

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi García Viña (*España*), José Luis Gil y Gil (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), María Luz Rodríguez Fernández (*España*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canadá*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra Hernández (*España*), Carolina Blasco Jover (*España*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), María Belén Fernández Collados (*España*), Alicia Fernández-Peinado Martínez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Miguel Ángel Gómez Salado (*España*), Estefanía González Cobaleda (*España*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), José Luis Ruiz Santamaría (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Viqueira Pérez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Maddalena Magni (*Italia*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Excluidos sociales: protección social y asistencial. Especial referencia a las rentas mínimas garantizadas como fórmula de lucha contra la pobreza y la exclusión social

Daiana Ana Maria PIȚICĂ\*

---

**RESUMEN:** El presente trabajo se propone plantear dos cuestiones recurrentes para el debate sobre el Estado de Bienestar y las herramientas vigentes de lucha contra la pobreza y la exclusión social como riesgos emergentes: observar, de un lado, las denominadas *mallas de seguridad* para la protección social existentes a nivel nacional a día de hoy, su articulación legal, cuyo origen se encuentra en el art. 148.1.20ª de la Constitución Española, sus requisitos comunes, sus objetivos y los resultados constatados desde su implementación hasta la actualidad y, de otro lado, realizar un análisis comparado entre las mismas y una noción tan sonada en la doctrina iuslaboralista de los siglos XX y XXI, la llamada *Renta Básica Universal*. Se concluye reflexionando sobre la razonabilidad de universalización del sistema de protección social partiendo de las medidas que se están tomando actualmente a nivel gubernamental, propiciadas, en gran parte, por los efectos socioeconómicos que ha traído consigo la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, y haciendo especial referencia al Ingreso Mínimo Vital como un intento de fórmula de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

**Palabras clave:** Protección social, mallas de seguridad, rentas garantizadas, pisos de protección social.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La incardinación de las rentas mínimas autonómicas en el concepto de asistencia social del art. 148.1.20ª de la Constitución Española. Una aproximación al concepto de *protección social*. 3. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica. 3.1. La exigencia de un tiempo mínimo de empadronamiento o residencia (legal y/o efectiva). 3.2. El requisito de la edad. 3.3. El requisito de la unidad familiar de convivencia. 3.4. La carencia de rentas. 3.5. La solicitud previa de prestaciones o pensiones a los que se podría tener derecho. 3.6. La inserción y participación activa. 4. Una propuesta de método alternativo de garantía de rentas a nivel teórico. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica. 5. El nuevo Ingreso Mínimo Vital: ¿prestación complementaria o sustitutiva de las rentas mínimas autonómicas? 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

---

\* Doctoranda, Universidad de Málaga (España).

## **Social Exclusion: Social and Welfare Protection. Special Reference to the Minimum Income Policies as a Tool for Fighting Poverty and Social Exclusion**

---

**ABSTRACT:** This work aims to raise two recurring issues for the debate on the Welfare State and the tools in force to fight poverty and social exclusion as emerging risks: to observe, on the one hand, the so-called *safety nets* for social protection existing at the national level today, their legal articulation whose origin is found under Art. 148.1.20<sup>th</sup> of the Spanish Constitution, their common requirements, their objectives and the results observed since their implementation up to the moment and, on the other hand, to make a comparative analysis between them and a notion so much talked about in the labour law doctrine of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries, the so-called *Universal Basic Income*. It concludes by reflecting, finally, on the reasonableness of universalizing the social protection system on the basis of the measures that are currently being taken at government level, largely due to the socioeconomic effects brought about by the Covid-19 health crisis, and making special reference to the Minimum Vital Income as an attempt at a formula to fight against poverty and social exclusion.

*Key Words:* Social protection, safety nets, minimum income policies, social protection floors.

## 1. Introducción

Históricamente, resulta imposible establecer el momento preciso en el cual empezó a postularse, desde distintos estamentos, la necesidad de garantizar unos ingresos mínimos para los ciudadanos por parte de los gobiernos. Si nos remontamos, por ejemplo, a la Europa del siglo XIX, donde el auge de la industrialización y del éxodo rural condujeron a la aparición del proletariado y, luego, a la creación de las asociaciones gremiales y de las sociedades privadas de socorro mutuo, nos daríamos cuenta que esa escasez de intervención pública en materia de protección social del colectivo de los trabajadores y de la población en general se iría corrigiendo y la idea de un intervencionismo público se convertiría posteriormente en el modus operandi de la mayoría de los Gobiernos del mundo, sobre todo en los países más industrializados.

Ante la pasividad de los poderes públicos, y con el fin de impulsar una mayor participación pública de los ciudadanos en la vida de la sociedad, varios autores empezaron a formular propuestas concretas relativas al establecimiento de una suerte de ingreso de origen público para los ciudadanos, partiendo de algunos principios éticos que, en su visión, debían presidir el devenir de las sociedades, tanto en el plano del igualitarismo como a efectos de lucha contra la pobreza. Así fueron surgiendo los dos modelos de seguridad social que conocemos a día de hoy: por una parte, recordamos la puesta en marcha del nivel contributivo por el canciller alemán Otto von Bismarck, a finales del siglo XIX y, medio siglo después, concretamente en 1946, ese primer nivel vendría a ser complementado por otro de naturaleza distinta, pensado para aquellos ciudadanos que no cumplían los requisitos necesarios para tener acceso al nivel contributivo. El denominado “nivel asistencial” fue promovido por el ministro británico William Beveridge, como resultado de la publicación del Plan Beveridge en el cual proclamaba el diseño de «un seguro de salud universal, financiado con cargos públicos» que se iría extendiendo por todo el mundo desarrollado, pero que, sin embargo, no llegaría a contentar a todos sino que algunos seguían considerando que presentaba deficiencias, poniendo de manifiesto que no alcanzaba a todas las capas de la población, sino únicamente a aquellas personas en situación de necesidad y en los supuestos expresamente contemplados (es decir, determinadas situaciones de riesgo de naturaleza laboral).

El intento de compensar esta situación de desigualdad y de incertidumbre de las personas excluidas de su ámbito protector, dio lugar a la aparición de una multitud de propuestas sobre sistemas alternativos de garantía de rentas, o, mejor dicho, dejó el camino libre a profesionales provenientes de

todos los ámbitos de estudio, como filósofos, juristas y economistas, a lanzar ideas relacionadas con esta temática, encontrándonos dentro de la literatura específica con varias aportaciones.

De todas estas líneas de trabajo, cabría destacar la propuesta de Van Parijs y Vanderborght, que parten de una concepción igualitaria de la justicia distributiva que trata la libertad no como una restricción, sino como aquello en lo que consiste realmente la justicia: distribuir de forma equitativa. Ello requiere que la libertad sea interpretada como una “libertad real”, es decir, que implique no sólo el derecho, sino también la capacidad genuina de hacer lo que uno quiera hacer. Se trata, en pocas palabras, de promover la implementación de una iniciativa consistente en «un ingreso regular en efectivo que se pague a todos en lo individual, que no dependa de los recursos de cada quién ni de su situación laboral», que recibiría el nombre de Renta Básica Universal (RBU), Renta Básica Incondicional o Renta Ciudadana, entre otros.

A partir de este tipo de propuestas, otros autores posteriores, como Tobin<sup>1</sup> o Iglesias Fernández, así como varios planes políticos de ciertos Estados, empezaron a materializar estas ideas a través de una especie de programas piloto mediante los cuales pondrían en marcha unas simulaciones de RBU dentro de determinadas zonas de sus respectivos territorios para comprobar si realmente resultaría eficaz implementar un derecho individual de los ciudadanos a percibir unos ingresos periódicos, con el fin de asegurar la cobertura de sus necesidades materiales independientemente de su situación dentro de la esfera productiva, o si, por el contrario, ese intento se convertiría en un mal crónico, en un golpe de los poderes públicos contra su propio estado de bienestar que llegaría a arruinar el sistema asegurador asistencial. Sin duda alguna, cada país llegó a experimentar resultados relativamente distintos, debido a la multitud de peculiaridades de orden económico, demográfico, social y legislativo que los mismos presentaban. Parece curioso que, aunque la pobreza y la exclusión social han constituido desde siempre las causas de las desigualdades económicas y sociales expresadas en términos nacionales, y que la idea de una Renta Básica ha proliferado rápidamente en los últimos treinta años, no es hasta la época más reciente cuando en algunos países de Europa se han empezado a poner en marcha mecanismos de concesión de rentas mínimas que tienen muchos puntos en común con la RBU. Podríamos perfectamente asociar estas

---

<sup>1</sup> Premio Nobel de Economía en 1981. *Vid.* J. TOBIN, J.A. PECHMAN, P.M. MIESZKOWSKI, *Is a Negative Income Tax Practical?*, en *The Yale Law Journal*, 1967, vol. 77, n. 1, en el que analiza la idoneidad del modelo de impuesto negativo sobre la renta propuesto por Milton Friedman, para llegar finalmente a la conclusión de que el modelo de la Renta Básica Universal era técnica y socialmente superior.

iniciativas al impulso de las instituciones comunitarias, en el marco de la Unión Europea, encaminado a promover entre sus estados miembros el estado de bienestar, comprometiéndose con los objetivos del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que tiene entre sus principios básicos, el relativo, precisamente, al derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación para toda persona que carezca de recursos suficientes. Se añade además que, para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

## **2. La incardinación de las rentas mínimas autonómicas en el concepto de asistencia social del art. 148.1.20ª de la Constitución Española. Una aproximación al concepto de *protección social***

Resulta casi imposible hablar del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de prestaciones económicas de garantía de rentas de subsistencia sin delimitar antes dos conceptos constitucionales tan relevantes al respecto como los de Seguridad Social y Asistencia Social. Para empezar, el Tribunal Constitucional ha configurado la Seguridad Social como «una función de Estado»<sup>2</sup>, puesto que el mandato constitucional del art. 41 CE encomienda a los “poderes públicos” la protección de los ciudadanos ante las “situaciones de necesidad” que pudieran afectarles, y aunque no hace referencia expresa a la atribución competencial entre las distintas Administraciones Públicas, sí que se puede entender que se trata de un llamamiento general dirigido a los poderes públicos en sentido amplio (ya sean de ámbito estatal o autonómico) para hacer efectiva esa garantía de «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». Por otra parte, para definir la noción de Asistencia Social, a falta de una configuración constitucional de este concepto, y sin que el mismo sea respaldado por un bloque normativo concreto, nos hemos de remitir a la legislación general y a la jurisprudencia para concluir que, a priori, estamos ante un mecanismo protector de situaciones específicas de necesidad que es anexo y «externo al Sistema de Seguridad Social y no integrado en él», de ahí que la asistencia social pueda «ser asumida por las CCAA, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.20 CE»<sup>3</sup>. No obstante, conviene recordar que en el primer Proyecto

<sup>2</sup> [STC 103/1983, de 22 de noviembre](#), FJ 3, y [STC 65/1987, de 21 de mayo](#).

