiva, aunque las personas de más edad no se encontrarán generalmente entre quienes nunca han cotizado a la Seguridad Social o lo han hecho insuficientemente –colectivo intensamente desprotegido–, no es menos cierto que el agotamiento de prestaciones y subsidios y el no poder acceder a ellos por falta de cumplimiento de algunos requisitos son circunstancias que derivan en severas situaciones de precariedad económica y pobreza –en la mayoría de casos sobrevenida– para muchos trabajadores que pierden su empleo en un momento de sus vidas en que precisamente el factor edad les supondrá una dificultad adicional para encontrar un nuevo empleo. A ello deberemos añadir que precisamente en razón de las franjas de edad en cuestión se tratará en muchas ocasiones de personas con importantes cargas familiares, lo que sin duda contribuye a agravar las situaciones de precariedad económica.

Pero la insuficiencia de ingresos no se circunscribe a las personas desempleadas sino que en los últimos años el fenómeno de los trabajadores pobres ha crecido de forma muy notable, también entre los trabajadores de edad. Un 13,1% de los trabajadores españoles se encontraban en riesgo de pobreza en 2015¹³, sólo por detrás de Grecia y Rumanía en la UE-28 o 14,8% según datos de la Fundación Foessa¹⁴. Estamos viviendo una etapa de recuperación caracterizada por la precarización del empleo, uno de cuyos factores esenciales es el trabajo a tiempo parcial involuntario, es decir, el trabajo a tiempo parcial de quienes desearían trabajar a tiempo

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Eurostat, 2016.

¹⁴ FUNDACIÓN FOESSA, 2016.

completo, y en ocasiones con jornadas muy reducidas. El colectivo de trabajadores de mayor edad no sólo no es ajeno al fenómeno del empleo precario —“la desestabilización de los estables”, en palabras de R. Castel¹⁵ ya en 1992—, sino que dicha precarización se percibe si cabe con mayor intensidad en relación al colectivo de jóvenes, que ya la venían sufriendo muy extensamente desde antes del inicio de la crisis en 2008. El creciente fenómeno de los trabajadores pobres interpela también los sistemas existentes de garantías de ingresos, que en líneas generales siguen desconociendo esta realidad.

2. RENTAS MÍNIMAS: APROXIMACIÓN Y TENDENCIAS

2.1. Breve referencia al origen y desarrollo de las rentas mínimas en España

Es sobradamente conocido que las rentas mínimas se configuran como prestaciones económicas de último recurso —tercer nivel de protección por desempleo, complementario del asistencial en palabras de López Gandía¹⁶— con un doble objetivo: la protección económica de las familias con escasez de recursos y la inserción social o laboral de personas apartadas del mercado de trabajo. En este sentido se caracterizan por ser prestaciones cuya vertiente económica —de cuantía en general notablemente modesta— queda condicionada a que el beneficiario realice determinadas acciones para situarse en mejor situación de cara a conseguir un empleo. Debe notarse que si bien la falta persistente de recursos puede desembocar en situaciones de exclusión social, puesto que es un obstáculo a la plena participación de los individuos en la sociedad, no es menos cierto que la falta de recursos no comporta necesariamente estar inmerso en una situación de marginalidad, por lo que, ya de entrada, se trata de prestaciones poco adaptadas a una parte de sus potenciales beneficiarios.

En España la vertiente asistencial de la protección social se construye tardíamente a finales de la década de los 80 y durante los 90, con la puesta en marcha del sistema de pensiones no contributivas (1990) y de las rentas mínimas de inserción, en este último caso por parte de las Comunidades Autónomas —que han diseñado, financiado y gestionado íntegramente los programas, con la única excepción de aspectos de gestión en ocasiones compartidos con la Administración local¹⁷—, siendo pionero el País Vasco, que siguió los pasos de Francia, considerada referente europeo en la implantación de una prestación de dicha naturaleza¹⁸. Se trata de prestaciones de carácter asistencial, que no forman parte del ámbito de la Seguridad Social. Aunque el debate doctrinal sobre la cuestión competencial ha sido recurrente¹⁹, la mayoría de autores se han inclinado por entender que las RMI podían ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas en virtud de la competencia en asistencia social atribuida por el artículo 148.1.20 CE, lo que no impediría sin embargo al legislador estatal realizar una política de asistencia social

¹⁵ Quien hace referencia también y como consecuencia de la precarización a la “desestructuración de los ciclos vitales normalmente secuenciados. CASTEL, R. (1992): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso” (resumen), *Justice Sociale et Inégalité, Esprit*, París (trad. Archipiélago núm. 21, Barcelona, 1995).

¹⁶ LÓPEZ GANDÍA, J., “Las prestaciones por desempleo y las rentas de inserción” en CARDONA RUBERT, M. B. (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, Albacete, 2009.

¹⁷ TORREJÓN VELARDIEZ, M., “Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial” en CARDONA RUBERT, M.B. (coord.): *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*. Bomarzo, Albacete, 2009.

¹⁸ Para una comparación detallada de las rentas mínimas autonómicas y de las de otros países europeos vid. MARTÍNEZ TORRES, M., “Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada”. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005.

¹⁹ Vid., por ejemplo, PÉREZ AMORÓS, F., “La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?”, *Documentación Social*, núm. 79, 1990; LÓPEZ LÓPEZ, J., “Ingresos mínimos y organización territorial”, *Documentación Social*, núm. 78, 1990; LÓPEZ LÓPEZ, J., “El artículo 149.1.17 CE como título de legitimación competencial para las CCAA en materia de renta mínima”, *REDT*, núm 48, 1991.

en el marco del sistema de Seguridad Social²⁰, que el artículo 41 CE configura ampliamente como un régimen que debe garantizar “la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”. No son pocas las voces que abogan por proceder a una cierta homogeneización del sistema de rentas mínimas con el fin de superar la gran diversidad de regulaciones y grados de protección derivada de la configuración autonómica de las mismas, si bien, como acertadamente señala López Gandía, “las Comunidades Autónomas no habrían venido a “desarmonizar” algo que no existía previamente sino a suplir las carencias del Estado”²¹, por lo que rechaza la crítica vertida en ocasiones hacia ellas por vulnerar el principio de igualdad y de solidaridad. En el mismo sentido apunta Sanzo González²², para quien las rentas mínimas autonómicas vinieron a reducir un importante hueco de protección dejado por el Estado quien, por otra parte, no habría intentado en ningún momento consensuar principios compartidos para configurar un sistema conjunto. A ello se suma la ausencia de contribución financiera directa por parte de la Administración General del Estado a las rentas mínimas autonómicas, en lo que el autor cualifica como “distante percepción” desde el Estado hacia estas últimas, manifestada también, según el autor, en la incompatibilidad entre los subsidios de desempleo como el PRODI o el PAE y las rentas mínimas autonómicas, así como en la introducción de la renta activa de inserción.

Desde el punto de vista de su regulación, ésta se produjo muchas veces en un primer momento a través de normas reglamentarias, lo que fue criticado por algunos autores²³, circunstancia que se fue revirtiendo hasta día de hoy, en el que la práctica totalidad de Comunidades Autónomas regulan su prestación de renta mínima a través de una norma con rango de Ley. Y no son pocas las Comunidades que incluso han introducido el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a percibir una renta mínima a quienes se encuentren en estado de necesidad en sus respectivos Estatutos de Autonomía, a través de la hornada de normas estatutarias aprobadas entre 2006 y 2007 (es el caso de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, o la Comunidad Valenciana²⁴) o bien una atribución expresa de competencia en la materia, sin

²⁰ ROJO TORRECILLA, E., “La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias”. *Temas Laborales*, núm. 17, 1991.

²¹ LÓPEZ GANDÍA, J., *op. cit.*, pp. 241.

²² SANZO GONZÁLEZ, L. (2016): “La política de garantía de ingresos en España”. www.lleiengel.cat (fecha de consulta 17-10-2017).

²³ ESTABAN LEGARRETA, R., “Políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza” en CABEZA PEREIRO, J. Y CARDONA RUBERT, B., (Dir), *Políticas Sociolaborales*, Civitas, Madrid, 2014.

²⁴ En el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía se recoge el derecho a “una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece que “Los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía. El ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de esta prestación. Los poderes públicos promoverán la integración social de estas personas en situación de exclusión”. En el caso de Cataluña, el Estatuto de Autonomía establece que “Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen”. Finalmente, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana recoge el derecho en los términos siguientes: “Con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley”. En el resto de estatutos mencionados se recoge de forma más sucinta el derecho de los ciudadanos a acceder a una renta garantizada. A pesar de los matices que se pueden apreciar en la redacción de los respectivos artículos (en algunos casos se habla de pobreza, en otros de exclusión social y en algunos de ambos para referirse a las situaciones que darán derecho a obtener la prestación, lo cierto es que no parece que el objetivo de los legisladores estatutarios sea predeterminar los colectivos potencialmente beneficiarios de las prestaciones, aunque éste podría ser el efecto de una interpretación literal de las normas, especialmente, de aquellos textos que se refieren como colectivo beneficiario exclusivamente a las personas en situación de exclusión social, lo que podría dejar sin acceso a la prestación a todos aquellos que se encuentren sin ingresos o con muy bajos ingresos pero sin que su situación económica revierta en exclusión social.

que el redactado de la norma implique el reconocimiento de un derecho ciudadano (por ejemplo, en el caso de Extramadura el Estatuto reformado en 2011 se limita a atribuir a la Comunidad Autónoma competente en “prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social”).

Es muy importante destacar el carácter condicionado de las rentas mínimas de inserción para evitar confusiones conceptuales que con frecuencia se dan respecto a la idea de la renta básica mientras que, en realidad, poco tienen que ver una con otra.

2.2. Caracterización de las prestaciones de renta mínima

En este punto conviene destacar, siquiera brevemente, las características esenciales de las rentas mínimas²⁵:

-Históricamente no se han configurado como derechos, sino que con frecuencia se han condicionado a la disponibilidad presupuestaria y su aplicación se ha caracterizado por una notable discrecionalidad²⁶, aunque progresivamente cada vez han sido más las comunidades autónomas que las garantizan con independencia de la disponibilidad presupuestaria.

-Los solicitantes deberán demostrar la carencia de ingresos (prestaciones denominadas *means-tested*).

-No son prestaciones incondicionales. Muy al contrario, se condicionan al compromiso del beneficiario de llevar a cabo una serie de acciones encaminadas a su inserción social y/o laboral, concretadas en un convenio individual confeccionado de acuerdo con los servicios sociales competentes y en función de las características y las necesidades del beneficiario, pudiendo consistir en actividades para adquirir autonomía personal, de deshabitación de tóxicos, formación básica o perfeccionamiento de la formación profesional, entre otras. Carrizosa Prieto²⁷ observa que las prestaciones y servicios de inserción ofrecidos no responden mayoritariamente a un orden sistemático y predefinido de lo que deba entenderse por un proceso de inserción, pero sin embargo se engloban en “el esfuerzo progresivo y creciente de una orientación hacia la activación de la lucha contra la pobreza y la exclusión”²⁸, que, como señala la autora, “tiene un marcado carácter discursivo y legitimador frente a las críticas que señalan la capacidad de las prestaciones asistenciales de generar desincentivos y dependencias”.

