

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

A NEW RIGHT FOR CITIZENSHIP: THE MINIMUM LIVING INCOME

Matthieu Chabannes

Profesor e Investigador en Formación

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Complutense de Madrid

matthcha@ucm.es [ORCID 0000-0002-9295-923X](https://orcid.org/0000-0002-9295-923X)

Recepción de trabajo: 05-10-2020-Aceptación: 07-10-2020

RESUMEN

El presente trabajo se centra en el estudio y análisis del ingreso mínimo vital aprobado recientemente mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo. Así, en una primera parte se hace una breve revisión de los principales hitos que llevaron a nuestro Gobierno al establecimiento de esta nueva prestación no contributiva de nuestro sistema de Seguridad Social. Se trata de establecer el contexto del que partimos, es decir, las altas tasas de pobreza y de exclusión que presenta España con respecto a los países de nuestro entorno. En segundo lugar, se destacan algunas de las críticas y desafíos a los que se enfrenta el ingreso mínimo vital. Retos a los que se deben prestar atención para que este instrumento resulte ser verdaderamente eficaz para reducir los niveles de pobreza en España.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Social; Seguridad Social no contributiva; rentas mínimas; ingreso mínimo vital

ABSTRACT

The present paper focuses in the study and analysis of the recently approved minimum living wage through the Royal Decree-Law 20/2020, on May 29. The first part is a brief review of the main reasons that drove our government to establish this new non-contributory presentation of our Social Security system. This way, we establish the original framework where we expose the initial disadvantaged situation from Spain in terms of poverty and exclusion. The second part features some of the critics and challenges that the minimum living wage faces. Challenges that need to be addressed in order to succeed in the reduction of the poverty level in Spain.

KEYWORDS: Social Security; non-contributory social security; minimum income; minimum living income

1. INTRODUCCIÓN

Con 12,2 millones de personas en riesgo de pobreza, es decir, el 26,1% de su población, España figura entre los países con la tasa de pobreza y exclusión más elevada de la Unión Europea. Unas cifras que empeoraron los últimos años por la crisis financiera que puso en evidencia las deficiencias de nuestro modelo de protección social. A pesar de los años de recuperación que llevamos, la pobreza y la exclusión social siguen manteniéndose en unos niveles muy superiores a los anteriores a la crisis. Además, más allá del considerable impacto que la crisis ha tenido para los colectivos más vulnerables, cabe resaltar que, incluso en los mejores años de bonanza económica, como fue el principio de la década del 2000, la tasa de pobreza en España siempre se mantuvo en torno al 20%. Ello pone de manifiesto que España se enfrenta a un problema estructural de pobreza. Los recursos dedicados a la protección de los sectores de población más vulnerables no han sido suficientes y las distintas medidas y estrategias emprendidas a nivel estatal, autonómico y local no han conseguido cumplir con su objetivo principal de detener, y mucho menos reducir, las tasas de pobreza y exclusión social.

Hasta ahora, por las competencias que les fueron constitucionalmente reconocidas, gran parte de las políticas de protección social, y concretamente las referidas a la lucha contra la pobreza y exclusión social, han recaído en manos de las Comunidades Autónomas. No obstante, a pesar del papel apreciable desempeñado por éstas, ante las distintas realidades de sus territorios, cada Comunidad Autónoma configuró su propio programa de renta mínima dando lugar así a un sistema de protección social complejo y fraccionado que limita su eficacia en términos de cobertura y protección. En consecuencia, gran parte de los potenciales beneficiarios no consiguen acceder a las prestaciones sociales. Esta situación de partida preocupante se ha visto agravada últimamente por las consecuencias sociales, económicas y laborales derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del Covid-19, lo que confronta a los colectivos más vulnerables a atravesar nuevas y mayores dificultades.

En este contexto, con el propósito de intentar aportar una solución a este problema estructural y construir un escudo social para paliar el impacto económico de la crisis sanitaria en la que nos encontramos inmersos, con fecha del 29 de mayo, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 20/2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Una medida que viene a reforzar el sistema de garantía de ingresos dentro de nuestro Estado del Bienestar, estableciendo una política estatal de garantía última de ingresos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

2. LOS PASOS PREVIOS A LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: DE LA CRISIS FINANCIERA DEL 2008 A LA CRISIS SANITARIA DEL 2020

Para empezar a tratar del ingreso mínimo vital, nos parece importante establecer el contexto del que partimos, es decir, las altas tasas de pobreza y de exclusión que presenta España con respecto a los países de nuestro entorno.

En el 2008, la tasa AROPE ascendía al 23,8%, es decir, cerca de 11 millones de personas en España estaban en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Dicha tasa alcanzó su record histórico en 2014 cuando se registró más de 13.6 millones de personas, el 29,2% de la población. Es evidente que la profunda crisis económica que se inició en 2008 así como los efectos que de ella se derivaron, explican, en parte, esos mayores niveles de desigualdad social. Si bien el empeoramiento de la situación fue general para toda la sociedad, no cabe la menor duda de que ésta tuvo una mayor incidencia sobre los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad. A partir de la misma y sus consecuencias como la destrucción de empleos, el aumento de la tasa de desempleo y la pérdida de rentas, se incrementó también el riesgo de caer en la pobreza y exclusión social.

Actualmente, a pesar de los años que llevamos de recuperación, la tasa de pobreza está lejos de volver a los registros anteriores. En efecto, en 2018 se calcula que cerca de 12.2 millones de personas están en riesgo de pobreza y/o exclusión, esto representa el 26,1% de la población en España. Aunque esta cifra lleva 4 años consecutivos disminuyendo, sigue siendo 2,3 puntos por encima de la registrada antes del inicio de la crisis. Por tanto, en 2018 se registra 1.200 millones más de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social que en 2008. A pesar de la salida de la crisis, el aumento de personas en riesgo de pobreza es un punto clave que nos indica que la recuperación económica no ha llegado a todos puesto que no ha venido acompañada de una reducción de la pobreza de tal manera que las consecuencias de esta siguen afectando parte de nuestra sociedad. Una explicación posible viene dada, en parte, por los cambios operados en nuestro mercado de trabajo. La repercusión de las políticas y reformas llevadas a cabo para paliar los efectos de la crisis, han supuesto una mayor precarización de las condiciones de trabajo y una mayor desigualdad salarial, afectando especialmente a los sueldos más bajos. Las horas de trabajo se pagan peor y en determinados grupos de la población, las condiciones laborales son más precarias a causa de la parcialidad y temporalidad que caracterizan gran parte de los contratos de trabajo hoy día celebrados¹. Ello, por su parte, ha supuesto un incremento de trabajadores pobres que han venido a agregarse a los colectivos ya existentes de personas en riesgo de pobreza y exclusión.

1 MARTÍN CARRETERO, J. M.; "Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla". En SEVILLA, J. (Coord.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Observatorio Social de la Caixa, 2018, pág. 13.

