

Las políticas europeas de protección e integración social: la estrategia de inclusión activa

European social protection and social integration policies: the active inclusion strategy

MARÍA NIEVES MORENO VIDA*

<https://doi.org/10.55617/revmites.72>

Resumen:

La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos específicos de la Unión Europea en el ámbito de la política social. Los procesos de exclusión social y la amenaza de empobrecimiento se han ido incrementando y diversificando en las últimas décadas y ello determina la necesidad de una modernización de los sistemas de protección social en los que se tengan en cuenta las complejidades de las situaciones de exclusión social y las necesidades específicas de los grupos vulnerables, para los que los sistemas tradicionales de seguridad social resultan inadecuados. Las instituciones de la Unión Europea vienen promoviendo diversas propuestas para el desarrollo de sistemas de inclusión activa y sistemas de rentas mínimas y otros instrumentos de lucha contra la pobreza y la exclusión social para garantizar el derecho a una protección social adecuada como afirmación del derecho a la dignidad de la persona humana y con carácter auxiliar con respecto a los demás derechos en materia social. La protección social debe ir paralelamente acompañada del objetivo de reinserción de las personas más pobres y de políticas necesarias para la integración económica y social de las personas afectadas. Este enfoque integrado se basa por tanto en una combinación de tres vertientes políticas: disponer de una ayuda a la renta adecuada, de unos mercados laborales inclusivos y de acceso a unos servicios de calidad, en sanidad, educación, empleo, cuidados y servicios sociales. La integración de estas tres políticas es especialmente importante para las personas más alejadas del mercado laboral que están excluidas de la sociedad. Las iniciativas en materia de renta mínima contribuyen a la protección social de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, ayudan a la inclusión laboral y social de las personas, y tienen un efecto estabilizador en la economía en su conjunto.

Palabras clave: Exclusión social; renta mínima; cuidados de larga duración; servicios sociales; inclusión activa.

Abstract:

The fight against poverty and social exclusion is one of the specific objectives of the European Union in the field of social policy. The processes of social exclusion and the threat of impoverishment have been increasing and diversifying in recent decades, and this determines the need for a modernization of social protection systems that take into account the complexities of situations of social exclusion and the specific needs of vulnerable groups, for which traditional social security systems are inadequate.

* Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. <https://orcid.org/0000-0002-0600-8332>

The institutions of the European Union have been promoting various proposals for the development of active inclusion systems and minimum income systems and other instruments to combat poverty and social exclusion to guarantee the right to adequate social protection as an affirmation of the right to social protection dignity of the human person and with an auxiliary character with respect to other rights in social matters. Social protection must be accompanied by the goal of the reintegration of the poorest people and the policies necessary for the economic and social integration of the people concerned. This integrated approach is therefore based on a combination of three policy strands: Adequate income support, inclusive labor markets and access to quality services, in health, education, employment, care and social services. The integration of these three policies is especially important for those who are most remote from the labor market and excluded from society. Minimum income initiatives contribute to the social protection of the most disadvantaged groups in society, help people's employment and social inclusion, and have a stabilizing effect on the economy as a whole.

Keywords: Social exclusion; minimum income; long-term care; social services; active inclusion.

1. LA DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL Y SU NUEVO PERFIL COMO CUESTIÓN SOCIAL DEL SIGLO XXI

Cada vez aparece de forma más generalizada en los países industrializados el problema de las diversas formas de pobreza y exclusión social con viejos y nuevos perfiles. La pobreza sigue existiendo, pero en los países europeos desarrollados junto a la pobreza clásica aparece el fenómeno de la exclusión social que abarca “el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas y grupos se encuentran excluidos de la participación de las prácticas propias de la participación activa en la vida social y política”¹. Las causas y los efectos de esta nueva pobreza, como consecuencia de los cambios estructurales económicos y sociales da lugar a la noción de exclusión social. Se trataría de la “pobreza descalificadora”, que supone la exclusión o el “rechazo-o debilitamiento

derivado de la precariedad laboral– del espacio productivo, convirtiéndose en personas dependientes de las instituciones de acción social”². La precarización laboral, de forma relevante, junto con el aumento de la inseguridad laboral por la pérdida del empleo en el contexto de la permanente reestructuración de las empresas, la extensión del subempleo y, en general, las políticas de flexibilidad laboral, operan una clara vuelta a la inseguridad social y provoca una enorme expansión del fenómeno de la exclusión social y la nueva

² Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George”, en *Documentación Laboral*, núm. 83, 2008, págs. 86-87; MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía del derecho fundamental a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea. (Estudio interdependiente de los artículos 30, 12 y 13, en especial conexión con los artículos 1, 7, 11, 16, 26 y 31, que forman parte principal del grupo normativo regulador)”, en SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.): *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, págs. 211 y sigs., con cita de PAUGAN (*Las formas elementales de la pobreza*, Alianza Editorial, Madrid 2006); MONEREO PÉREZ, J.L. y Ortega Lozano, P.G.: “Derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Art. 30 de la Carta Social Europea”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. Y Coord.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Editorial Comares, Granada, 2017, págs. 931.

¹ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Bomarzo, 2018; MONEREO PÉREZ, J.L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 424-505; MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo vital*, 2ª edición, Laborum ediciones, Murcia, 2023, págs. 61-62.

pobreza³. Se produce una nueva pobreza por la falta de trabajo y por su insuficiencia para garantizar una vida digna de las personas que trabajan y de los que dependen económicamente de ellas.

La transformación del mundo del trabajo ha planteado una serie de retos nuevos y desconocidos para las instituciones y las modalidades de gobernanza del trabajo existentes, como indica la OIT⁴, muchos de los cuales están relacionados con la mundialización y con la incidencia de la cuarta revolución digital o “era digital” en la economía y en el trabajo, pero también en las respuestas sociales que se están dando: la globalización de la economía; las cadenas mundiales de suministros; la digitalización de la economía, la inteligencia artificial y la robotización de los procesos productivos; la evolución demográfica (el envejecimiento de la población someterá a una mayor presión los regímenes de seguridad social y de cuidados) y la intensificación de los flujos migratorios; la dualización de la sociedad y el incremento de la pobreza, entre otros. Todos estos fenómenos se están produciendo ya y se incrementarán en el futuro próximo y una de sus principales consecuencias es la de devaluar los derechos sociales y laborales y con el riesgo de que el trabajo vuelva a ser considerado una mercancía⁵. Son, así, retos y desafíos que afectan de forma sustancial, ya no sólo al contenido regulatorio de las relaciones de trabajo, sino a su propia gobernanza y que generan una vuelta a la inseguridad social.

El impacto que las nuevas tecnologías de la información y comunicación (*crowd wor-*

king, trabajo en las plataformas digitales, economía 4.0...) plantea muchas incertidumbres, no sólo respecto a instituciones laborales clásicas y reglas tradicionales en el ámbito laboral, sino también respecto a la insuficiencia de los instrumentos de protección social tradicionales o la propia sostenibilidad de la Seguridad Social.

Estamos en un contexto de incertidumbre e inseguridad respecto a la evolución del mundo del trabajo. La economía globalizada, internacionalizada y digitalizada ha provocado la situación actual caracterizada por un enorme incremento de la desigualdad y de la exclusión, un elevado desempleo y un masivo subempleo (precario, informal, con bajos salarios y ninguna estabilidad), aunque paradójicamente esto se produce en una etapa histórica caracterizada por importantes avances (cuarta revolución industrial...) en la capacidad de producción de la economía mundial. Las respuestas –reformas políticas y legislativas– dadas en los últimos años a los desafíos actuales del mundo del trabajo, basadas en la desregulación y la flexibilidad, con la consiguiente pérdida de derechos sociales de los trabajadores, han vuelto a plantear una nueva “remercantilización” del trabajo⁶. Con la adopción de la *Declaración sobre la Justicia Social (Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa)* por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008, la OIT busca la promoción eficaz de cuatro objetivos estratégicos: el empleo, la protección social, el diálogo social, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en el marco de una «estrategia global e integrada» dirigida a “situar el pleno empleo y productivo y el Trabajo Decente como elemento central de las políticas económicas y sociales”. La finalidad principal de esta Declaración fue promover el *Programa de Trabajo Decente*, basado en cuatro pilares: promoción del empleo, protección social, derechos fundamentales en el trabajo y diálogo social. En el

³ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bo-marzo, Albacete, 2011.

⁴ Nota informativa 11, preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 15-17 de febrero de 2018, *Nuevas perspectivas para la gobernanza del trabajo* (Grupo 6: La futura gobernanza del trabajo).

⁵ BAYLOS GRAU, A.: “El futuro de las normas del trabajo que queremos”, *OIT Conferencia Nacional Tripartita. El futuro del trabajo que queremos*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid 2017. Volumen II, pág. 489.

⁶ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, El Viejo Topo, 2015, págs. 469 y sigs.

año 2019, el *Informe de la Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, Trabajar para un futuro más prometedor* (OIT, 2019) apuesta expresamente por establecer una “*Garantía Laboral Universal*”, que comprenda los derechos fundamentales de los trabajadores, un “salario vital adecuado”, límites a las horas de trabajo y garantía de la seguridad y salud en el trabajo⁷. Junto con el “piso de protección social” ofrece una garantía de bienestar en el trabajo e impulsa medidas más contundentes para combatir la pobreza.