<sup>3</sup> [STC 239/2002, de 11 de diciembre](#).

de Constitución Española<sup>4</sup>, las Cortes Generales postulaban – en el art. 141.1.s del antes mencionado proyecto – la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en materia de “beneficencia y asistencia social”. A pesar de la posterior supresión de la noción de “beneficencia” – concebida como la satisfacción de aquellas necesidades vitales de la persona cuando se encuentre imposibilitada, económicamente, para atenderlas por sí sola – la primera controversia en cuanto a conflictos de competencias, resuelta por el TC en la [STC 76/1986, de 9 de junio](#), tuvo como consecuencia dos votos particulares en los que se ponía de manifiesto que el título competencial de las CCAA admitía solamente aquellas disposiciones y actuaciones que tuviesen por finalidad «lo que la tradición jurídica denominaba “beneficencia”».

Con respecto a la actual redacción del texto constitucional, que solo mantiene la mención a la “asistencia social”, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, reitera el criterio que ya venía estableciendo el Alto Tribunal en relación a los conflictos positivos de competencia, según el cual «resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función del Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva». El TC entiende que se trata realmente de una doble interpretación del art. 41 CE, puesto que «en el marco del bloque de constitucionalidad, se permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas». Anteriormente, el TC ya se había pronunciado sobre otro conflicto de competencias, que incumbe al objeto de nuestro estudio, dejando claro que «la “Asistencia Social” es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en cuestión», sin obviar que «el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma»<sup>5</sup>. A raíz de esta afirmación, los términos del debate girarían hacia las nociones de competencia exclusiva y competencia excluyente.

Parece claro que la noción de competencia exclusiva «no debe confundirse» con la de competencia «excluyente», puesto que la presencia de esta última

---

<sup>4</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, 26 julio 1978, n. 136. Más detalles sobre el procedimiento de elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978 se puede consultar en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, [Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978](#), 2003.

<sup>5</sup> [Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre](#), FJ 5.

impediría «la actuación de las diferentes Administraciones implicadas»<sup>6</sup>, en la medida en la que la legislación autonómica limitaría la protección proporcionada por la legislación básica del Estado y se presentaría como un método alternativo y no complementario al estatal. Por decirlo de otra forma, si la competencia autonómica llegase a ser excluyente, la tutela de los poderes públicos autonómicos pasaría a constituir una alternativa distinta a la protección otorgada por la Seguridad Social estatal de modo que los solicitantes de la misma podrían optar por una o por otra, sin opción de complementariedad entre las dos<sup>7</sup>. Manteniendo el criterio de exclusividad competencial de las CCAA en ciertas materias por la existencia del Estado autonómico, la STC 95/1986, de 10 de julio, afirmaba que «el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias»<sup>8</sup>. En el mismo sentido se expresa el voto particular de la [Sentencia 146/1986](#), al sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.20ª CE, «la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los Estatutos de Autonomía, lo que significa que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yuxtaponer ex nihilo una competencia estatal concurrente o paralela». Solo así, entiende este voto particular, se respetaría realmente «el diseño constitucional de un Estado autonómico. Lo contrario es mantener por inercia prácticas centralizadoras, incompatibles con el modelo constitucional, y duplicidad de órganos en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone»<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Vid. J.L. MONEREO PÉREZ, [Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales](#), en *Temas Laborales*, 2009, n. 100 (1).

<sup>7</sup> Vid. F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No contributivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, n. 54.

<sup>8</sup> FJ 3, *in fine*.

<sup>9</sup> La argumentación del voto particular del Magistrado Jesús Leguina Villa continúa exponiendo como alternativa a la correcta canalización por parte del Estado de los recursos financieros o de las acciones singulares de asistencia social que intervengan entre las

En el mismo sentido, y a modo de ejemplo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (EAA) propugna, como uno de los objetivos de la demarcación territorial que constituye la cohesión social, la necesidad de contar con «un eficaz sistema de bienestar público», que preste especial atención «a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social»<sup>10</sup>.

En cuanto a las prestaciones sociales, el art. 23 EAA garantiza «el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales», reconociendo además «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». Advertimos que, en base al sistema de protección que pretende ser un pilar para el estado de bienestar, ni siquiera se refiere la norma a una asistencia social, sino que habla de servicios sociales, puesto que estos últimos comprenden prestaciones de diversos aspectos de la vida social: discapacidad, emigración, exclusión social (art. 10 EAA)<sup>11</sup>.

Excediendo ya del ámbito nacional, algunos instrumentos internacionales parecen no defender esa doble faceta de la protección social a la que nos referíamos antes, como sucede con la propia Carta Social Europea<sup>12</sup>, que

---

competencias autonómicas exclusivas sobre una materia concreta, la «distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de carácter singular. Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico».

<sup>10</sup> Art. 10.2.14º, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<sup>11</sup> S. BARCELÓN COBEDO, *Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Temas Laborales*, 2018, n. 143.

<sup>12</sup> A propósito de la cuestión, España ha firmado en el mes de febrero de este año 2021 el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas y cuya finalidad es mejorar la aplicación efectiva de los derechos garantizados en la Carta Social Europea, abriendo el camino a su ratificación. Con ello se pretende terminar de adoptar el sistema integral que propone la Carta Social Europea y que comprende: la Carta Social Europea ratificada por España con el Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, tres Protocolos Adicionales, de los cuales, dos ya habían sido ratificados por España y, por último, la Carta Social Europea Revisada que España ratificó el pasado 17 de mayo de 2021. Con esta reciente medida nuestro país blinda en su ordenamiento jurídico el pilar social que le permitirá profundizar en materia de derechos laborales, derecho a la protección frente a la pobreza y a la exclusión social y derecho a la vivienda. Más sobre el tema y sobre el anterior compromiso de España con este instrumento de coordinación de políticas sociales europeas se puede consultar en el artículo del profesor F. JIMÉNEZ GARCÍA, *La Carta Social Europea (Revisada): entre el*

define la asistencia social como «una técnica de protección constituida fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella»<sup>13</sup>, estableciendo asimismo que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, los Estados parte han de comprometerse a «velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado»<sup>14</sup>. En definitiva, los sistemas autonómicos de rentas mínima han sido creados como parte de las competencias autonómicas en materia de asistencia social o, mejor dicho, como parte del sistema público de Servicios Sociales, en virtud de la competencia exclusiva de las CCAA y de las Ciudades Autónomas que proclama la Constitución Española, pues estos representan una serie de transferencias del sistema nacional de protección social a la legislación regional en materia de desempleo, vejez y discapacidad, con la finalidad de reducir el riesgo de exclusión social y de pobreza.

### **3. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica**

A pesar de que son varios los programas de rentas garantizadas que han promovido las CCAA a lo largo del tiempo y que los mismos se han configurado bajo distintas denominaciones, estos presentan aspectos diferenciados en cuanto a los requisitos de acceso, la duración o las cuantías a percibir. Sin embargo, comparten una característica común que es su finalidad protectora, pues todos ellos van dirigidos a personas o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades más básicas de la vida. A día de hoy, todas las CCAA españolas cuentan con algún programa de rentas mínimas que reciben distintos nombres y están configuradas por marcos reguladores no homogéneos:

---

*desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2009, n. 17.

<sup>13</sup> Sentencia 146/1986, cit.

<sup>14</sup> Art. 13 del *Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.*

Comunidad Autónoma	Denominación del programa de renta	Regulación
Andalucía	Renta Mínima de Inserción Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social</li> </ul>
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social</li> <li>Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General</li> </ul>
Asturias	Salario Social Básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico</li> </ul>
Cantabria	Renta Social Básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales</li> </ul>
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad</li> <li>Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales</li> </ul>
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>DL 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía</li> </ul>
Cataluña	Renta Garantizada de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía</li> </ul>
Comunidad de Madrid	Renta Mínima de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción</li> </ul>
Comunidad Valenciana	Renta Valenciana de Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de Renta Valenciana de Inclusión</li> </ul>
Extremadura	Renta Básica de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada</li> </ul>
Islas Baleares	Renta Social Garantizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5/2016, de 13 de abril, de la Renta Social Garantizada</li> </ul>
Islas Canarias	Prestación Canaria de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción</li> </ul>
Galicia	Renta de Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social</li> </ul>
La Rioja	Renta de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía</li> </ul>
Navarra	Renta Garantizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre,</li> </ul>

		por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y la Renta Garantizada
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social</li> </ul>
Región de Murcia	Renta Básica de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción</li> </ul>
Ciudad Autónoma de Melilla	Prestación del Ingreso Melillense de Integración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales</li> </ul>
Ciudad Autónoma de Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Ingreso Mínimo, de 25 de octubre de 2010, de Inserción</li> </ul>