Ante esta situación, para hacer frente al reto de reducir el impacto de la crisis económica sobre los colectivos más vulnerables, España dispone de mecanismos de redistribución de rentas, a través de los ingresos y gastos sociales. No obstante, de nuevo, encontramos otro problema y es que nuestro país cuenta con un sistema fiscal de los menos redistributivos de la Unión Europea. Uno de los motivos de esta distorsión viene dado por el propio diseño de nuestras políticas públicas y particularmente, por la ausencia de programas suficientemente dotados para la protección social. Fundamentalmente, desde finales de los años 80 y principio de los 90, son las Comunidades Autónomas las que, por las competencias que les fueron transferidas, se han encargado de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, mediante la puesta en marcha y desarrollo de programas de rentas mínimas de inserción. Sin embargo, si bien no se puede negar el papel apreciable que han tenido, el diseño de estos programas de renta supuso un obstáculo para conseguir los objetivos perseguidos. En efecto, los resultados obtenidos hasta ahora pueden poner en duda su capacidad y eficacia para reducir sustancialmente la pobreza y exclusión social.

Un factor clave para evaluar el éxito de nuestras políticas de protección social consiste en comparar los indicadores de riesgos de pobreza antes y después de las transferencias públicas para analizar el impacto que éstas tienen para reducir la tasa de pobreza. Pues bien, si la tasa de pobreza en España ya es alta antes de las transferencias públicas, el promedio en la comparativa europea está en el 25,5%, España está por encima con el 27,9% en 2018. Pero, en el momento en el que vemos cuál es esa tasa de pobreza después de la intervención de las transferencias, mientras que el promedio europeo se reduce un 8,4% hasta alcanzar el 17,1%, para el caso de España, esa tasa se queda en un 21,7%, consiguiendo una reducción mucho menor que el resto con un 6,4%. Por tanto, su eficacia es menor que el promedio europeo. Estos datos ponen de relieve como el sistema de protección social no está funcionando bien, y esto va más allá de lo que muchas veces se comenta que es el propio mercado laboral que, por supuesto influye, pero tiene que ver también con cómo se está desarrollando este tipo de políticas y transferencias públicas hacia los hogares más vulnerables. Debido a las limitaciones en su diseño, además de las deficiencias en sus modelos de gestión y administración, las rentas mínimas no parecen estar cumpliendo satisfactoriamente sus funciones de lucha contra la pobreza.

Pero estos resultados y deficiencias de nuestro modelo social no solamente han sido motivo de interpelaciones a nivel nacional, sino que han alarmado también a las autoridades internacionales y europeas que, a través de diversos informes y recomendaciones, han insistido en la necesidad de que España aporte las modificaciones oportunas para mejorar su sistema de protección social.

Así, en febrero de 2020, Philip Alston, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los Derechos Humanos, tras haber recorrido gran parte de nuestro territorio, elaboró un informe y llegaba a la conclusión de que España carece de un sistema de rentas mínimas homologable y similar a los existentes en otros países de nuestro entorno. En parte por ello, nos recuerda que España es uno de los países en donde hay una mayor tasa de pobreza infantil y en donde el gasto social tiene una menor capacidad redistributiva. Esto se ha debido, en parte, a que las políti-

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

cas sociales en España han estado excesivamente orientadas hacia las bonificaciones fiscales. Por ello, el relator insiste en la necesidad de impulsar una medida centrada en las transferencias hacia los hogares más desfavorecidos².

Por otra parte, con carácter anual, el Consejo Europeo emite una serie de recomendaciones específicas dirigidas a los países miembros, y si bien el número de recomendaciones expresadas están en torno a 3 o 4 por país, para el caso concreto de España, en los últimos años, una de ellas siempre versa sobre la necesidad de mejorar la eficiencia del apoyo ofrecido a los colectivos más vulnerables. Así, en 2014³, el Consejo afirmaba con respecto a los indicadores que miden la pobreza y la exclusión social, España arroja un resultado claramente inferior al de la media europea. Entre sus causas múltiples, la autoridad europea señala la reducida capacidad de redistribución de rentas en los grupos más necesitados. Además, reconoce la escasa coordinación entre los servicios sociales y de empleo, así como las trabas administrativas que obstaculizan la inserción sociolaboral de sus beneficiarios (punto 16).

Para los años posteriores que abarcan desde 2015 hasta 2019, el Consejo Europeo resalta, de manera reiterada, que el sistema de rentas mínimas en España se caracteriza por ser “fragmentario” debido a las grandes diferencias entre comunidades autónomas sobre las condiciones de acceso, cobertura y cuantía. Ello provoca que muchos potenciales beneficiarios no reciben ayuda o se ven desprotegidos muchas veces por la descoordinación existente entre los regímenes lo que, en última instancia, disminuye sus posibilidades de movilidad e inserción laboral.

En su última recomendación para el año 2020⁴, pocos días antes de que se aprobara el ingreso mínimo vital, el Consejo alertaba a España de que en el contexto actual de la crisis provocada por el Covid-19, es de esperar que se incrementen los ya altos niveles de pobreza y exclusión social (punto 22), por lo que para paliar sus efectos sobre los colectivos más vulnerables, resulta prioritario mejorar cuanto antes la cobertura y la adecuación entre los regímenes de renta mínima (recomendación n°2).

En el mismo orden de cosas, fue adoptado un Pilar Europeo de Derecho Sociales conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo, Suecia. Este pilar, se inserta en el marco de las reformas de las políticas sociales que en los últimos años se están llevando a cabo en la Unión Europea con el propósito de adaptarse a los cambios demográficos, en el mercado de trabajo y dar respuesta a las nuevas necesidades sociales. Ese compromiso general se desglosa a través de 20 principios fundamentales, entre los que se reconoce, el derecho de los ciudadanos ca-

2 ALSTON, P., Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020, Naciones Unidas, Madrid, 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=5>

3 Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España. COM (2014) 410/2.

4 Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. COM (2020) 509 final.

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

rentes de recursos suficientes a “unas prestaciones de rentas mínimas adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.”⁵

Además de estas recomendaciones comunitarias, múltiples estudios e informes han contribuido a detectar las posibles deficiencias y carencias de nuestro sistema de garantía de rentas. Así, en 2016, impulsado y coordinado por el entonces Ministerio de Sanidad, Servicio Social e Igualdad, se llevó a cabo una investigación desarrollada en el mercado del Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE, cuyos resultados se reflejaron en un informe titulado “El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma”. En él, entre otras cosas, se evidencia que nos encontramos ante diecinueve modelos que constituyen un sistema complejo que se caracteriza por la diversidad territorial debido a que su desarrollo normativo y financiero dependen de cada comunidad autónoma.

Por su parte, en febrero de 2017, el Parlamento aprobó la toma en consideración de una iniciativa legislativa popular procedente de los sindicatos de UGT y CCOO que recolectó más de 700.000 firmas para establecer una prestación de ingreso mínimo. Si bien es cierto que la cobertura de esta prestación es superior y difiere en algunos de sus planteamientos⁶ con respecto al ingreso mínimo vital finalmente aprobado, no cabe la menor duda de que dicha propuesta supuso un impulso en el debate político en nuestro país sobre la necesidad de reforzar la protección de los ciudadanos más vulnerables.

Así, con motivo de la propuesta sindical, desde el entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se solicitó a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef) que elaborara un informe⁷ en el que se realizara un análisis de la Iniciativa Legislativa Popular para conocer su eficacia y su viabilidad presupuestaria. Por otro lado, se solicitó que el informe recogiera también un análisis de los programas y ayudas ya existentes en nuestro territorio, así como un estudio comparado de los sistemas o ayudas similares vigentes en otros países vecinos de la Unión Europea. El informe refleja que las ayudas por ingresos mínimos en España son insuficientes respecto a otros países de Europa. Además, concluye que el sistema está demasiado fragmentado y presenta disparidades entre las diferentes prestaciones y entre las Comunidades Autónomas, tanto en el número de beneficiarios como en la cuantía percibida, lo que genera un problema de equidad entre los ciudadanos. A su vez, la AIRef presenta, a modo ilustrativo, dos propuestas alternativas que, sin lugar a duda, sirvieron de base y modelo para el diseño y desarrollo del ingreso mínimo vital.

