

LA PROTECCIÓN SOCIAL ESPAÑOLA FRENTE A SITUACIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL: DEFICIENCIAS Y PROPUESTAS DE MEJORA*

Belén García Romero**
Universidad de Murcia

SUMARIO: 1. La lucha contra la pobreza y la exclusión social como estrategia de la política de la UE. –2. La gravedad de la situación de pobreza y de exclusión social en España. –3. La importancia de la protección social en la reducción de la pobreza y la exclusión social. –4. El alcance limitado del sistema español de garantía de ingresos mínimos. 4.1. El efecto protector de las pensiones frente a la pobreza. 4.1.1. Las pensiones de nivel contributivo. 4.1.2. Los complementos a mínimos de pensiones. 4.1.3. Las pensiones no contributivas de jubilación e incapacidad permanente. 4.2. La debilidad de la protección familiar no contributiva. 4.3. La protección por desempleo. 4.3.1. Estructura del sistema de protección por desempleo. 4.3.2. La protección asistencial por desempleo. 4.4. Articulación de prestaciones por desempleo y de rentas mínimas autonómicas. –5. Las Rentas Mínimas de Inserción. 6. Valoración final y propuestas de mejora.

RESUMEN

La especial gravedad de la situación de pobreza y de exclusión social imperante en España desde comienzos de la crisis económica de 2008, lleva a cuestionarnos el papel que juega nuestro sistema de protección social en la lucha contra tales fenómenos. El objetivo es intentar comprender lo que dicho sistema hace, lo que no hace y lo que podría hacer para reducir la situación de debilidad económica que padecen muchos integrantes de nuestra sociedad y que, de prolongarse, puede conducirles a la marginación social. Con este propósito, se examinan los principales mecanismos de garantía de ingresos mínimos existentes en nuestro país en el marco de los vigentes mecanismos de Seguridad Social y de Asistencia Social, las personas que pueden acceder a ellos y las que permanecen excluidas. La razón de ser de esta aproximación es poner de relieve las deficiencias de cobertura de este sistema, con el fin de reflexionar sobre el modo de mejorar su eficacia en un campo especialmente significativo, como es la lucha contra la pobreza, debido a los atentados a la dignidad y a la calidad de vida que entrañan dichas situaciones.

*Recibido el 16/02/2015, aceptado el 25/06/2015

**El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2013-47574-P, sobre "El futuro del sistema español de protección social: análisis de las reformas en curso y propuestas para garantizar su eficiencia y equidad", incluido en el Programa Estatal de

**Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ABSTRACT

The special gravity of the situation of poverty and social exclusion in Spain since the beginning of the economic crisis in 2008, leads us to questioning the role played by our social protection system related to the fight against such phenomena. The objective is to understand what the system does, what it lacks to do and what could be done to reduce the situation of economic weakness experienced by many members of our society and, in case this persists, it can lead them to social exclusion. For this purpose, we analyse the main mechanisms of minimum income guarantee within the framework of Social Security and Social Assistance. In particular, there are examined the people who can have access to them and the ones who remain excluded. The aim behind this approach is to highlight the gaps in coverage of this system, in order to reflect the way to improve their effectiveness in a field particularly significant as the fight against poverty, due to the attacks against dignity and life quality involving those situations.

Palabras clave: pobreza, exclusión social, protección social.

Key words: poverty, social exclusion, social protection.

1. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA DE LA UE

El modelo socioeconómico que se construyó después de la Segunda Guerra Mundial en los países de Europa Occidental, se sustentaba en dos pilares fundamentales: el pleno empleo y el Estado del bienestar. Para sus fundadores, el pleno empleo podía mantenerse mediante la intervención de los gobiernos sobre el nivel de la demanda efectiva, y el Estado del bienestar se encargaría de redistribuir la renta a favor de las personas amenazadas por la pobreza a causa de la enfermedad, el desempleo, o la jubilación. De este modo, la población activa financiaría unos ingresos sustitutivos de las rentas profesionales a la población no activa.

En este modelo, la política social ha consistido básicamente en la transferencia de ingresos a los más necesitados a través del sistema impositivo y en el desarrollo, en determinados países, como es el caso de España, de sistemas de Seguridad Social basados en las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores con el fin de mantener su nivel de ingresos en los períodos de inactividad. De modo complementario, se instauraron sistemas de Asistencia Social como última malla de protección para los excluidos de los diferentes regímenes de Seguridad Social.

Las transformaciones socio-económicas producidas y las recesiones provocadas por las diversas crisis económicas que se vienen sucediendo en Europa desde la década de los setenta del pasado siglo, han sometido a enormes presiones al modelo socioeconómico europeo, y han evidenciado los desafíos a que se enfrenta el empleo, el Estado del bienestar y la igualdad de oportunidades.

Estas tensiones se han agudizado de forma extraordinaria a raíz de la última crisis económica y financiera mundial, cuyos efectos han sido dramáticos en el continente europeo en términos de destrucción de empleo, afectando sobre todo a las personas más vulnerables de nuestras sociedades.

Actualmente, 116 millones de personas viven en el conjunto de la Unión Europea por debajo del umbral de la pobreza, cifra que representa el 23% de la población total y donde las mujeres y niños están especialmente afectados. Asimismo, más del 8% de los europeos— porcentaje que supera al 30% en los países más pobres de la UE— viven en condiciones de privación material de bienes y servicios que pueden considerarse básicos como tener una lavadora o calefacción adecuada¹.

¹ Comisión Europea, "Comprender las políticas de la Unión Europea", Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013, pág. 4 (http://europa.eu/pol/index_es.htm).

Esta situación resulta intolerable a la luz del propio Tratado de la UE (TUE) cuyo artículo 2, destaca que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos. Además, dicho texto contiene una Carta de los Derechos Fundamentales, jurídicamente vinculantes para todas las instituciones de la UE y los Estados miembros. Entre los derechos sociales garantizados a todos los residentes en cualquier territorio de la Unión, se encuentran el derecho a prestaciones de seguridad social, a ayudas sociales y a la vivienda (art. 34)², así como el derecho a la asistencia sanitaria (art. 35).

Por su parte, el art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) dispone que con el fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

Sobre esta base y en el actual contexto económico, la Comisión Europea ha hecho de la lucha contra la pobreza y la exclusión social un elemento clave de su agenda económica, laboral y social. En la Estrategia Europea 2020, éste es uno de los cinco objetivos prioritarios, si bien la consecución del mismo parece entrar en clara contradicción con sus políticas de reducción del déficit.

La Comisión propone establecer una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social³, con el fin de crear un compromiso conjunto entre las instituciones de la UE y los agentes europeos (ONG, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, autoridades nacionales y regionales, organizaciones internacionales y fundaciones), con la meta común de que la Unión Europea— pese a estar marcada por la existencia de presupuestos públicos reducidos—saque, en la próxima década, a 20 millones de personas como mínimo de la situación de pobreza.

En lo que se refiere a España, se ha estimado que su contribución al cumplimiento del objetivo de disminución de la pobreza marcado en la Estrategia Europa 2020, implicaría la reducción de entre 1,4 y 1,5 millones de personas en riesgo de pobreza y exclusión social a lo largo del período 2009-2019⁴.

La plataforma tiene como misión realizar 64 acciones a escala de la UE que afectan a las múltiples facetas de la pobreza y la exclusión social⁵. A su vez, se plantean objetivos nacionales complementarios para los veintiocho Estados miembros. Se trata de recomendaciones específicas adoptadas al más alto nivel, en el Consejo Europeo, que se formulan a cada país tras el análisis de su situación económica y de otra serie de aspectos como el estado de sus cuentas públicas, la reforma de los sistemas de pensiones, las medidas de creación de empleo y lucha contra el paro, etc.

² Así, el artículo 34, apartado 3, reconoce exactamente: “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*. SEC (2010) 1564 final, Bruselas 16.12.2010, COMO (2010) 758 final.

⁴ Ver Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social PNAIN 2013-2016, pág. 5 (https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf : fecha de consulta 16-10-2014).

⁵ Concretamente, se trata de medidas políticas que persiguen reducir el abandono escolar prematuro, luchar contra la pobreza infantil, garantizar el acceso a los servicios bancarios básicos, fomentar las empresas sociales, etc. Comisión Europea, “Comprender las políticas de la Unión Europea”, *cit.*, pág. 10.

Según se expone en la citada Plataforma Europea, este combate tiene que basarse en el crecimiento y el empleo, así como en una protección social moderna y eficaz. Por tanto, se considera que, además de la intervención de una protección social innovadora debe arbitrarse un conjunto amplio de políticas sociales, como son la educación con fines específicos, la asistencia social, la vivienda, la sanidad, la conciliación y las medidas a favor de la familia, ámbitos todos ellos en los que los sistemas de bienestar han intervenido hasta ahora con programas más bien residuales.

En otras palabras, se parte de la idea de que la lucha contra la pobreza y la exclusión social precisa la adopción de una estrategia global y coordinada, en la que la protección social sólo puede contribuir con algunos elementos que le son propios, entre los que se debe encontrar la garantía de una renta social mínima⁶.

Para la aplicación de sus políticas, la UE cuenta con varios instrumentos financieros. Concretamente, en este terreno conviene destacar el papel que juega el Fondo Social Europeo (FSE), el cual representa en torno al 10% del presupuesto total de la UE y que financia medidas como la integración de las personas desfavorecidas en el mercado laboral y ayudas concretas a los jóvenes desempleados. En el período de 2007-2013, el 56% de los recursos del FSE se han destinado en España al fomento del empleo (5.820 millones de euros) y el 17 % (1.345 millones de euros) se han dedicado a temas prioritarios vinculados al fomento de la inclusión social y la igualdad de oportunidades. La programación del Fondo de Cohesión para el próximo período financiero 2014-2020 establece como objetivo temático el fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

De otro lado, el Programa Progress para el empleo y la solidaridad social, contribuye a la aplicación de la Estrategia Europea 2020. Este programa es gestionado directamente por la Comisión y proporciona soporte financiero al desarrollo de algunas iniciativas emblemáticas por parte de los Estados miembros y la coordinación de la política de la UE en cinco ámbitos definidos, entre los que se encuentra la inclusión y protección sociales⁷.