A pesar de que estos programas de garantía de rentas autonómicos han sido creados para paliar una situación de deterioro de la cohesión social y para impulsar un reparto equitativo de la riqueza generada por la sociedad y favorecer la igualdad de trato y oportunidades, hemos de tener en cuenta la delimitación del ámbito de actuación de los mismos dentro del sistema de protección social, pues el paso a la asistencialidad exige, en la mayoría de los casos, una transición a través de prestaciones del sistema de Seguridad Social. Las rentas autonómicas no se deben confundir, sin embargo, con las prestaciones de naturaleza no contributiva o asistencial que ofrece el sistema nacional de Seguridad Social en caso de jubilación, invalidez o desempleo, con independencia de su fin común de garantizar un mínimo de ingresos de subsistencia a quienes se encuentren en situación de necesidad. Pese a que el sistema de protección estatal intenta ofrecer un abanico bastante amplio de rentas de sustitución o compensación para aquellos colectivos que se encuentren ante situaciones de riesgo y que no lleguen a cumplir los requisitos para acceder a las prestaciones que conforman el nivel contributivo, el legislador se ha dejado fuera un sinnúmero de personas que aun estando en riesgo de exclusión social, no llegan a encuadrarse ni en un nivel ni en otro (es decir, personas que no pueden acceder ni a las prestaciones o pensiones del nivel contributivo ni a los subsidios o a las pensiones del nivel asistencial de la Seguridad Social). Por poner un ejemplo, en la situación antes descrita estarían las personas desempleadas menores de 65 años que, por la edad, no pueden acceder a la jubilación no contributiva, no reúnen los requisitos de carencia para acceder al desempleo contributivo (como mínimo 360 días dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, según los arts. 266.b y 269 de

la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) y posteriormente al subsidio por desempleo y tampoco presentan un suficiente grado de discapacidad como para acceder a la invalidez no contributiva. En la misma situación estarían los desempleados de larga duración, al haber agotado todas las posibilidades de protección por desempleo legalmente previstas. Diciéndolo a modo de reflexión, hoy en día parece que los estratos más pobres de la sociedad son los más alejados de los instrumentos de ayuda social. En este sentido, las prestaciones autonómicas se han creado para paliar el vacío protector del sistema de Seguridad Social, razón por la cual veremos que las primeras tienen un carácter subsidiario con respecto a las estatales<sup>15</sup>. Para ver una comparativa de orden cuantitativo entre el número de las pensiones no contributivas y el número de beneficiarios de las rentas autonómicas, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, solo en el mes de febrero de 2021 se han pagado 95.065 pensiones no contributivas de jubilación e invalidez según los datos del IMSERSO, representando este número de beneficiarios el 1,12% sobre la población total<sup>16</sup>, y en la misma Comunidad Autónoma consta actualmente un número de 40.870 beneficiarios de Renta Mínima de Inserción Social<sup>17</sup>. En definitiva, se trata de un sistema pluralista de garantía de rentas, pues está conformado por los programas estatales y los autonómicos, careciendo los segundos de un criterio de homogeneidad ya que su configuración es distinta según la CA de que se trate.

Hablando de los elementos configuradores de las rentas mínimas autonómicas, lo primero que hemos de destacar, además de la finalidad protectora de garantía de un ingreso mínimo, es su configuración bien como derecho subjetivo, bien como meras prestaciones asistenciales<sup>18</sup>. La

---

<sup>15</sup> El D-Ley 3/2017 recoge expresamente en su art. 5, como una de las características de la prestación, el carácter subsidiario de la RMI andaluza con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo que pudieran ser concedidas a la persona titular. Ello quiere decir que, para tener acceso a la renta mínima de inserción, la persona interesada debe, bien no tener derecho a ninguna otra prestación, bien haber agotado las demás posibilidades que ofrece el Sistema nacional de Seguridad Social. De esta forma se persigue precisamente mantener el carácter complementario con cualquier otro recurso de los que disponga la unidad familiar, incluido el trabajo a tiempo parcial, otras prestaciones económicas o servicios a los que pudiera tener derecho el interesado.

<sup>16</sup> Las tablas estadísticas publicadas se pueden consultar en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, [Prestaciones no contributivas](#).

<sup>17</sup> *Vid.* PORCENTUAL, [Beneficiarios de los programas de rentas mínimas](#), en [www.porcentual.es](http://www.porcentual.es).

<sup>18</sup> Por poner un ejemplo, la Renta Mínima de Inserción social en Andalucía se configura como un derecho subjetivo, pues pese a que el D-Ley 3/2017 la define en su art. 1 como una prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social se remite, en cuanto a su consideración legal, a lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía que,

concesión de ese carácter de derecho subjetivo se traduce en su exigibilidad por parte de los interesados y en la provisión obligatoria por las Administraciones Públicas de dichas prestaciones, siempre que se cumplan, obviamente, las condiciones establecidas en cada caso. Si, por el contrario, se tratase de meras prestaciones asistenciales, el cumplimiento de los requisitos establecidos para el acceso a las mismas no asegura la prestación, pudiendo la Administración Pública competente limitar el número de ayudas en función de las disponibilidades presupuestarias, pues no se trataría de un derecho subjetivo de provisión obligatoria<sup>19</sup>. En segundo lugar, nos referimos a la dualidad funcional que presentan los programas de rentas mínimas, considerando tanto la función de garantía de recursos como la inclusión activa. La primera atiende a situaciones de necesidad económica real de los ciudadanos en aquéllos casos en los que los beneficiarios no puedan obtener los recursos de subsistencia con su trabajo, a pesar de estar capacitados para ello<sup>20</sup>, mientras que la segunda plantea una activación social y laboral, pues la mayoría de los sistemas autonómicos contemplan una serie de políticas activas de empleo a través de las cuales se concreta una vinculación directa de la prestación económica con los servicios de empleo, por lo que los perceptores de prestaciones se ven obligados a mostrar una actitud proactiva respecto de la búsqueda de empleo. El hecho de que los perceptores de las rentas garantizadas se tengan que someter a procesos de formación o de recualificación profesional, tengan que acudir a las entrevistas de trabajo o aceptar ofertas de empleo que se ajusten a su perfil, parece que está quebrando el objetivo primordial de estos programas que es, como ya veníamos señalando, el de atender a situaciones de necesidad económica real de los ciudadanos; sin embargo, es probable que con el compromiso de actividad exigido, el legislador autonómico pretenda evitar comportamientos de selección

---

por su parte, concede el título de prestaciones garantizadas con carácter de derecho subjetivo a aquellas prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral (art. 42, apartados 1 y 2.g). Sensu contrario, el Reglamento Regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales que regula la Prestación del Ingreso Melillense de Integración, habla de una prestación económica periódica cuyo objetivo es satisfacer las necesidades básicas de la vida.

<sup>19</sup> *Vid.* S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*

<sup>20</sup> La renta mínima de inserción social de Andalucía tiene como objetivo atender a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover la inclusión e integración social y laboral de las mismas, a través de una prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales autonómico que será acompañada de un Plan de inclusión sociolaboral.

adversa de los perceptores (es decir, que los beneficiarios perciban la renta como un salario de reserva).

En tercer lugar, conviene hacer un breve recorrido por los principales requisitos de acceso que suelen establecer, con carácter general, los programas autonómicos de rentas de subsistencia: edad mínima, edad máxima, empadronamiento y/o residencia efectiva y residencia legal para extranjeros, etc.

### **3.1. La exigencia de un tiempo mínimo de empadronamiento o residencia (legal y/o efectiva)**

Partimos de la premisa de que la regulación de cada Comunidad Autónoma aborda la cuestión de las condiciones de acceso de forma diferente, razón por la cual no hablamos de una homogeneidad en la intensidad o en la interpretación de los requisitos. Así, en el caso del requisito de empadronamiento y/o residencia, nos encontramos con normas muy dispersas, pues algunas CCAA imponen el requisito de empadronamiento simplemente, como es el caso de Andalucía, mientras que otras dan la posibilidad de empadronamiento o residencia efectiva, pudiendo el solicitante atenerse a uno u otro<sup>21</sup>, sin que falten CCAA que incluso exigen el cumplimiento de los dos requisitos de manera simultánea<sup>22</sup>.

Ahora bien, también existen diferencias con respecto al alcance del requisito de residencia entre las diecinueve regulaciones autonómicas, pues hay supuestos en los que no se trata de forma igual y solidaria a ciertos colectivos de personas. Cuando algunas normas hablan de residencia legal, no es lo mismo que hablar de la residencia efectiva y continuada o ininterrumpida, ya que la primera se aplicaría, sin lugar a dudas, a los extranjeros extracomunitarios. Ello denota un tratamiento desigual entre los ciudadanos extranjeros, pues a diferencia de los comunitarios, a los que se les aplica la libre circulación y residencia en los países miembros de la

---

<sup>21</sup> En la Comunidad Valenciana, se exige el requisito de empadronamiento o de residencia efectiva durante una suma mínima de 12 meses, de manera continuada, en cualquier municipio de la Comunidad Valenciana, pudiendo el interesado optar por cualquiera de los dos para acreditar el cumplimiento de dicha condición.

<sup>22</sup> En Asturias, por ejemplo, la Ley 4/2005 (modificada por las Leyes 3/2012, de 28 de diciembre, y 11/2014, de 28 de diciembre, de presupuestos Generales del Principado de Asturias) exige estar empadronado en un concejo del Principado de Asturias, y tener residencia efectiva e ininterrumpida por un tiempo no inferior a dos años. Igual pasa en Aragón, con la diferencia de que el plazo de cumplimiento de los requisitos de empadronamiento y residencia se exige al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud.

Unión Europea, sin necesidad de permiso de residencia o trabajo, el art. 30-*bis* de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, concede el carácter de residentes legales a «los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir», pudiendo ser esta temporal o de larga duración.