5 Artículo 14, del texto del Pilar Europeo de Derechos Sociales que se encuentra accesible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf

6 Por ejemplo, la proposición de ley recogía entre sus requisitos ser mayor de 18 años y menor de 65 y se entendía en principio incompatible con el trabajo por cuenta ajena o propia y con un coste fiscal que abarca entre los 6.000 y los 15.000 millones.

7 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef), *Los programas de rentas mínimas en España*, 2018. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

Por último, por Acuerdo del Consejo de Ministros del 22 de marzo de 2019, el Gobierno español aprobó la nueva Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. En ella, se realiza un diagnóstico que pone de relieve como en España las tasas de pobreza se han agudizado como consecuencia de la última crisis económica, y como, a pesar de los años que llevamos de recuperación, los índices de pobreza y exclusión social siguen siendo superiores a los que había antes de la crisis. Por ello, entre las metas estratégicas recogidas para combatir la pobreza y la falta de recursos básicos, la Estrategia señala el objetivo de garantizar unos ingresos mínimos de renta, apostando por la implantación de manera progresiva de un ingreso mínimo vital.

Y con esto llegamos al año 2020 que, inequívocamente, viene marcado por una nueva crisis de alcance mundial provocada por la pandemia del Covid-19. Aunque todavía no sabemos con exactitud las consecuencias, duración y alcance de estas, más allá del impacto sobre la salud, la crisis tendrá repercusiones en todos los ámbitos. Todas las previsiones emitidas por los organismos internacionales apuntan a que España, uno de los países más afectados por la pandemia, sufrirá una caída histórica del PIB de entre el 9 y el 13% para el año 2020, experimentando así una de las mayores caídas de la Unión Europea. Lo mismo cabe esperar para el empleo puesto que se espera que la tasa de paro se dispare hasta el 20%. Aunque de índole distinta, es posible recurrir a lo que sucedió con la anterior crisis financiera del 2008 para hacernos una idea de lo que el futuro nos puede deparar.

Así, el 1 de junio de 2020, se publica en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Su aprobación se enmarca en una serie de medidas y recursos adoptados por el Gobierno para intentar construir un escudo social para proteger a los ciudadanos del impacto económico de la crisis sanitaria. Aunque nuestro actual Gobierno de coalición tenía entre sus compromisos el desarrollo de un ingreso mínimo vital a lo largo de su legislatura⁸, la emergencia sanitaria y consiguiente crisis social, económica y de empleo, ha hecho oportuno acelerar su puesta en marcha. Partiendo de una situación previa a la actual crisis muy preocupante por indicadores de pobreza muy elevados, se añaden ahora nuevas dificultades para las personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

3. LOS DESAFÍOS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

3.1 La financiación del Ingreso Mínimo Vital

Una primera cuestión que se puede resaltar por estar siempre en el foco de atención de los debates cuando se habla de instaurar algún tipo de ingreso mínimo es la problemática de su financiación y

8 Punto 2.4.2 del Acuerdo de coalición progresista entre PSOE y Unidas Podemos. Disponible en: <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

disponibilidad de recursos suficientes para asumir el gasto adicional que tal política pública implica para las arcas del Estado. Los más reacios suelen criticar que la puesta en marcha de una renta mínima estatal constituye una irresponsabilidad financiera en tanto en cuanto, además de su elevado coste, supone la desviación de determinadas partidas presupuestarias destinadas a la salud, educación, vivienda o a la creación de empleo.

Según las previsiones del Gobierno español, 850.000 hogares integrados por 2,3 millones de personas podrán tener acceso al ingreso mínimo vital, lo que, conforme a las primeras estimaciones proporcionadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, tendrá un coste anual adicional de 3.000 millones de euros. Con ello, España equipara su gasto en políticas sociales destinadas a la lucha contra la pobreza a la media europea⁹. Nuestro país aumenta así su partidaria presupuestaria relativamente baja (pasando de 0,1% al 0,38% del PIB) con respecto a la media europea (0,4% del PIB).

Este mayor gasto público, por muy legítimo que sea, hace que la cuestión de la financiación de la nueva prestación no sea baladí ni exenta de cierta controversia. En un primer término, debido a que su adopción tiene lugar en un contexto de crisis sanitaria y socioeconómica en el que, por un lado, la deuda pública se ha incrementado considerablemente debido a la adopción de medidas por parte de los poderes públicos para contener la pérdida de empleos, empresas y de rentas, y por otro lado, el PIB ha retrocedido drásticamente a causa de la paralización sufrida por muchos sectores económicos. En segundo término, se debe valorar cautelosamente la repercusión que puede tener añadir costes adicionales a un sistema sobrecargado y económicamente deficitario que cuenta ya con importantes problemas estructurales de financiación conocidos, pero no resueltos. A diferencia de otras medidas extraordinarias adoptadas y vigentes mientras perdure la situación generada por el Covid-19, la aprobación del ingreso mínimo vital supone la ampliación del ámbito de protección de la Seguridad Social y se establece como una prestación permanente que implica un incremento permanente del gasto público que deja al sistema con un mayor nivel de deuda. Por la experiencia vivida en el pasado con la crisis económica, es entendible la preocupación social según la que este mayor desembolso por parte del Gobierno podría conllevar más adelante posibles recortes de gastos en otras partidas presupuestarias o en otras prestaciones, particularmente en materia de jubilación, con el propósito de ajustar los desequilibrios financieros del sistema¹⁰.

En cualquier caso, en su artículo 32, el RDL recoge que, como ocurre con cualquier otra prestación no contributiva de la Seguridad Social, la financiación va a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Para este año 2020, tal y como establece la Disposición Adicional Tercera, "se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por un importe de 500.000.000 euros en la aplicación presupuestaria". Por el momento, España opera bajo unos presupuestos prorrogados del año 2018 ante la actual dificultad de nuestro Gobierno de

9 PÉREZ DEL PRADO, D. "Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital", en RÓDRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^ªE. (Coords.), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020, pág. 369.

10 GALA DURÁN, C., "Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital", *IUSLabor*, n^º2, 2020, pág. 2-3.

conseguir un consenso para la aprobación de unos nuevos. En este sentido, resulta prioritario alcanzar un acuerdo para cerrar nuevos presupuestos, tan necesarios para seguir impulsando la recuperación económica tras la pandemia.