Por otro lado, el envejecimiento de la población sin trabajo o con trabajos precarios incide de forma relevante en el fenómeno de la inseguridad y exclusión social. Como se señala en el Libro Blanco del IMSERSO sobre “Envejecimiento Activo”⁸, “Europa envejece de forma rápida y progresiva y se está produciendo un fenómeno nuevo, una ‘revolución silenciosa’, que está trastocando nuestras estructuras demográficas y que tiene importantes repercusiones sociales, económicas y culturales, exigiendo importantes cambios en nuestra sociedad”. Supone nuevos retos para la sociedad y exige que se adapten las políticas públicas y se fortalezca el modelo social europeo. Este cambio demográfico supondrá, como indican todos los estudios, que la situación de personas mayores va a ocupar más de un tercio de nuestra vida, por lo que es imprescindible que se les garanticen oportunidades de formación y de empleo, de aprendizaje permanente, y de par-

⁷ La Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo considera que “Estos diversos elementos que conforman la Garantía Laboral Universal están interconectados y se refuerzan mutuamente. El establecimiento de límites a jornadas de trabajo excesivamente largas reducirá los accidentes de trabajo y los riesgos psicosociales asociados a dichas jornadas. Un «salario vital adecuado» ayudará a luchar contra el trabajo infantil o el trabajo forzoso que se deriva de la pobreza de los trabajadores y los bajos salarios”.

OIT. *Informe de la Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, Trabajar para un futuro más prometedor*, 2019, pág. 40.

⁸ *Libro Blanco del IMSERSO sobre “Envejecimiento Activo”*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011, p. 19.

[http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/8088_8089libroblancoenv.pdf]

ticipación activa en la vida social y familiar. Es claro que el envejecimiento de la población supone un aumento de las necesidades sociales y nuevas demandas de bienes y servicios, dando lugar a un mayor gasto en prestaciones sanitarias, de dependencia, de servicios sociales y de pensiones. Señalaba en 2008 A. Zaidi⁹ que Europa está en la vanguardia del envejecimiento por la concurrencia de tres factores en las sociedades europeas que permiten plantear las políticas de envejecimiento a través de estrategias de progreso: un proceso social generalizado de envejecimiento que se considera un éxito social y al mismo tiempo un reto, la existencia de sistemas de protección social que permiten garantizar una renta y asistencia sanitaria y social, aun cuando existan internamente desigualdades, y un compromiso para que el envejecimiento constituya una oportunidad de desarrollo social. Los efectos de la crisis económica, no obstante, han hecho disminuir sin duda los posibles éxitos de estas estrategias, al haber sido afectados de manera sustancial los factores en los que se éstas basan.

Por otra parte, en el Informe Mundial sobre la Discapacidad de la OMS y el Banco Mundial de 2011 se estimaba que más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad y se constataba ya que las cifras están en alza. El número de personas con discapacidad está creciendo debido, en gran medida, al envejecimiento de la población —las personas ancianas tienen un mayor riesgo de discapacidad— y al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a discapacidad. Se estima que las enfermedades crónicas representan el 66,5% de todos los

⁹ ZAIDI, ASGHAR: “Rasgos y características del envejecimiento de la población a través de la perspectiva europea”, en *El envejecimiento de la población*. (Colección Documentos). Madrid: CES, 2008, citado por RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Economía del envejecimiento”, en *Libro Blanco del IMSERSO sobre “Envejecimiento Activo”*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011, p. 164. Vid. también ZAIDI, ASGHAR: “Características y retos del envejecimiento de la población: La perspectiva europea”, European Centre, *Policy Brief* marzo 2008. <https://www.euro.centre.org/downloads/detail/686>

años vividos con discapacidad en los países de ingresos bajos y medianos.

La ONU¹⁰ en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030 destaca que, pese a la disminución de la pobreza que se produjo hasta 2015, el ritmo de cambio ha ido disminuyendo y la crisis de la COVID-19 ha puesto en riesgo décadas de progreso. Destaca también que para aquellas personas que trabajan, su puesto de trabajo no les garantiza una vida digna (de hecho, el 8 % de los trabajadores de todo el mundo, y sus familias, vivían en situación de extrema pobreza en 2018).

A ello ha de unirse los efectos de la COVID-19, primero, que ha intensificado la pérdida de empleos y ha puesto a la mitad de los trabajadores a nivel mundial en riesgo de perder sus medios de subsistencia (OIT), y las consecuencias de la guerra de Ucrania, después, que ha llevado al Fondo Monetario Internacional (FMI) a alertar de una recesión mundial tan mala o peor que la de 2009 (alteraciones en la producción industrial, caída de los precios de los productos básicos, volatilidad del mercado financiero, aumento de la inseguridad, subida de los precios de la energía...) y que están desbaratando el ya de por sí tibio crecimiento económico y empeorando los riesgos acentuados de otros factores. En el frente económico, la pandemia de la COVID-19 ha aumentado significativamente el desempleo mundial y ha recortado drásticamente los ingresos de los trabajadores. La ONU señala como la COVID-19 ha intensificado las desigualdades existentes y ha afectado más que nadie a los pobres y las comunidades más vulnerables, sacando a la luz las desigualdades económicas, las debilidades de los sistemas sanitarios y las frágiles redes de seguridad social que hacen que los grupos vulnerables tengan que sufrir las consecuencias de la crisis (refugiados y migrantes, personas

mayores, personas con discapacidad, mujeres y niños) y se sitúen en riesgo de ser excluidos.

Por ello, la ONU, en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, establece como Objetivo número 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Para 2030 establece como metas, entre otras, poner en práctica a nivel nacional “sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos” y lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables. Asimismo, para 2030 se deberá fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos económicos, sociales y ambientales. Ello debe ir acompañado del cumplimiento del Objetivo 8 referido a la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos y del Objetivo 10 relativo a la reducción de la desigualdad, potenciando y promoviendo la inclusión social, económica y política de todas las personas, garantizando la igualdad de oportunidades y reduciendo la desigualdad de resultados mediante la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social.

En esa línea, las instituciones de la Unión Europea vienen promoviendo desde hace tiempo diversas propuestas para el desarrollo de sistemas de inclusión activa y sistemas de rentas mínimas y otros instrumentos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Así, la Comisión Europea ha propuesto reforzar la relación entre rentas mínimas y activación laboral, diseñando, desde 2008, el concepto de “inclusión activa”¹¹ (“conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todo ciudadano a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos

¹⁰ Vid. ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

¹¹ Vid. MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Coordinación: Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO. Asesoramiento técnico: José MANUEL GARCÍA. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid, 2011. [<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategias-inclusion-activa.pdf>].

sociales y de manera particular a la inserción laboral y social”) e insta a los Estados y a los agentes sociales para promover políticas públicas, acciones y programas que hagan frente a las importantes insuficiencias de los sistemas de protección contra el riesgo de pobreza y o exclusión, considerando que dichos riesgos han sido modificados y se han visto incrementados como consecuencia de la intensidad y duración de la crisis económica y de las consecuencias de la COVID-19 y de la guerra de Ucrania¹².

2. EL MARCO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL Y SU DESARROLLO

2.1. El marco jurídico básico

La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos específicos de la Unión Europea en el ámbito de la política social. Su base jurídica se encuentra en el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE), en los artículos 19 y 145 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el título III de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 153 del TFUE, la inclusión social debe conseguirse solamente sobre la base de la cooperación no legislativa —el método abierto de coordinación (MAC)—, mientras que el artículo 19 del TFUE permite que la Unión Europea adopte medidas para combatir la discriminación tanto ofreciendo protección jurídica a posibles víctimas como creando incentivos.

El artículo 151 del TFUE establece que tanto la Unión Europea como los Estados miembros tienen como objetivos, entre otros, el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su

equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada y la lucha contra las exclusiones. Por ello, con su apoyo a los Estados miembros en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, la Unión Europea “se propone reforzar el carácter integrador y la cohesión de la sociedad europea y hacer posible que toda la ciudadanía goce del mismo acceso a oportunidades y recursos”. Esto abarca un amplio conjunto de políticas para combatir la pobreza y la exclusión social, modernizar los sistemas de protección social y promover la inclusión social de grupos específicos, incluidos los niños, las personas con discapacidad y las personas sin hogar. Por su parte, el art.153.1 TFUE establece que para la consecución de los objetivos del art.151 TFUE, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la integración de las personas excluidas del mercado laboral (apartado h), la lucha contra la exclusión social (apartado j) y la modernización de los sistemas de protección social (apartado k).

El artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CD-FUE) dispone el reconocimiento y el respeto por la Unión Europea de los derechos a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo. También establece que toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a percibir prestaciones de seguridad social y ayudas sociales y de forma especial su apartado 3 declara que, a fin de luchar contra la exclusión social y la pobreza, la Unión Europea reconoce y respeta el derecho a beneficiarse de ayudas sociales y a la vivienda con el fin de garantizar una existencia digna a las personas que no dispongan de recursos suficientes. La expresión “ayudas sociales” se debe interpretar referida a los mecanismos de asistencia social y servicios sociales (con independencia de si son mecanismos internos o externos al sistema jurídico institucional de la Seguridad Social), basados en técnicas de ayu-

¹² Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 469.

da a las personas en situación de necesidad y, por tanto, en un “principio asistencialista de solidaridad social estricta”¹³ (frente a las técnicas provisionales basadas en el principio contributivo propias de la seguridad social)¹⁴.