Asimismo, merece destacarse la creación de un nuevo Fondo Europeo de Ayuda para los Más Desfavorecidos (FEAMD)⁸, destinado a aquellas personas que padecen formas de pobreza extrema, como la carencia de vivienda, los pobreza infantil o la falta de alimentos, y que se hallan tan alejadas del mercado de trabajo que no pueden beneficiarse de las medidas de inclusión social del FES. Este nuevo Fondo tiene como cometido apoyar programas nacionales no financieros que proporcionan ayuda para paliar la falta de alimentos y la privación material severa.

2. LA GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

La crisis económica, iniciada en 2008, ha tenido un impacto mucho más profundo en España que en el resto de los países de nuestro entorno, en términos de destrucción de empleo y de incremento de personas en riesgo de pobreza.

En efecto, tomando como referencia el nuevo indicador introducido por la Estrategia 2020 para establecer la tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social, conocido por sus siglas inglesas AROPE⁹, mientras que en Europa la tasa de riesgo de pobreza ha aumentado de forma

⁶ G. PERRIN, "La Seguridad Social y la pobreza en los países desarrollados", *Revista de Seguridad Social*, núm. 41, 1989, pág. 8; COMISION EUROPEA, Libro Verde. Política Social. Opciones para la Unión, Luxemburgo 1993, COM (93) 551, págs. 18 y 45; TUE art. 34; A. MONTOLA MELGAR, "El Derecho Internacional de la Seguridad Social", en *Revista de Política Social*, núm. 61, pág. 415.

⁷ Comisión Europea, "Comprender las políticas de la Unión Europea", *cit.*, págs. 7 y 8.

⁸ Reglamento (UE) n. 223/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 (DO 12.3.2014) [<http://www.boe.es/doue/2014/072/L00001-00041.pdf>]

⁹ La tasa AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclución), integra tres variables: 1) La renta, considerándose que

moderada durante la crisis (desde el 16,5% en 2008 al 17,1 % en 2012), en nuestro país, dicha tasa ha tenido un incremento sustancial, pasándose del 20,8% en 2008 (con 11,1 millones de personas) al 22,2 % en 2012 (donde se alcanzó la cifra de 13,1 millones de personas), lo que significa que, en apenas cuatro años, se ha incrementado en dos millones el número de personas en situación de riesgo de pobreza¹⁰.

Asimismo, con la crisis se produce una difuminación de los perfiles de la pobreza y la exclusión social, en el sentido de que junto a los colectivos tradicionales, aparecen nuevos perfiles en riesgo de pobreza asociados a la pérdida del empleo, al desempleo de larga duración o la degradación de las condiciones laborales¹¹.

La pobreza tradicional o persistente es fruto de una acumulación de dificultades o desventajas económicas, culturales, físicas, profesionales, interdependientes entre sí y llamadas a reproducirse entre generaciones, lo que provoca una exclusión difícilmente reversible de grupos sociales con características bien definidas¹². En cambio, las situaciones de “nueva pobreza” se producen como consecuencia de una serie de acontecimientos aislados, como son la pérdida accidental de ingresos (pérdida del empleo, la viudedad, la separación, el abandono) o la precarización de tales ingresos (empleos irregulares, precarios, a tiempo parcial, etc.), que a consecuencia de las negativas perspectivas económicas, pueden agravarse y cronificarse.

Así, cuando la situación económica desfavorable se prolonga en el tiempo a consecuencia del contexto de crisis económica, la imposibilidad de reinserción en un empleo estable y con una remuneración adecuada, termina inevitablemente por provocar la exclusión de las personas afectadas. Esta es la situación en la que se encuentran actualmente en España: de una lado, las personas desempleadas que, tras la pérdida de su empleo anterior y la imposibilidad de encontrar un trabajo decente, tienen serias dificultades para acceder a los bienes y servicios, y, de otro, las personas que, pese a esta ocupadas, sufren las consecuencias de la precariedad y la segmentación de los mercados de trabajo, con una tendencia a la baja de las condiciones laborales y el incremento del trabajo a tiempo parcial, configurando la categoría de “trabajadores pobres”¹³.

Por otra parte, la pobreza tiene, en España, otros rasgos definitorios específicos reveladores de la gravedad de la situación¹⁴.

están en riesgo de pobreza las personas que vivan en hogares con una renta inferior al umbral de pobreza, que se fija en el 60% de la renta media equivalente, 2) La privación material severa, que considera las posibilidades de consumo, y 3) la baja intensidad del empleo en el hogar, que mide los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar o bien carecen de empleo o trabajan menos del 20% de su potencial de trabajo durante el año anterior. De acuerdo con dichos indicadores, se considerarán personas en riesgo de pobreza o de exclusión social las personas que vivan en hogares en las que se den, al menos, una de las circunstancias siguientes: que dispongan de ingresos inferiores al 60% de la renta media nacional, y/o sufran de privación material severa y/o haya una baja intensidad de empleo.

¹⁰ Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, más de 10,3 millones de personas, esto es, una de cada cinco, viven hoy en nuestro país por debajo del umbral de la pobreza. Fuente: INE (datos provisionales 2013).

¹¹ PNAIN 2013-2016, citado, pág. 10.

¹² Se trataría del fenómeno conocido como “cuarto mundo”, esto es, las bolsas de pobreza y de marginación social de carácter estructural que se producen dentro de la opulencia de los países ricos, incluso en momentos de crecimiento económico y de pleno empleo. A. Masllorens, *El Cuarto Mundo*, P.P.C, Madrid, 1996, pág. 10.

¹³ Según los datos incluidos en el estudio CC.OO.: AA.VV. Trabajadores pobres y empobrecimiento en España, Informe nº 56, Colección Estudios, FUNDACIÓN 1º DE MAYO, 2012, El 12% de la población ocupada vive en hogares por debajo del umbral de pobreza. Esa tasa es superada por tres grupos de trabajadores: En primer lugar, por los trabajadores autónomos, gran parte de los cuales son autónomos dependientes, donde el riesgo de pobreza llega al 40%. En segundo lugar, por los trabajadores asalariados con contratación temporal, en su mayoría jóvenes, el 13,5% de los cuales vive por debajo del umbral de pobreza. En tercer lugar, por los trabajadores a tiempo parcial, que en su mayor parte son mujeres, colectivo donde el nivel de pobreza alcanza el 18,5%.

¹⁴ PNAIN 2013-2016, citado, pág. 10.

En primer lugar, se constata que en España “los pobres son más pobres”¹⁵. Ello se debe a que, con la crisis, se ha producido una bajada de la renta media anual de la población española, la cual sirve de referencia para fijar el umbral de pobreza, al tiempo que se ha elevado el coste de la vida en un 10 por 100. Así, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, la renta anual media por unidad de consumo ha pasado de 14.214 euros en 2008 a 13.885 en 2012 y la tasa de pobreza se ha reducido de 7.800 en 2008 a 7.200 en 2012.

En segundo lugar, se han agudizado las situaciones de pobreza severa, esto es, las personas y familias con ingresos inferiores al 40% de la renta mediana. En efecto, en los últimos seis años el número de hogares que carecen de ingresos se ha duplicado (más de 600.000 en 2012) y hay más de 4,5 millones de personas que sufren pobreza severa.

En tercer lugar, la pobreza infantil se ha incrementado de forma sustancial, afectando a algo más de 2,5 millones de menores en España.

Según el Informe de la Comisión Europea “Evolución del empleo y de la situación social: aumento de las divergencias y mayor riesgo de exclusión a largo plazo” (08/01/2013), esta situación es consecuencia de una serie de factores, tales como la elevada proporción de hogares con todos los miembros en paro, el alto nivel de desempleo de larga duración, el incremento de trabajadores pobres y el escaso efecto amortiguador de las prestaciones sociales en la reducción de la tasa de pobreza.

Ciertamente, el desempleo ha alcanzado registros históricos, como lo demuestra el hecho de que la tasa de paro del conjunto nacional alcanzara el 25,98% en el tercer trimestre de 2013, con una cifra de parados igual a 5,9 millones de personas (3 millones más que en 2008). Además, el desempleo juvenil, en especial el que afecta a menores de 25 años, es particularmente grave, superando una tasa de paro del 50% (tasa que duplica la de la UE). Finalmente, el desempleo de larga duración no ha dejado de aumentar año tras año, cifrándose en 2,18 millones el número de personas en situación de desempleo de muy larga duración (superior a dos años) y en 3,46 millones las personas que, a finales de 2013, se encontraban un año en paro.

3. LA IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En la Plataforma Europea de Lucha contra la pobreza y la exclusión social para 2013, la Comisión Europea formuló trece recomendaciones para España, las cuales iban referidas a los siguientes ámbitos: finanzas públicas sostenibles, eficiencia del sistema fiscal, sector financiero, mercado laboral, educación, inclusión social, entorno empresarial, energía y transportes y calidad de la administración pública¹⁶.

En lo referente a la inclusión social, el análisis pone de manifiesto que los fenómenos de pobreza y de exclusión social siguen en aumento en nuestro país debido principalmente a la situación del mercado de trabajo, aunque también a la limitada eficacia de la protección social española para afrontar esta situación.