Ante situaciones coyunturales tan difíciles como la actual existen mecanismos adecuados para poder gestionar la financiación del ingreso mínimo vital por medio de la generación de créditos extraordinarios. Lo importante es que se debe abordar la actual crisis que, aunque pueda extenderse en el tiempo, es de naturaleza temporal y se puede llevar a cabo mediante un aumento de la deuda pública. Por otra parte, desde el Banco Central Europeo y la Comisión Europea se han puesto en marcha diversos mecanismos de expansión monetaria para que existan los apoyos de financiación con condiciones favorables en los mercados internacionales. En este sentido, se cuenta con fondos de las instituciones europeas que han roto con las pasadas medidas de austeridad impuestas en 2010 para afrontar la crisis económica. Por último, el Gobierno ha señalado que se contempla la adopción de algunas medidas de mejora de la progresividad del sistema tributario español con el propósito de reducir determinados privilegios fiscales que existen actualmente, y que van a permitir una reducción de la brecha de ingresos públicos sobre el PIB (de casi 7 puntos porcentuales) que separa España de la media de la Unión Europea¹¹.

Con todo, queda por ver cuando acabe la crisis sanitaria cuales son los niveles de deuda pública. En ese momento habrá que realizar una profunda reflexión para retomar un adecuado y ajustado programa de consolidación fiscal para valorar los posibles cambios a realizar y marcar cual será entonces la nueva orientación de la política fiscal. Sea como fuere, lo cierto es que siempre se pone sobre la mesa la cuestión económica, pero quizás se deba recordar que la justificación más importante de la aprobación de un ingreso mínimo vital no sea simplemente un asunto económico sino una cuestión de un nuevo derecho de la ciudadanía a tener garantizado un nivel mínimo de vida digna para desarrollar su proyecto vital con la dignidad que todo ser humano se merece.

3.2 El ingreso mínimo vital y el efecto llamada

Una segunda cuestión no carente de cierta polémica en los debates públicos viene de la mano de algunos representantes políticos que estiman que el ingreso mínimo vital alimenta el problema del denominado “efecto llamada”¹². Según algunos críticos, la actual regulación de la prestación supone un nuevo incentivo para la llegada masiva a España de ciudadanos extranjeros en situación de necesidad, tentados de llegar de manera fraudulenta hasta nuestro país con el fin de recibir ayudas públicas.

11 Así lo manifiesta a través del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, disponible en: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>

12 A modo de ejemplo, así se puede comprobar en la página Internet del partido ultraderechista español, disponible en: <https://www.voxespana.es/actualidad/el-efecto-llamada-y-el-ingreso-minimo-vital-20200603>

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

No obstante, aunque tal efecto se pueda dar con el ingreso mínimo vital al igual que con otras prestaciones, no es menos cierto que puede resultar complicado para las personas en situación administrativa irregular acogerse a la prestación¹³. Este mal llamado “efecto llamada” puede verse muy limitado por la existencia de normativas que regulan rigurosamente los cauces legales para establecerse en España o por la propia normativa del ingreso mínimo vital que, consciente de la posibilidad de existir abusos, exige el cumplimiento de determinados requisitos que dificultan el acceso a la prestación para estos colectivos.

En la norma, concretamente en el artículo 7, se puede comprobar que uno de los requisitos básicos establecidos para poder solicitar la prestación es tener residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Por otra parte, el RDL recoge una serie de supuestos que dan lugar a la extinción del derecho a la prestación y entre los cuales figura la salida del territorio nacional (art. 15.1.d). Por tanto, de entrada, resulta imposible venir a España con el fin de recibir la ayuda *ipso facto*. A pesar de ello, los críticos resaltan que la normativa prevé varias excepciones entre las cuales no se exige este requisito para las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual (art. 7.1.a). Así las cosas, según ellos, aunque no tengan residencia legal, bastaría con presentar un informe por los servicios públicos, por los servicios sociales o por cualquier otro medio reglamentariamente desarrollado que acreditara tal condición. No obstante, cabe resaltar que nos hallamos ante dos cosas bien distintas. Una cosa es la trata y explotación de personas y otra el tráfico de personas. La finalidad de la trata es la explotación (sexual o laboral) mientras que en el tráfico de personas es conseguir entrar de forma irregular en un país. Asimismo, en el tráfico de personas existe un consentimiento consciente por parte de las personas que desean llegar a España mientras que la trata se consigue por abuso, engaño o coacción. Por tanto, no todas las personas que llegan a España de forma irregular tienen por qué ser víctimas de trata¹⁴.

Adicionalmente, debemos subrayar que la legislación española sobre extranjería contempla que, para regularizar una situación mediante algún tipo de arraigo, se tiene que poder demostrar una permanencia de tres años en España. Una vez transcurrido ese tiempo, es necesario acreditar otros requisitos como por ejemplo contar con un contrato de trabajo. Con lo cual, para el caso concreto del ingreso mínimo vital, los migrantes tendrían que esperar un cuarto año para cumplir con el requisito de la residencia legal.

Además, de la lectura de los últimos informes de algunas Organizaciones Internacionales¹⁵, se desprende que no existe ninguna evidencia empírica de que la motivación para emigrar esté directamente asociada a los beneficios sociales que pueda ofrecer un Estado de bienestar. La motivación última para emigrar tiene más bien que ver con la percepción que tiene una persona de ir a un país donde va

13 SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El ingreso mínimo vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pág. 149

14 Así lo recoge el Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (2015-2018) del antiguo Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

15 Entre otros: OCDE/OIT, *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*, Editions, OCDE, Paris, 2018; OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*, Organización Internacional para las Migraciones, 2019.

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

a tener y recibir un grado de inclusión social y laboral, pero el nivel y grado de generosidad del Estado del bienestar no son un elemento determinante. De ser así, aquellos países donde existe un Estado de bienestar más bondadoso que el que hay en España tendrían un problema más agudo de inmigración y no parece ser que lo tengan.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Interior¹⁶, desde 2008 hasta 2013 el número de llegadas de migrantes a nuestro país desciende continuamente. En cambio, para el periodo 2014-2019, en el que hemos tenido dos gobiernos que aplicaban políticas distintas, los datos muestran un repunte migratorio que comenzó en 2014. Por tanto, no parece que se pueda demostrar una relación directa causa-efecto entre las políticas adoptadas por nuestro país y el número de llegadas de inmigrantes. Un fenómeno tan complejo como es el de los flujos migratorios que encierran una infinidad de condicionantes no se puede reducir solo a la adopción de determinadas políticas sociales. Además, no hay ninguna evidencia empírica que permita decir que exista un efecto llamada como consecuencia de la llegada de un determinado gobierno en el poder o de la aplicación de políticas sociales concretas. En cambio, nos parece más razonable pensar que la reducción de la llegada de inmigrantes a España acaecida en el periodo 2008-2014 coincide con un fenómeno mundial: la crisis financiera. Dicho de otra manera, el repunte de llegada de migrantes a nuestras fronteras desde 2014 coincide con el fin de la crisis económica y la subsiguiente paulatina recuperación de nuestra economía y mercado laboral.

Dejando aparte el colectivo que podría encontrarse en una situación irregular y centrándonos en los datos generales sobre flujos de migración y de emigración del INE¹⁷, se puede comprobar efectivamente como durante el periodo de crisis económica 2008-2013 se redujo drásticamente el saldo migratorio de tal manera que descendió la inmigración y aumentó la emigración. De hecho, el año 2013 culminó con el mayor saldo migratorio negativo puesto que la emigración superó a la inmigración en 251.531 personas. A partir de 2014 los datos indican un repunte positivo del flujo migratorio coincidiendo con la incipiente recuperación de la economía española. Con ello, queremos intentar demostrar como los flujos migratorios parecen estar más vinculados, entre otros factores, con las fluctuaciones de nuestra economía y mercado laboral. En consecuencia, parece ser que el efecto llamada es el efecto de gente que decide emigrar a un país en busca de mejores condiciones económicas y laborales.