La interpretación de esta norma debe hacerse, además, teniendo en cuenta el art. 30 de la Carta Social Europea revisada, por su condición de “constitución social de la Europa amplia” y por la “indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los derechos fundamentales”, como ha destacado MONEREO PÉREZ¹⁵, y por la remisión que a la misma hacen tanto el Preámbulo del TUE como el art. 151 TFUE. El art. 30 de la Carta Social Europea Revisada (CSE) —en conexión con los artículos 12 (seguridad social), 13 (asistencia social y médica) y 14 (derecho al beneficio de los servicios sociales) de la misma— reconoce y garantiza, como derecho fundamental social, el Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social. Con esta finalidad establece que los Estados han de comprometerse “a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el

acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias”. Junto a ello, el 13.1 de la Carta Social Europea establece también el compromiso por el derecho a la asistencia social y médica.

Por su parte, el Punto 10 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, reconoce el derecho de los trabajadores de la Unión Europea a una protección adecuada, pero también el derecho de las “personas en situación de exclusión social” a una protección social suficiente y adecuada para afrontar las situaciones de necesidad¹⁶. Expresamente se establece como principio social del Derecho comunitario (sin carácter jurídico vinculante) que “Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de Seguridad Social de nivel suficiente. Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal”. Pese a no tener carácter jurídico vinculante, la Comisión recogió este aspecto fundamental de la lucha contra la exclusión social en su Programa de Acción relativo a la aplicación de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

También, realizando una dimensión preventiva, la Recomendación de la OIT, núm. 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decen-

¹³ Vid. MONEREO PÉREZ, J. L. y Ortega Lozano, P.G.: “Derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Art. 30 de la Carta Social Europea”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir. Y Coord.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Editorial Comares, Granada, 2017, págs. 927.

¹⁴ Vid. MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital*, 2ª edición, Laborum ediciones, Murcia, 2023, págs. 67.

¹⁵ Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: “La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como ‘Constitución Social’ de la Europa amplia”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, nº 4 (3er Trimestre 2022), págs. 215-326; MONEREO PÉREZ, J.L.: “El valor jurídico de la Carta Social Europea revisada y su significación”, *Documentación Laboral*, núm. 125, 2022, págs. 9-31; MONEREO PÉREZ, J. L.: “La garantía del derecho fundamental a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea. (Estudio interdependiente de los artículos 30, 12 y 13, en especial conexión con los artículos 1, 7, 11, 16, 26 y 31, que forman parte principal del grupo normativo regulador)”, en SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.): *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pág. 197-271.

¹⁶ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La garantía de los derechos de seguridad social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Laborum, Colección Temas Puntuales, nº 6, Murcia, 2021, pág. 21.

te para la paz y la resiliencia, establece “la necesidad de prestar una atención especial a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables, incluyendo, aunque no únicamente, a los niños y niñas, las personas jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los desplazados internos, los migrantes, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a través de las fronteras”. En su apartado IV (“Oportunidades de generación de empleo e ingresos”), punto 12, se establece que los Estados miembros deberían desarrollar y aplicar políticas y programas activos de mercado de trabajo centrados en particular en los grupos desfavorecidos y marginados y en los grupos de población y las personas a los que una crisis ha hecho particularmente vulnerables. Y el apartado VII (“Protección social”), apartados 21 y 22, exhorta a los Estados Miembros a tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; a adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, y tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos.

2.2. La protección e integración social en la Estrategia Europa 2020 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales

Para la Unión Europea la creación de una garantía de recursos y de prestaciones es tarea de la protección social y considera que corresponde a los Estados miembros calificar, a tal fin, la naturaleza jurídica de las disposiciones destinadas a proporcionar dicha garantía, que en la mayor parte de los Estados miembros no competen a la seguridad social. Constata que los procesos de exclusión social y la amenaza de empobrecimiento se han ido incrementando y diversificando en las últimas décadas y ello determina la necesidad de consolidar las políticas sociales y de adaptarlas al

carácter multidimensional de la exclusión social, lo cual implica asociar a las diversas formas necesarias de ayuda inmediata medidas encaminadas resueltamente a integrar económica y socialmente a las personas afectadas¹⁷.

Por todo ello, se adoptó la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, *sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*. Recomienda, en primer lugar, que los Estados miembros reconozcan el derecho fundamental de una persona a disponer de recursos y prestaciones suficientes para vivir de manera compatible con la dignidad humana, en el marco de las políticas de lucha contra la exclusión social, y, en segundo lugar, que se adapten sus sistemas de protección social, en caso necesario, de forma que se reconozca, dentro de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana. Se recomienda a los Estados miembros que establezcan el reconocimiento del derecho a la protección social adecuada como afirmación de un derecho basado en el respeto de la dignidad de la persona humana y con carácter auxiliar con respecto a los demás derechos en materia social. La protección social debe ir paralelamente acompañada del objetivo de reinserción de las personas más pobres y de políticas necesarias para la integración económica y social de las personas afectadas.

Abundando en esa línea, en su Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, *sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*, la

¹⁷ Ya desde 1988 el Parlamento Europeo se pronunció, mediante Resolución, a favor del establecimiento en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada como factor de inserción social de los ciudadanos más pobres. También, mediante Dictamen de 12 de julio de 1989 sobre la pobreza, el Comité Económico y Social asimismo recomendó que se estableciera un mínimo social concebido para ser a la vez una red de seguridad para los pobres y un instrumento necesario para su reinserción social.

Comisión declaró que los Estados miembros debían concebir y aplicar «una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un apoyo a la renta adecuada, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad». Se pretende facilitar la integración en un empleo duradero y de calidad de las personas capaces de trabajar y proporcionar recursos suficientes a las personas que no puedan trabajar para vivir con dignidad, junto con ayuda para su participación social.

Este enfoque integrado se basa por tanto en una combinación de tres vertientes políticas: disponer de una *ayuda a la renta adecuada*, de unos *mercados laborales inclusivos* y de *acceso a unos servicios de calidad*, en los campos de la sanidad, educación, empleo y servicios sociales. La integración de estas tres políticas es especialmente importante para las personas más alejadas del mercado laboral que están excluidas de la sociedad.

La *Comunicación de la Comisión “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”* («Estrategia Europa 2020») [Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final]¹⁸, dentro de la prioridad “Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial”¹⁹, incluyó una

¹⁸ La Estrategia Europa 2020 se estableció con el objetivo de garantizar que la recuperación económica de la Unión Europea, después de la crisis económica y financiera, se llevara a cabo con el apoyo de una serie de reformas que permitiera construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE hasta 2020. Al mismo tiempo que se busca hacer frente a las debilidades económicas y sociales estructurales, la estrategia también tuvo en cuenta los desafíos a más largo plazo que suponen la globalización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento

¹⁹ Dentro de esta prioridad se establece: “El crecimiento integrador significa dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir a una sociedad cohesionada”.

serie de medidas entre las que destaca la modernización y consolidación de los sistemas de protección social y consideró necesario llevar a cabo un esfuerzo importante para combatir la pobreza y la exclusión social y reducir las desigualdades en materia de salud. Igualmente importante será la capacidad para alcanzar el objetivo de promover una vida sana y activa de una población envejecida que permita la cohesión social y una productividad mayor. En este ámbito, la “Estrategia Europa 2020” introdujo un nuevo objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social para 2020²⁰. Con esa finalidad se pone en marcha (diciembre de 2010), entre las siete iniciativas emblemáticas previstas, la creación –junto con otras iniciativas clave, tales como una evaluación de las estrategias nacionales de inclusión activa y un Libro Blanco sobre las pensiones– de la *Plataforma europea contra la pobreza y la Exclusión Social*, dentro de la cual, a escala de la UE, la Comisión asume la tarea de “evaluar la adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones y estudiar los medios de garantizar un mejor acceso a los sistemas sanitarios” y, en su respectivo nivel, los Estados miembros deben “desplegar completamente sus sistemas de seguridad social y de pensiones para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria”.

En su Comunicación titulada «Hacia la inversión social para el crecimiento y la co-

²⁰ El objetivo de pobreza y exclusión social de la UE se basa en una combinación de tres indicadores (AROPE): la tasa de riesgo de pobreza, la tasa de privación material grave y la proporción de personas que viven en hogares (cuasi) sin empleo (es decir, con una intensidad de trabajo muy baja). Se considera a las personas que se encuentran en cualquiera de estas tres categorías y, si bien es un indicador compuesto muy amplio, refleja las múltiples facetas del riesgo de pobreza y exclusión social en toda Europa. Esta definición amplía el concepto consuetudinario de pobreza relativa de ingresos para abarcar la dimensión no monetaria de la pobreza y la exclusión del mercado laboral.

hesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020» (paquete sobre inversión social), de febrero de 2013, la Comisión presentó una propuesta para reforzar la dimensión social de la gobernanza de la unión económica y monetaria, en respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo y el Parlamento. Un elemento clave de la misma es el cuadro de indicadores sociales, que comprende un conjunto de indicadores, entre los que figuran la desigualdad de renta, el ingreso familiar disponible, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación y los efectos de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en su *Resolución de 24 de octubre de 2017 sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza*, exhortó a los Estados miembros a que introdujeran una renta mínima adecuada, y destacó el papel de la protección de la renta mínima como instrumento para combatir la pobreza.