En aquellos casos en los que sea exigible solo la residencia efectiva y/o el empadronamiento, hemos de recordar que una de las formas de acreditar dicha residencia efectiva es precisamente la hoja de empadronamiento. Con más razón nos reafirmamos en la consideración del trato desigual entre nacionales o comunitarios y los extracomunitarios de algunas CCAA que sí exigen como requisito la residencia legal, pues algunas de las formas de probar esta última es a través del informe de extranjería y el permiso o autorización de residencia en vigor. Ahora bien, al margen de estar en situación legal o efectiva de residencia o de estar empadronado, ello se ha de cumplir durante un período de tiempo inmediatamente anterior a la solicitud<sup>23</sup>, exigencia que reduce aún más el colectivo de potenciales beneficiarios de las rentas. El plazo más habitual para cumplir este requisito es de doce meses anteriores a la solicitud y en el caso de los extranjeros que necesiten residencia legal, no se suele establecer un plazo sino que basta con que se cumpla dicho requisito en el momento de solicitud<sup>24</sup>, sin perjuicio de algunas excepciones, como en el caso de Murcia, por ejemplo, donde el art. 7.1.a de la Ley 3/2007 exige residir legalmente en territorio español y haberlo hecho, al menos durante cinco años a fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, podemos constatar que este requisito es indispensable e imprescindible para tener acceso a alguna renta de subsistencia, encontrándonos pocas excepciones en las que el reconocimiento de las prestaciones no esté sujeto a su cumplimiento al

---

<sup>23</sup> En Aragón, por ejemplo, se exige estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con 1 año de antelación a la formulación de la solicitud, en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón; en Castilla la Mancha se exige residir de manera efectiva y continuada y estar empadronado, en algún municipio de la CA al menos con dos años de antelación a la solicitud del ingreso; en Melilla, sin embargo, para el reconocimiento de la prestación, será necesario tener una residencia efectiva y continuada en la Ciudad Autónoma de al menos cinco años anteriores a la formulación de la solicitud.

<sup>24</sup> Resulta interesante señalar que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 aprueba todos los años, desde el 2011, el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* en el que hace un resumen sobre la regulación y los principales requisitos de acceso de las rentas autonómica de inserción de cada Comunidad Autónoma y el último Informe existente es el 2019. Los Informes se encuentran disponibles en la página web [Informe de Rentas Mínimas de Inserción](http://www.msbs.gob.es), del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ([www.msbs.gob.es](http://www.msbs.gob.es)).

hacer un examen no exhaustivo de lo dispuesto en las legislaciones autonómicas: los emigrantes de la Comunidad Autónoma en cuestión retornados de otros países, las mujeres víctimas de violencia de género que hayan cambiado su residencia desde otra Comunidad o ciudad autónoma por dicho motivo, las víctimas de trata de personas, los que tengan la condición de refugiados, asilados o que se encuentren tramitando su solicitud de asilo, las personas sin hogar y las procedentes de otras CCAA, cuando estén percibiendo una prestación de naturaleza análoga en la Comunidad Autónoma de origen.

### **3.2. El requisito de la edad**

Otro de los requisitos comunes de los programas autonómicos de rentas es el relativo a la edad (máxima y mínima) requerida para acceder a los mismos. Otra vez pondremos de manifiesto la falta de homogeneidad de las normas reguladoras autonómicas de las rentas mínimas, pues a pesar de que la edad aparece como requisito en todas ellas, no siempre es la misma, variando tanto la edad mínima como la máxima para acceder a la prestación. La edad mínima más habitual es de 25 años (como pasa en Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia, Comunidad de Madrid, Galicia, Extremadura, Ceuta, Castilla y León, Castilla la Mancha, Canarias, Baleares y Asturias), mientras que la máxima es de 64 (como Andalucía o Aragón), 65 (como Canarias, Cantabria, Ceuta o Comunidad de Madrid) o directamente no se recoge (como Asturias, Castilla la Mancha, Castilla y León o Cataluña).

No cabe duda de que en los supuestos en los que únicamente se regula una edad mínima de acceso, se amplía el colectivo de posibles beneficiarios, siempre y cuando estos cumplan con el resto de requisitos establecidos en cada Comunidad Autónoma.

### **3.3. El requisito de la unidad familiar de convivencia**

Otro requisito contemplado por las normas autonómicas es el referente a la constitución de una unidad familiar de convivencia, que recibe distintos nombres según la Comunidad Autónoma de que se trate: unidad familiar, unidad de convivencia, unidad económica de convivencia independiente, hogar independiente, núcleo familiar, unidad perceptora etc. En algunos casos, hasta se exige que la unidad familiar o de convivencia se haya formado con un cierto tiempo de antelación (en La Rioja, para ser titular de una renta garantizada se exige, entre otros requisitos, constituir una unidad

familiar o de convivencia durante al menos un año antes de presentar la solicitud). Según las definiciones que esta unidad familiar recibe, en casi todos los casos se hace referencia a la persona solicitante o, en su caso, al conjunto de personas que conviven en un mismo espacio, en el mismo domicilio o vivienda.

En Andalucía, la definición dada al concepto de unidad familiar por el art. 4.7 del D-Ley 3/2017 se desdobra en dos figuras: por una parte la unidad familiar unipersonal formada por la persona solicitante, y, por otra parte, la unidad familiar pluripersonal formada por la persona solicitante y por la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, acreditada mediante declaración jurada, y también las personas vinculadas a cualquiera de ellas por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en el mismo domicilio. En los supuestos de otras CCAA también se suele permitir esta doble acepción de la unidad familiar o de convivencia, unipersonal o pluripersonal, a partir de la que se decide el cumplimiento de otro de los requisitos de acceso que veremos a continuación: la computabilidad de los recursos económicos de la unidad familiar.

### **3.4. La carencia de rentas**

Tal como hemos señalado antes, la carencia de recursos va ligada a la unidad familiar o de convivencia, puesto que mediante la fijación de un umbral de pobreza se establece el límite cuantitativo para concluir si se cumple o no este requisito y si, en definitiva, el titular tiene derecho a acceder a la prestación. Para ello no se tiene en cuenta únicamente la situación individual del solicitante, sino que se considera la situación del conjunto de la unidad familiar, con la finalidad de comprobar la existencia de una verdadera situación de necesidad, al igual que pasa en caso de reconocimiento de los subsidios y pensiones encuadrados en el nivel no contributivo de la Seguridad Social.

Para el cómputo de las rentas de los solicitantes, se suele tomar en consideración, aparte de los ingresos provenientes del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia y demás rentas de cada uno de sus integrantes, los recursos económicos tales como la propiedad de la vivienda actual, la propiedad de otros inmuebles o muebles y de los rendimientos que versen sobre estos, la disposición de títulos, valores o dinero en efectivo, etc. En cualquier caso, este aspecto es difícil de exponer en términos generales ya que la casuística es muy variada, no ya en cuanto a los ingresos computables, sino también en cuanto a los miembros a tener en cuenta según cada

legislación autonómica.

### 3.5. La solicitud previa de prestaciones o pensiones a los que se podría tener derecho

Para poner de manifiesto el carácter subsidiario de las rentas mínimas garantizadas, algunas CCAA exigen que los presuntos beneficiarios hayan solicitado previamente todas aquellas prestaciones o pensiones a las que pudieran tener derecho, o bien haberlas agotado en el momento de solicitar la renta mínima de inserción en cuestión. De ahí deducimos que el requisito se entenderá cumplido cuando el solicitante vea denegada la prestación primitiva o en el momento de agotar la que viniese percibiendo, dado que, en caso de que se le conceda, seguiría percibiendo la prestación reconocida, sin que tuviera derecho a la renta mínima de inserción por ser esta la última red de protección social respecto de cualquier otra prestación<sup>25</sup>. Al margen del carácter subsidiario de las rentas garantizadas, en algunos casos se le asigna una naturaleza complementaria. Por poner un ejemplo, el art. 6.3 de la Ley 1/2007, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, se refiere expresamente al carácter subsidiario y complementario de la renta de inserción al decir que, en caso de percibir el beneficiario otra pensión o prestación del sistema de seguridad social, se le concederá una ayuda económica hasta completar el importe que le corresponda percibir de la misma, respecto de las prestaciones económicas a que pudiera tener derecho o de los recursos que esté percibiendo.

Diciéndolo de otra forma, pese a que en algunos casos existe una compatibilidad expresa entre las rentas de inserción y otras prestaciones, no se trata en ningún caso de un disfrute simultáneo de las dos opciones sino de una complementariedad entre el importe de las segundas y la cuantía que percibiría el solicitante en concepto de renta de inserción.

### 3.6. La inserción y participación activa

Por último, cabe señalar otro punto en común que tienen los programas de rentas mínimas y que guarda una estrecha relación con la resocialización de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, además de la subsistencia económica, el legislador autonómico se ha propuesto establecer algunas

---

<sup>25</sup> A. MÁRQUEZ MORENO, *Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos*, en [Temas Laborales](#), 2018, n. 143.

medidas de apoyo de tipo educativo y sanitario, entre otros, para las personas que se encuentren en situación de pobreza y/o exclusión social y a los que podríamos referirnos bajo la denominación de servicios de apoyo a la integración social y laboral. Ahora bien, respecto de estas medidas se ha establecido en cada caso una relación de dependencia con la prestación económica, llegando a constituir un verdadero requisito para el acceso al programa de renta.

Pese a la variada nomenclatura que las CCAA han dado a las acciones incluidas en esos planes individuales de inserción (programa personalizado de incorporación social, plan individualizado de inserción, programa individual de inserción, plan individual de inserción, o plan de inclusión sociolaboral, entre otras denominaciones), el objetivo de todos ellos es común: facilitar la inclusión o (re)inserción al mercado laboral de los beneficiarios, de forma que, al finalizar la percepción del subsidio, se vean capacitados para su nuevo paso a la población activa, aumentando así sus posibilidades de encontrar empleo. A ese objetivo común habría que añadir, además, la inherente finalidad de las políticas públicas que, a nuestro juicio, pretenden desincentivar la llamada cultura del subsidio, cuyo resultado no sería otro que la creación de una masa social acrítica y dependiente del Estado. Lo cierto es que la disparidad de criterios y la falta de homogeneidad entre los programas autonómicos de rentas mínimas suponen verdaderos agujeros en la malla de seguridad del sistema de protección social en España, además de la visión ideológica anticuada del legislador, típica de los Gobiernos conservadores de los regímenes (post)dictatoriales que sigue tomando como punto de referencia a la familia y no al individuo para el cálculo de las prestaciones, siendo este un método de cómputo que opera mediante la economía de escala, haciendo que la cuantía a percibir por cada miembro adicional sea relativamente plana, lo que se traduce, en cierto modo, en una percepción de la igualdad como caridad.