A este respecto, debe señalarse que, de conformidad con los principios propios de un sistema de Seguridad Social de tipo continental como el nuestro, concebido en estrecha conexión con el mercado de trabajo, éste aparece como un sistema de garantía de rentas logradas por el ejercicio de una determinada actividad profesional, existiendo unas contingencias sociales perfectamente catalogadas que originan un defecto de rentas profesionales –por exclusión tem-

¹⁵ J. Cruces Aguilera et. Alt. *Desigualdad y Estado Social en España*, Colección Estudios 64, Fundación 1º Mayo, Madrid, 2013, pág. 33, Informe consultable en www.1mayo.CCOO.es [fecha de consulta 23 octubre 2014]

¹⁶ Europa 2020 en España- Comisión Europea (<http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana...>; fecha consulta 09/01/2014).

poral o definitiva del mercado de trabajo (enfermedad, discapacidad, vejez, desempleo, muerte y supervivencia, etc.)— o un aumento de gastos (hijos a cargo, asistencia sanitaria), que se cubren a todos los componentes de la colectividad de trabajo integrados en el sistema, y sólo quedarían excluidos los que no pertenecen a dicha categoría, cuya protección quedaría relegada a los mecanismos de la Asistencia Social.

En general, se comprueba que para el conjunto de la población residente en España, las transferencias sociales reducen drásticamente el riesgo de pobreza de las personas con 65 o más años, dado el carácter central de las pensiones como fuente de ingresos de este colectivo¹⁷. Ello contrasta con la situación de las personas con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años, que dependen esencialmente de las rentas de trabajo. En el caso de los menores de 18 años, las transferencias sociales consiguen una reducción de la tasa de pobreza infantil en el conjunto de la UE dos veces superior a la registrada en España. Por último, cabe señalar que un 35 % de los hogares españoles en riesgo de pobreza no reciben una cobertura adecuada de prestaciones sociales.

Tales datos ponen de manifiesto las limitaciones de nuestro sistema protector para garantizar a la población residente un nivel de vida digno, especialmente en momentos de desempleo prolongado y masivo como el actual, y plantean la necesidad de reformar dicho sistema, en la línea marcada por la Ley 27/2011¹⁸.

La reforma de la protección social en España está ante todo marcada por la austeridad en el gasto público derivada de las políticas económicas impuestas desde la UE (avaladas por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, de 2 de febrero de 2012, y el reformado art. 135 CE), que priorizan el pago de la deuda pública aun a costa de sacrificar la realización de políticas de protección social. En el ámbito de la Seguridad Social —competencia exclusiva del Estado central— las modificaciones se han orientado hacia el reforzamiento de la contributividad de las prestaciones económicas, en especial de las prestaciones de jubilación, destacando también el endurecimiento de los requisitos de acceso a tales prestaciones y la reducción del alcance e intensidad protectora de las prestaciones por desempleo. Por otro lado, destaca la instauración por parte de las CCAA, en desarrollo de sus competencias en materia de asistencia social, de prestaciones de rentas mínimas de inserción, que han visto incrementar notablemente el número de sus beneficiarios desde el comienzo de la crisis de 2008¹⁹.

La actual estrategia de inclusión social, como pilar estructural del PNAIN 2013-2016, responde a una concepción multidimensional de la pobreza (entendida como la carencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas) y la exclusión social (proceso de pérdida de integración o participación de las personas en la sociedad y en los diferentes ámbitos económico, político y social).

¹⁷ Con referencia a los pensionistas, en 2011 la tasa de pobreza antes de computar las transferencias sociales fue del 44,8% mientras que una vez computadas, dicha tasa descendió al 21,8%, lo que supone una reducción en 23 puntos porcentuales. No obstante, dicha bajada es 4 puntos porcentuales inferior a la producida en la UE, donde la tasa de pobreza antes de las transferencias sociales es de 40,8% y se reduce en 27 puntos porcentuales hasta el 16,9%.

¹⁸ En efecto, la necesidad de mejorar los actuales mecanismos de lucha contra la pobreza, lleva al legislador de 2011 a realizar un doble encargo al Gobierno (Dip. adic. 21ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto). Así, de un lado, la ley concede al Ejecutivo un plazo de 6 meses para realizar “los estudios pertinentes que permitan delimitar los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación”, y, de otro lado, se prevé la aprobación, en el plazo de un año, de “un Proyecto de Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema”. Sin embargo, este segundo objetivo no se ha cumplido aun.

¹⁹ J. Aparicio Tovar, “Políticas de Protección Social”, en Políticas Socio Laborales (Mª. B. Cardona Rubert y J. Cabeza Pereiro, Coordinadores), Civitas-Thomson-Reuters, Pamplona, 2014, pág. 511.

Dicha estrategia plantea tratar el problema desde una perspectiva integral, en la que se distinguen tres ejes o principios de intervención. El primer eje, implica articular políticas activas para personas con mayores dificultades de inserción laboral, combinada con otras medidas destinadas a cubrir las necesidades específicas de determinados colectivos especialmente vulnerables (personas sin hogar, con problemas de adicción, víctimas de violencia de género, personas en situación de dependencia, inmigrantes, personas reclusas y exreclusas, población gitana, personas con discapacidad, personas mayores, etc.). El segundo eje, se basa en el reconocimiento del derecho a la asistencia mediante una política de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas y que no desincentive el trabajo. En este ámbito, se atribuye una importancia esencial a las rentas mínimas de inserción de las CCAA para paliar el impacto del agotamiento de las prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo. El último principio consiste en el acceso a unos servicios públicos de calidad.

Tras realizar el diagnóstico de la situación de pobreza y de exclusión social en España, el PNAIN 2013-2016, contiene una estimación presupuestaria agregada de las distintas administraciones públicas a lo largo del período 2013-2016, con un coste total de 136.574.449.730 euros, a distribuir en diferentes partidas, siendo la mayor la destinada a garantizar un sistema de prestaciones económicas (87 mil millones de euros), seguida de las partidas para garantizar servicios básicos a toda la población (22.435.017.050) y para atender necesidades de colectivos específicos (22.422.450.907). Por último, el presupuesto para impulsar el empleo de las personas más vulnerables es de 5,6 mil millones de euros y la partida para gobernanza y apoyo al tercer sector de acción social es de 73 mil euros.

4. EL ALCANCE LIMITADO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS

La arquitectura básica del sistema español de garantía de ingresos reposa sobre dos pilares esenciales.

El primer pilar, estaría conformado por el nivel contributivo y profesional, cuya acción protectora comprende actualmente la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo; la recuperación profesional, y las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente; jubilación, prestaciones familiares contributivas, desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial y muerte y supervivencia (art. 38 LGSS).

El segundo pilar, estaría conformado por otros mecanismos de garantía de ingresos que se sitúan fuera del núcleo estricto de la Seguridad Social contributiva y que se conceden bajo prueba de la situación de necesidad. Tales prestaciones formarán parte ya sea de lo que se ha dado en llamar “extensiones no contributivas de la Seguridad Social (contributiva)”, esto es, prestaciones no contributivas cuyo reconocimiento y concesión depende de la previa inclusión de sus beneficiarios en el campo de aplicación de la protección contributiva y consiguiente afiliación y cotización al sistema, o bien, de las prestaciones de asistencia social strictu sensu, es decir, prestaciones para personas que se encuentren en situación de necesidad aunque nunca hayan cotizado a la Seguridad Social.

En efecto, una de las vías privilegiadas de ampliación de la Seguridad Social a las situaciones de pobreza o de exclusión ha sido la extensión de su protección –o el aumento de su intensidad– a las personas que ya estaban integradas en su ámbito de aplicación o que previamente lo habían estado. Se incluyen aquí los complementos de pensiones mínimas²⁰, y las prestacio-

²⁰ En 2013, culminó el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, de manera que el Estado asume ya la financiación íntegra del 100 % de los complementos a mínimos de pensiones y todas

nes asistenciales por desempleo²¹. Se trata de prestaciones no contributivas, que se conceden bajo prueba de la situación de necesidad (carecer de rentas por debajo del umbral establecido), pero cuyo acceso está condicionado a la existencia de una previa inserción en el sistema (haber trabajado y cotizado). Su importancia en la protección social es indiscutible: las pensiones muy bajas han sido completadas y los desempleados que han agotado sus prestaciones pueden, bajo ciertas condiciones, ver prolongar su cobertura.

Junto a ellas estarían las prestaciones asistenciales o no contributivas para personas que, encontrándose en situación de necesidad, no requieren acreditar la inserción previa en el sistema de Seguridad Social. Dentro de este último bloque se incluyen, además de la asistencia sanitaria, las prestaciones no contributivas de incapacidad permanente y de jubilación así como las prestaciones económicas familiares. Este segundo nivel, por sus limitaciones en su ámbito objetivo y subjetivo de protección, así como por la escasez respecto de la cuantía de sus prestaciones, queda configurado como una vía secundaria de protección, en algunos casos, subsidiaria de la protección contributiva. Asimismo, participan de los caracteres de las prestaciones asistenciales de este segundo bloque las rentas mínimas de inserción de las CCAA, si bien estas últimas se sitúan fuera del sistema de Seguridad Social y forman parte de la Asistencia Social.

En España, el sistema de Seguridad Social es el principal mecanismo de actuación ante la pérdida de ingresos o rentas derivadas del ejercicio de una actividad profesional. Dicho sistema no contempla una renta mínima general de carácter asistencial ante la falta de ingresos cualquiera que sea su causa, sino que se establecen específicos instrumentos de garantía de ingresos mínimos para determinadas contingencias o situaciones de necesidad²². Así, aquel incluye diversas prestaciones destinadas a suplir la carencia de ingresos que surgen de la imposibilidad de trabajar a causa de la edad, del estado de salud o del fallecimiento del causante (pensiones de jubilación, prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente o muerte y supervivencia) o derivadas de la pérdida de un puesto de trabajo anterior (prestaciones y subsidios por desempleo). Este sistema eminentemente contributivo se complementa con las prestaciones de asistencia social, especialmente las externas al mismo, que hoy son competencia de las CCAA.