-Se trata en general de prestaciones diferenciales o complementarias; es decir, la Administración competente fija la prestación que recibirá cada beneficiario restando los ingresos que éste tenga de la cuantía fijada a alcanzar.

-Las cuantías fijadas por las Comunidades Autónomas son generalmente reducidas²⁹, entre 300 € en Murcia y 472 € en Canarias para un titular sin familiares a cargo, con las excepciones de Navarra (548,41 €) y del País Vasco (665,9 €), a las que se añade desde septiembre de 2017 Cataluña (564€, que aumentan progresivamente hasta 664 € en abril de 2020). Las cuantías son igualmente dispares en caso de titulares con familiares a cargo (en el caso de 3 fami-

²⁵ IGLESIAS FERNÁNDEZ, J., MUÑOZ RODRÍGUEZ, D. y SÁEZ BAYONA, M., “De las rentas mínimas a las rentas básicas de las iguales y mucho más”. *Revista Tsnova*, 2010.

²⁶ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., “Las Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, 2009.

²⁷ CARRIZOSA PRIETO, E., “Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español”, *Nueva REDT*, núm. 192, 2016.

²⁸ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., “La “última red”...*op. cit.*, p. 108.

²⁹ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, “El sistema público de servicios sociales: informe de rentas mínimas de inserción”. Año 2014.

liares a cargo 420 € en Ceuta y alrededor de los 650 € en la mayoría de las CCAA, también con las excepciones de Navarra (962 €), País Vasco (945 €) y recientemente Cataluña (1071 € en 2017 y 1208 € en abril de 2020). Es en este sentido que se ha descrito a las rentas mínimas como un mecanismo de protección de baja intensidad³⁰, cuya cuantía se aproxima al umbral de pobreza severa³¹.

-No son prestaciones estrictamente individuales sino que el beneficiario es una unidad familiar o de convivencia (carácter familiarista de la prestación, en palabras de Lalaguna Holzwarth³²).

-En general se fija una edad mínima para ser beneficiario superior a la mayoría de edad, en la mayor parte de los casos 25 años. Además, la mayoría de los beneficiarios se encuentra en edades comprendidas entre los 25 y los 45 años, por lo que los desempleados mayores no son un colectivo que se beneficie especialmente de esta prestación³³.

-En la mayoría de los casos requieren un tiempo mínimo de empadronamiento en la Comunidad Autónoma que otorgará la ayuda de entre 2 y 3 años.

-Y, finalmente, son en la mayoría de los casos prestaciones temporales y, en ocasiones, de duración muy breve (6 meses), aunque lo más habitual es que se puedan percibir durante un período de tiempo que oscila entre los 12 y los 24 meses. Únicamente en cuatro comunidades autónomas las prestaciones se perciben sin límite temporal, durante todo el tiempo en que se cumplan los requisitos de acceso.

En definitiva, lejos de atender a los criterios de universalidad y suficiencia reclamados por algunos autores³⁴, las RMI son mecanismos de protección de escasa cuantía económica y fuerte condicionalidad. No es pues de extrañar que sean numerosas las críticas que han recibido los dispositivos de rentas mínimas desde su instauración hasta nuestros días³⁵. Sintéticamente, se pueden reducir a aquellas relacionadas con su alto coste de gestión y a las que ponen el énfasis en su coste social. Y es que la condicionalidad al cumplimiento de requisitos de acceso, especialmente en lo que se refiere a los límites de ingresos y al cálculo de la prestación en función de los mismos implica necesariamente que se haya de destinar un volumen no menospreciable de personal al control –control que deberá ser periódico, puesto que los ingresos de los beneficiarios pueden ser fluctuantes–, lo que se traduce en un coste económico necesariamente elevado, especialmente teniendo en cuenta la reducida cuantía de la prestación en sí misma. Esta necesidad de control se traduce también en un importante coste social desde el momento en que no se amplían las plantillas de trabajadores sociales para realizar dichas tareas sino que los trabajadores sociales al servicio de las Administraciones Públicas deben dedicar una porción destacada de su tiempo de trabajo a las tareas mencionadas en detrimento de otras actuaciones

³⁰ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.: “Las Rentas Mínimas...”, *op. cit.*

³¹ DE LA CAL, M. L., “La garantía de rentas mínimas en el Estado español. Especial referencia al caso de la RGI Vasca”, *Trabajo. Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, núm. 30, 2014.

³² LALAGUNA HOLZWARTH, E., “Titulares de las rentas mínimas de inserción: perfil de sus beneficiarios y requisitos para su concesión” en CARDONA RUBERT, M. B. (coord.): *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*. Bomarzo, Albacete, 2009.

³³ Lalaguna Holzwarth (*op. cit.*) apunta a otras de las principales características de los beneficiarios:

- las familias tienden a ser priorizadas frente a las personas solas, especialmente si tienen hijos menores a cargo.
- los beneficiarios hombres al frente de familias son más numerosos que las beneficiarias mujeres en la misma situación. Ello se atribuye en parte a que la mayoría de los puestos de trabajo adscritos a los programas de inserción laboral estaban orientados al sexo masculino.
- la mayoría de los beneficiarios son desempleados (unos 7 de cada 10), mientras que el resto participan en empleos precarios e irregulares.

³⁴ LALAGUNA HOLZWARTH, E., *op. cit.*

³⁵ *Id.*, como ejemplo de crítica temprana IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. (1992): “Renta mínima de inserción: un caso de beneficiencia pública”, *Cuadernos de Economía*, vol. 20.

con mayor impacto en la vida de los usuarios de los servicios sociales. Otra crítica frecuentemente vertida hacia los dispositivos de RMI es la estigmatización social sufrida por quines deben acudir a ella, en una doble vertiente: por un lado, por ser beneficiario de una prestación de último recurso a la que es generalmente conocido que sólo pueden acceder personas con insuficiencia grave de ingresos y en riesgo o situación de exclusión social; por otro lado la estigmatización procede también de la obligación de probar dicha escasez de ingresos, no sólo a nivel personal sino de la unidad familiar y no sólo en el momento de solicitar la prestación sino de forma continuada en el tiempo.

Se mencionaba unas líneas más arriba el papel de los trabajadores sociales en la gestión de las RMI. Efectivamente, ellos ejercen un “poder” sobre los beneficiarios, puesto que les corresponde acordar los programas individualizados de reinserción y controlar su cumplimiento, una tarea que incomoda a muchos por su rol de controlador a la vez que por tener que exigir un grado importante de compromiso por parte del beneficiario a cambio de una prestación económica más bien exigua³⁶. Al mismo tiempo, se ha denunciado una cierta discrecionalidad en la resolución de peticiones, como consecuencia de la diversidad de criterios a tener en cuenta en la elección de los beneficiarios, como la edad, el grado de empleabilidad del “titular”, la cualificación o falta de ella, la disposición para el trabajo, las cargas familiares o el tipo de problemáticas que sufre la familia en cuestión, así como que las probabilidades de éxito de la inserción perjudique la elección de los hogares más deconstruidos³⁷.

Hay que destacar que en los primeros años de la crisis algunas comunidades autónomas introdujeron modificaciones en la regulación de sus mecanismos de renta mínima, en general notablemente regresivas en distintos aspectos y que han tenido como efecto la reducción de la capacidad de protección tanto desde una perspectiva cualitativa como cuantitativa³⁸. En este sentido, señala el Informe de la Fundación 1º de Mayo que el número de perceptores de rentas mínimas disminuyó en 6.600 personas en el año 2012, justo cuando la tasa de pobreza alcanzó su cota más elevada. Ejemplo de esta tendencia restrictiva es la reforma de la RMI catalana de 2011, operada a través de la Ley 7/2011, de 27 de julio, sobre medidas fiscales y financieras, que recorta el importe y la duración de las prestaciones, y dificulta tanto el acceso como la permanencia en la percepción de las mismas³⁹, a la vez que en un primer momento se produjo una evidente dilación en la tramitación de los expedientes con la finalidad de ahorro en el pago de las prestaciones. Tan grave es esto último como, tal como señalan Ballester y Garriga, la expulsión de los perfiles laborales del acceso a las mismas. Dicha expulsión se debió a que la ley exigía para poder ser beneficiario de una RMI tener una problemática adicional a la situación de desempleo. De esta forma el desempleo no generaría por sí mismo situaciones de exclusión social sino que éstas para producirse requerirían de alguna dificultad añadida. Como se ha señalado anteriormente, esta limitación afectará especialmente a los trabajadores de edad en situación de desempleo, puesto que en la mayoría de los casos no estarán afectados por dificultades añadidas.

Así es como, cuando más falta hacía, en plena emergencia social y en un contexto de incremento veloz de la pobreza, por medio de esta medida y de otras –todas ellas encaminadas a reducir el número de potenciales beneficiarios o las cuantías a percibir por éstos⁴⁰– se rebaja el

³⁶ MARTÍN GINER, A., “La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 20, 2007. La autora, trabajadora social, se expresa en los siguientes términos: “cómo podemos pedirle a alguien que cubra sus necesidades básicas con una prestación económica que no llega ni para pagar el alquiler, a la vez que ganarnos su confianza para llegar a una relación de vínculo que sea la base sobre la que establecer el proceso de integración de la persona”.

³⁷ LALAGUNA HOLZWARH, E., *op. cit.*

³⁸ FUNDACIÓN 1º DE MAYO, *op. cit.*

³⁹ BALLESTER, R. y GARRIGA, A., “De la reforma de la renta mínima de inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿un cambio de paradigma?”, *Revista de Economía Crítica*, núm. 20, 2015.

⁴⁰ Ampliación del tiempo que se toma como referencia para el cálculo de los ingresos de la unidad familiar, no actualización de la prestación con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de la misma, eliminación de ayudas

nivel de protección de un dispositivo de lucha contra la pobreza que ya era de mínimos y para ofrecer una protección testimonial y, por ello, altamente inadecuada para hacer frente a las necesidades económicas de los colectivos más vulnerables, pero también a las propias necesidades de inserción, ya que, además, entre 2012 y 2014 se retiró el programa de itinerarios de inserción laboral. Además, la RMI deja de poder ser considerada como un derecho de los ciudadanos que cumplan los requisitos fijados por la ley para su obtención, puesto que se limita la partida presupuestaria destinada al pago del subsidio. Las deficiencias del dispositivo son evidenciadas incluso a través de las actuaciones del Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo), quien denuncia las demoras en el pago de prestaciones, la falta de motivación de las resoluciones, la omisión del trámite de audiencia previa cuando la Administración tiene en cuenta datos no aportados por el interesado o bien no comunicar al interesado la falta de documentación⁴¹.