En relación con estas dos causas que acabamos de señalar, hemos de citar al filósofo y político noruego Jon Elster, y enlazarlas con su teoría según la cual hay dos tipos de argumentos a favor de una reforma social: los consecuencialistas, en virtud de los cuales la reforma se lleva a cabo por la convicción política de que tendrá buenas consecuencias; y los deontológicos, que operan bajo el considerando de que la reforma es intrínsecamente valiosa y necesaria<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Vid. J. ELSTER, *Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs*, en *Zona Abierta*, 1988, n. 46-47, pp. 113-114.

#### 4. Una propuesta de método alternativo de garantía de rentas a nivel teórico. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica

Retomando la idea ya comentada sobre la insuficiencia de las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas (RMI), al seguir estas el método de cálculo de las economías de escala, su planteamiento socioeconómico y su regulación nos hace recordar el contexto histórico del que parte el surgimiento de otro modelo alternativo de garantía de rentas: el Impuesto Negativo sobre la Renta. A consecuencia del intento fallido de los programas de ayuda social instaurados en los EEUU durante los años 60 del siglo pasado, Tobin afirmaría en 1982 que dichos programas conformaban un sistema inadecuado en su cobertura y beneficios, puesto que tal sistema más bien potenciaba las desigualdades antes de intentar eliminarlas, pues solo se concedían subsidios a las familias muy pobres, en las que ningún miembro trabajaba porque una vez que un integrante de la familia conseguía empleo, por muy bajo que fuera el salario, se le llegaba a descontar del subsidio un dólar por cada dólar del sueldo que venía percibiendo<sup>27</sup>. Esta especie de impuesto al 100% que se aplicaba sobre los ingresos provenientes del trabajo era considerado desincentivador para la búsqueda de empleo, ya que no resultaba rentable para las familias de la sociedad americana del siglo XX, y por ello los economistas del momento, destacando principalmente a Friedman, propusieron una vuelta de tuerca al sistema de impuesto al 100% aplicado sobre las rentas que llegó a cobrar una denominación inversa al precedente: Impuesto Negativo sobre la Renta, basado en la filosofía de convertir los ingresos productivos en un complemento del subsidio, atendiendo, por supuesto, a un cierto tope. Este planteamiento nos recuerda a lo que actualmente conocemos en el sistema español de Seguridad Social como complemento por mínimos, cuyo objetivo es también garantizar a las familias un nivel mínimo de ingresos, aun cuando no lo puedan alcanzar por sí mismas.

A propósito de esta reflexión, hoy por hoy, en España pasa algo parecido con la mayoría de las RMI, puesto que no se permite sobrepasar una cierta cuantía del subsidio con las ganancias provenientes del trabajo productivo o de otros ingresos que pudiesen percibir los beneficiarios. Quizá este planteamiento poco eficaz de las políticas públicas para combatir la pobreza deba atribuirse, de un lado, a la incapacidad de los poderes públicos de

---

<sup>27</sup> Vid. J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implementación territorial*, El Viejo Topo, 2002.

transferir los recursos suficientes a los pobres a pesar de la atribución de tales competencias a las administraciones autonómicas, y por otro lado, a la todavía arraigada doctrina económica del franquismo donde las instituciones sociales representaban y siguen representando, con cierta intensidad, un rol marginal de la asistencia social que, en definitiva, caracteriza al «régimen mediterráneo de bienestar»<sup>28</sup>.

En términos nacionales, desde una perspectiva histórica, ya hemos visto que durante la etapa del franquismo los programas asistenciales públicos eran casi inexistentes, debido a que la transferencia en materia de asistencia social hacia las instituciones caritativas privadas gestionadas por la Iglesia Católica dejaba en un segundo plano a las instituciones estatales franquistas por las políticas fiscales restrictivas que intentaban mantener el equilibrio presupuestario del país<sup>29</sup>. Tras la Segunda Guerra Mundial, la intervención del Estado en materia de servicios sociales y actuaciones encaminadas a alcanzar el pleno empleo en los países industrializados, condujeron a la aparición del estado de bienestar que tardaría en llegar al Sur de Europa. Apenas en 1963 podríamos hablar de los antecedentes del Estado de Bienestar en España, con la promulgación de la [Ley 193/1963, de 28 de diciembre](#), sobre Bases de la Seguridad Social, que introdujo un régimen complementario de Asistencia Social incluido dentro de los servicios sociales y de la asistencia social de la Seguridad Social. Esto es, que el intervencionismo público pre-constitucional en materia asistencial trataba de equiparar al estado español a los países más desarrollados de su entorno. Si hasta los años 60 España y el resto de Europa seguían las pautas de la política keynesiana que colocaba al Estado como inversor financiero de la economía de las naciones y como moderador ante el desempleo<sup>30</sup>, en la etapa democrática, a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978, el art. 41 CE propugna, como decíamos, el mantenimiento de un

---

<sup>28</sup> Vid. L. MORENO, M. MATSAGANIS, M. FERRERA, L. CAPUCHA, [¿Existe una 'malla de seguridad' en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión social en España, Grecia, Italia y Portugal](#), Documento de Trabajo CSIC, 2003, n. 03-17, p. 3.

<sup>29</sup> Por ello, el [D-Ley 10/1959, de 21 de julio](#), de ordenación económica que aprobaba el Plan de Estabilización de 1959 acentuaba tales restricciones fiscales, disminuyendo el gasto público.

<sup>30</sup> Tal como lo saca a debate B. BARRAGUÉ CALVO, [La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica](#), en [Estudios de Deusto, 2009, n. 2](#): quizá el posterior desajustes en las economías europeas haya conocido su origen en el hecho de que las políticas de posguerra seguían con la visión del círculo virtuoso del fordismo basado en el pleno empleo y en una redistribución satisfactoria de la riqueza, a pesar de que la realidad socioeconómica, fiscal y política de las naciones del momento eran más complejas, a lo que se sumaría el efecto de la crisis del petróleo de los años 70.

régimen público de Seguridad Social de carácter universalista (para todos los ciudadanos) y garantista de asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Ahora bien, los mecanismos de lucha contra la pobreza en España han ido apareciendo paulatinamente a partir de la base del mandato constitucional: desde la concreción, en 1988, del Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales Locales por el cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concertaba con las Entidades Locales, a través de las respectivas CCAA, un convenio administrativo de cooperación económica y técnica de cara a la financiación de una red de servicios sociales municipales que garantizase una serie de prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad<sup>31</sup>; hasta los actuales programas de rentas mínimas que las CCAA empezaron a poner en marcha al amparo del art. 148.1.20ª CE. En España, el primer programa de RMI apareció en el País Vasco con el [Decreto 39/1989, de 28 de febrero](#), sobre Ingreso Mínimo Familiar del Gobierno Vasco, que seguía el modelo francés de la *Revenue Minimale d'Insertion* – reemplazada a día de hoy por la *Revenu de Solidarité Active*<sup>32</sup> –, y se fue extendiendo a otras CCAA, por supuesto, bajo distintas configuraciones legales.

En contraposición con la idea de las RMI que se articulan bajo el principio de centralidad del empleo como herramienta de inclusión social, tal como ya hemos podido comprobar, surge el planteamiento de la RBU a la que Iglesias Fernández define como una propuesta de derecho de la ciudadanía, adquirido por el mero hecho de existir y ser parte de una sociedad, consistente en percibir una cantidad periódica e incondicionada para cubrir sus necesidades materiales básicas y poder sobrevivir con dignidad. Este autor sostiene que una posible reestructuración de los sistemas de protección actuales por la implementación de la Renta Básica exigiría, en primer lugar, que haya un debate político, ideológico y social que desembocara en un consenso general democrático dado el cambio sustancial que ello produciría para todos los aspectos de la vida social

---

<sup>31</sup> A modo de ejemplo, merece una lectura la [Resolución del 25 de mayo de 1988, de la Secretaría General Técnica](#), por la que se da publicidad al Convenio-Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales.

<sup>32</sup> El preámbulo de la Constitución Francesa de 1946 anunciaba el derecho fundamental de los ciudadanos de disponer de recursos suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y este precepto constitucional se tradujo más tarde en la aprobación del Ingreso Mínimo de Inserción francés sobre el que se puede leer más en MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, [Le revenu de solidarité active \(RSA\)](#), en [solidarites-sante.gouv.fr](#), 6 enero 2016.

(cambios en la política fiscal de los países, en el mercado de trabajo, en los movimientos sociales, etc.) y, en segundo lugar, una vez consensuada la idoneidad de esta opción, plantear su naturaleza, sus contenidos básicos, sus líneas estratégicas y la propuesta de políticas a corto plazo, así como definir programas piloto de implementación territorial y temporal a modo de ensayo<sup>33</sup>. Desde el punto de vista de los economistas y de los autores que han estudiado el tema, hay tres notas definitorias de la Renta Básica que la diferencian sustancialmente de los demás modelos alternativos de garantía de rentas (como el Impuesto Negativo sobre la Renta, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) o las RMI):

La individualidad es un principio esencial de la Renta Básica, ya que, a diferencia de las demás prestaciones propuestas por los Estados de Bienestar de casi todos los países europeos, esta prestación en metálico no considera a la familia como unidad receptora sino al individuo en su estado singular. De ahí que se configure como una asignación individual de cada ciudadano, con independencia de su situación familiar, suprimiendo así la bien conocida Unidad Económica de Convivencia. El mero planteamiento de un ingreso que goce de esta característica conlleva abrir la puerta a un colectivo más amplio de destinatarios, sin restricciones ajenas a su consideración individualizada.