En noviembre de 2017 las tres principales instituciones de la Unión expresaron su compromiso con el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Cumbre Social de Gotemburgo del 17 de noviembre de 2017), en una Proclamación conjunta, considerándolo como el nuevo «código normativo social» que expresa los principios y derechos esenciales para el funcionamiento correcto y justo de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Una de las tres categorías principales que se establecen en el Pilar es la protección e inclusión sociales. El Pilar Europeo de Derechos Sociales establece veinte principios y derechos clave esenciales para mercados laborales y sistemas de protección social justos y que funcionen bien. El tercer capítulo del Pilar cubre los principios más relevantes para la protección e inclusión social: el principio 14 establece que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima

adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación, y que para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral». Este pilar se ha utilizado para emprender una serie de iniciativas legislativas y políticas, como la Directiva (UE) 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles, y el «paquete de equidad», que incluye el Reglamento (UE) 2019/1149 por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, la Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, y la Directiva (UE) 2022/2041 sobre unos salarios mínimos adecuados con el objetivo de luchar contra la pobreza de las personas con empleo.

En la «Evaluación de la Estrategia Europa 2020. Informe conjunto del Comité de Empleo (EMCO) y del Comité de Protección Social (PEC)²¹, en septiembre de 2019, se constató que no se había logrado este objetivo, que persistían importantes disparidades entre los Estados miembros y que el riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo un desafío en la Unión Europea, en particular para los niños,

²¹ Vid. *Assessment of the Europe 2020 Strategy. Joint report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

[https://www.mites.gov.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/Assessment_Europe_2020_Strategy.pdf]. El Informe pone de manifiesto que la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE aumentó en los años posteriores a la crisis financiera y económica, llegando a casi 124 millones en la UE-28 en 2012 y permaneciendo cerca de ese nivel hasta 2014. Solo se han observado reducciones sustanciales en 2015 y, sobre todo, en 2017, cuando más de cinco millones de personas salieron del riesgo de pobreza o exclusión social en comparación con el año anterior. Como resultado, el número total de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se situaba en 2019 por debajo del nivel que tenía en el inicio de la crisis, pero aún lejos del objetivo original de reducir 20 millones en 2017. En la UE había alrededor de 4,2 millones menos de personas que vivían en riesgo de pobreza o exclusión social en comparación con 2008, con un total de 113 millones.

los jóvenes adultos, las personas con discapacidad y las personas de origen inmigrante, lo que pone en tela de juicio los avances logrados en lo que respecta a garantizar un crecimiento inclusivo.

El Informe destacaba los rápidos cambios que se están produciendo en la sociedad europea y en los mercados laborales. Los efectos combinados de las tendencias demográficas, la globalización y el cambio tecnológico, así como la transición a una economía ecológicamente sostenible, están transformando el mundo del trabajo a un ritmo y escala sin precedentes. Las tendencias demográficas exigirán una mayor atención a una sociedad que envejece y que tiene mayores necesidades de asistencia formal a largo plazo, mientras que la migración seguirá ocupando un lugar destacado en la agenda de la UE tanto en términos de retos como de oportunidades. Los cambios en la digitalización y reestructuración de la economía, así como en los sistemas educativos, darán lugar a importantes transformaciones en el mercado laboral, así como en el desplazamiento de puestos de trabajo, en particular para los trabajadores poco cualificados y en los sectores tradicionales, y en la creación de puestos de trabajo más allá de los modelos actuales de condiciones de trabajo y protección social. Las personas tendrán que recibir apoyo para hacer frente a los cambios sustanciales en la vida laboral, mientras que los sistemas de protección social tendrán que adaptarse a la cambiante situación demográfica y del mercado laboral. Será esencial invertir en capital humano, habilidades y aprendizaje permanente para ayudar a las personas a abordar los retos del mercado laboral que se avecinan.

En sus conclusiones, el Informe destacaba que, dado el nivel de progreso alcanzado en general respecto del objetivo de Europa 2020 sobre la pobreza y la exclusión social, la reducción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo un reto clave en el futuro. Además, las mejoras a largo plazo de la movilidad social en muchas partes de

la UE se han estancado y la desigualdad de oportunidades sigue estando, en general, en altos niveles; las desigualdades de género en términos de empleo y situación de actividad, retribución y pensiones siguen representando un reto para muchos Estados miembros; y la conciliación de la vida familiar y la vida profesional sigue siendo un reto considerable para muchas personas con responsabilidades familiares, especialmente las mujeres, y es probable que empeore debido a los efectos del envejecimiento de la población.

Por todo ello, en el Informe se declaraba la necesidad de “una nueva agenda política a largo plazo, ambiciosa, coherente y claramente diseñada para el crecimiento, el empleo y la inclusión social”. La nueva agenda debería orientarse, entre otras cosas, hacia la “creación de una Europa económica, sostenible y al mismo tiempo inclusiva”, que mantenga un enfoque en la convergencia social ascendente. El compromiso de la UE y los Estados miembros con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Pilar Europeo de Derechos Sociales, y la nueva agenda estratégica del Consejo Europeo para la UE para el período 2019-2024 debían estar presentes en una estrategia futura.

Ya declarada la pandemia de la COVID-19 y ante el agravamiento de la situación social que la misma produciría, el Consejo de la UE adoptó unas *Conclusiones sobre el refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente* (9 de octubre de 2020). Reconociendo que las iniciativas en materia de renta mínima contribuyen a la protección social de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, que ayudan a la inclusión laboral y social de las personas, y que también tienen un efecto estabilizador en la economía en su conjunto, las Conclusiones destacan especialmente, en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, el principio de que toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas

prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida. Recuerda que el diseño de las políticas de protección social compete a los Estados miembros, pero el Consejo los invita llevar a cabo iniciativas nacionales que cumplan con las recomendaciones de la UE y de la OIT y que funcionen adecuadamente para contrarrestar las consecuencias negativas de la crisis de la COVID-19. Así, las Conclusiones exhortan a los Estados miembros y a la Comisión a que, conforme a sus respectivas competencias, eliminen las lagunas en materia de protección de la renta mínima y optimicen el uso del apoyo proporcionado por la financiación de la UE, como el Fondo Social Europeo Plus y el mecanismo de recuperación «Next Generation EU». Pero, además, el Consejo pide a la Comisión que emprenda una actualización del marco de la Unión para apoyar y completar de manera eficaz las políticas de los Estados miembros en materia de protección de la renta mínima nacional.

2.3. Protección social adecuada e inclusiva en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Agenda Estratégica para 2019-2024 y la Estrategia 2030

En 2019 se establece una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024, centrada en cuatro prioridades principales: proteger a los ciudadanos y las libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Se destaca que, en el marco de las prioridades definidas, el cambio a un futuro más ecológico, más justo y más integrador conllevará costes y desafíos a corto plazo, lo que requiere medidas para acompañar el cambio. Esto exige prestar atención especial a las cuestiones sociales. El Pilar Europeo de Derechos Sociales debe implantarse a escala de la Unión Europea y de los Estados miembros para luchar contra las desigualdades, las fracturas generacionales y

las nuevas formas de exclusión que están surgiendo. Se considera que esto es tanto un imperativo social como un activo económico. Una protección social adecuada, unos mercados laborales integradores y el fomento de la cohesión social ayudarán a Europa a preservar su modo de vida, como también lo harán un elevado nivel de protección del consumidor y de las normas alimentarias y un buen acceso a la atención sanitaria. Pero, de forma adicional y sobrevenida, la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de hacer frente a nuevos retos para conseguir una Unión Europea más fuerte y más resiliente, una vez constatadas las vulnerabilidades en una gran variedad de aspectos y ámbitos (como se reconoce en la *Comunicación de la Comisión sobre el Programa de trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad*, de 19.10.2020 –COM (2020) 690 final–).

Por ello, el Programa de Acción de la UE para el año 2021 estableció dos focos: El primero centrado en la gestión de la crisis, a través del plan de recuperación (*Next Generation EU*). El segundo foco se centra en el cumplimiento de 6 grandes objetivos, entre los cuales se encuentran el objetivo de consolidar una “Economía al Servicio de las Personas” (Objetivo 3, que incluye, dentro del Programa de acción, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Garantía Infantil Europea, el marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo, el plan de acción para la economía social, la gobernanza empresarial sostenible, entre otros aspectos) y el objetivo de la promoción del “Modo de Vida Europeo” (Objetivo 5, dentro del que destaca en el Programa de acción la construcción de una “Unión Europea de la Salud” más fuerte).