En este sentido, es muy significativa la evolución del número de beneficiarios de la RMI catalana, que pasaron de 13.708 en 2008 a 30.284 en 2010 para experimentar una brusca caída en los años posteriores como consecuencia de la mencionada reforma (23.123 en 2012)⁴².

A pesar de las disparidades existentes en la regulación de las rentas mínimas en las distintas comunidades autónomas, podemos afirmar que éstas se conciben, en definitiva, como prestaciones de carácter residual para ofrecer una protección de último recurso a población con dificultades severas de inserción laboral, acompañadas de carencias económicas, siendo dicha prestación incompatible con cualquier otro ingreso⁴³. Sin embargo, la limitación temporal y la escasa cuantía económica son los dos elementos que condicionan, de forma más determinante, el papel que dichas prestaciones pueden llegar a desarrollar como instrumentos de garantía de recursos.

3. LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

La Renta Activa de Inserción (RAI) es también una prestación de último recurso, en este caso de carácter estatal, regulada por el RD 1369/2006, de 24 de noviembre⁴⁴. Los mayores de 45 años –desempleados o emigrantes retornados– son el principal colectivo al que se destina la norma (en términos numéricos; también son destinatarias las víctimas de violencia de género y las personas con una discapacidad igual o superior al 33%). Sin embargo, como ocurre con las rentas mínimas, se trata de una prestación con una cobertura muy limitada, tanto desde el punto de vista de la cuantía (el 80% del IPREM o 426 €) como de la duración (11 meses como máximo por tres veces, con un período mínimo de un año entre cada uno de los tres períodos). Adicionalmente, en opinión de López Gandía⁴⁵, el Estado no tenía por qué crear una prestación de esta naturaleza cuando en su mano estaba ampliar la cobertura del nivel asistencial de la prestación por desempleo, por ejemplo mediante la prolongación de la prestación en el caso de los trabajadores de edad, teniendo en cuenta que la lógica de la activación y de las obligaciones de inserción ya se habían incorporado a la prestación asistencial.

Como ocurría con algunas RMI autonómicas, la RAI también sufrió notables recortes cuando más necesaria resultaba una prestación de estas características. Así es como el RD-ley 20/2012,

complementarias para la inserción laboral, cómputo de los ingresos de los hijos menores de 30 años, cómputo de los ingresos obtenidos por inserción laboral en los primeros meses (anteriormente no se computaban), ampliación del plazo de la Administración para resolver los expedientes, el silencio administrativo positivo pasa a ser negativo.

⁴¹ SÍNDIC DE GREUGES, "Informe al Parlament 2015", 2016. www.sindic.cat (consultado el 9-5-2017).

⁴² BALLESTER, R. y GARRIGA, A., *op. cit.*

⁴³ LALAGUNA HOLZWARTH, E., *op. cit.*

⁴⁴ Para un estudio de conjunto sobre la RAI vid. ESTEBAN LEGARRETA, R., *La Renta Activa de Inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

⁴⁵ LÓPEZ GANDÍA, J., *op. cit.*

de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, expulsa de entre los posibles beneficiarios de la medida a aquellos que no hayan podido acceder anteriormente a una prestación por desempleo de nivel contributivo o asistencial, mientras que hasta entonces no se vinculaba el acceso a la RAI a la pérdida de un empleo previo. De esta manera quedan desprotegidas personas en situaciones de grave vulnerabilidad a la vez que se incorporan a la RAI beneficiarios que lo son por sustitución de otras prestaciones a las que, a su vez, no pueden acceder. Así lo pone de manifiesto Selma Penalva⁴⁶, quien acertadamente subraya que la combinación del incremento de la edad de acceso a la jubilación junto con las elevadísimas cifras de desempleo da como resultado inevitable un incremento de los mayores de 45 años que han agotado las prestaciones por desempleo y no pueden acceder a la pensión de jubilación. Con ello, a pesar del aumento del número de beneficiarios de la RAI, el Estado ahorra importantes cantidades de dinero al desplazar a estas personas hacia una prestación de escasa cuantía y duración limitada, a la vez que desvirtúa el carácter de “auténtico nivel no contributivo por desempleo del sistema de Seguridad Social”⁴⁷, siendo precisamente la ausencia de todo requisito de cotización previa el elemento que el autor identifica como el más llamativo de la prestación. De esta manera desaparece en su totalidad el reclamo al que Esteban Legarreta hace referencia como potenciador del acceso de ciudadanos inactivos a programas de retorno o acceso a la actividad sometidos a seguimiento estrecho con mayores prestaciones a efectos de conseguir la inserción a cambio de un menor atractivo económico en comparación con algunas RMI autonómicas. En este sentido insiste Esteban Legarreta⁴⁸ que la RAI gira en torno a la inserción de sus beneficiarios, opinión de la que discrepa Carrizosa Prieto⁴⁹, para quien la prestación se dirige más a combatir situaciones de pobreza que a la inclusión laboral, aunque lo cierto es que difícilmente estas situaciones se podrán combatir con eficacia en las condiciones ofrecidas por la prestación.

4. OTRAS PRESTACIONES DE ÚLTIMO RECURSO Y DESEMPLEADOS DE EDAD

Por su parte, programas temporales como el Plan PREPARA –creado en 2011 y posteriormente prorrogado indefinidamente hasta que la tasa de desempleo bajara del 20%, aunque posteriormente se ha seguido prorrogando (de momento hasta abril de 2018)– o el PAE también incluyen obligaciones para los beneficiarios en términos de seguimiento de actuaciones para mejorar su empleabilidad e inserción profesional. Sin embargo, se trata de programas dirigidos a prolongar una cierta protección económica para personas que hayan agotado recientemente las prestaciones por desempleo, por lo que la protección que ofrecen es muy limitada. Debe señalarse que en ambos casos se trata de programas surgidos de un acuerdo con los interlocutores sociales.

Como bien recuerda Carrizosa Prieto⁵⁰, las prestaciones de último recurso tienen un triple objetivo: luchar contra la pobreza, contra el desempleo y contra la exclusión social. Como ya se ha comentado, es cierto que con frecuencia las tres circunstancias se acumulan, pero ello no es necesariamente así; y, sin embargo, para poder ser beneficiario de algunas de estas prestaciones se exige el cumplimiento de requisitos que no concurrirán, por ejemplo, en personas en situación de desempleo pero sin estar inmersos en un proceso de exclusión y, en algunos casos de personas con una evidente falta de recursos pero que en ocasiones no alcanzará a los criterios fijados para ser considerados en situación de pobreza, lo que deja sin protección amplios

⁴⁶ SELMA PENALVA, A., “La función social de la Renta Activa de Inserción en el Siglo XXI”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Número Monográfico: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia, 2014.

⁴⁷ ESTEBAN LEGARRETA, R., “La Renta Activa de Inserción: una perspectiva desde el empleo”, en CARDONA RUBERT, M.B. (coord.): *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, Albacete, 2009.

⁴⁸ ESTEBAN LEGARRETA, R., *op. cit.*

⁴⁹ CARRIZOSA PRIETO, E., *op. cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

colectivos que de forma indudable necesitan de ella. En esta cuestión incide Pérez Eransus, quien se refiere “al debate relativo al tratamiento de los *pobres válidos*”, entre los que se cuentan muchos desempleados de edad. Sin embargo, la autora apunta acertadamente a la necesidad de “comprobar si las políticas activas suponen un avance en el tratamiento de la pobreza y la exclusión o si están introduciendo cierto riesgo en la protección social al sustituir mecanismos de protección económica por programas de activación basados en la inserción laboral”⁵¹.

La crisis de empleo, especialmente aguda entre los años 2009 y 2013, obligó al Gobierno –bajo la presión de los sindicatos– a crear nuevas prestaciones para hacer frente a la situación de paro persistente y, en consecuencia, de desprotección económica sufrida por muchos trabajadores. Así, los programas PRODI (Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción), en vigor desde el año 2009 con sucesivas prórrogas o los ya mencionados PREPARA (desde 2011) y PAE. Todos ellos con cuantías de entre 400 y 450 euros mensuales y con una duración máxima de 6 meses, características que por sí mismas dan cuenta del alcance limitado de dichos programas como mecanismos para paliar situaciones de carencia o escasez de rentas. Los requisitos para acceder a dichos programas (en general, ser parado de larga duración y/o tener responsabilidades familiares) propician que buena parte de sus beneficiarios sean desemplados mayores. Aunque, como ya se ha indicado respecto a otras prestaciones, la concreción de los requisitos de acceso deja fuera del ámbito de cobertura de tales programas a un buen número de potenciales beneficiarios.

5. LA NUEVA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE CATALUÑA: UNA RENTA MÍNIMA CON ALGUNAS INNOVACIONES RELEVANTES

5.1 Un cambio de rumbo en la filosofía de la norma

Una de las iniciativas más interesantes que se han desarrollado en los últimos años en la esfera de las rentas de último recurso es la aprobación (no sin grandes dificultades) de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) de Cataluña, a través de la Ley 14/2017, de 20 de julio. La RGC es el resultado de una iniciativa legislativa popular (ILP) impulsada por un grupo de personas que en 2011 se constituyeron como Comisión Promotora con el apoyo de 73 entidades, entre las que se cuentan sindicatos, partidos políticos, asociaciones vecinales, colegios profesionales y entidades sociales muy diversas. Los promotores de la ILP recogieron más de 120.000 firmas pero hasta 6 años más tarde no se alcanzó el acuerdo con el Gobierno catalán para llevar el proyecto de ley al Parlamento. De hecho, la RGC es un mandato del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, que en su artículo 24.3 establece que “las personas o familias que se encuentren en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”. Ya desde 2003 el sindicato CC.OO venía reivindicando una propuesta de RGC para luchar contra la pobreza⁵², bajo la premisa de que los poderes públicos deben garantizar a todos los ciudadanos los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades indispensables, de tal forma que, en ausencia de rentas propias o de pensiones públicas contributivas o no contributivas, que no permitan alcanzar dichos mínimos, debe intervenir una renta mínima garantizada, de forma subsidiaria y complementaria y en tanto que derecho subjetivo ciudadano.

El acuerdo de 15 de mayo de 2017 entre las entidades promotoras y el Gobierno catalán y, consecuentemente, la Ley 14/2017, define la RGC como una prestación económica de carácter periódico que se configura como un derecho subjetivo, no condicionado a disponibilidad presupuestaria⁵³. De hecho, de la lectura del Preámbulo de la Ley se extrae inequívocamente que su

⁵¹ PÉREZ ERANSUS, B., “Rentas mínimas y activación” en CARDONA RUBERT, M.B. (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, Albacete, 2009, p. 120.

⁵² Propuesta de CC.OO. de Cataluña de Renta Garantizada de Ciudadanía, 25 de junio de 2003.