Actualmente, para tener acceso a los subsidios asistenciales del sistema de la Seguridad Social, concretamente a las pensiones no contributivas, el requisito legal común gira en torno al concepto de unidad económica, estableciendo el Texto Refundido de la LGSS (aprobado por el RDL 8/2015, de 30 de octubre) que en el supuesto de convivencia en una misma unidad económica, se entenderá cumplida la carencia de rentas del solicitante cuando la suma de los ingresos de todos los integrantes de la misma sea inferior al límite de acumulación de recursos, a pesar de carecer el presunto beneficiario, individualmente considerado, de rentas o ingresos propios. La Renta Básica viene a acabar con esta injusticia, desvinculando al individuo del resto de los integrantes de la familia. Además, tales exigencias repercuten también en los comportamientos de las personas frente al mercado de trabajo y, por desgracia, han provocado en muchas ocasiones una actitud proactiva hacia la economía sumergida (merece especial atención recordar las manifiestas y repetidas incoherencias entre los datos de afiliados al sistema especial para empleados de hogar de la seguridad social, proporcionados por las estadísticas anuales del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y los datos significativamente mayores de personas que suelen declarar en la Encuesta de Población

---

<sup>33</sup> *Vid.* J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 26.

Activa trabajar como personas empleadas domésticas<sup>34</sup>).

La universalidad. El principio de universalidad subjetiva nos resulta ya conocido, pues en él se inspira el actual sistema público de seguridad social y supone la configuración de un sistema de protección social dirigido a todos los ciudadanos, hayan contribuido o no a financiar el sistema, de ahí su doble funcionalidad protectora. En lo que respecta a la aplicación de este principio a la Renta Básica, viene a manifestar la misma filosofía, solo que, en este caso, la prestación se auto caracteriza como universal, ya que se reconoce a todos por igual, con independencia de que los perceptores sean pobres o ricos y sin ninguna contrapartida a cambio. Quizá la mayor ventaja que le proporciona este carácter a la RBU, desde el punto de vista de la política económica, sea su predisposición a una redistribución más equitativa de las rentas. De esta forma, el estrato más pobre de la población, generalmente olvidado por las instituciones públicas, podría ver mejorados sus ingresos.

El carácter de derecho incondicional viene a proponer una iniciativa pionera para las mallas de seguridad de los sistemas de protección social europeos, llevando a los estados de bienestar a un nivel superior. La incondicionalidad de la RBU se traduce en la falta de condiciones o requisitos impuestos a quienes serían sus perceptores, cosa que no encontramos actualmente en ningún otro tipo de prestaciones sociales. Aunque pueda parecer evidente, plantear una renta incondicional tendría multitud de efectos positivos para el bienestar social de las personas e influiría en una mejor conciliación entre la vida laboral, social y familiar de las personas, en tanto en cuanto la seguridad de tener un colchón económico ofrece la posibilidad de elegir entre tiempo libre y trabajo; le permitiría al trabajador defenderse de la arbitrariedad del empresario; hasta podría traducirse en la consecución de un derecho reivindicativo por parte de los trabajadores de cara a la exigencia de mejores condiciones laborales, además de las repercusiones positivas sobre la todavía asignatura pendiente relativa a la igualdad de género: en este sentido, las mujeres y los hombres vendrían a tener el mismo peso en el mercado de trabajo, desaparecería la brecha salarial y mejoraría la situación de ciertos colectivos de trabajadores, como el de las empleadas domésticas por la mayor estabilidad económica

---

<sup>34</sup> En la EPA del T1 2021, 537,800 declaran ser trabajadores de hogar (*vid.* INE, [Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo](http://www.ine.es), en [www.ine.es](http://www.ine.es), 2020), mientras que los datos relativos al número de afiliados en el sistema especial de Empleado de Hogar publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para marzo de 2021 es de 383.405,26 personas (*vid.* SEGURIDAD SOCIAL, [Situación de afiliados en alta por Regímenes, Provincias y Autonomías. Media del mes](http://www.seg-social.es), en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es), 6 abril 2021).

que les podría proporcionar una renta ciudadana. Superando el contexto del mercado laboral, la implementación de una RBU podría incluso disminuir los casos de violencia de género, ya que, en ocasiones, muchos de los maltratos y abusos hacia la mujer se producen ante la manifiesta imposibilidad de la víctima de valerse por sí misma desde un punto de vista económico por no tener una independencia presupuestaria.

Para terminar, destacamos otra de las diferencias que presenta la RBU con respecto de las RMI, puesto que estas últimas representan la última red de seguridad del sistema de protección social por ser su objeto primordial la reinserción en el mercado laboral, de donde resulta la obligación de los perceptores de demostrar un compromiso de actividad y una efectiva búsqueda de empleo, mientras que la primera no prevé tal exigencia, precisamente por su configuración como derecho incondicional<sup>35</sup>.

## **5. El nuevo Ingreso Mínimo Vital: ¿prestación complementaria o sustitutiva de las rentas mínimas autonómicas?**

Desde hace más de una década, la OIT viene manifestando que el derecho a la seguridad social constituye una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso social, reconociendo además su rol primordial como herramienta para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, para promover la igualdad de trato y oportunidades, la igualdad de género, así como para apoyar la transición del empleo informal hacia el empleo formal. En pocas palabras, se puede afirmar que el diseño de un sistema de seguridad social suficiente es una inversión en las personas que han de hacer los Estados para potenciar la capacidad de sus ciudadanos de adaptarse a los cambios económicos, en general, y a las fluctuaciones del mercado laboral, en particular. Por ello, la OIT apostó en su momento, a través de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (n. 202), por la idea de impulsar a los Estados Miembros a priorizar las políticas públicas destinadas a promover un crecimiento sostenible a largo plazo, asociadas a la inclusión social, contribuyendo de esta forma a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades sociales dentro y entre regiones. En su art. 3, la Recomendación R202 hace una llamada a la responsabilidad general y principal del Estado – como ente público dotado de suficiente tamaño y poder coercitivo para tomar las medidas oportunas en cuanto a la prevención de problemas y desarrollo de medidas encaminadas a la consecución del bienestar social – para poner en práctica algunos principios

---

<sup>35</sup> Vid. J.L. REY PÉREZ, [Renta básica universal](#), en [Eunomia](#), 2020, n. 19, pp. 237-257.

clave, entre los que serán objeto de nuestro estudio: a) la universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; b) el derecho a una garantía mínima de ingresos, desarrollada por cada legislación nacional; c) la adecuada financiación de las prestaciones.

Como ya hemos recalcado en un momento anterior, a nivel nacional, la Constitución Española, además de encomendar a los Poderes Públicos la labor de «mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», impone la obligación de garantizar la «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (art. 41 CE). Y a consecuencia del mandato constitucional de establecer un sistema de protección social cuyos principios inspiradores fuesen la publicación institucional, la generalidad objetiva, la universalidad subjetiva y, finalmente, la suficiencia prestacional, España cuenta actualmente con dos niveles de protección social: uno contributivo y otro asistencial. Sin embargo, el sistema estatal de Seguridad Social nunca ha sido considerado como suficiente por parte de la doctrina, ya que en ningún momento llega a cubrir a toda la población, sino solo a aquellas personas cuyas situaciones de necesidad deriven, directa o indirectamente, de una relación laboral o profesional, es decir, personas que hayan tenido acceso al mercado laboral. El problema surge cuando la sociedad objeto de protección vive en un país cuyo nivel de desempleo constituye una cuestión estructural, pues según los datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el mes de marzo de 2021 y respecto a marzo de 2020, el paro se ha incrementado en 401.328 personas (esto es, el 11,31% de la población española)<sup>36</sup>.

Ante la manifiesta necesidad de incluir al mayor número de personas posible bajo la tutela social pública e ir avanzando en la consolidación del Estado de Bienestar, se fueron creando, en paralelo al sistema nacional de protección, los sistemas autonómicos de rentas mínimas como parte de las competencias autonómicas en materia de asistencia social, en virtud de la competencia exclusiva de las CCAA y de las Ciudades Autónomas que proclama el art. 148.1.20<sup>a</sup> de la Constitución Española, que hemos abordado a lo largo de los primeros capítulos, donde acabamos concluyendo que la mayor desventaja de estos ingresos seguía siendo la insuficiencia prestacional y la falta de homogeneidad de criterios de acceso y condiciones entre los 19 programas autonómicos existentes.

A todas las razones que venimos exponiendo le hemos de sumar los datos estadísticos tan preocupantes que, en definitiva y a nuestro juicio, ponen de

---

<sup>36</sup> Vid. SEPE, [Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Marzo 2021](#), 2021, p. 7.

manifiesto la ineludible demanda social de reconocer una nueva contingencia emergente en las comunidades del siglo XXI como es el riesgo de pobreza y exclusión social. A este respecto, el Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión realizado por EAPN España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social) sostiene que, en el año 2019, un total de 11.870.000 personas (25,3% de la población española) se encontraba en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social<sup>37</sup>. Las estadísticas van empeorando a medida que avanzamos en el tiempo, ya que a las altas tasas de desempleo que se venían padeciendo de antemano, le hemos de sumar los aumentos derivados de las alteraciones económicas aceleradas por la crisis sanitaria de la Covid-19 y el estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo. Siguiendo con las medidas adoptadas a nivel nacional para paliar las desigualdades económicas que venimos señalando, se ha aprobado el RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV, como prestación que nace con el objetivo de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida socio-económica, rompiendo así el vínculo entre la ausencia estructural de recursos y la falta de acceso a oportunidades laborales, educativas o sociales de los individuos.