En las páginas que siguen trataremos de comprender cuál es la aportación que realiza la Protección Social española (Seguridad Social y Asistencia Social) para eliminar la pobreza, exa-

las prestaciones no contributivas. A pesar de que, en atención a su financiación, los complementos a mínimos de pensiones de Seguridad Social son “prestaciones no contributivas” y como tal aparecen catalogados en el art. 86.2 b de la LGSS, es evidente que se trata de una extensión no contributiva de la Seguridad Social (como sucede, salvo en el caso de los emigrantes retornados o ex-reclusos con los subsidios de desempleo), puesto que si bien es claro que pretenden garantizar un mínimo vital financiado mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, la percepción de los complementos presupone una cotización previa al sistema (durante el período de tiempo necesario para devengar la pensión básica). En este sentido, M. R. ALARCÓN CARACUEL, “La integración de los Servicios Sociales y de la Asistencia Social en la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 7, 1986, pág. 16.

²¹ No se analizan, en cambio, dada su escasa importancia en la actualidad, las prestaciones de asistencia social “interna” de la Seguridad Social, reguladas en el artículo 55 LGSS, que se “conceden en atención a estados y situaciones de necesidad” y “previa demostración de que el interesado carece de recursos indispensables para hacer frente a tales estados y situaciones”. Pese a su denominación legal como ayudas de “asistencia social”, aquellas prestaciones entrarían también en esta categoría de extensiones asistenciales de la protección contributiva, toda vez que su ámbito subjetivo sólo abarca a los sujetos previamente protegidos por la Seguridad Social, otorgando una protección complementaria de las prestaciones básicas reconocidas a sus beneficiarios.

²² Véase la información del Gobierno de España al *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC) sobre ingresos mínimos garantizados en 2014, disponible en <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATION-BASE/COMPARATIVETABLES7MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

minado lo que aquélla hace, lo que no hace y lo que podría hacer para reducir e incluso eliminar la situación de debilidad económica que viven muchos integrantes de nuestra sociedad²³.

A tales efectos, se analizarán los sistemas concretos de garantía de ingresos mínimos actualmente vigentes en el marco de los mecanismos de Seguridad y Asistencia Sociales, las personas que pueden acceder a ellos y las que permanecen excluidas. La razón de ser de esta aproximación es poner de relieve su carácter fragmentario e incompleto así como sus deficiencias de cobertura, teniendo en cuenta que, según ha declarado el TCO en interpretación del art. 41 CE, "acoger el estado o situación de necesidad como objeto y fundamento de la protección implica una tendencia a garantizar a los ciudadanos un mínimo de rentas, estableciendo una línea por debajo de la cual comienza a actuar la protección" (STC 103/1983, 96/2006 de 27 de marzo, 22/2010 de 27 de abril).

Dentro del sistema de Seguridad Social, y a tenor del papel que juegan en la reducción de las tasas de pobreza, destacan, de un lado, el sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social y, de otro, el sistema de prestaciones por desempleo (contributivas y su prórroga asistencial). A ellos se ha ido uniendo de forma paulatina un conjunto de mecanismos específicos de garantía de ingresos mínimos de existencia dirigidos a grupos concretos de población²⁴.

En cambio, las prestaciones familiares tienen en España una influencia muy escasa en la reducción de las tasas de pobreza infantil y juvenil.

4.1. El efecto protector de las pensiones frente a la pobreza

4.1.1. Las pensiones del nivel contributivo

Las pensiones contributivas tienen un indudable impacto en la reducción de la pobreza del conjunto de la población residente en España. De hecho, desde 2007, la tasa AROPE para el colectivo de mayores de 65 años se ha reducido drásticamente. Ello se debe al efecto combinado de dos factores: de un lado, a la bajada de la renta mediana, que ha provocado que las personas mayores con rentas estables en forma de pensiones hayan pasado de estar por debajo del umbral de pobreza a situarse por encima del mismo, y de otro, es consecuencia tanto de la extensión en el número de pensionistas (actualmente, 83 de cada 100 personas mayores de 65 años perciben una pensión, incluyendo prestaciones de jubilación y de muerte y supervivencia) como del nivel medio alcanzado por las pensiones. Pero, además, las pensiones tienen un efecto protector para el resto de la población residente en España²⁵, atemperando el impacto de la pobreza de muchas personas que actualmente sobreviven gracias a las pensiones de sus mayores o familiares discapacitados.

Ahora bien, pese a su carácter central, las pensiones contributivas de la Seguridad Social no agotan las garantías de ingresos destinadas a los pensionistas sino que también hay que considerar otros mecanismos reductores de la pobreza y la exclusión social que amenaza a este colectivo, como son los complementos a mínimos de pensiones y las pensiones no contributivas de jubilación y de Invalidez.

4.1.2. Los complementos a mínimos de pensiones

Los complementos de pensiones mínimas de la Seguridad Social están destinados a los pensionistas de la Seguridad Social (en particular, de incapacidad permanente, jubilación y su-

²³ Vid. G. PERRIN, *Ibidem*, pág. 9; L.H., THOMPSON, "Avantages et inconvénients de différentes stratégies de protection sociale", en *Revue internationale sécurité sociale*, núm. 3-4, 1995.

²⁴ M. Aguilar, M. Gaviria, y M. Laparra, *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Fundación FOESSA, Madrid, 1995, pág. 37.

²⁵ PNAIN 2013-2016, pág. 18.

pervivencia) cuyas pensiones, una vez revalorizadas, no alcancen el mínimo fijado para cada categoría y cuyos ingresos globales (excluida la pensión a complementar) no superen el límite general previsto para cada año. Los mínimos varían según el tipo de pensión, aunque son los mismos para el régimen general y para los especiales. Las cuantías mínimas se fijan en atención a las circunstancias de los titulares de las pensiones y a la naturaleza o clase de las mismas.

Durante 2013, de un total de 9.065.830 pensionistas del Sistema contributivo de la Seguridad Social, 2.493.437 tuvieron complemento por mínimos, lo que representa casi un tercio de los pensionistas, de los cuales el 12,17% (113.780) correspondió a pensiones de incapacidad permanente; el 26,25% (1.431.260) a pensiones de jubilación; el 33,42% a pensiones de viudedad (780.758); el 48,13% (146.899) a pensiones de orfandad y, por último, el 55,00 % (20.741) a pensiones en favor de familiares²⁶.

Con respecto a las pensiones causadas a partir de 1 de enero de 2013, el importe de dichos complementos en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva. La consecuencia de esta limitación tiene enorme trascendencia, puesto que, desde 2013, ningún nuevo pensionista tiene garantizado el percibo de la pensión mínima de ninguna clase al encontrarse topada la cuantía del complemento a mínimos a una cantidad equivalente a la pensión no contributiva de jubilación²⁷.

4.1.3. Las pensiones no contributivas de jubilación e incapacidad permanente

Las pensiones no contributivas de jubilación y de incapacidad permanente, constituyen el núcleo fundamental de protección de la LPNC (Ley 26/1990, de 20 de diciembre). Están destinadas a personas excluidas de forma definitiva o casi definitiva del mercado de trabajo, es decir, a aquellas mayores de 65 años y a las personas con edades comprendidas entre los 18 y los 65 años con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 (equivalente a la imposibilidad absoluta de trabajar), sin recursos ni pensión contributiva.

Además de estas condiciones de edad y de grado de discapacidad, la normativa exige otras dos condiciones generales. En primer lugar, la residencia en territorio español durante un cierto número de años. La segunda condición es la insuficiencia de medios de existencia, objetivada en un límite de recursos equivalente al importe de la pensión. La concesión de las prestaciones se supedita a la condición de que la suma de todos los ingresos del solicitante no supere los límites legales. Cuando el beneficiario se halla integrado en una unidad familiar constituida por el cónyuge, ascendientes o descendientes hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción, se toman en cuenta la totalidad de los ingresos de los miembros de la célula familiar. En este último caso, dichos límites son equivalentes a la cuantía anual de la pensión, más el resultado de multiplicar el 70 por ciento de esta cantidad por el número de convivientes menos uno. El límite de acumulación de recursos resultará incrementado en dos veces y media cuando alguno de los convivientes sea un ascendiente o descendiente en primer grado, por consanguinidad o por adopción.

El beneficiario tipo de una pensión no contributiva se corresponde con el de una mujer española casada, que vive integrada en una unidad económica formada por dos y tres personas²⁸.

²⁶ <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/PEN/index.htm>

²⁷ B. García Romero, "Novedades en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación ordinaria", en AAVV (B. García Romero y M.C. López Anierte, directoras), *La Reforma de la Pensión de Jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 131.

²⁸ Datos a Diciembre de 2012, según estudio publicado por IMSERSO, Serie Documentos Estadísticos, 2013, en http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/22025_perfil_pensionista_2012.pdf (fecha consulta: 15 enero 2014, pág. 23). En 2013, el número total de beneficiarios de las pensiones no contributivas fue de 446.293, de las que 195.478 correspondió a Pensiones de Invalidez y 250.815 a pensiones de jubilación, siendo el número de mujeres beneficiarias igual a 305.755 (<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/PEN/index.htm>).

La LPNC nace con vocación de reorganizar y unificar la protección ofrecida hasta su promulgación a las personas de edad avanzada y a las discapacitadas por las pensiones asistenciales del FONAS y por el sistema especial de la LISMI, reforzando el carácter de derecho subjetivo a las pensiones e integrando a sus beneficiarios en la protección más amplia de la Seguridad Social.

Sin embargo, la LPNC restringe en parte el sector de la población objeto de cobertura al dejar fuera de su ámbito de aplicación personal a dos categorías de potenciales beneficiarios. En primer lugar, excluye a las personas con una incapacidad de trabajo superior al 65 por ciento y con unos ingresos personales nulos o muy débiles, pero que viven integrados en una unidad de convivencia cuyos ingresos globales superan el límite de acumulación de recursos fijado por la ley. En este terreno, la LPNC es una especie de contrarreforma del subsidio de garantía de ingresos mínimos instaurado por la LISMI, para cuya concesión sólo se tomaban en cuenta los ingresos personales y no los de la unidad familiar del solicitante. En segundo lugar, la LPNC excluye de su ámbito a las personas incapacitadas para trabajar y sin oportunidades reales de empleo, pero en un grado inferior al 65 por 100; situación en la que pueden encontrarse muchos enfermos crónicos físicos o mentales.