⁵³ Y que no forma parte del sistema de Seguridad Social, tal como expone la DA 1ª de la Ley 14/2017.

planteamiento es sustancialmente distinto al de su predecesora Ley 10/1997, de 3 de julio, reguladora de la renta mínima de inserción. En ésta se definía la prestación como una “acción de solidaridad” hacia los ciudadanos y ciudadanas con graves dificultades económicas y sociales. De hecho, el Preámbulo comenzaba con una referencia a “los problemas de pobreza y marginación” determinados por múltiples factores conducentes a “una ruptura del equilibrio personal y familiar”. Asimismo, se configuraba la renta mínima de inserción como “un conjunto de instrumentos encaminados a la inserción social y, siempre que sea posible, a la inserción laboral, mediante unas contraprestaciones que las personas beneficiarias se comprometen a llevar a cabo a cambio de recibir las distintas actuaciones y prestaciones”. Con un planteamiento e incluso un uso muy distinto del lenguaje, el Preámbulo de la Ley 14/2017 incardina la prestación de RGC en una serie de principios entre los que destacan el principio de equidad, entendido como respuesta a las situaciones de necesidad desde una vertiente de redistribución de recursos y de discriminación positiva; el principio de empoderamiento y autonomía de las personas en la sociedad, orientando la RGC como un conjunto de prestaciones económicas y de servicios que fortalezcan a los beneficiarios y les permitan salir de las situaciones de pobreza y de necesidad; también el principio de solidaridad desde el punto de vista de entender que la prestación constituye una manifestación de solidaridad y de justicia social. Dichos principios se complementan con otros como el de responsabilidad pública en la atención al ciudadano, el principio de estabilidad, manteniéndose la prestación siempre que persista la situación que la haya originado, así como el principio de participación de los interesados, garantizando su intervención en la programación y desarrollo de los itinerarios diseñados para lograr su integración⁵⁴.

La RGC aporta como innovación relevante un carácter mixto en cuanto a la condicionalidad, aunque el diseño de la prestación otorga un peso mucho mayor a la no condicionalidad mediante la estructuración de la renta en dos tramos. Un primer tramo se corresponde con una prestación que se define como de carácter garantizado, no condicionada y solo sujeta a los requisitos establecidos por la ley, destinada a las personas y a las unidades familiares que no dispongan de unos ingresos que les permitan alcanzar los mínimos de una vida digna. El segundo tramo, en cambio, denominado “prestación complementaria de activación y de inserción”, se concibe como una prestación condicionada al compromiso de elaborar y seguir un plan de inclusión social o de inserción laboral, con la finalidad de superar las condiciones que han llevado al beneficiario a necesitar la prestación. Dicha prestación tiene carácter temporal, es evaluable periódicamente de forma individualizada y, en virtud del artículo 3 de la Ley 14/2017, queda ligada a la voluntad explícita de los beneficiarios de llevar a cabo las actividades de su plan de trabajo.

El importe de la prestación es sustancialmente superior a la de la mayoría de prestaciones de renta mínima, incluida la anterior renta de inserción catalana: entre 664€ para una sola persona -cantidad que se corresponde con el Índice de Renta de Suficiencia de Cataluña –IRSC– y 1208€ para familias con 5 o más miembros, cantidad que incluye la prestación complementaria de 150€ para quienes sigan un itinerario de activación o inserción laboral. El despliegue de la prestación se ha iniciado en septiembre de 2017 con importes inferiores⁵⁵ y su finalización debe producirse en abril de 2020.

5.2. Características principales: derecho subjetivo, no condicionado y de carácter indefinido

a) Uno de los principales elementos que caracterizan la RGC es, como se ha señalado, su *carácter de derecho subjetivo*, y, por tanto, no sujeta a límites presupuestarios ni a decisiones

⁵⁴ En este sentido, el artículo 2 de la Ley 14/2017 define la RGC como “una prestación social de naturaleza económica y percepción periódica que se configura como una prestación garantizada de derecho subjetivo y que tiene como finalidad desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento y superar las condiciones que la han llevado a necesitar dicha prestación”.

⁵⁵ 564€ para una sola persona y con un máximo de 1.071€.

gubernamentales, si bien no es en este sentido en absoluto pionera. Como ya se ha indicado son cada vez más las comunidades autónomas que garantizan el cobro de las rentas mínimas con independencia de las disponibilidades presupuestarias, pero no era éste el caso de Cataluña en los últimos años⁵⁶. Esta característica es particularmente relevante, tanto desde el punto de vista de la configuración jurídica de la prestación como sobre todo por la seguridad material que aporta a la ciudadanía, potencial beneficiaria de la prestación. Este carácter de derecho subjetivo se refuerza con detalles no menores de su regulación, singularmente la previsión de silencio positivo para la aprobación de la prestación.

b) Una segunda característica a destacar es que *no se imponen requisitos de acceso vinculados a la pérdida de empleo o de las prestaciones sociales* derivadas de la misma, ni restricciones de edad o de sujeción a cargas familiares, a diferencia de lo que sucede con las prestaciones no contributivas. Tampoco se trata de una prestación orientada primordialmente a la activación o a la inserción profesional. La perspectiva de la inserción está presente, pero no en el núcleo de la prestación sino como un derecho complementario. Por ello la condicionalidad a que el beneficiario participe activamente de un plan de activación o inserción no desaparece pero se segrega del derecho al cobro de la RGC mediante la configuración de una prestación suplementaria de 150€ mensuales que tiene como finalidad la estimulación de la participación de los beneficiarios en el objetivo de la inserción profesional, no viéndose comprometida la parte principal de la prestación en caso de que éstos no cumplan con los compromisos adquiridos en el plan personal de inserción.

Por ello podemos decir que estamos ante una prestación económica para hacer frente a las situaciones de necesidad acompañada de medidas de activación y no tanto de una medida de activación acompañada de una prestación económica de apoyo. A pesar de ello la prestación no se configura como incondicional respecto a la obligación de mantenerse activo en el mercado de trabajo, por cuanto es condición para acceder a la prestación que no se haya rechazado una oferta de trabajo adecuada en los últimos 6 meses y el rechazo de tal oferta durante la percepción de la prestación conllevaría su extinción. Los requisitos de acceso se centran en la carencia de rentas en los 6 meses anteriores a la solicitud de la RGC, que se concretan en no alcanzar el IRSC en cómputo familiar (se suman los ingresos de todos los miembros de la unidad de convivencia y se dividen por el número de personas que conviven en el hogar familiar), y ser residente en Cataluña con una antigüedad mínima de 2 años.

En este sentido, la RGC representa un salto cualitativo muy importante respecto a las tradicionales rentas mínimas, al no configurarse como una prestación frente al desempleo sino como una prestación frente al riesgo de pobreza, distinción que no es en absoluto baladí y que apunta a la dirección que probablemente tome la protección económica de la población que conforma nuestras sociedades, es decir, tal como indica la denominación de la prestación, una protección "de ciudadanía". Sin embargo, y a pesar de que la prestación es en su tramo principal es no condicionada, sí se establece la obligación de los beneficiarios de estar inscritos en el servicio público de empleo y de no rechazar una oferta adecuada de empleo. En definitiva, la RGC se queda en este aspecto a medio camino entre una renta mínima "clásica" y una prestación cercana a la renta básica.

c) En otro orden de cosas también resulta interesante por cuanto contrasta con la mayoría de prestaciones de último recurso el hecho de que *no se establezca un período máximo de per-*

⁵⁶ En 2012 se introdujo un nuevo apartado en el artículo 11 de la Ley 10/1997, de 3 de julio, reguladora de la renta mínima de inserción, estableciendo que "Cuando la disponibilidad presupuestaria no sea suficiente para aprobar todos los expedientes, la Comisión Interdepartamental debe elevar una propuesta al Gobierno para determinar los criterios objetivos y no discrecionales de prelación de los expedientes" (párrafo 4, añadido por el artículo 80.7 de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos).

cepción de la RGC, más allá lógicamente de la persistencia en el cumplimiento de los requisitos de acceso. Ello es coherente con la finalidad primordial de la norma, consistente en asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza y desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento, así como superar las condiciones que lo han conducido a necesitar dicha prestación. Desde un punto de vista técnico, debe matizarse que la prestación se deberá renovar cada 2 años, pero se trata precisamente de una prórroga y no de una nueva solicitud, por lo que en ningún caso se producirán huecos temporales de cobertura. En el caso de la prestación complementaria de activación e inserción, ésta se revisa cada 12 meses y se determina su continuidad a partir de los informes correspondientes. En caso de pérdida de dicha prestación complementaria por incumplimiento de las obligaciones derivadas del plan de activación o inserción, ésta puede volver a solicitarse transcurridos 12 meses.

d) Por otra parte, la RGC se inscribe en la tendencia de la mayoría de rentas de último recurso fijando una edad mínima para el acceso superior a la mayoría de edad. En este caso la edad mínima de acceso se fija en los 23 años, con la excepción de los mayores de 18 años que tengan menores o discapacitados a su cargo, que sean huérfanos de ambos progenitores o que hayan sido víctimas de violencia machista en el hogar. Al margen del criterio de edad, la Ley fija como requisito residir legalmente en Cataluña y estar empadronado en uno de sus municipios, con la excepción de las mujeres que hubieran obtenido el permiso de residencia por reagrupamiento familiar y que lo pierden como consecuencia de separación o divorcio y de los catalanes retornados. Además, se exige haber tenido residencia continuada y efectiva en Cataluña durante los 24 meses anteriores a la presentación de la solicitud, así como la insuficiencia de recursos⁵⁷.

e) Conviene fijarse igualmente en la configuración de la prestación desde el punto de vista del sujeto beneficiario. En este sentido la RGC sigue los patrones más comunes en las rentas mínimas de corte clásico y se inclina por la *unidad familiar* como núcleo de imputación de la prestación, frente a la opción alternativa, que consistiría en concebir la prestación con carácter individual para los adultos con complementos por menores a cargo. Desde este punto de vista la RGC se aleja de los planteamientos más cercanos a la idea de renta básica para mantenerse en parámetros más comunitarios. En este sentido la Ley prevé que en caso de que dentro de una misma unidad familiar haya más de una persona con derecho a ser titular de la prestación tendrá preferencia de acceso quien no tenga ningún tipo de ingreso económico o quien tenga el ingreso más bajo. También se establece una preferencia para quien tenga la potestad parental, aunque la redacción del precepto (artículo 7) no permite dilucidar si tendrá preferencia quien tenga menores ingresos o quien tenga la potestad parental en caso de que no coincidan. Lo que sí fija claramente la Ley es que las mujeres que tengan legalmente reconocida la condición de víctima de violencia machista en el ámbito del hogar adquieren directamente la titularidad de la prestación. A estos efectos, el núcleo familiar se define como la unidad de convivencia formada por una o más personas que mantengan un vínculo conyugal o de pareja estable, así como entre quienes mantengan vínculos familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, computándose el parentesco a partir de la persona titular de la renta e incluyéndose también los vínculos por adopción y las situaciones de acogimiento. La norma no precisa si en estos supuestos resulta preceptiva la convivencia, por lo que puede entenderse que ésta no es necesaria, lo que sin duda complicaría de manera importante la gestión de la prestación. Sí lo