Aunque parece que la idea del legislador ha sido la universalización de las rentas básicas, tal vez a través de una futura unificación del nivel asistencial en una única prestación de carácter general e incondicional, la mayor parte de la doctrina actual apunta a que uno de los rechazos que genera la materialización de una hipotética RBU es su supuesta inviabilidad económica. Respecto de este pensamiento y desde un punto de vista ético, puede parecer difícil de justificar su implementación como ingreso incondicional de los ciudadanos tal como ha sido descrita desde un principio la RBU por los autores de antaño. Haciendo una suerte de análisis introductorio de las corrientes políticas que han circulado en el mundo a lo largo de la historia respecto de la protección social, merece especial énfasis el art. 12 de la Constitución Soviética de 1936, que decía literalmente: «Quien no trabaja, tampoco come», definiendo al trabajo como una obligación y una causa de honor de cada ciudadano apto para el mismo, en vista al cumplimiento del principio socialista clásico «De cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su trabajo». Este tipo de pensamiento arcaico exige, sin lugar a duda, un acceso universal al trabajo, pero tal consideración pierde su sentido ético frente a la utopía del pleno empleo en un contexto social en el que no todos tienen acceso al mercado laboral, a

---

<sup>37</sup> EAPN-ES, *10º Informe 2020. El estado de la pobreza seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*, 2020.

pesar de tener disposición y voluntad para trabajar. Lo cierto es que el empleo ha sido repartido por el sistema mismo y la automatización de los medios de producción cada vez va expulsando más personas de ese sistema, pues aprovechamos para recordar que la digitalización del trabajo también ha venido para quedarse. Además, esta reestructuración del mercado laboral es una de las razones por las cuales no podemos evocar la idoneidad del modelo socio productivo fordista en las sociedades contemporáneas, pues la automatización de los procesos ha hecho impensable los supuestos en los que la alta productividad del sistema conlleva a un aumento en la necesidad de mano de obra y a una consiguiente situación de desempleo friccional<sup>38</sup>. Por último, hablando de la esencia de la idea de una RBU y de la evolución en la búsqueda de soluciones para acabar con la pobreza que han resaltado muchos autores en sus trabajos, hemos de citar a Juan Luis Vives, pensador español del siglo XV y uno de los máximos exponentes del humanismo renacentista, que ya afirmaba hace más de quinientos años que: en vez de caridad privada o eclesiástica, eran las autoridades públicas las que debían erradicar la pobreza. Por eso, a lo largo de este trabajo nos decantamos por la idea de seguir apostando por la importancia del intervencionismo público en una posible futura regulación y encuadramiento de la pobreza y exclusión social como nuevo riesgo social emergente, así como en la configuración de mecanismos adecuados de lucha contra tal riesgo, partiendo de la firme convicción de que la pobreza no ha de ser considerada como un estado natural de las personas sino que la ha instituido la sociedad, al igual que pasaba en la antigüedad con la esclavitud. En definitiva, deberíamos ser conscientes de que la pobreza no solo es injusta, sino además improductiva en las sociedades modernas, por lo que ha de ser abolida hasta alcanzar un estado de justicia y bienestar social.

Considerando los acontecimientos recientes, la crisis sanitaria provocada por la Covid-19 ha propiciado aún más las desigualdades en los planos social y económico, tanto en España como en el resto del mundo, lo que ha revivido el debate sobre las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En el seno de la OIT se ha elaborado a tal fin una estrategia que gira en torno a la noción de pisos de protección social<sup>39</sup>. A nivel

---

<sup>38</sup> Entiéndase por desempleo friccional la situación del desempleo voluntario durante el tiempo que el parado abandona su trabajo bien por razones de conciliación de la vida personal y laboral, bien por razones de estudio o simplemente por querer encontrar otro trabajo. En otras palabras, el paro friccional acaba cuando la persona encuentra otro trabajo.

<sup>39</sup> Esta propuesta de estrategia tiene su origen en la Recomendación OIT R202 y su objetivo es impulsar a los países a ampliar la protección de la seguridad social mediante la

nacional, en un contexto sociopolítico donde se venía respaldando un sistema de garantía de ingresos débil y ante la gravedad de la crisis sanitaria

---

implementación de varios niveles de protección social que aseguren la universalidad de los sujetos protegidos. Como lo vienen a resumir de manera tan acertada F. LOZANO LARES, I. ORDÓÑEZ CASADO, [La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras](#), en *Trabajo*, 2020, vol. 38, la Recomendación OIT R202 propone un modelo bidimensional de protección por el riesgo: por un lado, en la dimensión horizontal, se encuadrarían aquellas prestaciones sociales básicas y suficientes – las relativas al acceso al sistema sanitario público y las relativas a la percepción de unas rentas que permitan el acceso efectivo a bienes y servicios necesarios para vivir con dignidad – y, de otro lado, la dimensión vertical, tendría como objetivo extender dichas garantías básicas a niveles más amplios de cobertura tendentes a la universalización. Paradójicamente, a día de hoy, tanto el sistema nacional de salud como el de seguridad social se apoyan en el principio de universalidad subjetiva. Tomando como ejemplo ilustrativo el mismo sistema sanitario español, el art. 43 de la Constitución Española de 1978 propugna como uno de sus principios rectores de la política social y económica «el derecho a la protección de la salud», encomendando a los poderes públicos «la organización y tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios», y establece expresamente la necesidad de reserva de ley en lo que respecta a los derechos y deberes de toda la ciudadanía en relación con la salud y la asistencia sanitaria, apostando por una acepción universalista de la prestación de asistencia sanitaria. Por ello, la doctrina ha manifestado en varias ocasiones que la CE apunta hacia la necesidad del reconocimiento de la asistencia sanitaria a todas las personas, en todos aquellos casos de pérdida de la salud, es decir, que la universalidad subjetiva como principio inspirador del sistema nacional de salud, supuestamente, habría que llevar a una regulación específica del sistema sanitario en torno a la igualdad sustancial de toda la población en cuanto a las prestaciones sanitarias, con la intención de evitar cualquier tipo de discriminación en el acceso a la administración de los servicios sanitarios. A pesar de que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad vino a diseñar los principios y criterios sustantivos configuradores del Sistema Nacional de Salud relativos al carácter público del sistema y la universalidad y gratuidad del mismo, entre otros aspectos, al reconocer, en su art. 2.1 la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a «todos los españoles y a los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional», observamos cómo se restringe el acceso a la asistencia sanitaria pública a las personas que tengan establecida su residencia en el territorio español, o sin residir habitualmente en él, tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria en España por cualquier otro título jurídico, enfocando su visión tanto en la salud del individuo como en la salud de la población en su conjunto, quebrando una vez más con la universalidad de los sujetos protegidos. Y es que la excusa que la doctrina le encuentra a la configuración legal concluye en que el derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE y, la consiguiente obligación de los poderes públicos de garantizar efectiva aplicación, no es sino una mera obligación de medios, ya que se trata de poner a disposición de los ciudadanos o de los extranjeros, en su caso, los cuidados médicos y las medidas preventivas con la finalidad de mejorar y proteger su estado de salud, respectivamente; lo que viene a decir que la garantía de este derecho no exige una obligación de resultado, pues no se puede garantizar la salud en sí de una persona (vid. S. MEDINA GONZÁLEZ, *El sistema sanitario español: la protección de la salud en España*, en B. ALONSO-OLEA GARCÍA, S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho de los servicios públicos sociales*, Civitas, 2016).

provocada por la Covid-19, el Gobierno de Pedro Sánchez ha aprobado el RD-Ley 20/2020 por el que se establece el IMV como prestación encaminada a corregir y prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, bajo la configuración legal de derecho subjetivo de la ciudadanía de percibir una prestación económica que garantice «un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica» y mejore las «oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias»<sup>40</sup>. Esta prestación económica de carácter no contributivo se incluye dentro del catálogo de la acción protectora de la Seguridad Social, a través de la modificación del art. 42.1.ª LGSS por la Disposición final cuarta del RD-Ley 20/2020<sup>41</sup>.

Al margen de su constitución como medida para reducir la pobreza y redistribuir la riqueza de manera más o menos equitativa, las principales características del IMV se pueden resumir de la siguiente forma: a) es una renta mínima garantizada y se centra, igual que las rentas de inserción autonómicas, no en la consideración individualizada de los sujetos, sino en la unidad de convivencia, de donde se deriva la cuantificación conjunta de los ingresos para el acceso a la misma; b) tiene naturaleza pública, dada su integración en la actuación protectora del régimen público de Seguridad Social al que hace referencia el art. 41 CE (art. 2.2, RD-Ley 20/2020); c) es un ingreso de carácter no vitalicio, razón por la cual se le denomina subsidio, pues esta prestación económica es de devengo periódico y de duración temporal, prolongándose «mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción» (art. 3.ª, RD-Ley 20/2020). No obstante, del articulado de la norma se puede intuir un carácter potencialmente vitalicio del IMV, por la falta de limitación en el tiempo que viene a protagonizar, en cierto modo, la necesidad material del sujeto causante<sup>42</sup>; d) es un derecho intransferible al no poder ser transferido ni cedido, ni tampoco ser objeto de garantía de obligaciones, sin perjuicio del ejercicio del derecho de opción que tiene el beneficiario en el supuesto de incompatibilidad del IMV con otras prestaciones; e) tiene como finalidad, aparte de dar cobertura a una situación de vulnerabilidad económica, promocionar el empleo y la inclusión en la población activa de sus beneficiarios (art. 3.ª, RD-Ley 20/2020), de ahí que la percepción del IMV sea compatible con las rentas

<sup>40</sup> Art. 2, RD-Ley 20/2020.

<sup>41</sup> Vid. J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n. 56.