Y en su *Comunicación de 4 de marzo de 2021, «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales»*, la Comisión recoge el objetivo de lograr una Europa social sólida, considerando que esto es la base no solo de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos, sino también de una economía competitiva,

para lo cual es necesario lograr altos niveles de empleo, capacidades y empleabilidad, así como sistemas de protección social sólidos. Para ello, la Comisión propone tres objetivos principales de la Unión en las áreas de empleo, capacidades y protección social que deben alcanzarse para finales de 2030²²:

1.º Un objetivo principal de una alta tasa de empleo inclusiva: para 2030, al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo. Para lograr este objetivo global, se establecen como medidas necesarias la reducción, al menos a la mitad, de la brecha de género en el empleo; el aumento de la provisión de educación infantil y atención a la infancia (contribuyendo a mejorar la conciliación de la vida profesional y la privada y favoreciendo una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral); y la reducción de la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) de entre 15 y 29 años. Esto debe ir acompañado de medidas dirigidas a que otros grupos subrepresentados (personas de edad avanzada, personas con baja cualificación, personas con discapacidad, personas que viven en zonas rurales y remotas, personas LGBTIQ, gitanos y otras minorías étnicas o raciales que se encuentran particularmente en riesgo de exclusión o discriminación, así como personas de origen migrante) participen en el mercado laboral al máximo de su capacidad, para contribuir a un crecimiento del empleo más inclusivo; y de medidas dirigidas a alentar a las personas que actualmente no tienen estímulos para buscar empleo activamente a participar en el mercado laboral. No obstante, se advierte de que, dado que la vida laboral aumenta en toda la Unión Europea debido al envejecimiento y las reformas estratégicas, la

noción estadística actual de «población en edad laboral», es decir, de los 20 a los 64 años, debe ser revisada.

- 2.º Un objetivo fundamental de carácter formativo: al menos el 60 % de los adultos deberían participar en actividades de formación todos los años. En el Plan de Acción se considera que, en el contexto de la recuperación económica y de la doble transición (verde y digital), es fundamental aumentar la participación de los adultos en actividades de formación (objetivos que se concretan en la Agenda de Capacidades Europea, la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) y la Resolución del Consejo sobre el Espacio Europeo de Educación).
- 3.º El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en, al menos, 15 millones para 2030, de los cuales al menos 5 millones debían de ser niños. Pese a cierta reducción de la pobreza y la exclusión social hasta 2019, no se alcanzó el objetivo social de Europa 2020 de reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social y la situación empeoró tras la pandemia de COVID-19. Por ello, se establece este nuevo objetivo social en materia de reducción de la pobreza, centrando la atención en los menores, no solo para brindarles acceso a nuevas oportunidades, sino también para contribuir “a romper el ciclo intergeneracional de pobreza, evitando que se conviertan en adultos en riesgo de pobreza o exclusión social y que esto produzca, por lo tanto, efectos sistémicos a largo plazo”.

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de marzo de 2021 contenía una serie de iniciativas pertinentes para la implementación de los principios del pilar. En el área de protección e inclusión social, las iniciativas relevantes incluyen: la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, la propues-

²² Vid. en <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>

ta de Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea, la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, la propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa, un informe de la UE sobre el acceso a servicios esenciales, la Estrategia Europea de Cuidados de larga duración y un Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar, que ha presentado 21 recomendaciones para mejorar los sistemas de protección social y los Estados del bienestar. Además, en junio de 2021, los ministros de la UE de Empleo y Asuntos Sociales respaldaron una lista revisada de indicadores principales del cuadro de indicadores sociales.

Es importante destacar, sin embargo, que, para el desarrollo de todas estas iniciativas, la Comisión trabaja junto con los países miembros de la UE a través del Comité de Protección Social utilizando el Método Abierto de Coordinación en las áreas de inclusión social, atención sanitaria y cuidados de larga duración y pensiones (MAC social). Se trata, por tanto, de un instrumento de derecho flexible (débil), un proceso voluntario de cooperación política basado en acordar objetivos comunes y medir el progreso hacia estos objetivos utilizando indicadores comunes, lo que debilita notablemente la puesta en marcha de todas estas medidas. El proceso también implica la cooperación con las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y la sociedad civil.

La implementación de las reformas políticas que se deriven de estas iniciativas cuenta con el apoyo de los fondos estructurales y de inversión europeos, en particular el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)²³, y el Fondo de Re-

²³ En el Reglamento (UE) 2021/1057 sobre el FSE+, se exige que el 25 % de los fondos se destine a la inclusión social, que al menos el 3 % del presupuesto se destine a ayuda alimentaria y a asistencia material básica para las personas más desfavorecidas y, en los Estados miembros en los que el número de niños y de niñas con alto riesgo de pobreza sea superior a la media de la Unión, que un 5 % de los recursos del FSE+

cuperación y Resiliencia. El componente de empleo e innovación social del FSE+ proporciona financiación de la Unión para modernizar las políticas de empleo y las políticas sociales con el objetivo de garantizar una protección social adecuada y digna, promover el empleo de calidad y sostenible, y luchar contra la discriminación, la exclusión social y la pobreza. La UE cuenta también con el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), creado mediante el Reglamento (UE) 223/2014, que brinda apoyo a las acciones de los Estados miembros destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a las personas más desfavorecidas y complementa al Fondo Social Europeo. En septiembre de 2020 se creó, además, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), con el fin de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer frente a la pandemia de COVID-19 y preservar los puestos de trabajo y los ingresos, en especial mediante regímenes de reducción del tiempo de trabajo. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) entró en vigor en febrero de 2021 con el objetivo de proporcionar financiación hasta finales de 2026 para mitigar el impacto económico y social de la crisis de la COVID-19; dos de los seis pilares establecidos en el MRR contribuirán a luchar contra la pobreza y la exclusión social²⁴.

Por otro lado, la Comisión Europea ha adquirido el compromiso de alcanzar los Ob-

se destine a medidas que contribuyan a que los niños y las niñas tengan el mismo acceso a asistencia sanitaria, educación y atención infantil gratuitas, así como a vivienda digna y a una alimentación adecuada.

²⁴ Además, en marzo de 2022, en el contexto de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión presentó una propuesta de Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) que busca introducir más flexibilidad en las normas de la política de cohesión para 2014-2020. Los Estados miembros pueden utilizar estos recursos para financiar medidas de emergencia y prestar ayuda inmediata en los ámbitos del empleo, la educación y la inclusión social (por ejemplo, formación, cursos de idiomas, asesoramiento). El Reglamento relativo a la asistencia flexible para los territorios (FAST-CARE) amplía la ayuda existente en el marco de CARE.

jetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU) y, conforme a ellos, subraya que las necesidades de crecimiento económico sostenible deben ir acompañadas de una erradicación de la pobreza, una reducción de la desigualdad y la mejora del acceso a la sanidad, la educación y el empleo. En el “Documento de Reflexión: Para una Europa sostenible de aquí a 2030” [Comisión Europea COM (2019) 22 de 30 de enero de 2019], se establece que la transición a un crecimiento económico y una competitividad sostenibles desde el punto de vista ecológico solo puede tener éxito si es inclusiva al mismo tiempo y si se promueven los derechos sociales y el bienestar para todos contribuyendo, a su vez, a la cohesión social en los Estados miembros y en toda la UE. Se reconoce que, si bien en la transición hacia la sostenibilidad se crearán nuevos puestos de trabajo, otros puestos de trabajo tradicionales pueden desaparecer o transformarse mediante la digitalización y la automatización, creando fricciones temporales en el mercado laboral con importantes consecuencias para los trabajadores, lo que exige asimismo invertir en unos sistemas de protección social eficientes e integrados, incluidos servicios de calidad como la educación, la formación, el aprendizaje permanente, la atención infantil, la asistencia extraescolar, la salud y los cuidados de larga duración.

En este Documento se señala que, aunque seguirán existiendo importantes retos, se espera que de aquí a 2030 la UE haya logrado más progresos significativos en la erradicación de la pobreza y la exclusión social. El crecimiento del empleo desempeñará un papel importante, pero no será suficiente para sacar a todas las personas de la pobreza. El acceso de todos a una protección social adecuada y a asistencia sanitaria, educación, vivienda y servicios sociales de calidad deberá adaptarse a los futuros cambios demográficos, a las nuevas tecnologías, a la evolución de las formas de trabajo, a la migración y a los retos que plantea el cambio climático.

Como “oportunidades” o “fuerzas positivas” con las que se cuenta en la UE para el cumplimiento de los objetivos planteados se destacan, entre otros aspectos, los instrumentos políticos relacionados con el empleo y el bienestar social, en particular los sistemas de protección e inclusión social, las políticas del mercado de trabajo, la igualdad de género, el nivel educativo y de capacidades y el aprendizaje permanente, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Como “riesgos” o “fuerzas negativas” que deben ser tenidos en cuenta destacan, en particular, la desigualdad de oportunidades, el envejecimiento de las sociedades, los cambios en la composición del hogar, el cambio climático, la segmentación del mercado laboral y la precariedad del empleo, y la brecha digital.

Finalmente, en fechas recientes, se ha desarrollado la iniciativa prevista en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de marzo de 2021 relativa al establecimiento de una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa, mediante la *Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (2023/C 41/01)*. Esta Recomendación se basa en las conclusiones de las evaluaciones de la Comisión en las que se examinan los avances realizados en la aplicación de la “Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral”. La *Recomendación de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa*, con la finalidad última de la dignidad de las personas, tiene por objeto “luchar contra la pobreza y la exclusión social y perseguir altos niveles de empleo promoviendo una ayuda a la renta adecuada, en particular mediante una renta mínima, y un acceso efectivo de las personas que carecen de recursos suficientes a servicios esenciales y de capacitación y mediante la promoción de la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar, de acuerdo con el enfoque de inclusión activa”.