La aprobación de la LPNC dejó un panorama complicado puesto que suprimió parcialmente el sistema de la LISMI, pero conservando los derechos adquiridos a los actuales perceptores del subsidio de garantía de ingresos mínimos y del subsidio de tercera persona²⁹. Sin embargo, no derogó las pensiones asistenciales que permanecieron –hasta su derogación dos años más tarde, salvo para quienes estuvieran percibiéndolas– como un sistema puramente marginal³⁰.

En relación con el colectivo de ancianos mayores de 66 años y en situación de pobreza extrema, la LPNC representa un progreso social positivo, en la medida en que además de la supresión del carácter discrecional y excepcional de la ayuda asistencial de vejez, desaparece toda referencia a la obligación de alimentos. No obstante, aunque la cuantía de la PNC es superior a la de la pensión asistencial, el carácter parcialmente diferencial de la primera –en el sentido de que del importe a asignar se deducen los ingresos del beneficiario que superen el 35 por 100 de su cuantía– puede determinar que la pensión no contributiva sea de inferior cuantía a la pensión asistencial, que es siempre una cantidad neta, lo que explica que muchos de sus perceptores actuales no hayan optado por solicitar las pensiones no contributivas.

De otro lado, en lo que se refiere a las personas discapacitadas, tras la entrada en vigor de la LPNC, la única posibilidad de protección para quienes no estuvieran percibiendo previamente una pensión asistencial del FONAS o un subsidio de la LISMI, es solicitar una pensión no contributiva, lo que puede suponer un cierto retroceso, dado que la toma en consideración de los ingresos de toda la unidad familiar priva de la prestación no contributiva de invalidez a las personas discapacitadas que superen el baremo familiar establecido.

Finalmente, la LPNC debería haber garantizado mínimos de vejez e incapacidad de un nivel suficiente para asegurar una subsistencia digna y superior al importe de los mínimos asegurados en las CCAA por las rentas mínimas de inserción. De este modo, éstas sólo habrían tenido que cubrir las restantes lagunas. No es la solución arbitrada y, en consecuencia, los dispositivos regionales de inserción se enfrentan a un número de solicitudes que supera ampliamente su capacidad económica de respuesta y que, en todo caso, deberían estar resueltas a nivel estatal.

²⁹ En 2013, el total de beneficiarios de prestaciones sociales y económicas de la LISMI ascendió a 23.865 personas, de las cuales, 13.364, correspondieron al subsidio de garantía de ingresos mínimos (<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/PEN/index.htm>)

³⁰ En 2013, el número total de beneficiarios de las pensiones asistenciales fue de 6.860, de las cuales, 6.357 corresponden a pensiones de enfermedad y 503 a pensiones de vejez (<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/PEN/index.htm>)

4.2. La debilidad de la protección familiar no contributiva

La LPNC modifica sustancialmente las prestaciones familiares por hijo a cargo del sistema de la Seguridad Social, a través del reforzamiento del criterio redistributivo, conducente a la protección en una situación de necesidad efectiva o real, que ha sido objeto de posteriores reformas.

En la actualidad, la protección familiar no contributiva está integrada por tres prestaciones económicas, una de carácter periódico –la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo– y dos prestaciones de pago único: prestación por nacimiento o adopción de hijo en los supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas, y, finalmente, prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples.

En relación con la primera de las prestaciones mencionadas, cabe decir que en los supuestos en que los hijos o menores acogidos a cargo no sean discapacitados, para el reconocimiento del derecho se exige que los ingresos y rentas computables del beneficiario (o de ambos progenitores, adoptantes o acogedores en caso de convivencia entre los dos) no superen un límite de ingresos anuales³¹. En cambio, cuando el causante sea un hijo o menor acogido a cargo discapacitado³², su reconocimiento no se supedita a la acreditación de ninguna condición de insuficiencia de rentas. Por lo demás, se exige un requisito de residencia legal en España, tanto para el causante como para el beneficiario.

En el caso de las personas mayores de 18 años y con un grado de discapacidad igual o superior al 65 %, la circunstancia de que el reconocimiento de la prestación familiar no dependa del nivel de rentas ni personal ni familiar, tiene una enorme relevancia y puede determinar que la protección de una persona sin recursos propios se garantice mediante el reconocimiento de una asignación familiar en lugar de una pensión no contributiva de invalidez, cuando viva en una unidad económica que supere el límite de acumulación de recursos establecido para reconocer la pensión no contributiva.

La cuantía de la asignación es diferente según la edad y situación del hijo o menor a cargo³³. En lo que se refiere a los hijos o menores acogidos con edad inferior a los 18 años, sin discapacidad, el nivel de cobertura es del todo insuficiente. En efecto, de un lado, se establece un umbral de renta excesivamente bajo para tener derecho a la prestación y, una vez acreditado el requisito de la insuficiencia de ingresos, se reconoce una prestación de cuantía excesivamente modesta (291 euros anuales).

En definitiva, la protección familiar constituye uno de los capítulos más débiles del sistema español de Protección Social³⁴, con un impacto muy limitado en la reducción de las tasas de pobreza de la población infantil y adolescente³⁵.

³¹ En 2014, Los límites de ingresos para tener derecho a la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo 182.1.c), quedaron fijados en 11.519,16 euros anuales–cantidad que se incrementa en un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo a contar del segundo, éste incluido– y, si se trata de familias numerosas, en 17.337,05 euros, incrementándose en 2.808,12 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.

³² Si se trata de un menor de 18 años, debe acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 33%, mientras que en el caso de los mayores de edad, el grado de discapacidad debe ser superior al 65% (art. 182.3 LGSS).

³³ En 2014 a cuantía de las asignaciones establecidas en el artículo 182 bis.2 para los casos en que el hijo o menor acogido a cargo tenga la condición de discapacitado quedó establecida en: a) 1.000 euros cuando el hijo o menor acogido a cargo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento; b) 4.390,80 euros cuando el hijo a cargo sea mayor de 18 años y esté afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento; c) 6.586,80 euros cuando el hijo a cargo sea mayor de 18 años, esté afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 75 por ciento y, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos.

³⁴ En 2013, el total de beneficiarios de las prestaciones familiares periódicas fue de 913.115, de los cuales 738.213 fueron por hijos o menores acogidos a cargo y el resto para mayores de edad. (<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/PEN/index.htm>)

³⁵ Mientras que en el conjunto de la UE las transferencias sociales consiguen reducir las tasas de pobreza infantil en 7,7 puntos porcentuales, en España la reducción es tan sólo de 2,9 puntos porcentuales.

Por lo tanto, la necesidad urgente de reducir la pobreza infantil, lleva a la necesidad de introducir cambios en la regulación, ampliando las partidas presupuestarias para las categorías “infancia y familia” y “vivienda y lucha contra la pobreza y la exclusión social”. En este sentido, existen propuestas que proponen mejorar el marco actual de las prestaciones familiares, en un doble sentido: en primer lugar, aumentando la cuantía de la prestación por hijos o menores acogidos a cargo hasta los 100 euros mensuales como mínimo, y, en segundo lugar, elevando en un 50 % el límite de rentas para tener acceso a la prestación. De modo alternativo, se plantea también la creación de una prestación universal de 1.200 euros al año por familia con hijos o menores a cargo con edades comprendidas entre los 0 y 17 años³⁶.

4.3. La protección por desempleo

4.3.1. Estructura del sistema de protección por desempleo

El sistema de protección por desempleo comprende dos niveles, el llamado nivel contributivo y el denominado nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de jornada, y la protección se condiciona a acreditar 360 días cotizados en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo. La duración máxima es de 720 días.

En el mes de junio de 2014, el número de beneficiarios era de 2.469.428, lo que representa una tasa de cobertura del 58,8% (frente al 61,9% del año anterior).

El nivel asistencial, complementario del anterior, no tiene un ámbito subjetivo universal e incondicionado, sino que está restringido a ciertas categorías de desempleados, garantizando sólo protección a las personas en paro que se encuentren en alguno de los supuestos que la Ley considera especialmente protegibles por razones económicas y sociales. Por lo tanto, este nivel no se destina a combatir la pobreza y/o exclusión social a gran escala, sino que se dirige a grupos vulnerables específicos de desempleados³⁷.

Este modelo fue diseñado para tiempos de pleno empleo en los que no tenía que hacer frente a una demanda importante, por lo que la protección dispensada en principio era generosa. El sistema fue reformado sucesivamente a principios, a mediados y finales de los años 80, y de nuevo en 1992, 2002, 2007, 2012 y en 2013. Salvo la reforma de 1989, las distintas modificaciones del sistema han estado orientadas siempre en la misma dirección: endurecer los requisitos para tener derecho a la prestación por desempleo, reducir el importe de la prestación en relación con el salario anterior y acortar su duración, y, en general, facilitar el acceso a un subsidio de desempleo “asistencial” de menor cuantía. Sin embargo, las últimas reformas realizadas en los años 2012 y 2013, se han dirigido también a endurecer las condiciones de acceso a la protección asistencial, en particular en lo que afecta a los subsidios de prejubilación y a la renta activa de inserción.

4.3.2. La protección asistencial por desempleo

La protección del desempleo en el nivel asistencial se divide en dos ramas, la primera, constituida básicamente por los subsidios por desempleo y la segunda, complementaria y subsidiaria de la anterior, conformada por el programa de renta activa de inserción (RAI).

³⁶ G. Malgesini Rey, *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, RED EMIN (Europea Minimum Income Network), Octubre de 2014 (<http://emin-eu.net/>), pág. 38.