<sup>42</sup> Vid. F. VIGO SERRALVO, *Repensar el derecho perfecto al trabajo en el debate pospandemia sobre la universalización de la protección social*, en *esta Revista*, 2021, n. 1.

del trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena, siempre que estas últimas no superen los topes establecidos en la referida norma<sup>43</sup>; f) y, por último, al estar el IMV integrado en las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, goza de un tratamiento fiscal específico y de garantías frente a terceros, ya que no puede ser objeto de retención, salvo en los casos tasados por ley como la obligaciones alimenticias o las deudas contraídas por el sujeto causante con la propia Administración de la Seguridad Social. Vistos los principales puntos sobre los que se sustenta la configuración legal de IMV como parte de la red de seguridad de la protección social, resulta preciso plantearnos el interrogante sobre el futuro a largo plazo de esta nueva prestación económica. El actual debate doctrinal, político e incluso social gira en torno a la universalización de la protección social, percibiendo los críticos en el IMV una potencial reforma del sistema asistencial público de gran calado por varias razones.

A pesar de que el IMV haya sido propuesto, a priori, como un ingreso complementario a las RMI, ampliando así la cobertura asistencial autonómica, el hecho de que se haya planteado a nivel estatal, de entrada, quiebra con la disparidad de las RMI existentes y ofrece una cobertura mínima a todos los ciudadanos y residentes legales en España que cumplan con los requisitos establecidos al respecto. Al ser una prestación a la que puede tener acceso cualquier persona residente en territorio nacional y que lo haya sido de manera continuada e ininterrumpida durante al menos un año anterior a la solicitud, con independencia de la Comunidad o Ciudad Autónoma de que se trate, desvincula al IMV de las manifiestas situaciones de desigualdad que suelen provocar las rentas autonómicas o incluso otras figuras asistenciales marginales como las rentas y los subsidios agrarios que solo existen en las CCAA de Andalucía y Extremadura. Pero incluso habiéndose permitido la compatibilización entre el IMV y las RMI, ¿qué ocurre con las diferencias de ingresos que siguen existiendo entre los residentes de una y otra Comunidad Autónoma una vez complementados sus ingresos? o ¿qué sucede cuando esa compatibilidad actúa como un complemento salarial, provocando también desigualdades entre las personas y las familias? Además, cuando el art. 7.1.c del RD-Ley 20/2020 establece como requisito de acceso al IMV el «haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente, a

---

<sup>43</sup> Esto es, en términos del art. 8.2 del RD-Ley 20/2020, «cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, [...] sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia».

las que pudieran tener derecho», su concesión se apoya una vez más en la naturaleza subsidiaria de esta prestación.

En definitiva, lejos de ser una Renta Básica, el IMV ha sido creado en un contexto de gran debilidad socioeconómica, en un momento en el que los poderes públicos estaban buscando una solución rápida y relativamente eficiente a corto plazo para paliar una situación de empleo inestable, pero en ningún caso puede acabar con la pobreza extrema en España. Los datos resultan muy ilustrativos a este respecto, ya que, paradójicamente, la cuantía mínima anual del IMV alcanza la de la pensión no contributiva establecida para cada año, que, para 2021, queda fijada en 5.639,20 euros anuales por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021<sup>44</sup>. Si hablamos de los años 2018, 2019 y 2020, la cuantía se fijaba en 5.178,60 euros íntegros anuales. Y si la finalidad primordial era la de erradicar la pobreza, quizá el planteamiento actual del IMV esté fallando en algún lado, pues el umbral de pobreza señalado para el año 2019 ha sido de 9.016 euros al año (en 14 pagas)<sup>45</sup>. Ello quiere decir que toda persona que perciba una cuantía anual inferior a los 9.016 euros se encuentra en una situación de pobreza relativa.

## 6. Conclusiones

Como hemos podido comprobar a lo largo de este estudio, aunque se trate de un debate que lleva mucho tiempo sobre la mesa, la hipotética universalización de la protección social podría ser perfectamente alcanzable de cara al futuro si las políticas públicas que pudieran materializarla fuesen encaminadas no solo a mejorar los programas asistenciales de rentas ya existentes, sino a plantear una reforma de gran envergadura que corrigiese las debilidades de los programas anteriores. A pesar de que nuestro objeto de estudio no versa sobre la sustitución del IMV con la RBU en su acepción clásica, si llegase a configurarse algún día como tal, pensamos que habría que dar respuesta al vacío sobre la situación de los extranjeros, ya que en el planteamiento actual la configuración de la Renta Básica no recoge nada en relación a los extranjeros residentes, lo que podría dar lugar a desigualdades económicas en el mundo globalizado en el que vivimos.

En lo que respecta a la percepción del IMV, a diferencia de la RBU, que muestra un carácter preventivo sobre la pobreza, el primero tiene más bien un efecto paliativo por su naturaleza condicionada y es por ello que no llega

---

<sup>44</sup> Según el art. 10.2.a del RD-Ley 20/2020.

<sup>45</sup> Como señala EAPN-ES, *op. cit.*, p. 35.

a todas las capas de la población e incluso, muchas veces, no llega ni siquiera a las personas o familias que realmente son vulnerables económicamente. Otra de las ideas que queremos reflejar, utilizando la expresión de Rey Pérez, es la anticuada concepción empleocéntrica del IMV que viene ligado a la obligación de participar activamente en los programas de formación para el empleo organizados por las distintas administraciones competentes. El problema es que la mayoría de estos planes de inserción ofrecen formación generalizada, sin un propósito cierto y no se centran en líneas específicas de estudio para ofrecer realmente cualificación profesional a las personas. Ya hemos visto que la cuantía del IMV coincide con la cuantía establecida para las pensiones no contributivas y en este sentido hemos de reflejar la inutilidad, por razones de economía administrativa, burocrática y de tiempo, de mantener un sistema asistencial dual, de carácter subsidiario o complementario, haya sido o no canalizada su gestión hacia las Comunidades Autónomas.

Para concluir, ante las utopías del pleno empleo y del trabajo garantizado, la realidad, reflejada en una tasa de paro nacional del 15,98% en el primer trimestre del 2021<sup>46</sup>, quizá sirva al Gobierno de pauta para repensar la universalización de la protección social pública, sobre todo en una coyuntura de pospandemia, pues la «función esencial del estado social es la provisión de seguridad existencial» entre sus ciudadanos y ello se habría que materializar con la superación del «sistema de aseguramiento profesional contributivo» e instaurando «mecanismos de protección universalistas, que prioricen la situación de necesidad y no la carrera de cotización del sujeto beneficiario»<sup>47</sup>.

## 7. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 56

BARCELÓN COBEDO S. (2018), *Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Temas Laborales*, n. 143, pp. 13-54

---

<sup>46</sup> Según datos del INE, *Tasas de paro*, en [www.ine.es](http://www.ine.es), 2021.

<sup>47</sup> *Vid.* F. VIGO SERRALVO, *op. cit.*, p. 90.

- BARRAGUÉ CALVO B. (2009), *La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica*, en *Estudios de Deusto*, n. 2, pp. 49-75
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2003), *Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978*
- EAPN-ES (2020), *10º Informe 2020. El estado de la pobreza seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*
- ELSTER J. (1988), *Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs*, en *Zona Abierta*, n. 46-47, pp. 113-128
- FERNÁNDEZ ORRICO F.J. (2004), *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No contributivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 54, pp. 81-126
- IGLESIAS FERNÁNDEZ J. (2002), *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implementación territorial*, El Viejo Topo
- INE (2021), *Tasas de paro*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)
- INE (2020), *Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)
- JIMÉNEZ GARCÍA F. (2009), *La Carta Social Europea (Revisada): entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 17, pp. 1-41
- LOZANO LARES F., ORDÓÑEZ CASADO I. (2020), *La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras*, en *Trabajo*, vol. 38, pp. 155-170
- MÁRQUEZ MORENO A. (2018), *Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos*, en *Temas Laborales*, n. 143, pp. 87-123
- MEDINA GONZÁLEZ S. (2016), *El sistema sanitario español: la protección de la salud en España*, en B. ALONSO-OLEA GARCÍA, S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho de los servicios públicos sociales*, Civitas
- MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE (2016), *Le revenu de solidarité active (RSA)*, en [solidarites-sante.gouv.fr](http://solidarites-sante.gouv.fr), 6 enero
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2011-2019), *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, en [www.mschs.gob.es](http://www.mschs.gob.es)
- MONEREO PÉREZ J.L. (2009), *Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales*, en *Temas Laborales*, n. 100 (1), pp. 295-328
- MORENO L., MATSAGANIS M., FERRERA M., CAPUCHA L. (2003), *¿Existe una 'malla de seguridad' en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión social en España, Grecia, Italia y Portugal*, Documento de Trabajo CSIC, n. 03-17

- PORCENTUAL, [Beneficiarios de los programas de rentas mínimas](#), en [www.porcentual.es](#)
- REY PÉREZ J.L. (2020), [Renta básica universal](#), en [Eunomia](#), n. 19, pp. 237-257
- SEGURIDAD SOCIAL (2021), [Situación de afiliados en alta por Regímenes, Provincias y Autonomías. Media del mes](#), en [www.seg-social.es](#), 6 abril
- SEPE (2021), [Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Marzo 2021](#)
- TOBIN J., PECHMAN J.A., MIESZKOWSKI P.M. (1967), [Is a Negative Income Tax Practical?](#), en [The Yale Law Journal](#), 1967, vol. 77, n. 1, pp. 1-27
- VIGO SERRALVO F. (2021), [Repensar el derecho perfecto al trabajo en el debate postpandemia sobre la universalización de la protección social](#), en [Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo](#), n. 1, pp. 49-97

### *Jurisprudencia*

- [STC 239/2002, de 11 de diciembre](#)
- [STC 65/1987, de 21 de mayo](#)
- [STC 146/1986, de 25 de noviembre](#)
- [STC 76/1986, de 9 de junio](#)
- [STC 103/1983, de 22 de noviembre](#)

### *Normativa*

- [Decreto 39/1989, de 28 de febrero](#)
- [D-Ley 10/1959, de 21 de julio](#)
- [Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961](#)
- [Ley 193/1963, de 28 de diciembre](#)
- [Resolución del 25 de mayo de 1988, de la Secretaría General Técnica](#)

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)