3. LA CONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA: GARANTÍA DE RENTAS, MERCADOS INCLUSIVOS Y SERVICIOS DE CALIDAD

Las políticas europeas de protección e integración social tienen ya, como se ha visto, un largo recorrido durante el cual han ido madurando y han pasado de ser políticas dirigidas sólo a atender a la situación de pobreza a tener como finalidad la participación e inserción social de las personas y el desarrollo de una vida digna mediante su “inclusión activa”.

La inclusión activa abarca todo “el conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todas las personas a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos sociales y de manera particular a la inserción laboral y social”²⁵. Este es el sentido de “inclusión activa” presente en la *Recomendación de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* (2008/867/CE), conforme a la cual la Comisión Europea recomienda a los Estados miembros que “conciben y apliquen una *estrategia global integrada* para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un

apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad”.

Como ya se ha indicado, la persistencia de altas tasas de desigualdad y pobreza en Europa, y dentro de cada uno de los Estados miembros, genera la existencia de amplias situaciones de exclusión social que constituye “un nuevo tipo de riesgo social específico que exige la adopción de medidas que atiendan y den cuenta de esa especificidad”²⁶. Pero la garantía de una protección suficiente de estas situaciones con el respeto a la dignidad humana y la igualdad de oportunidades exige la superación del asistencialismo tradicional. Es necesaria una modernización de los sistemas de protección social en los que se tengan en cuenta las complejidades de las situaciones de exclusión social y de las situaciones y necesidades específicas de los diversos grupos vulnerables, para los que los sistemas tradicionales de seguridad social resultan inadecuados, y que sean coherentes con un planteamiento de ciclo vital de las políticas sociales y de empleo, de modo que puedan apoyar la solidaridad entre generaciones y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello es necesario introducir en los sistemas de protección social medidas activas que permitan, no sólo atender a las situaciones de necesidad, sino romper con la permanencia y transmisión de dichas situaciones y permitir la integración social de las personas.

En esa línea, la Recomendación de 3 de octubre de 2008 establece que las políticas de inclusión activa deberían “facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar, y pro-

²⁵ Vid. MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Coordinación: Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO. Asesoramiento técnico: José Manuel García. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid, 2011 [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategias-inclusion-activa.pdf]; MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Estrategias y políticas de inclusión social activa” (“Strategies and policies of Active Social Inclusion”), *Revista Sistema* nº 233-234, Dedicado a “Tendencias en exclusión social y discapacidad”, enero 2014, págs. 29-47; RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Estrategias de inclusión activa en la Unión Europea. La articulación de la garantía de rentas, la inserción laboral y el acceso a los servicios de empleo y bienestar”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Núm. XII, Septiembre 2011, págs. 96-112.

²⁶ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020); MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho social al ingreso mínimo vital”, *Temas Laborales*, núm.158/2021, págs. 45- 117; MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 24 (3er trimestre 2020), pág. 15.

porcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social para aquellos que no puedan hacerlo”.

Son, así, tres los aspectos de la estrategia de inclusión activa: apoyo a la renta adecuada; mercados de trabajo inclusivos; y acceso a unos servicios de calidad. La combinación de estos tres aspectos en las políticas de protección social, para que sean eficaces, deben responder a una concepción global, integrada y coordinada, de forma que ello permita que se aborden realmente las múltiples causas de la pobreza y la exclusión social y tengan impacto conjunto en la integración social y económica de las personas desfavorecidas. Para lograr el objetivo perseguido, es necesario combinar la protección social, mediante una garantía de rentas y acceso a servicios de calidad (en sanidad, educación, empleo y servicios sociales), con acciones, programas o estrategias que promuevan la participación y el protagonismo de las personas en su propio proceso de integración social y laboral. Se debe buscar un equilibrio adecuado entre estos dos ámbitos: recibir la protección social adecuada y la búsqueda activa, con el apoyo de las medidas necesarias, de la propia integración social y laboral²⁷. Este es el común denominador que está hoy presente en las políticas europeas de protección social e integración activas: en ellas la activación laboral sigue siendo el eje determinante, pero siguen existiendo procesos de exclusión o dificultades reales en los colectivos más alejados del mercado de trabajo, lo que ha llevado a reequilibrar el triángulo con las garantías de rentas para los colectivos más excluidos y los grupos con mayor riesgo de exclusión²⁸.

²⁷ Vid. MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Coordinación: Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO. Asesoramiento técnico: José Manuel García. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid, 2011. [<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategias-inclusion-activa.pdf>], págs. 12 y sigs.

²⁸ Vid. MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los*

En el ámbito de la protección social y la inclusión social, las iniciativas que se han considerado pertinentes por la Comisión Europea incluyen: la Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea; la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la renta mínima; la Plataforma europea de ayuda a las personas sin hogar; un informe de la UE sobre el acceso a los servicios esenciales y una iniciativa sobre los cuidados de larga duración; un grupo de expertos de alto nivel para estudiar el futuro del Estado del bienestar; y orientaciones sobre el uso de la evaluación del impacto distributivo ex ante.

3.1. El debate sobre la instauración de una renta mínima europea y su desarrollo en España

Como ya se ha indicado, el debate sobre la instauración de una “renta mínima europea” está planteado en el marco de las instituciones de la Unión Europea desde hace tiempo. Ya en 2014, el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza* (Dictamen de iniciativa) (2014/C 170/04) subrayaba la “acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva marco dirigida a combatir la pobreza facilitando la inclusión en el mercado de trabajo, tal y como han solicitado el Comité de las Regiones y varias organizaciones de lucha contra la pobreza”²⁹. Ponía de relieve que, transcurridos veintidós años

países de la Unión Europea. Coordinación: Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO. Asesoramiento técnico: José Manuel García. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid, 2011 [<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategias-inclusion-activa.pdf>], pág. 13.

²⁹ En ese sentido se habían pronunciado el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social (DO C 166 de 7.6.2011), ATD Cuarto Mundo, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN), la Federación europea de asociaciones nacionales que se ocupan de las personas sin hogar (FEANTSA), la sección europea del movimiento Emaús, etc.

desde la Recomendación 92/441/CEE, no todos los Estados miembros cuentan con estos regímenes de renta mínima, su accesibilidad y funcionamiento adecuado no están garantizados en todas partes y los objetivos acumulados de los Estados miembros para reducir la pobreza y la exclusión social se situaban significativamente por debajo del objetivo de la Estrategia Europa 2020. Partiendo de esa situación, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la falta de reformas estructurales, unida al impacto social y económico negativo de la crisis, los cambios en el mercado de trabajo y en el empleo y el contexto de envejecimiento demográfico y aumento de los flujos migratorios hace que aún sea más necesario “con carácter urgente adoptar un modelo político capaz de reforzar la solidaridad y los valores fundamentales del acervo social europeo”. Considera que, en esa situación, “el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta”, subrayando además “el potencial estabilizador de los regímenes de renta mínima, que pueden mitigar el impacto social de la crisis y provocar un efecto anticíclico, proporcionando recursos adicionales para impulsar la demanda en el mercado interior”.

Especialmente interesante en este Dictamen es la propuesta del CESE sobre la introducción de una *Directiva europea*³⁰. El CESE reconoce ciertos resultados positivos del método abierto de coordinación en el ámbito social, pero también su carácter limitado en los avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social hasta ese momento y por eso apuesta por un instrumento normativo comunitario (“derecho fuerte”) que complete el método abierto de coordinación en materia de

política social y “amplíe los regímenes de renta mínima a todos los Estados miembros, aumente la eficacia de los regímenes existentes tomando en cuenta los distintos contextos nacionales y envíe así un potente mensaje sobre el pilar social europeo”. Propuesta que, ante el grave y persistente problema de la pobreza y exclusión social en Europa, reitera en el *Dictamen sobre “Por una Directiva marco europeo sobre la renta mínima”* [Dictamen de iniciativa] (aprobado en pleno n.º 541, el 20.02.2019), reclamando, dada la falta de resultados significativos de la actuación de los Estados miembros en el marco del MAC social, que se establezca un *marco europeo vinculante* para una renta mínima decente en Europa “que permita generalizar, apoyar y convertir en decentes (adecuados) los sistemas de renta mínima de los Estados miembros”.

También el Parlamento Europeo apoya la iniciativa del CESE y pide a todos los Estados miembros que introduzcan regímenes de renta mínima adecuados, acompañados de medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo de todas las personas capaces de trabajar y de programas de educación y formación [*Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270(INI))*]³¹ e insiste en la importancia de que los regímenes de renta mínima dispongan de una financiación pública adecuada, pidiendo a la Comisión que haga un seguimiento específico de la utilización del 20 % de la dotación total del FSE destinado a combatir la pobreza y la exclusión social y que examine, en el marco del Fondo Social Europeo y del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), las posibilidades de financiación para ayudar a cada Estado miembro a establecer un régi-

³⁰ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 435-436.