³⁷ G. Malgesini Rey, *Idem*.

A) Los subsidios por desempleo

La primera rama constituye un ejemplo paradigmático del sistema de transición entre el modelo tradicional de Seguridad Social, que sólo prevé determinados niveles asistenciales en el marco de una relación estrictamente contributiva y, en consecuencia, vocacionalmente sinalagmática, y los sistemas ideales de protección social, basados en el principio de universalidad y, que en consecuencia, prescinden de cualquier noción previa de cotización³⁸.

El subsidio tiene carácter asistencial, dado que su normativa reguladora no configura su ámbito objetivo de protección como la mera contingencia de desempleo, sino que incluye el *poverty-line*, típico de las prestaciones no contributivas o asistenciales. En este sentido, se establece que el beneficiario ha de carecer de rentas “de cualquier naturaleza” superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Este límite de recursos es sin duda “un elemento consustancial a una protección asistencial que por su naturaleza está en función de una situación objetiva de insuficiencia de rentas del beneficiario”³⁹. Salvo en el caso del subsidio para personas exreclusas, este subsidio asistencial siempre requiere de un cierto tiempo previo de cotización, y se dirige por lo tanto a los parados que han agotado la prestación o que han cotizado muy poco tiempo⁴⁰.

El subsidio por desempleo puede ser percibido por categorías muy heterogéneas de desempleados:

- Los desempleados con responsabilidades familiares y que han agotado la prestación contributiva de desempleo.
- Los desempleados mayores de 45 años que han agotado la prestación contributiva de desempleo, aunque no tengan responsabilidades familiares.
- Los desempleados que no tengan derecho a la prestación contributiva por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que hayan cotizado de 3 a 12 meses, cuando tengan responsabilidades familiares, o entre 6 y 12 meses, en caso contrario.
- Los desempleados sin derecho a prestación de edad avanzada (actualmente mayores de 55 años) que reúnan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación y siempre que acrediten al menos seis años de cotización a desempleo⁴¹.
- Los emigrantes retornados que hubieran trabajado un mínimo de 6 meses en el extranjero desde su última salida de España; los trabajadores que hayan perdido su pensión de incapacidad permanente por mejoría de su incapacidad tras un proceso de revisión; personas liberadas de prisión que no tengan derecho a las prestaciones y siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses. Estos subsidios son independientes de la existencia de responsabilidades familiares.

³⁸ Entre otras, STS. 22-12-94 (Ar. 512/95); 5-5-95 (Ar. 3.748) y 17-7-95 (Ar. 6.266).

³⁹ Por todas STS. 22-12-94 (Ar. 512/95); 5-5-95 (Ar. 3.748) y 17-7-95 (Ar. 6.266).

⁴⁰ En general, sobre este tema, C. Viqueira Pérez, *La Prestación por desempleo derivada del despido*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; L. Collado García y M. C. Piqueras Piqueras, “El subsidio por desempleo”, Ed. Trotta, Madrid, 1997; J. Monereo Pérez, “El modelo español de protección contra el desempleo”, en la obra colectiva *Seguridad Social y protección social: Temas de actualidad*, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 157-233; J.M. GALIANA MORENO, J.M., “Notas sobre el nuevo régimen del desempleo”, RPS, núm. 129/1981, ORDEIG FOS, J.M., “Subsidio de desempleo por cargas familiares. Nueva regulación”, *Tribuna Social*, núm., 54/1995; M. R. ALARCÓN CARACUEL, “Reforma del desempleo”, *Tribuna Social*, núm. 47/1994.

⁴¹ Resulta evidente que este subsidio participa de un claro carácter contributivo, como lo demuestra el requisito de cotización previa exigido.

Adicionalmente, existe un específico mecanismo de protección asistencial por desempleo con un ámbito subjetivo y geográfico muy concretos, pues se destina a la protección de los eventuales agrarios que residan en el territorio de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

Una de las modalidades de subsidio por desempleo que mayores reformas ha sufrido recientemente es la conocida como “subsidio de prejubilación”⁴². Tales cambios afectan precisamente al colectivo de personas con empleo anterior cuyo paro más crece: aquel con edades comprendidas entre los 50 y los 54 años.

La finalidad de esta modalidad de subsidio, en su actual configuración legal, es básicamente proporcionar unos ingresos mínimos de subsistencia tras la pérdida del empleo de los trabajadores de edad avanzada, que por sus circunstancias personales presentan mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo hasta el acceso de los mismos a la jubilación. Cumpliría pues el papel de puente entre el empleo remunerado y la pensión de jubilación, a lo largo de cuyo recorrido el desempleado tendría derecho a una cobertura social mínima y al abono de cotizaciones por la contingencia de jubilación por parte de la Entidad Gestora, que redundarían en una mejora de la cuantía de su futura pensión.

Ahora bien, con el propósito de reducir el gasto en prestaciones sociales, las últimas reformas de esta modalidad de subsidio han incidido tanto en los requisitos de acceso como en las condiciones en las que una persona puede acogerse a la jubilación anticipada, lo que se ha traducido en la reducción de su ámbito de protección personal y el acortamiento de su duración⁴³.

En efecto, el actual régimen dificulta el acceso en un triple sentido: primero, elevando la edad de los 52 a los 55 años; segundo, porque ya no basta con cumplir solo la edad, sino que además hay que tener la edad en el momento de agotar la prestación contributiva o estar cobrando un subsidio o tener derecho a él. Además se exigen rentas familiares inferiores al 75% del SMI. Resultado de ello es que ya no tienen derecho al subsidio los desempleados mayores de 55 años que vivan con un cónyuge o hijo menor de 26 años o mayor incapacitado, que cobre más de 967 euros mensuales o con dos familiares que cada uno cobre más de 725 euros al mes.

Además de los requisitos de acceso, también se han revisado las condiciones de permanencia en la protección, puesto que el percibo del subsidio ahora se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que “le permita acceder” a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades (ordinaria o anticipada)⁴⁴.

B) La Renta Activa de Inserción

La Renta Activa de Inserción (RAI) se sitúa en el nivel asistencial de segundo grado. Se trata de una ayuda económica que se otorga a las personas en una situación social y económica desfavorecida y que pretende la integración o reintegración de éstas en el mercado laboral y en la vida social.

⁴² Reformas operadas por RDL 20/2012, de 13 de julio y RDL 5/2013, de 15 de marzo

⁴³ Tales modificaciones fueron realizadas por el RDL 20/2012, primero, y el RL 5/2013, después. Sobre el alcance de estas reformas, B. García Romero, “Dificultades en el tránsito del empleo a la jubilación a través del reformado subsidio por desempleo”, en AA.VV. *Público y Privado en el Sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2013, págs. 287-295.

⁴⁴ En este sentido, el RDL 20/2012 ha devuelto la regulación relativa a la duración de este subsidio a la situación anterior a la reforma que en su día realizara la Ley 35/2002, dictada en desarrollo del Acuerdo Social de 2001, el cual llevó a cabo una ampliación del período durante el que era posible percibir el subsidio asistencial por desempleo, permitiendo seguir lucrando esta prestación hasta que el beneficiario alcanzara la edad exigida en cada caso para el acceso a la pensión contributiva de jubilación.

Sus destinatarios deben pertenecer a alguno de los colectivos siguientes: a) parados de larga duración mayores de 45 años; b) personas emigrantes retornadas mayores de 45 años; c) víctimas de violencia de género o doméstica; d) personas con discapacidad igual o superior al 33 %.

El programa de RAI asegura al destinatario un ingreso mensual de 426€ (el 80% del IPREM para 2014) durante 11 meses. Puede recibirse como máximo durante tres años, pero no continuos sino divididos en tres periodos separados entre sí por 365 días naturales cada uno, excepto en el caso de víctimas de violencia de género y de personas con discapacidad, lo que deja a la persona beneficiaria en absoluta situación de desprotección durante el tiempo de espera de su renovación. Esta situación afecta al mayor grupo de solicitantes (parados de larga duración mayores de 45 años y emigrantes retornados) quienes no pueden percibir la RAI dos años consecutivos. Además, no se puede trabajar más de 90 días al año ni salir al extranjero un tiempo superior a 15 días, salvo por motivos justificados (matrimonio, nacimiento de hijo, fallecimiento de familiar o cumplimiento de deber público inexcusable).

Con su implantación, el Estado asume la regulación de una serie de programas vinculados a situaciones de desempleo de especial dificultad que “reconoce prestaciones que, en cuanto asistenciales, eran originariamente competencia de las Comunidades Autónomas”, y cuyo ámbito y estructura es total o parcialmente coincidente con los programas autonómicos de rentas mínimas, lo que planteará la necesidad de resolver los solapamientos o interferencias entre ambos niveles⁴⁵. Ciertamente, de modo similar a estos programas autonómicos y, a diferencia de la prestación y el subsidio por desempleo, el PRAI pone el acento en las medidas de acompañamiento para la inserción antes que en la garantía de ingresos ante la falta de empleo⁴⁶.

El acceso a la renta activa de inserción se condiciona al requisito de insuficiencia de ingresos, no sólo a título personal, sino también familiar. De otro lado, aunque, en su regulación inicial, la RAI no tenía vinculación alguna con la pérdida de un empleo previo ni se concebía como una “prórroga excepcional de la prestación contributiva”⁴⁷, lo cierto es que en el curso de la reforma de su régimen jurídico llevada a cabo por RDL 20/2012, este rasgo diferenciador se ha difuminado, pues, salvo para emigrantes retornados o mujeres víctimas de violencia de género, esta prestación se destina también ahora a personas que hayan agotado una prestación y/o subsidio por desempleo, lo que remite a la necesidad de una previa situación de inserción laboral con cotización al sistema.

El nuevo requisito de haber agotado una prestación o subsidio por desempleo restringe el acceso a las personas con discapacidad y provoca la exclusión de la RAI de colectivos como el de los autónomos o, en general, de personas que no hubieran trabajado el tiempo suficiente para generar prestación o subsidio por desempleo.