Bajo estas premisas, no se puede demostrar que exista una correlación entre el nivel de gasto social de un país y el volumen de inmigración. Por ende, no pensamos que esta prestación vaya a suponer ese “efecto llamada” y aunque fuera cierto, resulta casi imposible que el ingreso mínimo vital llegue a los ciudadanos en situación administrativa irregular ante la imposibilidad de cumplir con los requisitos más básicos. Otra cosa son las rentas mínimas de algunas Comunidades Autónomas que deciden ampliar la cobertura de protección a los ciudadanos con una situación administrativa irregular porque —y no está de más resaltarlo— son también situaciones de exclusión extrema y las administraciones autonómicas y locales, en el marco de sus competencias, tienen la posibilidad de establecer prestaciones perfectamente legítimas para estos colectivos.

16 Ministerio del Interior, Balances e Informes sobre Inmigración Irregular. Disponibles en: <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes>

17 Datos disponibles en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=3696&capsel=3697>

3.3 La coordinación entre el Ingreso Mínimo Vital del Estado y las Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas

Una tercera cuestión que tiene especial relevancia es el encaje del ingreso mínimo vital estatal con las rentas mínimas de inserción autonómicas. Con la aprobación del RDL 20/2020, España se suma a la lista de países de la Unión Europea que aprueban un ingreso mínimo para sus ciudadanos. No obstante, el tema no es totalmente novedoso en nuestro país puesto que existía, desde hace varias décadas y con diferente terminología¹⁸, programas de renta mínima en las Comunidades Autónomas, pero no contaban con una coordinación a nivel estatal.

Las rentas mínimas de inserción se caracterizaban por presentar grandes asimetrías entre los territorios puesto que su desarrollo normativo y financiero dependía de cada Comunidad Autónoma. Se configuraba así en España una red de seguridad económica que operaba de manera diferente según las autonomías, dando lugar a políticas de rentas mínimas muy diferenciadas, no sujetas a ningún mecanismo de coordinación. Las variaciones muy sustanciales en la capacidad de protección, la disparidad y flexibilidad en los requisitos de acceso, las diferencias en sus grados de cobertura, así como en sus cuantías, entre otras, generaban disparidades territoriales que se traducían en la existencia de un sistema de ingresos mínimos quebrado y fraccionado¹⁹. En este sentido, la gestión desigual del sistema de garantía de ingresos ha causado desigualdades en todo el territorio de tal manera que, en la práctica, tan sólo el 20% de los beneficiarios potenciales de la prestación han tenido acceso a ella²⁰.

En tales condiciones, mediante la aprobación del RDL que nos ocupa, el Gobierno busca mejorar el sistema de garantía de ingresos en España aprobando un ingreso mínimo vital que se erige como una renta básica en todo el territorio y garantizando un mínimo imprescindible para asegurar unas condiciones de dignidad vital para todos los ciudadanos. Así, se pretende mitigar las asimetrías y la descoordinación entre los programas de rentas autonómicas. Para cumplir con este objetivo, el ingreso mínimo vital viene a establecer un mínimo básico común entre todos los programas de las

18 Sin pretensión de ser exhaustivo, a modo de ejemplo: Andalucía: Renta Mínima de Inserción Social (Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre); Aragón: Ingreso Aragonés de Inserción (Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas básicas de Inserción y Normalización Social y su Decreto 57/1994, de 23 de marzo); Asturias: Salario Social Básico (Ley 4/2005, de 28 de octubre); Castilla-La Mancha: Ingreso Mínimo de Solidaridad (Ley 5/1995, de 23 de marzo y Ley 14/2010, de 16 de diciembre); Castilla y León: Renta Garantizada de Ciudadanía (Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero); País Vasco: Renta de Garantía de Ingresos (Ley 18/2008, de 23 de diciembre), etc.

19 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), *Los programas de rentas mínimas en España*, 2019, pág.15. Para un estudio riguroso y actualizado sobre las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas ver SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El ingreso mínimo vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

20 Así lo asevera la Comisión Europea "Los regímenes autonómicos de renta mínima en vigor solo llegan al 20 % de sus beneficiarios potenciales en el país, existiendo grandes disparidades entre Comunidades Autónomas en términos de cobertura, duración, condiciones de acceso y adecuación." (Punto 22) en su Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. COM (2020) 509 final, pág. 7.

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Comunidades Autónomas equiparando las condiciones de acceso, simplificando los trámites de acceso para que ningún beneficiario potencial en situación de necesidad se quede fuera de la red de seguridad económica.

De acuerdo con esto, otro desafío que plantea el ingreso mínimo vital tiene que ver con su repercusión sobre la regulación de rentas mínimas autonómicas. El ingreso mínimo vital no supone —en principio— la desaparición de las rentas mínimas de inserción, sino que, como se establece en la exposición de motivos, “se configura como una prestación “suelo” que se hace compatible con las prestaciones autonómicas” y ofrece la posibilidad a las Comunidades Autónomas de poder complementar el ingreso mínimo vital “tanto en términos de cobertura como de generosidad”. El artículo 8.2 del RDL reconoce que los ingresos percibidos por las rentas mínimas de inserción no son computables a los efectos de demostrar la situación de vulnerabilidad económica. Es decir, el ingreso mínimo vital y las rentas de garantía de ingresos son compatibles de tal manera que una persona beneficiaria del ingreso mínimo vital podría tener derecho a percibir también la renta mínima de inserción de su Comunidad Autónoma en una cuantía resultante de la diferencia entre los límites establecidos en ambas prestaciones.

Lo cierto es que la llegada del ingreso mínimo vital puede dar un giro sustancial en las políticas de protección social de las Comunidades Autónomas, y afectar a la renta de inserción que otorgan. El Estado al asumir la financiación íntegra del ingreso mínimo vital, permite la liberación de recursos económicos de más de 1.500 millones de euros²¹ para los ejecutivos autonómicos que deberán repensar y redefinir sus prestaciones con el fin de adaptarlas al nuevo marco regulador del ingreso mínimo vital.

Pues bien, ¿cuál será la respuesta de las Comunidades Autónomas ante esa liberación de recursos económicos? Ello abre la puerta a dos escenarios posibles. Por un lado, no se puede descartar la posibilidad de que algunos Gobiernos autonómicos, particularmente aquellos que contaban con rentas más bajas que el ingreso mínimo vital, decidan retirar fondos y ahorrarse esa inversión social, entendiendo que sus beneficiarios se encuentran ahora protegidos por el Estado. Además, en su configuración actual, muchas rentas de inserción social no son compatibles con la percepción de otros ingresos y podrían decidir suprimirlas a todo beneficiario que pase a percibir el ingreso mínimo vital, a no ser que modifiquen su normativa²². Por otro lado, podría ocurrir todo lo contrario, es decir, las Comunidades Autónomas con sus criterios y atendiendo a sus realidades territoriales, podrían aprovechar dicha liberación de recursos para ampliar su protección a colectivos que se quedan fuera del ingreso mínimo vital, mejorar las condiciones (adaptando la cuantía en función de los costes de vida) o bien reconducir dichos recursos a otros fines de carácter social como por ejemplo la vivienda o las políticas de inserción sociolaboral y de formación²³.