⁵⁷ Unidades familiares que tengan ingresos inferiores a la cuantía de la RGC que les correspondería. Asimismo, en una línea coincidente con la mayoría de prestaciones de esta tipología se excluye a los beneficiarios de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente, quienes hayan cesado voluntariamente su actividad laboral en los 12 meses anteriores a la solicitud, las personas afectadas por un despido o por otra situación análoga cuando tengan derecho a una indemnización o prestación equivalente, quienes hayan percibido en los últimos 5 años una prestación pública declarada indebida, quienes tengan derecho a una pensión de alimentos o compensatoria pero no hayan interpuesto reclamación judicial para percibirla y quienes dispongan de bienes muebles o inmuebles.

será cuando la unidad familiar esté compuesta por personas con “vínculos de convivencia asimilables a los vínculos mencionados”, con exclusión de los de simple vecindaje compartido, que, a priori, podemos entender como referencia genérica a las situaciones de convivencia entre familiares más lejanos.

f) Las *cuantías* a las que se hacía referencia anteriormente se han determinado en aplicación del artículo 18 de la Ley 14/2017, que establece que la cuantía de la prestación para una unidad familiar de un solo miembro será equivalente al 100% del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña. En el caso de unidades familiares de dos miembros la cuantía aumenta hasta el 150% de dicho indicador añadiéndose, por cada miembro adicional a partir del tercero la cuantía de 100 euros. Y precisamente en este aspecto material y no tanto de configuración del derecho radica uno de los progresos más palpables de la RGC respecto a su antecesora y respecto a la mayoría de rentas mínimas autonómicas: la cuantía fijada es sensiblemente superior a la media en esta tipología de prestaciones y éste es con toda probabilidad el elemento que permite afirmar que ya no se trata de una prestación residual desde el punto de vista material sino que tiene capacidad real para lograr su finalidad.

g) Ya hemos reiterado que la parte principal de la prestación tiene carácter no condicionado. Sin embargo, también se ha recordado que sí se preve que una parte de la misma se condicione al seguimiento de un plan personal de inserción. En este sentido, la Ley establece que los *acuerdos de inclusión social o laboral* deben definir las acciones específicas adaptadas a las necesidades de cada miembro de la unidad familiar, para prevenir el riesgo o la situación de exclusión, y que dicho acuerdo deberá incluir medidas en materia social, formativa, laboral, educativa, de salud o de vivienda, aunque también de otra índole si resulta pertinente. La redacción es imperativa, por lo que la literalidad del precepto llevaría a la conclusión de que medidas de todos estos tipos deben ser adoptadas en todos los casos, pero ciertamente ello no parece muy racional y deberá entenderse que se tomarán las medidas que resulten necesarias. La norma da a entender que se preven dos tipos de acuerdos, o bien de inserción laboral o bien de inserción social, en función de qué medidas se consideren adecuadas en cada caso concreto. En el primer supuesto las medidas de orientación y su seguimiento son encomendadas al servicio público competente en materia de empleo y, en el segundo caso, la orientación y su seguimiento corresponderá a los servicios públicos competentes en materia de servicios sociales.

5.3 La configuración de la (in)compatibilidad de la RGC con el trabajo a tiempo parcial

Uno de los elementos clave del diseño de las rentas de último recurso es su configuración como compatibles o no con ingresos del trabajo, y, más concretamente, los derivados de trabajo a tiempo parcial. La regulación de la Ley 14/2017 parte de un planteamiento de compatibilidad amplia de la prestación con el trabajo a tiempo parcial, al establecer que “la renta garantizada de ciudadanía es compatible y complementaria con las rentas del trabajo a tiempo parcial, cuando los ingresos sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña”. Hasta aquí puede decirse que esta previsión configura la compatibilidad de forma más reforzada que en el caso de muchos dispositivos de rentas mínimas, ya que no sólo es compatible con ingresos derivados de contratos obtenidos como consecuencia del proceso de activación/inserción sino que podrán solicitar la prestación quienes obtengan ingresos del trabajo a tiempo parcial que no alcancen la cuantía del IRSC. Sin embargo, la propia ley rebaja notablemente las expectativas de compatibilidad al restringirla temporalmente, pero sin indicación alguna de hasta cuándo alcanzará dicha temporalidad, a las familias monoparentales con hijos a cargo y a quienes venían percibiendo la renta mínima de inserción en el momento del despliegue de la RGC y la estaban compatibilizando con un contrato a tiempo parcial. La generalización de la compatibilidad prevista por la propia Ley puede ser un brindis al sol al no recogerse plazo alguno para la misma. En los casos de compatibilidad ésta se materializa de tal forma que se percibirá como prestación la diferencia entre la cantidad que se ingresa como renta del trabajo y el importe de la prestación.

Sin duda, la cuestión de la compatibilidad de las prestaciones de rentas mínimas con el trabajo remunerado que da lugar a ingresos reducidos no es baladí. Y ello porque sobre esta cues-

ción convergen dos dimensiones del debate en torno a qué situaciones deben dar respuesta las rentas mínimas y cómo hacerlo de la mejor manera. Así, por un lado, la compatibilidad trabajo-renta mínima es elemental para que estas prestaciones puedan responder a un fenómeno que está creciendo a un ritmo imponente en los últimos tiempos, en gran parte como consecuencia de cómo se está produciendo la recuperación del empleo después del punto álgido de la crisis del mercado de trabajo en 2013: el aumento de los trabajadores pobres⁵⁸. De forma evidente, la no compatibilidad entre la prestación y las rentas del trabajo a tiempo parcial —muchas veces muy bajas como consecuencia de jornadas muy reducidas, sin olvidar que precisamente este tipo de empleos son muchas veces retribuidos con los salarios más bajos— deja fuera un creciente número de personas que, paradójicamente, a fin de cuentas contarían con ingresos inferiores a los de los perceptores de la RGC a pesar de estar trabajando. Si nos atenemos a la finalidad principal de la prestación, que no es otra que garantizar a todos los ciudadanos unos mínimos de vida dignos, ningún argumento puede justificar la no percepción por parte de los trabajadores a tiempo parcial pobres del diferencial entre su salario y la cuantía de la prestación. Sin ningún género de dudas, la única explicación plausible a la exclusión, o en el caso de la RGC catalana a posponer *sine die* la compatibilidad, es de carácter puramente presupuestario, lo que, como mínimo en este último caso, choca con la filosofía de la ley, que, como se repite tanto en el preámbulo como en el articulado, es la de crear un derecho subjetivo no sujeto a disponibilidad presupuestaria. Además, esta exclusión tiene un marcado impacto de género, por cuanto la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial y con salarios bajos son mujeres. Es por ello que puede sostenerse que dicha regulación supone una discriminación indirecta por razón de género, al dejar sin acceso a la prestación y, en definitiva, con ingresos inferiores a los de los perceptores de la misma, principalmente a mujeres. Ello sólo se palia parcialmente incluyendo entre los posibles beneficiarios a familias monoparentales con hijos a cargo, previsión que principalmente beneficiará a mujeres.

En segundo lugar, el incentivo para quienes como consecuencia de haber seguido un itinerario de inserción o al margen del mismo consigan obtener un empleo existe pero es limitado. En este sentido, si el trabajo obtenido es a tiempo parcial, se puede seguir percibiendo el diferencial con el importe de la RGC durante 6 meses. En realidad, el incentivo es francamente escaso: se ingresa el mismo importe se consiga un empleo o no y, pasados 6 meses, se corre el riesgo de ingresar menos estando empleado de lo que se percibía en concepto de RGC. Este aspecto debería modificarse para que, como mínimo, nadie con ingresos inferiores a la cuantía de la RGC quedara en ningún momento por debajo de dicho umbral. Por otra parte, se podría introducir algún incentivo temporal para que quien consiga un trabajo a tiempo parcial vea mejorados sus ingresos respecto a la situación de percepción de la RGC. De lo contrario no se corrige la tan frecuentemente denunciada “trampa de la pobreza”, derivada del desincentivo al empleo que se produce cuando el acceso al mismo no deriva en ninguna mejora económica o puede incluso a corto o medio plazo suponer una pérdida, lo que ayudaría a perpetuar las situaciones de dependencia de subsidios⁵⁹. En el caso de quienes encuentren trabajo a tiempo completo sí que se produce una mayor incentivación, puesto que, partiendo necesariamente de unos ingresos superiores al importe de la RGC —como mínimo el salario mínimo interprofesional— se mantendrían durante 6 meses los 150€ de ayuda a la inserción. Sin embargo, en unidades familiares amplias un empleo a tiempo completo con salario bajo seguiría reportando

⁵⁸ La tasa de trabajadores en situación de pobreza en España pasó del 11,7% en 2013 (porcentaje que se había mantenido estable desde 2008) al 14,8% en 2015. European Anti-Poverty Network, 7º informe Arope. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2008-2016, *op. cit.*

⁵⁹ Como ilustración, en el caso de una familia compuesta por dos adultos y dos menores sin ingreso alguno la cantidad a percibir sería 1196€ (una vez finalizada la transitoriedad en 2020). En el caso de que uno de los adultos encontrara un empleo a tiempo parcial con un salario de 350€, durante 6 meses la familia seguiría ingresando como RGC el diferencial, pero a partir del séptimo mes la prestación se extinguiría. En todo caso el otro adulto debería solicitar una nueva prestación, pero como la insuficiencia de ingresos se debe acreditar durante como mínimo los 6 meses anteriores a la solicitud durante dicho período la familia debería subsistir con la cuantía de 350€. Aceptar el empleo supone, en consecuencia, un riesgo importante para la familia en cuestión.

ingresos inferiores a los que se percibirían como RGC (recordemos, 1208€ en unidades de 5 miembros o más), por lo que sería interesante que se estudiaran fórmulas para mantener en alguna medida los complementos por familiares a cargo en caso de que el salario percibido sea inferior a la cuantía que correspondería como RGC para el núcleo familiar.

La RGC también será compatible con otras prestaciones sociales, de las que se considera subsidiaria (todas las ayudas, subsidios, prestaciones o pensiones de cualquier administración a que puedan tener derecho los titulares o beneficiarios de la prestación), y los beneficiarios percibirán el diferencial entre las prestaciones que les correspondan y el nivel de RGC. Como sucede en otras rentas de último recurso, no se computan a efectos de determinar los ingresos familiares las prestaciones económicas públicas y privadas de dependencia, las becas escolares de comedor y transporte o para el estudio y las ayudas de urgencia para evitar desahucios, como tampoco cualquier otra ayuda que se pueda establecer en el futuro para completar la RGC.