D) El Plan PREPARA

Por último, en 2011 se puso en marcha, como “última red de seguridad”, un programa de re-educación profesional –PREPARA– para determinados colectivos de desempleados que ago-

⁴⁵ J.M^a. Galiana Moreno, Prólogo del libro M^a.B. García Romero, (Directora); A. Losa Carmona, M. y Esteban Yago, *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, CES Murcia, 2005, pág. 8. in extenso sobre la RAI y la articulación entre ambos niveles de protección (Estatal y Autonómico), M^a.B. García Romero, en *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, cit., págs. 128-138.

⁴⁶ R. ESTEBAN LEGARRETA, “Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución”, *Temas Laborales*, núm. 74, 2004, pág. 47; F. VALDÉS DAL-RE, “Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)”, *Relaciones Laborales*, 2002-II, pág. 84; I. BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, “La Renta Activa de Inserción a la luz del decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: una reforma inacabada”, *Diario La Ley*, nº 6663, 2007, Editorial La Ley (versión digital La Ley 1009/2007, pág. 2).

⁴⁷ F. CAVAS MARTÍNEZ, “Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 200/2003”, *Aranzadi Social*, núm. 11, 2003, versión digital (BIB 2003\1104).

ten sus prestaciones o subsidios. Aunque este programa nació con carácter coyuntural, la prolongación de la situación de crisis y de sus nefastos efectos en materia de desempleo, ha obligado a prorrogarlo en cuatro ocasiones y a prever un mecanismo de prolongación automática mientras se mantengan las circunstancias que justificaron su adopción.

El actual programa se redefine y centra su función protectora en el colectivo de los desempleados, por pérdida de un empleo anterior, que no tienen derecho a prestaciones o subsidios, presenten cargas familiares o sean parados de larga duración (más de doce de los últimos dieciocho meses en desempleo).

El beneficiario del programa puede solicitar ante la oficina del SEPE la percepción de una ayuda económica –llamada “de acompañamiento”– una vez que esté en marcha su itinerario personal de inserción. Se exige que el solicitante acredite haber buscado activamente trabajo durante al menos 30 días desde la pérdida de otras prestaciones durante el plazo de solicitud, con el objetivo de reforzar el seguimiento del compromiso de actividad. Esta obligación se mantiene durante todo el programa y determinará la permanencia del beneficiario en el mismo.

Los pagos de este plan no tienen la misma regularidad que el resto de subsidios y prestaciones por desempleo, ya que aunque lo gestiona el SEPE, se trata de una subvención, una ayuda extraordinaria y no de una prestación por desempleo. Los pagos los controla la Delegación provincial o autonómica de Hacienda y no tienen retención ni de IRPF ni de Seguridad Social, pues los 6 meses no cotizan a efectos de la vida laboral.

Esta prestación se percibirá una sola vez en la vida por un plazo máximo de 6 meses y su cuantía será igual al 75 % del IPREM vigente (400 euros, en 2014), o al 85% (450 euros, en 2014) si tiene tres o más personas a su cargo. A estos efectos, se entenderá como familiar a cargo al cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores con una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento o menores acogidos, y que carezcan individualmente de rentas propias superiores al 75% del salario mínimo interprofesional en cómputo mensual, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Para la determinación de la condición de beneficiario, se mantiene la vinculación del requisito de reducidas rentas del solicitante a las de la unidad familiar, incluyendo ahora las rentas de los padres en caso de convivencia. La nueva definición de responsabilidad familiar incluye a los progenitores a efectos del requisito de insuficiencia de rentas o ingresos, pero excluye a los hermanos que pueden convivir con el solicitante. En cambio, los padres no cuentan como cargas a efectos de elevar la cuantía hasta el 85 % del IPREM.

Esta ayuda económica se reconoce con carácter subsidiario respecto de cualquier modalidad de subsidio por desempleo. En cambio, la ley le atribuye un carácter complementario de las rentas mínimas de inserción, respecto de las cuales puede cumplir el papel de complemento diferencial hasta equiparar la renta básica a la cuantía de la ayuda de acompañamiento si la de aquélla es inferior a la de ésta. Así se establece que en el supuesto de que estas personas tengan derecho a percibir los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas, la ayuda económica contemplada en el número anterior sumada al importe de aquéllas no podrá superar el 75 % del Salario Mínimo Interprofesional. En el caso de que se superara este límite, se descontará de la ayuda regulada en el número anterior el importe que exceda de dicha cantidad (RDL 23/2012, de 24 de agosto).

4.4. Articulación de prestaciones por desempleo y de rentas mínimas autonómicas

El sistema de protección por desempleo ha demostrado ser incapaz de hacer frente al desempleo intenso y duradero, ya que no tiene como objetivo combatir la pobreza y/o exclusión social en sentido amplio, sino que centra su protección en colectivos con inserción previa en el mercado de trabajo y restringe los efectos redistributivos de las prestaciones asistenciales a diferentes grupos de riesgo⁴⁸, y además lo hace durante un tiempo limitado.

⁴⁸ G. Malgesini Rey, *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, RED EMIN (Europea Minimum Income Network), Octubre de 2014 (<http://emin-eu.net/>), pág. 28.

A la vista de la extensión de su ámbito subjetivo y a la intensidad de su cobertura, puede afirmarse que el sistema de protección por desempleo no es justo ni eficiente, pues las cuantías de las prestaciones no garantizan la cobertura de las necesidades básicas, en especial en caso de desempleados con cargas familiares y, además, deja fuera de su ámbito de protección a la mayor parte de las personas sin empleo, ya que solo una de cada tres personas paradas percibe actualmente una prestación.

Ciertamente, ante la constatada incapacidad del mercado de trabajo para procurar ingresos primarios adecuados a la población activa en el actual contexto de crisis económica, el Estado central debería haber adoptado medidas urgentes destinadas a reforzar la equidad del sistema de protección por desempleo, incrementando las transferencias sociales para las personas que pierden sus empleos y no logran encontrar otro o que no logran acceder al primer empleo. En otras palabras, en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro y, frente a la actual situación de emergencia social, con un aumento del número de hogares con todos sus miembros en activo en paro del 120%⁴⁹, debía esperar la adopción de medidas tendentes a impedir la exclusión social de personas en edad laboral activa ante la falta de ingresos en forma de rentas profesionales o de prestaciones sociales.

Sin embargo, lejos de intensificar su política de protección social a través de medidas como la prolongación de los períodos de subsidio, la mejora de su cuantía o la protección de colectivos de desempleados especialmente vulnerables, etc., el Estado español ha dado prioridad absoluta a la reducción del déficit, y en consecuencia, las medidas de política social adoptadas han ido en la línea de limitar la extensión, intensidad y eficacia protectora del sistema de protección por desempleo.

El mayor ataque se produce a los mayores de 45 o 50 años, con el doble propósito de recortar las prestaciones actuales y de dificultar el acceso a unas futuras pensiones dignas⁵⁰.

Como resultado de los fuertes recortes efectuados se ha producido un repliegue de la protección social competencia del Estado central y un incremento de la presión sobre los mecanismos de asistencia social de las CCAA. Estas se ven confrontadas a la necesidad de atender una demanda cada vez mayor de prestaciones de rentas mínimas de inserción, y, al mismo tiempo, a satisfacer las exigencias de contención de la deuda pública marcadas por el Estado.

De otro lado, la convivencia de un sistema dual en el que conviven la renta activa de inserción estatal y los programas de renta mínima de las CCAA, determina que estas últimas deban intervenir en los siguientes casos:

- Bien, para dar cobertura a sujetos o situaciones de necesidad no amparados por la renta de inserción estatal, la cual aparece configurada como genuina prestación por desempleo (D.F. 5^a, apt. 4 LGSS);
- Bien, para ofrecer una protección adicional a la contingencia de desempleo cuando se haya agotado la protección otorgada por la normativa estatal por el transcurso de su plazo máximo de duración (11 meses);
- O bien, para mejorar la cuantía de la renta estatal de inserción, si su importe es inferior al que las CCAA puedan establecer como renta mínima, el cual es además variable en función del número de componentes de la unidad familiar receptora (complementariedad).

⁴⁹ En 2013 se cifraba en 1.807.700 el número de hogares con todos sus miembros activos en paro, frente a los 827.200 que había en 2009.

⁵⁰ G. Malgesini Rey, *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, RED EMIN (Europea Minimum Income Network), Octubre de 2014 (<http://emin-eu.net/>).

5. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

En la mayoría de los países de nuestro entorno el apoyo económico dado a las personas sin empleo no proviene solo del sistema de protección por desempleo, sino también de otras prestaciones, especialmente de asistencia social, que aparecen reagrupadas en los datos Se-epros bajo la rúbrica de prestaciones contra la exclusión social.

En España, la instauración de rentas mínimas de inserción se llevó a cabo, no a nivel del Estado central, sino por cada una de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales, como desarrollo de la competencia exclusiva de aquellas en materia de Asistencia Social.

El proceso de generalización de las rentas de inserción por todo el país tuvo lugar entre 1989, año en el que el País Vasco regula la primera renta de inserción, y 1995, cuando se reconoce un mecanismo de esta tipo en las Islas Baleares. Actualmente, existen 19 dispositivos diferentes: los de cada una de las 17 CCAA más los de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Las originarias regulaciones no se han mantenido inalteradas, sino que todas las Comunidades Autónomas han revisado en sucesivas ocasiones sus respectivas normativas, con el fin de recoger las directrices o recomendaciones planteadas en los Planes Regionales de Inclusión Social en desarrollo de los distintos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social. En la actualidad, salvo Andalucía, el resto de CCAA han regulado las rentas mínimas mediante una ley autonómica⁵¹.