21 Gasto anual ejecutado en las rentas mínimas de inserción. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción – año 2018, 2019*. Disponible en: <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>

22 ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “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”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº56, 2020, pág. 297

23 Así, Aragón se convierte en una de las primeras Comunidades Autónomas que ha reconvertido su Ingreso Aragonés de inserción en una prestación complementaria al ingreso mínimo vital ampliando la cobertura a determinados colectivos especialmente vulnerables que se quedan fuera del ámbito de protección

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Por tanto, si bien la renta estatal permite garantizar un mínimo de ingresos en todo el territorio, frente a un escenario como el actual en el que el nivel de protección a los hogares en riesgo de exclusión está muy condicionado por la comunidad en la que se vive, con diecinueve programas diferentes, no parece que esas diferencias desaparecerán por completo dado que los Gobiernos autonómicos podrán seguir ejerciendo sus competencias para complementar o no la prestación suelo. En su configuración actual, el Real Decreto-ley deja vía libre a las Comunidades Autónomas sin establecerse ninguna obligación a subsidiar. Por ello, a nuestro entender, resulta imprescindible que los distintos niveles administrativos implicados trabajen de manera coordinada con el propósito de conseguir un mayor grado de compromiso presupuestario para evitar que estos fondos liberados salgan de la partida presupuestaria dedicada a la protección social. Sería un desperdicio que algunos poderes autonómicos y locales no respaldaran ese avance en los derechos sociales aprovechando la oportunidad para reforzar el Estado de bienestar dando una mayor cobertura y seguridad al conjunto de hogares más necesitados.

3.4 El ingreso mínimo vital y su impacto en el empleo

Por último, otro desafío que presenta el ingreso mínimo vital guarda relación con su impacto en el mercado de trabajo. Entre las críticas más recurrentes que recibe este tipo de prestación es su efecto perverso para desincentivar la búsqueda de empleo o incentivar el trabajo en la economía sumergida. Estas son las creencias según las cuales, por un lado, al percibir un ingreso mínimo del Estado, se corre el riesgo de que los beneficiarios pierdan interés por encontrar empleo y salir de su situación de pobreza o que, por otro lado, al encontrar un empleo, las personas beneficiarias preferirían mantenerlo en la economía informal para no perder la renta mínima. Sin pretender entrar en el centro de este debate, se podría plantear la siguiente pregunta: ¿Es razonable pensar que una persona sola con 462 euros, rechazaría un empleo que les permitiera mejorar sus ingresos cuando dicha cuantía apenas cubre en la mayor parte de nuestro país el precio del alquiler de una habitación?²⁴

del ingreso mínimo vital, como son los jóvenes de entre 18 y 22 años tutelados de la Administración y las personas sin hogar. Decreto-Ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social. BOA de 30 de junio de 2020, nº 128.

- 24 En este mismo sentido, me parece muy ilustrativo, por su cercanía y humanidad, el testimonio de una persona perceptora de una renta mínima de la Comunidad de Madrid extraído de un informe solicitado por la Comisión Europea y que me gustaría resaltar para recordar las condiciones que soportan estas personas y de las que, a veces, parece que nos olvidamos. Dice así: "Estaba viviendo en la calle. Había perdido mi contacto con la familia. Pero al final ellos fueron los que me contactaron con la asociación Realidades. Tuve que esperar dos meses para que me renovaran el carnet de identidad, que no lo tenía, y a los 5 meses me dieron la Renta Mínima. ¡En ese momento, me sentí muy autónoma! Pero... ¡eran 375 euros para todo! Pagaba una habitación por 200 euros y no me quedaba nada para vivir. Por suerte, la asociación Realidades me ayuda ahora con una vivienda más barata... Y estoy haciendo cursos, para reciclarme. Estoy escribiendo en un blog y estoy muy bien. Pero no a todos les va tan bien. Hay quienes llevan más de un año de espera. Hay gente que no sabe cómo acceder a Internet, no tienen domicilio fijo, no pueden recibir las cartas que les envían con los trámites, no tienen dinero para sacar fotocopias a los documentos, ni un duro para el transporte, para ir a hacer trámites, o viven en la calle... Es una cadena que es difícil de frenar. Es complicado estar en la calle, cuesta mucho recuperarse." European Minimum Income Network (EMIN), Comisión Europea, *Informe sobre las Rentas Mínimas en España*, Diciembre 2014, pág. 36.

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

En todo caso, el legislador con el fin de disuadir de la posibilidad de que se den abusos, ha diseñado la prestación de tal manera que no desincentive la búsqueda y acceso al empleo, la obtención de ingresos o no se fomente el trabajo en la economía informal.

En primer lugar, el objetivo del ingreso mínimo vital se inserta dentro de una política estratégica de las Administraciones Públicas para que, además de garantizar una ayuda económica, se facilite la inserción sociolaboral de aquellas personas beneficiarias. En este sentido, el RDL condiciona la concesión y mantenimiento de la prestación a la obligación de sus beneficiarios de cumplir con los itinerarios de inclusión (art. 33.1. h)²⁵, que se definirán a partir de las futuras estrategias que se desarrollarán mediante la cooperación y colaboración institucional entre el Gobierno y los distintos niveles de las Administraciones Públicas, los representantes empresariales y sindicales más representativos y las entidades del Tercer Sector de Acción Social (art. 28.1). La vinculación de la prestación con itinerarios de inserción resulta ser un aspecto clave para que no se perciba que la prestación sea “un fin en sí misma”, y cuyo cobro tiene carácter vitalicio, sino una prestación transitoria que se acompaña de estrategias que faciliten la salida de sus beneficiarios hacia una situación mejor.

Aquí hallamos uno de los mayores retos que presenta el ingreso mínimo vital. Hemos de recordar que se trata de personas que no solamente tienen dificultades de inserción social y laboral por la escasez de sus recursos económicos, sino también por presentar un perfil con baja empleabilidad. Esto se debe, entre otros factores, a que gran parte los perceptores de estas ayudas son personas que presentan carencias en su formación educativa. Según el último Informe de Rentas Mínimas en España, entre sus perceptores, el 12% no tenía ningún tipo de estudio, el 31% contaba solamente con estudios primarios y el 17% alcanzó la Educación Secundaria Obligatoria (ESO)²⁶. En este mismo sentido, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019, el 31,7% de la población que alcanzó un nivel de formación hasta la ESO, estaba en situación de pobreza, mientras que dicho porcentaje se reducía hasta un 13,7% para las personas que cuentan con estudios superiores²⁷. Estas cifras ponen de manifiesto que existe una correlación entre la exclusión del mercado laboral y el nivel de estudios de tal manera que, cuanto menor sea el nivel educativo alcanzado, mayor es el riesgo de exclusión sociolaboral²⁸. Por tanto, no cabe la menor duda de que el proceso de inclusión pasa innegablemente por una mejora de la empleabilidad de estas personas. La formación educativa se erige como un elemento básico clave para facilitar el proceso de inserción laboral. Con este fin, es preciso que estos itinerarios

25 A tenor de lo que establece el art. 34.3.e, el incumplimiento de dicha obligación será considerado como infracción grave o muy grave, pudiendo ser sancionadas con la pérdida de la prestación durante un periodo de tiempo o la extinción de la misma con el consiguiente deber de reintegro de un determinado número de mensualidades.