³¹ Ya antes el Parlamento Europeo se había pronunciado sobre este tema en la *Resolución, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI))*, DO C70E de 8.3.2012.

men de renta mínima cuando no existan o a mejorar el funcionamiento y la eficacia de los sistemas existentes. El Parlamento Europeo subraya que se debe permitir a las personas participar plenamente en la sociedad y la economía y que este derecho ha de ser reconocido sin ambages y ocupar un lugar destacado en la formulación de políticas de la Unión mediante la creación de sistemas de protección social universales de alta calidad que incluyan regímenes de renta mínima adecuados y eficaces. Insiste en que una renta adecuada a lo largo de todo el ciclo de vida es crucial para ayudar a las personas con unos niveles de ingresos insuficientes a llevar una vida digna y destaca que, en cuanto instrumento de inclusión activa, los regímenes de renta mínima adecuados fomentan la inclusión y la participación en la sociedad. Estima que la renta mínima debe considerarse una medida temporal, como instrumento de transición para reducir y combatir la pobreza, la exclusión social y las desigualdades, y siempre ha de ir acompañada de políticas activas de inserción en el mercado de trabajo.

En su Dictamen de 2019, el CESE insiste en que la renta mínima decente solo puede tener sentido si se inscribe en un enfoque global de inserción y de inclusión activa que combine el acceso a mercados de trabajo inclusivos – con empleos de calidad y formación continua – y el acceso a servicios públicos de calidad, en particular en materia de educación y sanidad; destaca especialmente que el derecho al trabajo debe seguir siendo un derecho fundamental como elemento central de emancipación y de independencia económica.

Considera además el CESE que los sistemas de renta mínima apenas representan un porcentaje reducido del gasto social, pero arrojan un retorno de inversión considerable, mientras que la ausencia de inversión tiene repercusiones muy negativas para las personas y conlleva costes elevados a largo plazo. Forman un conjunto de estímulos eficaces, ya que el dinero gastado revierte inmediatamente en la economía, frecuentemente en los sec-

tores que más acusan la crisis. Como resultado de la interacción entre las rentas mínimas y el salario mínimo, también contribuyen a garantizar salarios decentes y a evitar el aumento del número de trabajadores pobres.

Finalmente, el Consejo de la Unión Europea ha optado por un instrumento débil aprobando la *Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (2023/C 41/01)*. Con la finalidad de garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida, la Recomendación tiene por objeto “luchar contra la pobreza y la exclusión social y perseguir altos niveles de empleo promoviendo una ayuda a la renta adecuada, en particular mediante una renta mínima, y un acceso efectivo de las personas que carecen de recursos suficientes a servicios esenciales y de capacitación y mediante la promoción de la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar, de acuerdo con el enfoque de inclusión activa”. Se enmarca en el Principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, en los objetivos sociales y de empleo establecidos en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Recomendación se basa en las conclusiones de las evaluaciones de la Comisión en las que se examinaron los avances realizados en la aplicación de la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. Las evaluaciones confirmaron la validez del enfoque de inclusión activa, pero destacaron retos específicos relacionados con la falta de adecuación, el aprovechamiento limitado y la reducida cobertura de la renta mínima, los posibles desincentivos derivados de los sistemas fiscales y de prestaciones y un acceso problemático a servicios de calidad que fomenten la inclusión social y la inserción laboral, entre otras cosas. En las evaluaciones también se instó a prestar un apoyo más adecuado a la inclusión social de las personas que no pueden trabajar.

La Recomendación del Consejo de 2023 sobre una renta mínima adecuada (en la línea establecida en el Pilar 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales) se centra en las «personas que carecen de recursos suficientes», es decir, personas que viven en hogares que disponen de recursos económicos y materiales insuficientes, irregulares o inciertos, que son indispensables para su salud y bienestar y para su participación en la vida económica y social. En el caso de las personas que pueden trabajar, unas redes de seguridad social sólidas deben facilitar la (re) inserción laboral a través de medidas de apoyo específicas que combinen medidas activas del mercado laboral, el respaldo a la búsqueda de empleo, la educación y la formación. Estas redes procuran una ayuda a la renta adecuada y unos servicios de capacitación a las personas necesitadas, incluidas las que no pueden trabajar.

Se mantiene, así, la perspectiva de una inclusión activa, según la cual las redes de seguridad social no pueden ser un instrumento pasivo, sino que deben actuar como trampolín para la integración socioeconómica y la movilidad social ascendente, al tiempo que mejoran la inclusión y las perspectivas de empleo. La renta mínima debe incluir incentivos adecuados y condiciones adaptadas y proporcionadas para la (re) inserción laboral por lo que se refiere a las personas que pueden trabajar, incentivos que sean adecuados para conseguir los efectos deseados y contribuyan a unos elevados niveles de empleo y una transición sostenible al mercado laboral y la movilidad ascendente de los ingresos.

Para la Unión Europea, las redes de seguridad social incluyen una serie de prestaciones económicas y en especie que proporcionan la ayuda a la renta y el acceso a servicios esenciales y de capacitación. En ese marco, un componente importante de la ayuda a los ingresos son las prestaciones de ingresos mínimos, definidas como “prestaciones económicas no contributivas y sujetas a condiciones de recursos destinadas a colmar la brecha para alcanzar un determinado nivel global de renta en hogares en los que se hayan agotado otras fuentes de

ingresos o prestaciones o cuando estas no sean adecuadas para garantizar una vida digna”.

En línea con lo establecido por el Parlamento Europeo y por el Consejo Económico y Social Europeo, el Consejo parte de la vinculación de los regímenes de renta mínima con los sistemas de protección y prestaciones sociales (a diferencia de los sistemas de renta universal, que se abonan a todos los miembros de una colectividad, municipio, región o Estado, sin requisitos relativos a sus recursos o su situación laboral) por lo que considera que en algunos Estados miembros, las prestaciones de ingresos mínimos pueden combinarse con otras prestaciones monetarias concedidas al hogar y a sus miembros, como las prestaciones familiares o por hijos, las prestaciones de vivienda, las prestaciones de desempleo, las prestaciones de invalidez, las prestaciones de vejez o las prestaciones laborales, y que también pueden añadirse a las pensiones mínimas y los ingresos procedentes del trabajo. Por ello especifica que esta Recomendación aborda principalmente la renta mínima y se entiende sin perjuicio de la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia.

Los planes nacionales en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia prevén el respaldo a las reformas e inversiones en los Estados miembros afectados para reforzar la eficacia, el diseño y la resiliencia de sus sistemas de protección social, también a través de la mejora de la configuración de la renta mínima y la garantía de una convergencia al alza en su adecuación y cobertura. En dicho marco, la Recomendación ofrece orientaciones claras a los Estados miembros sobre cómo garantizar que sus sistemas de renta mínima sean eficaces para luchar contra la pobreza y promover la inclusión activa en la sociedad y los mercados laborales: mejorar la adecuación del apoyo a los ingresos; mejorar la cobertura y la asunción de la renta mínima; mejorar el acceso a mercados laborales inclusivos; mejorar el acceso a servicios habilitantes y esenciales; promover el apoyo individualizado; aumentar la eficacia de la gobernanza de las redes de seguridad social

a nivel de la UE, nacional, regional y local, así como los mecanismos de seguimiento y presentación de informes; y mejorar las evaluaciones de impacto para políticas justas. En ese sentido, la ayuda a la renta se considera adecuada cuando garantiza una vida digna en todas las etapas de la vida y, para garantizar eso es necesario disponer de una metodología sólida y transparente para fijar anualmente la renta mínima –así como revisarla a intervalos regulares y, cuando proceda, ajustarla– basada en los indicadores pertinentes y que tenga en cuenta las necesidades específicas de los hogares. El CESE insiste en el concepto de «renta mínima decente» (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirándose en el concepto de «trabajo decente» de la OIT.

En la línea marcada por las recomendaciones procedentes del ámbito comunitario (el Pilar Europeo de Derechos Sociales, el Dictamen del CESE y la Resolución del Parlamento Europeo), y por la profunda crisis social que se vio acelerada por la crisis sanitaria del COVID-19, afectando especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad, se estableció en España la renta mínima estatal con el nombre de Ingreso Mínimo Vital (IMV), inicialmente mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, y regulado actualmente por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre. Esta medida se proponía ya en la “Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023” (aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019), que apostaba por poner en marcha un Ingreso Mínimo Vital estatal que asegure a las personas en situación de necesidad un nivel mínimo de renta a lo largo del ciclo vital ante posibles contingencias.

El punto de partida es la existencia en nuestro país de altas tasas de desigualdad y pobreza y el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado, como consecuencia de la ausencia, hasta ese momento, de una política estatal de garantía última de ingresos y por el inadecuado diseño de las políticas públicas. Hasta ese momento han sido las comunidades autónomas las que han ido

configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas, que han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección y el resultado ha sido “una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar” (Exposición de Motivos).

El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la ley³². Se dirige a las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas, que pueden ser pobres en sentido absoluto o relativo (personas con insuficiencia grave de recursos) o personas en situación de exclusión social vinculada al trabajo (por falta de trabajo o por ser “trabajadores pobres”).