5.4. La participación de los promotores en el seguimiento de la prestación

Resulta interesante la inclusión en la Ley 14/2017 de una previsión respecto al seguimiento de la misma. Ello es así con toda seguridad como consecuencia de que la aprobación de dicha ley tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular que fue impulsada con persistencia por una plataforma promotora. En concreto se preve la creación de una “comisión de gobierno de la renta garantizada de ciudadanía”, de composición paritaria por representantes de la Administración catalana y por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Cataluña, entidades del tercer sector, entidades representativas del trabajo social y entidades representativas del mundo local. Pero la Ley no se limita a prever la creación de dicho órgano sino que le encomienda funciones concretas, que son:

-analizar los efectos de la introducción de la renta garantizada de ciudadanía sobre el mercado de trabajo. Específicamente la Comisión deberá analizar la compatibilidad de la RGC con las rentas del trabajo a tiempo parcial con el fin de informar sobre el proceso de generalización de la compatibilidad. Ésta es, como ya se ha expuesto, una de las principales cuestiones reivindicadas por los promotores y que se quedó en el tintero.

-el posible impacto del efecto llamada, cuestión probablemente incluida a instancias del gobierno que negoció la Ley con sus promotores. De hecho, en realidad se atribuye a la Comisión un papel prácticamente irrelevante, por cuanto la norma establece que si se constata un incremento de como mínimo un 10% de nuevas solicitudes de RGC de personas recientemente censadas en Cataluña la comisión informará de manera favorable para que se amplíe el requisito de residencia previa desde los 24 meses previsto por la Ley hasta los 36⁶⁰.

-evaluar la tasa de cobertura de la prestación sobre el conjunto de la población y su suficiencia económica.

-y, finalmente, revisar a la vista del Mapa de prestaciones sociales de Cataluña el conjunto de prestaciones económicas y de servicios existentes para llevar a cabo una racionalización y simplificación de las prestaciones existentes.

⁶⁰ Nótese que no se deja a criterio de la comisión informar favorablemente a esta medida u otra sino que la medida a tomar viene ya predeterminada. Para completar la prefiguración de la ampliación del requisito de residencia la Ley habilita al gobierno para que dicha ampliación se pueda producir por vía reglamentaria. En realidad se está utilizando a la Comisión para tomar una medida que en todo caso debería haberse previsto de forma directa en el articulado de la norma pero que posiblemente por ser poco estética se ha preferido articular como una propuesta de la comisión de seguimiento.

La valoración de este mecanismo debe ser indudablemente muy positiva por cuanto, una vez aprobada la Ley, no se deja en el aire el seguimiento de los efectos que ésta pueda generar, ni se deja sin evaluar su impacto y si éste ha sido el previsto en el momento de su aprobación y si, por tanto, la norma cumple con su finalidad. Por el contrario, el despliegue y aplicación de la norma son sometidos a seguimiento permanente, siendo ésta una iniciativa que debería extenderse a muchas otras normas respecto a las que, una vez aprobadas, se pierde el rastro de su impacto. Además, la participación de los interlocutores sociales y también de otros interesados en el ámbito de la norma será, si la comisión sigue unas pautas de funcionamiento rigurosas, un magnífico ejemplo de participación institucional conjunta de los tradicionales interlocutores sociales y de otros sujetos que se mueven en el marco de las entidades de la sociedad civil, en un interesante ejercicio de complementariedad. También resulta interesante la implicación de las Administraciones Públicas a nivel local y de profesionales en el campo de aplicación de la norma, por cuanto estos dos actores son también sujetos esenciales para, desde la proximidad, evaluar su impacto y poner sobre la mesa propuestas de mejora.

Como balance, debe señalarse que tanto por los requisitos de acceso como por la duración de la prestación la RGC se aleja de la tradicional configuración legal de las rentas de último recurso y da algún paso en la dirección de la idea que fundamenta la renta básica –universalidad e incondicionalidad–, aunque se trate de una prestación que todavía queda lejos de ésta, no sólo porque, como se ha visto, no es totalmente incondicional sino porque, a diferencia de la renta básica, no tiene carácter individual sino familiar. Las mayores facilidades de acceso, junto con el carácter indefinido y la fijación de cuantías que se mueven en una horquilla que podría considerarse de suficiencia de ingresos para cubrir necesidades básicas (con la salvedad del gran escollo para la suficiencia de ingresos al menos en algunos entornos urbanos y que no es otra que el acceso a la vivienda) hacen de la RGC una prestación razonable y que resulta en un serio paso adelante hacia la protección frente a la pobreza. La RGC no contiene previsiones específicas para los trabajadores de edad, pero puede sostenerse que su configuración la hace especialmente adecuada para los desempleados de mayor edad y, especialmente, los desempleados de larga duración, al eliminarse en gran parte la condicionalidad pero también al no ser una prestación temporal y reconocerse cuantías razonables para quienes tengan cargas familiares.

6. La propuesta sindical de Prestación de Ingresos Mínimos (PIM)

En los últimos años se han conocido otras iniciativas para regular una prestación social que permita reducir la pobreza de forma significativa. Destaca la propuesta presentada por los sindicatos CC.OO. y UGT en abril de 2015 y que recogió 700.000 firmas de ciudadanos. Los sindicatos presentaron la propuesta de ILP para la regulación de una prestación de Ingresos Mínimos en mayo de 2016 y ésta fue admitida a trámite por el Congreso de los Diputados en febrero de 2017, con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios a excepción del PP y de Ciudadanos, que alegaron que se trataba de una propuesta inasumible⁶¹. Con posterioridad se han denunciado los obstáculos que estos grupos parlamentarios están poniendo a la tramitación de la ILP, que se está demorando de forma notable⁶².

La propuesta de los sindicatos confluye con la RGC catalana en su configuración como derecho subjetivo, no sujeto, por tanto, a disponibilidades presupuestarias y en la subsidiariedad respecto a cualquier otra prestación contributiva o no contributiva de desempleo, renta mínima de inserción y a las prestaciones económicas de los programas temporales de prestación por desempleo, así como su mantenimiento sin límite temporal mientras el beneficiario cumpla los requisitos de acceso. Sin embargo, es indudablemente menos ambiciosa que la recientemente aprobada RGC catalana. En primer lugar en razón a su cuantía: si la RGC se establece en 664€

⁶¹ <http://www.elmundo.es/espana/2017/02/02/589354cbe5fdeab43f8b4600.html>

⁶² “El PP y C’s bloquean hasta 19 veces en un año la renta mínima propuesta por CCOO y UGT”. Diario Público, 24 de septiembre de 2017.

para una sola persona, la PIM quedaría en 426€ (el 80% del IPREM). Esta cuantía, que en la RGC pasaría a ser de 996€ en el caso de cubrir a 2 personas o de 1196€ para 4 personas, se completaría en el caso de la PIM con una cuantía por hijo o familiar a cargo que queda sin definir en la propuesta, puesto que se establece que se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Por otra parte, la limitación de recursos para acceder a la prestación también es más restrictiva: se fija en el 75% del IPREM (399€) frente al 100% del IRSC (664€)⁶³.

Pero la propuesta sindical no es sólo menos ambiciosa que la RGC catalana en términos cuantitativos; su orientación es claramente distinta y ello se refleja en los requisitos que se proponen para poder acceder a la prestación. En este sentido debe subrayarse que la PIM se configura como una prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social que, en realidad, se enmarca propiamente en la protección por desempleo. Así, ya se define el objeto de protección como la garantía de ingresos para “personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo”. Asimismo, en cuanto a los requisitos para acceder a la prestación, se exige encontrarse inscrito como demandante de empleo y haber mantenido dicha inscripción como mínimo durante los 12 meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Se ha criticado⁶⁴ que la configuración de la prestación daría lugar a niveles de protección distintos en unidades familiares de idéntica composición en función de determinadas circunstancias, singularmente el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación por parte de una o más personas dentro de la unidad familiar. Ello deriva de la configuración de la prestación como una prestación de desempleo y no tanto de renta mínima vital. De tal forma, en caso de que más de un miembro de la unidad familiar se encuentre inscrito como demandante de empleo en los últimos 12 meses se concederían tantas prestaciones como personas cumplieren dicho requisito (siempre y cuando se cumplan también el resto de requisitos exigidos), mientras que aquellos integrantes de la unidad familiar que no cumplan con dicho requisito y tampoco obtengan ingresos superiores al 80% del IPREM se considerarían familiares a cargo y darán derecho a un incremento de la cuantía de la prestación del titular. De esta forma una unidad familiar sin ingresos compuesta por dos adultos de edad comprendida entre 18 y 65 años y dos menores daría lugar a dos prestaciones con complemento por familiar a cargo, una sola prestación con complemento por tres familiares a cargo o ninguna prestación en función de si uno, los dos o ninguno de los dos adultos se encuentran inscritos como demandantes de empleo y así se han mantenido ininterrumpidamente durante los últimos 12 meses.

En consonancia con la configuración de la prestación como de protección por desempleo, la prestación resulta incompatible con cualquier tipo de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, independientemente de la cuantía de los ingresos obtenidos por esta vía. Solamente se contempla la posibilidad de que el Gobierno permita, por vía reglamentaria, la compatibilidad con un puesto de trabajo obtenido siendo ya beneficiario de la prestación y por un período máximo de tres meses y sólo para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Esta limitación resulta criticable, por cuanto que en un contexto en que el trabajo a tiempo parcial involuntario está en clara expansión –y en ocasiones con jornadas muy reducidas y por consiguiente ingresos muy bajos– la prestación propuesta no serviría para evitar el riesgo de pobreza de los trabajadores más precarios.

⁶³ Sin embargo, conviene destacar que determinados ingresos no computan a efectos del cálculo de la limitación de recursos: se trata de las prestaciones familiares no contributivas, las pensiones alimenticias, las prestaciones derivadas de la atención a personas dependientes, las ayudas o prestaciones a favor de la infancia, las subvenciones, las ayudas o becas destinadas a compensar gastos realizados y las ayudas de emergencia social, sean de carácter económico o de otra naturaleza.

⁶⁴ SANZO GONZÁLEZ, L., “Prestaciones de desempleo y garantía de ingresos: la ILP UGT-CCOO”. www.lleien-gel.cat (fecha de consulta 18-10-2017).

Además, la exigencia de participar en actuaciones dirigidas a mejorar la inserción laboral o la mejora de la empleabilidad bajo sanción de pérdida del derecho, mantiene dicha prestación en la línea clásica de condicionalidad fuerte de las rentas mínimas de inserción, de la que se aparta la RGC catalana para acercarse mínimamente a los postulados de la renta básica.

Por otra parte, la PIM promovida por los sindicatos no difiere en principio excesivamente de la propuesta del PSOE sobre Ingreso Mínimo Vital (IMV), aunque la información hecha pública sobre dicha propuesta es insuficiente para hacer una valoración clara al respecto. A efectos indicativos conviene tener en cuenta el impulso del grupo parlamentario socialista en el Congreso a la propuesta de CC.OO. y UGT⁶⁵.