26 Cifras obtenidas por elaboración propia a partir de los datos aportados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción – año 2018*, 2019, pág. 86.

27 Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuesta de Condiciones de Vida. (ECV). Año 2019*, 2020. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadística_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

28 Ministerio de sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2019, pág. 40.

formativos se adapten a las necesidades de formación de las personas y a sus capacidades. Incluso se debe llevar a cabo procesos “preformativos” antes de apoyar la inserción laboral para que las personas adquieran las habilidades, competencias y conocimientos básicos imprescindibles.

Como consecuencia de sus carencias formativas y baja empleabilidad, estos colectivos están más propensos a integrarse en un mercado laboral que les ofrece escasas posibilidades, con un empleo poco cualificado, inestable y con unas condiciones que difícilmente les permita salir de su situación. El riesgo de pobreza se reducirá de manera más eficaz a medida que las personas están mejor formadas para poder optar a mayores oportunidades laborales. Por ende, el proceso de inclusión que busca el ingreso mínimo vital está condicionado a la mejora de la empleabilidad de estas personas. En este sentido, las estrategias de inclusión laboral deben asegurar que estas incluyan itinerarios que se adapten a las necesidades del mercado laboral, así como de los sectores productivos del entorno. Por ello, es esencial reforzar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo. Durante la crisis sanitaria por el COVID-19 hemos visto como diversos sectores requerían de una mayor disponibilidad de mano de obra, fundamentalmente en aquellos sectores de la industria agroalimentaria, en la producción y procesamiento de alimentos, en la agricultura, en los sectores vinculados a los cuidados de la salud de las personas, al medio ambiente y a la economía digital, etc. Para responder a las necesidades de la sociedad es imprescindible mejorar la coordinación entre los itinerarios de formación, el mercado laboral y el ámbito empresarial. También, se debe prestar atención a las condiciones laborales con el propósito de evitar, si cabe, una mayor precarización del empleo ofrecido a estos colectivos y que su situación de pobreza se haga crónica.

Por eso, salir de la pobreza y precariedad depende de la posibilidad de encontrar un trabajo decente. Pero, desgraciadamente, encontrar un trabajo no constituye una condición suficiente para garantizar la ausencia de pobreza o de exclusión social y, a nuestro entender, el posible desincentivo al trabajo no viene dado por la percepción de un ingreso mínimo vital, sino por la calidad de los empleos ofrecidos. Evidentemente el ingreso mínimo vital no está diseñado para solucionar la precariedad del mercado laboral, pero cabe esperar que sus potenciales efectos positivos en el empleo podrán reflejarse solamente si se ven refrendados por unas políticas integrales que combaten el origen de la vulnerabilidad de estos colectivos y con políticas activas de empleo eficaces. En los últimos años ha aparecido la figura del trabajador pobre, es decir, personas que, a pesar del desempeño de un empleo, por sus características personales y/o familiares, no consiguen atender sus necesidades básicas. Si bien esta figura no es nueva, la crisis financiera del 2008 la ha hecho más visible debido a que la recuperación económica y las reformas laborales operadas acentuaron la precarización de las condiciones laborales²⁹.

29 Al inicio de la crisis, en 2008, España tenía una tasa de trabajadores en riesgo de pobreza que alcanzaba el 11,3%, muy por encima del conjunto de la UE con un 8,6%. Como resultado de la crisis, en 2014, España presentaba una tasa del 12,5% mientras que el resto de Europa mediaba un 9,5%. Pero, lo alarmante es que actualmente, mientras que las cifras de los países de nuestro entorno muestran resultados similares a los previos al estallido de la crisis, España presenta, en 2018, una tasa incluso superior a los años de bonanza económica con un 12,9%. Ello hace de nuestro país el tercero de la UE con la mayor ratio de trabajadores pobres, tan solo detrás de Rumania (15,3%) y Luxemburgo (13,5%). Datos extraídos de Eurostat: At-risk-of poverty rate by most frequent activity status - EU-SILC survey. Disponibles en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tess124/default/table?lang=en>

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Al respecto, cabe resaltar que el legislador es consciente de los grandes retos presentes y futuros a los que se enfrenta nuestro mercado de trabajo. De hecho, parece que la prestación encaja como posible estrategia en el ámbito de la flexiseguridad³⁰ puesto que, en la exposición de motivos, se reconoce el papel importante que el ingreso mínimo vital puede desempeñar como “seguro colectivo” para hacer frente a desafíos como “carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables.” Sin lugar a dudas, éste ha sido uno de los pasajes de la norma que más nos ha llamado la atención. Da la sensación de que el legislador asume que en el futuro parte de la población activa no podrá obtener recursos suficientes por el desempeño de su trabajo, ante lo que el Estado aparece como garantista de un mínimo económico para esclarecer las zonas de sombras del mercado de trabajo. Además de que este diagnóstico no sea reconfortante, tenemos serias dudas sobre la pertinencia de que esa sea la mejor forma de plantear el futuro del trabajo. Esperemos que el ingreso mínimo vital no sea la única solución y protección social que aporte el legislador para que las personas puedan afrontar los retos del mercado laboral en el siglo XXI.

Por otra parte, el RDL establece que la percepción del ingreso mínimo vital es compatible con la obtención de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia (art. 8.4). En todo caso, la obtención de estas rentas de trabajo conllevaría el ajuste de la cuantía de la prestación, por cuanto ésta viene determinada por la diferencia entre la cuantía de la prestación, en función de la tipología de la unidad de convivencia, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria (art. 10).

En este sentido, para evitar que los beneficiarios caigan “en las trampas de la pobreza”, se fomenta la participación de estos en el mercado laboral con incentivos. Cuando los beneficiarios de la prestación no estén desempeñando un trabajo, se les exige la inscripción como demandante de empleo para el acceso a la prestación. Por otra parte, y aunque no se establezca explícitamente en la norma por estar pendiente su desarrollo reglamentario, desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha expresado la intención de que este precepto se produzca de manera que el ajuste de la cuantía derivado de una modificación de las circunstancias económicas del beneficiario, como sería el acceso a un empleo por cuenta ajena o propia, o una mejora de sus condiciones laborales (art. 13), se produzca sin desincentivar el trabajo. Así pues, siguiendo el modelo de las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas del País Vasco o de Navarra, se plantea la posibilidad de que, en estos supuestos, la cuantía de la prestación se reduzca en una proporción menor a la del incremento de los ingresos laborales o de actividades económicas³¹. El objetivo último es el de generar un incentivo adicional para favorecer la inserción laboral y proporcionar ayuda a aquellos trabajadores que encadenan empleos inestables con salarios reducidos de tal forma que, sea cual sea la ratio de ajuste que se decida, la persona beneficiaria siempre le compense trabajar en lugar de no hacerlo y seguir percibiendo el ingreso mínimo vital. Es sabido por todos que las personas que se encuentran en esta posición de vulnerabilidad y exclusión sociolaboral

30 PÉREZ DEL PRADO, D. “Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital”, *Op. Cit.*, pág. 371.

31 Así se recoge en la página Internet del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, disponible en: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

tienen una situación de intermitencia con el mercado laboral, alternando periodos de ocupación y de inactividad, con lo cual, si se pierde el derecho a la prestación por el hecho de empezar a percibir ingresos salariales, se estaría generando, a nuestro juicio, un claro desincentivo a la inclusión laboral.