A pesar de la diversidad de programas, la adscripción de la protección dispensada al ámbito de la Asistencia Social, hace que la renta mínima de inserción presente unos rasgos comunes, que no dejan de ser los propios de este modo de protección social pública:

- Carácter subsidiario o de cierre del conjunto de subsistemas de protección social, tanto legales (Seguridad Social, contributivos o no contributivos, por desempleo, etc.) como convencionales (alimentos entre parientes).
- Carácter complementario respecto de los recursos económicos de que disponga el beneficiario.
- Carácter personal, por lo que tanto el reconocimiento del derecho como las correlativas obligaciones recaen en quien ostenta la titularidad de la unidad de convivencia. Sin perjuicio de ello, la renta mínima tiene también un marcado carácter familiar, lo que se refleja en la distinta cuantía de la renta según el tamaño del hogar.
- Carácter finalista de la prestación, que se pone de manifiesto en la exigencia de que se destine a satisfacer las necesidades carenciales básicas de la unidad familiar beneficiaria, al tiempo que se sigue una actividad formativa, educativa o profesional por parte de las personas en condiciones de hacerlo en interés de su inserción social o laboral.
- Su reconocimiento queda condicionado al cumplimiento de determinados requisitos de edad, tiempo de residencia previa, constitución de hogar independiente y exige la demostración del estado de necesidad (carencia de rentas por debajo del límite establecido).
- Carácter temporal, en el sentido de que en general se prevé un tiempo de percepción máxima predeterminada, con independencia de que se haya superado o no el estado de necesidad determinante de la concesión inicial de la prestación.

⁵¹ La norma con rango legal más reciente es la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción (BOE de 23.10.2014), que modifica parcialmente la Ley 3/2013, de 21 de mayo.

- Por último, existe tutela judicial del derecho de fondo o interés legítimo, que viene atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo demás, existen notables diferencias entre las distintas regulaciones en cuanto a requisitos de acceso, cuantía de la prestación, condicionamiento o no del disfrute de la misma a las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad Autónoma, tiempo máximo de duración, régimen de compatibilidad con los ingresos de actividad y otras prestaciones sociales, etc.⁵², que dan lugar a una inaceptable diferencia de protección de las personas en situación de riesgo de pobreza o de exclusión social, en función de su lugar de residencia.

6. VALORACIÓN FINAL Y PROPUESTAS DE MEJORA

A la vista de cuanto antecede, puede afirmarse que nuestro sistema de garantía de ingresos mínimos tiene un marcado carácter selectivo. Dicho sistema genera una doble fractura en la sociedad:

-La que separa a la población protegida por mecanismos contributivos –por acreditar una inserción previa en el empleo, en su caso, de una determinada duración– pero de modo insuficiente o limitado en el tiempo, de la población que no accede a esa protección.

-La que separa a las personas legalmente exentas de la obligación de trabajar de quienes al menos formalmente podrían acceder a un empleo, por escasas que sean sus posibilidades reales.

Esta doble falla delimita cuatro espacios institucionales en el sistema: derecho bajo ciertas condiciones a un complemento mínimo de la pensión contributiva de la Seguridad Social (que representa el acceso limitado al sistema contributivo de las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación, de las afectadas por incapacidad permanente sobrevenida o de las personas beneficiarias de una pensión por muerte y supervivencia) o, en su defecto, derecho a una pensión no contributiva de jubilación o de incapacidad permanente (para los mayores de 65 años y personas con un grado de incapacidad igual o superior al 65 por 100); derecho (selectivo) al subsidio por desempleo (para personas en edad de trabajar que hayan cotizado previamente al sistema), a la renta activa de inserción (para determinados colectivos de desempleados, a los cuales se les exige actualmente en algunos casos la inserción y cotización previa al sistema) y rentas mínimas autonómicas (para personas en edad de trabajar no discapacitadas: paradas, demandantes de primer empleo, inactivas, marginadas, etc.).

En definitiva, existe una laguna de cobertura para las personas entre 18 y 65 años o más, sin discapacidad reconocida o inferior al 33 por ciento, o superior al 33 por ciento e inferior al 65 por cien, sin inserción previa en el sistema, que debe ser cubierta en cada Comunidad Autónoma por su particular sistema de renta mínima garantizada. Asimismo, el sistema de garantía de mínimos ofrece una cobertura deficiente a la población en condiciones de trabajar, puesto que la protección por desempleo en sus dos niveles –contributivo y asistencial– establece un requisito de cotización previa (salvo en el caso de las personas liberadas de prisión, en lo que respecta al subsidio por desempleo, o excepción hecha de las víctimas de violencia de género o doméstica y de los emigrantes retornados en lo que se refiere a la renta activa de inserción) y sus prestaciones son limitadas en el tiempo. Estas condiciones dejan fuera del círculo protector a las personas que nunca han cotizado a la Seguridad Social (demandantes de un primer empleo), o lo han hecho insuficientemente (trabajadores precarios), así como a las personas que

⁵² Para un análisis comparativo, M^a.B. García Romero, (Directora); A. Losa Carmona, M. y Esteban Yago, *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, CES Murcia, 2005, págs. 89-128; V. Campos Climent, M^a.B. Cardona Rubert, Vicent Saragossa i Saragossa, R. Esteban Legarreta, "Políticas de inclusión y lucha contra la pobreza", en *Políticas Socio Laborales* (M^a.B. Cardona Rubert Y J. Cabeza Pereiro, Coordinadores), Civitas-Thomson-Reuters, Pamplona, 2014, pág. 543-559.

han agotado el derecho a las prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo (parados de larga duración). De otro lado, la rigidez de ciertos requisitos (edad, carencia de rentas personal y familiar, requisitos de cotización previa, etc.) impiden el acceso a cualquier tipo de cobertura a las personas que agotan las prestaciones contributivas por desempleo y no tienen derecho a las asistenciales ni a la renta activa de inserción. En esta situación de absoluta desprotección pueden verse actualmente los desempleados mayores de 55 años y con largas carreras de cotización, que no puedan acceder al subsidio de prejubilación, por superar el umbral de renta familiar establecido.

Este hueco del sistema debe ser cubierto por las rentas mínimas de inserción establecidas por cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas. En los últimos años, el perfil de los solicitantes de estas prestaciones autonómicas coincide cada vez más con el de quienes han cesado en la percepción del subsidio y/o de la renta activa de inserción. Así pues, se estaría produciendo un trasvase de una área de la protección social, competencia del Estado central, a otra, competencia de las CC.AA., que guardaría relación con el fenómeno de la “nueva pobreza”. De hecho, el número de titulares de estas prestaciones se ha elevado de forma sensible entre 2009 (156.000 titulares) y 2012 (238.000) y tomando en cuenta las personas dependientes de la unidad familiar, el número total de beneficiarios alcanzó en 2012 la cifra de 625.911 personas (unas 200.000 más que en 2009)⁵³. Este incremento extraordinario del número de demandantes de estas prestaciones desborda la capacidad financiera de las CCAA para atender todas las solicitudes, especialmente en un momento en el que se las ahoga con topes de déficit.

A modo de conclusiones, una vez constatadas las insuficiencias del sistema español de garantía de ingresos mínimos para atender de forma conveniente a las personas en situación de pobreza y de exclusión social, y a la espera de una reordenación integral del sistema asistencial o no contributivo, consideramos imprescindible actuar en un triple ámbito:

1.- En primer lugar, en el terreno de la protección por desempleo, deberían revertirse las últimas reformas que han contribuido a restringir su ámbito de cobertura y su intensidad protectora. Ello, porque las prestaciones por desempleo como sistema de cobertura tiene un menor carácter estigmatizador para sus perceptores que las rentas mínimas autonómicas. En particular, habría que reformar la regulación del subsidio de prejubilación, mejorando su cuantía y adelantando la edad de acceso a los 50 años de edad, en orden a facilitar una adecuada transición entre el fin de la prestación por desempleo y la pensión de jubilación. Debería bastar para su reconocimiento haber agotado una prestación por desempleo y tener la cotización mínima requerida y carencia personal de rentas (y no familiar).

2.- En segundo término, es necesario mejorar el marco actual de las prestaciones familiares, con el fin de incrementar su impacto en la reducción de la tasas de pobreza infantil y juvenil.

3.- Por último, en relación con las rentas mínimas autonómicas, dado su trascendental papel de cierre del sistema español de protección social, consideramos esencial realizar una serie de reformas en aras a garantizar una eficaz y efectiva cobertura de las situaciones de pobreza y de exclusión social. Es urgente por tanto, mejorar la cohesión territorial y la coordinación entre las diferentes regulaciones. En este sentido, resulta fundamental la intervención del Estado para articular un sistema de rentas mínimas garantizadas que responda a criterios homogéneos de acceso, cuantías y niveles de protección y dotarlo de presupuestos suficientes⁵⁴. Es necesario

⁵³ PNAIN 2013-2016, pág. 27.

⁵⁴ Cáritas española ha estimado que la cantidad necesaria para proporcionar una renta mínima a 700.000 familias oscilaría entre los 4.065 millones de euros y los 4.607 millones de euros al año. (en G. Malgesini Rey, *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, RED EMIN (Europea Minimum Income Network), cit. pág. 35-42.

revisar los requisitos de acceso (rebajando el límite inferior de edad de los 25 a los 18 años, reduciendo el tiempo de residencia previo, etc.), ya que la rigidez de los mismos impide el acceso a muchas personas en situación de extrema vulnerabilidad. De otro lado, es imprescindible mejorar la cuantía de las prestaciones, ya que en la mayoría de las CC.AA. la renta mínima no garantiza un nivel de vida digno a sus perceptores. Asimismo, es necesario ampliar su duración, para que pueda percibirse mientras subsista la situación de necesidad determinante del reconocimiento inicial. Por último, debe garantizarse la inmediatez del derecho, agilizando tiempos de respuesta y simplificando la tramitación administrativa para no agravar la situación de los solicitantes.