Sin duda la propuesta de Prestación de Ingresos Mínimos es un avance respecto a la situación actual y, en tanto que dirigida primordialmente a los desempleados de larga duración, situaría a los desempleados de edad como uno de los colectivos que en mayor medida podrían ser beneficiarios de la prestación. Sin embargo, tampoco cabe duda de que este avance es limitado y podría ser mucho mayor.

A mayor abundamiento parece razonable la crítica vertida por Sanzo González⁶⁶ en el sentido de que la propuesta sindical “insiste en un modelo de prestaciones disfuncional”, configurando una prestación de desempleo con características de las prestaciones de último recurso, lo que en la práctica generaría supuestos de incompatibilidad entre la PIM y una prestación de renta mínima autonómica dependiendo de la cuantía de la renta mínima autonómica para quienes ya disfruten de esta última. Las disfunciones se hacen evidentes cuando se contemplan las distintas posibilidades planteables: así, un ciudadano que recibiera de su comunidad autónoma una renta mínima de cuantía inferior al 75% del SMI tendría derecho a la integridad de la PIM –puesto que ésta no se configura como de cobro diferencial, una característica propia de las prestaciones de último recurso–; en cambio un ciudadano que recibiera de su comunidad autónoma una renta mínima en cuantía superior al 75% del SMI no tendría derecho al cobro de la PIM por cuanto la renta mínima autonómica computa para la fijación del nivel de ingresos. De esta forma se estaría penalizando a las Comunidades Autónomas que, en virtud del marco competencial definido por la Constitución, hubieran decidido establecer una renta mínima de cuantía más elevada al 75% del SMI, excluyendo la participación del Estado en la cobertura de las situaciones de necesidad padecidas por sus ciudadanos –puesto que éstos no tendrían derecho a la prestación estatal–, debiendo asumir la comunidad autónoma en exclusiva el coste de la cobertura. Si, por el contrario, las prestaciones se definieran como compatibles, la comunidad autónoma que fijara una cuantía superior debería asumir el diferencial.

7. ALGUNAS INICIATIVAS DE RENTAS MÍNIMAS A NIVEL LOCAL

Ante la recurrente constatación de la insuficiencia crónica de los mecanismos existentes a nivel estatal y autonómico para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad económica de sus vecinos y con la llegada tras las elecciones municipales de 2015 de partidos y movimientos de nuevo cuño a numerosos gobiernos municipales, han empezado a aparecer a nivel local algunas iniciativas de creación de prestaciones sociales en la línea de rentas mínimas. Son buenos ejemplos de ello las ciudades de Barcelona y de La Coruña.

En Barcelona se ha diseñado una prestación denominada B-Mincome, que de momento empieza a ejecutar su plan piloto, consistente en ofrecer a un número seleccionado de unidades familiares de diez barrios desfavorecidos del eje Besòs de la ciudad una prestación económica

⁶⁵ Sin embargo, fuentes periodísticas indican que en la tramitación parlamentaria el grupo socialista introduciría enmiendas para reducir el coste del IMV hasta casi la mitad, aunque a la vez se mejorarían otras prestaciones de la Seguridad Social. <http://www.elmundo.es/espana/2017/01/24/5886732822601d5e668b4623.html>, consultado el 16 de junio de 2017.

⁶⁶ SANZO GONZÁLEZ, L., “Prestaciones...”, *op. cit.*

acompañada de políticas activas sociolaborales. El proyecto se desarrolla con el apoyo del programa Urban Innovative Actions de la Unión Europea y ha sido diseñado como un experimento para testear la eficiencia y la eficacia de la combinación de la prestación económica junto con las acciones de apoyo sociolaboral en distintas modalidades. De esta forma, se han seleccionado 1000 familias, que recibirán el Apoyo Municipal de Inclusión en cuatro modalidades distintas: una prestación condicional incompatible con otros ingresos (es decir, una renta mínima “clásica”), una prestación condicional compatible con otros ingresos, una prestación incondicional incompatible con otros ingresos o una prestación incondicional compatible con otros ingresos (que se asemejaría a la idea de una renta básica). Adicionalmente se facilita o impone a los beneficiarios (en función del grupo en que hayan sido incluidos) la participación en cuatro programas de acompañamiento: un plan combinado de formación y empleo en proyectos de co-producción, acciones para fomentar la economía social y cooperativa, ayudas a la vivienda para poder rehabilitar y alquilar habitaciones y así obtener ingresos complementarios y programa de participación en redes comunitarias.

Se trata de una iniciativa de gran interés y la forma cómo ha sido diseñada debería permitir obtener datos relevantes sobre los efectos de la percepción de una prestación de estas características en función de la configuración de la prestación. El análisis de los resultados del plan piloto puede resultar muy interesante de cara al diseño de las políticas de ingresos mínimos no sólo a nivel municipal sino también a nivel superior.

Otra experiencia interesante y pionera es la que se desarrolla en la ciudad de La Coruña desde agosto de 2016. En este caso se trata de una prestación económica destinada a paliar situaciones temporales de necesidad y garantizar la cobertura de las necesidades básicas. A diferencia de la iniciativa de Barcelona, la iniciativa de La Coruña presenta rasgos más “clásicos”, en el sentido de que se trata de una prestación temporal (6 meses prorrogable hasta un máximo de 18 meses) por la cuantía equivalente al IPREM y siempre condicionada al seguimiento de un itinerario de inclusión activa.

8. LA RENTA BÁSICA COMO ALTERNATIVA

Pero lo cierto es que estamos muy lejos de tener un sistema de rentas mínimas que proteja de forma efectiva contra la pobreza al conjunto de la población, y ello como consecuencia tanto de la escasa cobertura subjetiva de las prestaciones actuales por los estrictos requisitos de acceso y mantenimiento, como de la limitación temporal que con carácter general fijan las mismas y su escasa cuantía económica. A pesar de ello, o precisamente por la ineffectividad de las prestaciones actuales para alcanzar dicho objetivo, se abre camino el debate sobre modelos que no son nuevos pero que poco a poco ganan terreno no sólo en ámbitos académicos sino en el debate público, singularmente traducido por su creciente presencia en los medios de comunicación. Se trata de la idea de renta básica y, con un alcance mucho más limitado, la propuesta de trabajo garantizado.

Ambas propuestas tienen en común la voluntad de garantizar que todos los ciudadanos dispongan de los medios necesarios para cubrir las necesidades básicas de una vida digna para sí y para las personas que de ellos dependen. Y coinciden también en que es el Estado quien debe proveer este mínimo vital al conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, la renta básica y el trabajo garantizado se sitúan en polos opuestos a la hora de definir cómo deben los poderes públicos dar forma a esta obligación. Mientras que la renta básica consiste en una prestación dineraria incondicional, el trabajo garantizado implica la obligación de los poderes públicos de facilitar un puesto de trabajo a todos los ciudadanos en edad de trabajar para que de esta forma puedan alcanzar el mínimo de subsistencia.

A continuación se reseñan brevemente las características fundamentales de ambas propuestas.

La renta básica ha sido definida como “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de manera remunerada, (...), independientemente de otras fuentes de renta que se puedan tener”⁶⁷. La red internacional Basic Income Earth Network, fundada hace más de 30 años y que agrupa a académicos y organizaciones interesadas en la temática, identifica cinco características que constituyen rasgos esenciales de una prestación que pueda ser definida como de renta básica:

-en primer lugar, la renta básica debe ser un pago periódico, es decir, pagada a intervalos regulares, y en ningún caso un pago a tanto alzado.

-en segundo lugar, la renta básica tendrá forma de pago en una unidad monetaria, con la finalidad de que quienes la reciban puedan decidir libremente a qué destinan dicho ingreso.

-en tercer lugar, el pago tendrá carácter individual, en contraposición a la configuración más habitual de las rentas mínimas, que tienen carácter familiar.

-adicionalmente, la renta básica tiene carácter universal, es decir, independientemente de los ingresos que el individuo pueda obtener al margen de la misma (no es *means-tested*).

-y, finalmente, se afirma el carácter incondicional de la renta básica, es decir, no se exigirá al individuo que la recibe la disposición para trabajar por cuenta ajena ni para llevar a cabo actividades de inserción social o laboral⁶⁸.

Partiendo de estos elementos básicos, la idea de una renta básica se puede concretar de formas enormemente dispares. Por esta razón no deberá sorprendernos que se promuevan propuestas de renta básica desde corrientes ideológicas muy alejadas e incluso contrapuestas. Ello se explica porque la determinación de elementos como la cuantía de la renta básica, la forma de pago de la misma, su acompañamiento por una reforma fiscal más o menos profunda y otros como la reconfiguración o no de los servicios públicos ofrecidos por los estados del bienestar resultan esenciales para que la renta básica se convierta en un auténtico instrumento de redistribución de la riqueza en la sociedad o contrariamente en un instrumento para la deconstrucción del Estado del bienestar sobre la base de ofrecer un ingreso mínimo igual para todos con el que cada individuo deberá procurarse la supervivencia en un contexto de reducción de los servicios públicos. En palabras de Raventós Pañella, “entre los partidarios de la Renta Básica hay conservadores, liberales, socialdemócratas, comunistas, ecologistas, gentes de extrema izquierda, etc.”, lo que no significa que la propuesta sea ideológicamente neutra, sino que “en todas estas ideologías se pueden encontrar buenas razones –aunque a menudo divergentes– en favor de una renta básica”⁶⁹. En definitiva, la renta básica no ofrece por sí misma un modelo de sociedad, sino que puede formar parte de modelos de sociedad muy distintos.

En esta línea es también relevante hacer referencia a la distinción conceptual entre lo que con frecuencia se denomina “renta básica plena”, aquella que tiene como objetivo eliminar la pobreza material y favorecer la participación social y cultural de todos los individuos en la sociedad a través de un ingreso suficiente combinado con otros servicios públicos, en contraposición a propuestas de “renta básica parcial” de naturaleza muy diversa y concebidas o bien como transición hacia políticas de renta básica plena o bien como objetivo en sí mismas⁷⁰.

⁶⁷ RAVENTÓS PAÑELLA, D., *La renda bàsica*, Síntesi, Diputació de Barcelona, 2001, p. 7.

⁶⁸ www.bien.org (Consultado el 10-09-2017). Una referencia fundamental en la materia es también, entre otros, VAN PARIJS, Ph. y VANDERBORGHT, Y., *La renta básica*, Ariel, Bcn, 2015.

⁶⁹ RAVENTÓS PAÑELLA, D., *¿Qué es la renta básica? Preguntas (y respuestas) más frecuentes*, El viejo topo, 2012, p. 34.

⁷⁰ www.bien.org (Consultado el 10-09-2017).