No obstante, dicha complementariedad retributiva hace necesario ser vigilante ante la aparición de posibles efectos no deseados provocados. Pero, desde nuestro punto de vista, no resulta adecuado rechazar la idea de instaurar una renta mínima estatal bajo la mera creencia de que puede haber potenciales defraudadores. ¿Acaso no hay defraudadores en otras prestaciones de la Seguridad Social y por ello no se reconocen tales prestaciones? ¿Acaso no hay personas que evaden impuestos y por ello no se exigen impuestos? Evidentemente no. Entonces, el reto para luchar contra este problema radica en el diseño de la prestación con el fin de reducir las posibilidades de fraudes, y en el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones. Así, la norma recoge entre las obligaciones de las personas titulares de la prestación, la presentación anual de su declaración de la renta con el propósito de tener constancia de los beneficiarios en el sistema fiscal, aunque por su cuantía pudieran estar exentos. Por otro lado, es llamativo la aparición de la figura del cooperador necesario que ostentan los empresarios cuando se produzcan situaciones de cobro indebido. Esto es, en el caso de trabajo por cuenta ajena, si un beneficiario está trabajando de manera irregular con el objetivo de no perder la totalidad o parte del ingreso mínimo vital, la empresa se hará responsable solidaria por las infracciones y sanciones que pudieran imponerse al titular y a los beneficiarios de la prestación. En este sentido, es obvio que el comportamiento fraudulento no es posible sin el consentimiento consciente del empresario que, por su parte, trata de eludir impuestos y aminorar costes laborales y de Seguridad Social.

Por último, queremos destacar que el Estado llama al sector privado a colaborar y a implicarse en esos itinerarios de inclusión sociolaboral. Así, y mediante la Disposición Adicional Primera, se crea el Sello de Inclusión Social consistente en una acreditación para registrar a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital. No obstante, por el momento, por estar también pendiente de ser concretado por desarrollo reglamentario, resulta imposible predecir con exactitud los beneficios que tal distinción implicará para las empresas. Cabe pensar que se les reconocerá algún tipo de ayudas similares a las que reciben las empresas que facilitan la inserción a otros colectivos sensibles como las personas con discapacidad o en situación de exclusión social y que se manifiestan mediante el reconocimiento de ventajas para la adjudicación de contratos públicos, deducciones fiscales, subvenciones, y/o bonificaciones de las cuotas en materia de Seguridad Social.

4. CONCLUSIONES

La aprobación de un ingreso mínimo vital responde a una necesidad estructural en nuestro país de introducir políticas públicas efectivas para reducir los niveles de pobreza y exclusión, que se vieron acentuados con la última crisis económica del 2008 y con la actual crisis socioeconómica derivada del Covid-19.

Hasta ahora, a diferencia de la mayoría de los países de la Unión Europea, España no contaba con un sistema de protección social de carácter estatal que garantizara unos ingresos mínimos, sino que históricamente esta competencia ha recaído en las Comunidades Autónomas dando lugar a un mosaico de rentas mínimas que, en muchos casos, dejaban sin protección a algunos colectivos. En ese contexto, en los últimos años, se publicaron un sinnúmero de estudios e informes nacionales y comunitarios que alertaban a España de ello y que recomendaban reformar nuestro sistema de rentas mínimas. En este sentido, la aprobación de un ingreso mínimo vital se presenta como un paso importante a la hora de conformar un sistema de protección social con una cobertura de prestaciones no contributivas más amplias.

Por ello, ahora España se acerca un poco más a la media europea en lo que respecta a la protección social y no cabe la menor duda de que, esta nueva prestación no contributiva de la seguridad social puede constituir un instrumento adecuado para reducir los niveles de pobreza y de exclusión en nuestro país.

No obstante, en la actualidad, navegamos en aguas un poco turbias puesto que, ante la falta del desarrollo reglamentario, la configuración actual del ingreso mínimo vital deja algunas cuestiones pendientes de aclarar y sobre las que se debe seguir trabajando para que la prestación cumpla con los objetivos perseguidos.

Un primer asunto muy importante versa sobre el papel que desempeñarán las comunidades autónomas. Con el establecimiento del ingreso mínimo vital el Estado trata de corregir la descoordinación y las asimetrías que caracterizaban nuestro sistema de rentas de inserción. Así, se armoniza nuestro sistema de rentas garantizando un mínimo de ingresos en todo el territorio de tal manera que las comunidades autónomas liberan recursos económicos. El problema que se plantea es que las comunidades autónomas no tienen obligación alguna de seguir destinando estos fondos para la protección social y, por tanto, podrían decidir sustituir sus rentas mínimas de inserción por el ingreso mínimo vital. Por ello, en nuestra opinión, los futuros convenios entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos deben asegurar que las Comunidades Autónomas asuman su papel complementario, continuando aportando recursos para las políticas destinadas a la lucha contra la pobreza y exclusión y reforzando sus sistemas de inserción con el propósito de mejorar la cobertura y/o cuantía del ingreso mínimo vital. De ser así, en el futuro, ante una modificación en la configuración de la prestación, el legislador podría plantear, como posible mejora de su diseño, la posibilidad de que las comunidades autónomas contribuyan a la financiación del ingreso mínimo vital. De esta manera, se aprovecharía la gran oportunidad de reforzar nuestro sistema de ingresos mínimos y en general, nuestro modelo del Estado de Bienestar.

Un segundo punto sobre el que se debe prestar especial atención tiene que ver con los itinerarios de inserción sociolaboral de los beneficiarios de la prestación. La prestación no puede entenderse en términos estáticos sino dinámicos. Por ello, es importante valorar un elemento de inclusión e intentar que los beneficiarios del ingreso mínimo vital se incorporen en programas de integración sociolaboral para que mejoren su estado en la sociedad. Si se consigue que esto ocurra con el concurso de todas las Administraciones Públicas, se podrá decir que habrá tenido éxito porque se habrá conseguido sacar al mayor número de personas posibles de esta situación de vulnerabilidad para hacerles pasar a una

UN NUEVO DERECHO PARA LA CIUDADANÍA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

situación en la que pueden desenvolverse mejor en la sociedad. El éxito del ingreso mínimo vital no radica en la mejora de su cobertura de protección sino en conseguir bajar los niveles de beneficiarios por haber logrado salir definitivamente de un estado de pobreza y exclusión. En otras palabras, el éxito de la prestación vendrá dado por las oportunidades laborales que propicien que cada vez menos personas necesiten la prestación y no el aumento de sus potenciales beneficiarios. El trabajo, y concretamente el trabajo decente, dignifica a las personas y otorga libertad.

En definitiva, la aprobación del ingreso mínimo vital representa un avance muy significativo dentro de nuestro modelo del Estado de bienestar. Es muy destacable que el programa establezca un mecanismo de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la prestación. A través de estas herramientas se podrá seguir dando pasos para detectar y aportar soluciones a las posibles deficiencias, carencias o efectos indeseados provocados con este primer diseño de la prestación. A partir de la evaluación de los resultados, se podrá redirigir, volver a parametrizar aquellos elementos deficientes y conseguir que la prestación cumpla realmente con los objetivos perseguidos. Ello constituye, a nuestro entender, una manera acertada de plantear las políticas públicas para valorar las posibles mejoras de sus programas y el uso eficiente de los recursos públicos.