El debate sobre la renta básica está empezándose a introducir en la arena política en España. Así, el partido que más se ha acercado a la idea de renta básica ha sido Podemos, que la llevó en su programa para las elecciones al Parlamento europeo de 2015, aunque posteriormente dicha idea desapareció del programa en las elecciones generales y fue sustituida por una renta mínima calculada sobre unidades de convivencia y a la que se añadiría un complemento para trabajadores con ingresos por debajo de los 900 euros mensuales. Otras propuestas políticas han sido el Ingreso Mínimo Vital del PSOE, que en realidad consistiría en una renta mínima estatal, configurada como una prestación no contributiva de Seguridad Social en coordinación con el subsidio de desempleo. Posteriormente el Partido Socialista se inclinó por un impuesto negativo, más similar a la propuesta de complemento salarial a través del impuesto negativo de Ciudadanos pero también más amplio por cuanto los beneficiarios no se limitarían a quienes obtuvieran ingresos salariales, sino que se extendería a las personas sin ingresos.

En todo caso, y a excepción de la fugaz propuesta de Podemos, se constata que a pesar de la frecuente utilización de términos próximos al de renta básica los planteamientos están todavía lejos de esta idea. Sin duda, la introducción de una renta básica plena y de corte progresista⁷¹ tiene un coste muy elevado y que, aunque numerosos economistas avalan su viabilidad⁷², sólo sería posible financiar mediante una reforma en profundidad del sistema fiscal, introduciendo un importante incremento impositivo a las rentas más elevadas, a los beneficios empresariales y al patrimonio, a la vez que implicaría la necesidad de revisión del sistema de prestaciones de Seguridad Social. Se trata de reformas de gran calado que no parece que los partidos políticos con mayor representación parlamentaria tengan voluntad de asumir.

Algunos de los principales argumentos que sustentan el interés de la renta básica sostienen que —al menos en alguna de sus posibles configuraciones— no sólo eliminaría la pobreza sino que sería un importante instrumento de redistribución de la riqueza en la sociedad; reforzaría la libertad individual para llevar a cabo proyectos personales y a la vez enriquecedores socialmente al facilitar el emprendimiento y el desarrollo de ideas innovadoras sobre la base de la seguridad financiera; pondría en valor el trabajo no remunerado; reequilibraría la distribución de poder entre trabajadores y empresarios al liberar a los primeros de la necesidad de obtener un salario para garantizar la subsistencia y por ello incentivaría el alza de los salarios y, finalmente, se plantea como la mejor alternativa ante la destrucción de puestos de trabajo derivada de la robotización.

Frente a la renta básica se opone la idea del “trabajo garantizado”, defendido en esencia por corrientes de izquierda (en España principalmente representadas políticamente en Izquierda Unida) y por académicos que abogan por que el Estado invierta recursos en contratar a los desempleados que quieran trabajar, dándoles empleo en actividades de interés económico, social y medioambiental que el mercado no considera rentables pero que sí son importantes para la sociedad⁷³.

⁷¹ Con frecuencia se clasifican las justificaciones y, consecuentemente, las concepciones de la renta básica como de carácter liberal o republicano, en términos de teoría política. En términos muy simplificados el republicanismo abogaría por la renta básica como instrumento para avanzar hacia una sociedad más justa, mientras que para el liberalismo la renta básica serviría para disminuir la intervención estatal al acompañarse de una reducción o supresión de otras prestaciones o servicios públicos.

⁷² A título de ejemplo, PINILLA PALLEJÁ, R. y SANZO GONZÁLEZ, L., *Coste y viabilidad de la introducción de un sistema de renta básica en España*, Comunicación al X Congreso de la BIEN, 2004 (http://www.redrentabasica.org/rb/rrbanti-gua_332/, consultado el 5-12-2017) o ARCARONS, J., BOSÓ, A., NOGUERA, J.A. y RAVENTÓS, D., *La renda bàsica de ciutadania, Una proposta viable per a Catalunya*, Mediterrània, Barcelona, 2005.

⁷³ ILLUECA BALLESTER, H., “Perspectiva jurídica del trabajo garantizado” en GARZÓN, A. y GUAMÁN, A. (co-ords.), *El trabajo garantizado: una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización*, Ediciones Akal, Madrid, 2015.

En ambos casos estamos ante propuestas que implican una reformulación completa del actual sistema de protección social, empezando por las prestaciones por desempleo, que podrían incluso desaparecer. Asimismo ambas propuestas presentan indudables puntos fuertes respecto a los trabajadores de edad actualmente desempleados. La renta básica implicaría que todos ellos dispusieran de una cuantía mensual que cubriera sus necesidades básicas y podría tener efectos beneficiosos para el mercado de trabajo en caso de que éstos se verificaran, lo que podría tener un impacto positivo también en el empleo de los trabajadores mayores. Pero también la propuesta de trabajo garantizado puede resultar especialmente interesante para este colectivo puesto que, más allá de la cobertura de necesidades económicas vitales, para muchos desempleados mayores el trabajo resulta central desde el punto de vista de estructuración vital y del valor social de la propia actividad, sentimiento de utilidad, de capacidad etc., por lo que la obtención de un puesto de trabajo que represente una contribución a la sociedad puede resultar incluso más atractivo que la obtención de una renta básica.

9. CONCLUSIÓN

Una primera conclusión que debe ponerse sobre la mesa es la extrema fragmentación del sistema de garantía de ingresos, si es que al conjunto de dispositivos existentes puede darse la categoría de sistema. Resulta evidente que su construcción ha sido “en aluvión”, sin ningún tipo de visión de conjunto.

Un reciente estudio elaborado por el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC) concluye que el sistema de garantía de ingresos tiene una capacidad limitada para proteger a las personas desempleadas (dicho estudio se refiere a Cataluña –antes de la puesta en marcha de la RGC- pero es en gran medida extrapolable al conjunto de comunidades autónomas). Los autores destacan seis elementos que sostienen dicha afirmación: en primer lugar, la cuantía baja de las prestaciones y su alcance subjetivo limitado; en segundo lugar, la existencia de vacíos de protección que afectan especialmente a las personas desempleadas de larga duración; en tercer lugar, los tiempos de espera para acceder a algunas prestaciones y para reactivarlas después de haber sido interrumpidas por la transición al empleo ante una nueva finalización del contrato de trabajo; se señala además la incompatibilidad de las prestaciones con el empleo remunerado, con algunas excepciones en caso de trabajo a tiempo parcial y, finalmente, se sostiene la inadecuación del sistema a un contexto socioeconómico caracterizado por la cronificación de muchas situaciones de desempleo y por la generación de contratos de trabajo de corta o muy corta duración⁷⁴.

El CTESC propone algunas medidas interesantes, como pueden ser valorar la posibilidad de incorporar normas específicas en razón de la edad a la regulación de las prestaciones de desempleo (por ejemplo, una mayor duración de las mismas o una cuantía más elevada), corregir los impactos negativos que tiene sobre los futuros derechos de jubilación la actual configuración de las prestaciones a las que pueden acceder los mayores de 45 años en situación de desempleo, la mayoría de las cuales y por supuesto todas las que se configuran como rentas de último recurso están excluidas de cotización, vertebrar las prestaciones de carácter asistencial a partir de un criterio objetivo de necesidad (ésta es la pretensión de la fijación de umbrales de renta familiar, sin embargo, dichos umbrales son tan reducidos que no garantizan que quien no cumpla los requisitos de acceso a la prestación no se encuentre efectivamente en situación de necesidad) o iniciar las acciones necesarias para asegurar que ninguna persona entre 45 y 64 años en situación de desempleo quede sin ningún tipo de soporte económico, lo que actualmente sucede especialmente entre quienes no tienen responsabilidades familiares⁷⁵.

⁷⁴ BOADA, C.; HERRERA, D.; MAS, E; RIUDOR, X. (dir.); VILLAR, V. Y VIVES, M., “La població de 45 a 64 anys en atur de llarga durada”, Col.lecció d’Estudis i Informes núm. 43, CTESC, 2017.

⁷⁵ *Ibid.*

En este contexto también Rojo Torrecilla⁷⁶ pide prestar especial atención a la situación laboral de las personas mayores de 45 años desempleadas que agotan los mecanismos de protección existentes a día de hoy, en especial los que tienen menos de 55 años, a través de medidas como recuperar la edad de 52 años como requisito para el acceso a la prestación, la reconsideración de tener en cuenta la renta familiar para el cálculo de la renta por debajo de la cual se puede acceder a la prestación y de la disminución del tope mínimo como base de cotización por jubilación del 125% al 100%, así como la elevación del período de percepción de la RAI o la supresión del máximo de ocasiones en que se puede percibir.

Por otra parte, resulta de mucho interés la reflexión de López Gandía⁷⁷ sobre las RMI y la RAI en tanto que peldaño complementario a la protección asistencial por desempleo, en el sentido de que en realidad se trata de una reordenación interna de los niveles de protección en favor de los asistenciales y en detrimento del nivel contributivo, que ve endurecidos los requisitos de acceso, con el objetivo de contención del gasto y la consiguiente disminución del nivel de cobertura de los desempleados. Dicha reflexión entronca con la idea que recoge Arriba González de Durana⁷⁸ de la “safety net” como término que tiene su origen en las medidas tomadas en los años 90 en países en desarrollo y en el marco de programas promovidos por instituciones internacionales para compensar los ajustes estructurales impuestos por dichos programas y que se traslada a los países desarrollados como ayudas para hacer frente al riesgo de pobreza.

En definitiva, el sistema actual de rentas de último recurso presenta carencias fundamentales y no tiene capacidad para dar respuesta de forma suficiente a las necesidades derivadas de la falta de empleo o de la precariedad en el empleo. Esta incapacidad de respuesta es especialmente sangrante en el caso de los desempleados de larga duración, entre los que los trabajadores de edad tienen una presencia muy destacada. En este punto cualquier mejora de los mecanismos de protección actuales sería beneficiosa para quienes se encuentran en situación de carencia de rentas y, en consecuencia, debería valorarse de forma positiva. La situación de partida es tan deficiente que las vías de mejora son numerosas, algunas de ellas han sido analizadas en este artículo. Sin embargo, en este punto deberíamos plantearnos como sociedad un debate que va mucho más allá de mejoras puntuales de las prestaciones existentes, que no dejan de ser tiritas de mayor o menor superficie para curar una herida profunda. Se trata del debate —que poco a poco se va abriendo paso— sobre el modelo de protección social en un contexto en el que se extienden y consolidan las situaciones de dificultad económica derivadas del desempleo pero también del empleo precario. Aquí entran en juego ideas como la de la renta básica o la del trabajo garantizado, que son modelos antagónicos en su planteamiento pero que en definitiva persiguen un mismo objetivo: disminuir las desigualdades económicas y progresar hacia la justicia social.

⁷⁶ ROJO TORRECILLA, E., “Empleo y protección social ante situaciones de exclusión. Documento para un debate”, 2014, www.eduardorojotorrecilla.es (fecha de consulta 9-03-2017).

⁷⁷ LÓPEZ GANDÍA, J., *op. cit.*

⁷⁸ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., *op. cit.*