El Ingreso Mínimo Vital responde al modelo de las llamadas rentas mínimas de inserción, pero caracterizado por ser una nueva presta-

³² Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), pág. 472. ÁLVAREZ CUESTA, H.: “El ingreso mínimo vital en la encrucijada”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 2, abril-junio de 2021, ADAPT University Press, págs. 243-283; GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital». IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball, 2020, n.º 2, págs. 1-4, <https://raco.cat/index.php/IUS-Labor/article/view/372602>; GARCÍA MURCIA, J.: “El ingreso mínimo vital en España: caracterización general y algunos puntos críticos”, en KRK Edit., 2022, págs. 9-47; MALDONADO MOLINA, J.A.: “Gestión institucional del ingreso mínimo vital”, en GARCÍA MURCIA, J. (Dir.): *El ingreso mínimo vital en el sistema español de protección social*, en KRK Edit., 2022, págs. 373-402.

ción no contributiva integrada en el Sistema de Seguridad Social, lo que “le dota de una garantía jurídica reforzada”³³. Como señala MONEREO PÉREZ, es una medida que “se aleja de las tradicionales técnicas de ayuda asistencialista y viene a reconocer un derecho social condicionado y subsidiario en relación a los demás instrumentos de protección social pública”. Se configura como una nueva prestación de la Seguridad Social no contributiva (inserta en el sistema de la seguridad social) que va acompañada de estrategias de inclusión. Está sujeta a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la familia o unidad de convivencia y se formaliza en un convenio de inserción en virtud del cual el sujeto beneficiario asume obligaciones jurídicas establecidas en un programa de inserción profesional (contrapartidas de activación). Constituye una renta mínima que no tiene una proyección jurídica universal, sino que su ámbito subjetivo es limitado ya que se somete a requisitos de ingresos o de recursos, no solo individuales sino familiares (situación de vulnerabilidad económica) y se exige la residencia legal, aunque este requisito queda flexibilizado por la simple exigencia de empadronamiento de las personas migrantes en situación administrativa irregular.

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, establece que el ingreso mínimo vital se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad, mediante oportunidades reales de inclusión social y laboral y para ello contendrá en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones (art. 3, d). Por eso se garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes

de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada (art. 3, a) y es compatible con el trabajo. Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente (art. 11.4). El modelo legal trata de promover esa compatibilidad, ya que lo que se busca es la inclusión social a través del trabajo, no desincentivarlo. Además, en la misma línea que se establece en la Recomendación del Consejo de 2023, el ingreso mínimo vital es compatible con los salarios sociales; rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas (es más, el importe de las mismas no computa a efectos de ingresos); prestaciones y ayudas públicas finalistas concedidas para cubrir una necesidad específica de cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia (becas, ayudas para el estudio, ayudas por viviendas...); y con otras prestaciones, aunque solo cuando el importe de las mismas no rebasa la cifra garantizada (lo cual no es fácil que suceda puesto que la cifra de referencia es la cuantía de las pensiones no contributivas).

En el Componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para España (13 de abril de 2021) se prevé el refuerzo de las políticas sociales y de las redes de seguridad, especialmente de aquellos aspectos que han demostrado ser esenciales en la crisis derivada de la COVID-19 como los cuidados de larga duración o el despliegue del Ingreso Mínimo Vital. Así, se propone un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital que aborde varios retos: i) Mejorar el sistema de prestaciones económicas no con-

³³ Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), pág. 476.

tributivas de la Administración General del Estado. ii) Fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, entre otras cosas mediante la puesta en marcha del incentivo al empleo para las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. iii) Evitar la “trampa de la pobreza” y fomentar la coordinación y la gobernanza entre los agentes relevantes para la política de inclusión.

3.2. El acceso a unos servicios de calidad: los servicios de cuidados en Europa y en España

Dentro del triángulo de medidas de protección e integración social activa, el eje de los servicios de calidad ha venido siendo en las experiencias nacionales el que durante mucho tiempo ha tenido menos desarrollo. El acceso a los servicios ha sido una pieza en cierto modo subordinada en el esquema de los tres ejes de inclusión activa, sin que se haya valorado en profundidad la interrelación del acceso a servicios de calidad en educación, vivienda, sanidad, cuidados y servicios sociales con la garantía de una renta suficiente y el acceso al mercado de trabajo³⁴.

En el ámbito internacional europeo, en el “Pilar Europeo de Derechos Sociales” (Recomendación UE 2017/761) se incluye el Principio 16, que establece que toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad; y el Principio 18, que reconoce el derecho de toda persona a cuidados de largo duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios.

En el marco de la garantía internacional del derecho a la salud como un derecho fundamen-

tal, la Unión Europea ha venido considerando que la salud es prioritaria y debe garantizarse un alto nivel de protección para ella en la definición y aplicación de todas las políticas y actividades comunitarias. Bajo estas premisas, se adoptaron sucesivos programas de acción comunitaria, en el ámbito de la salud pública, como la Decisión nº 1786/2002/CE de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008)³⁵, o la Decisión nº 1350/2007/CE de 23 de octubre de 2007, por la que se establece el segundo Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud (2008-2013)³⁶. La promoción de la salud a nivel de la Unión Europea es también parte integrante de «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020») (3 de marzo de 2010). Dentro de la prioridad “Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial”, se incluyen una serie de medidas, entre las que destaca la modernización y consolidación de los sistemas de protección social y se considera necesario llevar a cabo un esfuerzo importante para combatir la pobreza y la exclusión social, reducir las desigualdades en materia de salud y asegurarse de que todos puedan beneficiarse del crecimiento. Igualmente importante será la capacidad para alcanzar el objetivo de promover una vida sana y activa de una población envejecida que permita la cohesión social y una productividad mayor.

Asimismo, dentro de ese marco, en septiembre de 2022, la Comisión Europea presentó la Estrategia Europea de Atención para garantizar servicios de atención de calidad, asequibles y accesibles en toda la Unión Europea y mejorar la situación tanto de quienes reciben la atención como de las personas que

³⁵ Decisión nº 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) (DO L 271 de 9.10.2002).

³⁶ Decisión nº 1350/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece el segundo Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud (2008-2013) (DO L 301 de 20.11.2007).

³⁴ Vid. FRAZER, H, MARILER, E., (2009), «Minimum income schemes across EU Member States». Inwork poverty and labour market segmentation. Synthesis report. Brussels: European Commission. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>.

los cuidan, de forma profesional o de manera informal. La Estrategia se acompaña de dos Recomendaciones para los Estados miembros sobre la revisión de los objetivos en materia de educación y cuidados de la primera infancia y sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad. Una pieza esencial dentro de esta Estrategia la constituye la *Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles* (DOUE núm. 476, de 15 de diciembre de 2022).

En la Recomendación se parte de que unos cuidados de larga duración de alta calidad accesibles y asequibles permiten a las personas que los necesitan mantener su autonomía durante el mayor tiempo posible y vivir con dignidad; ayudan a proteger los derechos humanos, a promover el progreso social y la solidaridad entre generaciones y a luchar contra la exclusión social y la discriminación, y además pueden contribuir a la creación de empleo. Por eso se enmarcan dentro de la estrategia de protección e integración social activa. Los servicios de cuidados de larga duración organizados por las autoridades públicas, a escala nacional, regional o local, se consideran principalmente servicios sociales de interés general, ya que desempeñan una función social clara: facilitan la inclusión social y salvaguardan los derechos fundamentales de todas las personas que necesitan cuidados, incluidas las personas mayores.

Mediante esta Recomendación se promueve la aplicación de los artículos 21, 23, 24, 25, 26, 31, 33 y 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que abordan la no discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos del niño, los derechos de las personas mayores, la integración de las personas discapacitadas, las condiciones de trabajo justas y equitativas y los derechos a la vida familiar y vida profesional y a la seguridad social y ayuda social. En el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado por la Comisión el 4 de marzo de 2021, se anunció una iniciativa sobre los cuidados de larga duración con el fin

de establecer un marco de reformas políticas que oriente un desarrollo de los cuidados de larga duración sostenibles y que garantice un mejor acceso a los servicios de calidad para las personas necesitadas, y se alentaba a los Estados miembros a invertir en personal sanitario y de cuidados, y a mejorar sus condiciones de trabajo y acceso a la formación.

Los cuidados a largo plazo permiten a las personas que, como consecuencia de la vejez, la enfermedad y/o la discapacidad, dependen de ayuda para las actividades diarias, mantener su autonomía y vivir con dignidad. Sin embargo, para muchas personas estos servicios todavía no son asequibles, no están disponibles o no son accesibles.

Dentro del ámbito europeo, se ha puesto de manifiesto que en muchos Estados miembros la cobertura de protección social correspondiente a los cuidados de larga duración es limitada y que sus costes representan frecuentemente un obstáculo para acceder a esta clase de cuidados. En muchos casos, las razones económicas figuran entre las más importantes para no utilizar o dejar de utilizar servicios profesionales de atención domiciliaria, ya que los costes de los mismos pueden ser con frecuencia superiores a los ingresos de una persona. En algunos Estados, como nuestro país, solo dispone de ayuda pública un pequeño porcentaje de personas con necesidades de cuidados de larga duración. Incluso, cuando se dispone de ayuda, ésta suele ser insuficiente o va acompañada de un copago que termina situando a muchas personas de edad avanzada que necesitan cuidados de larga duración por debajo del umbral de pobreza tras sufragar de su propio bolsillo los costes de la atención que necesita. Aunque existen diferencias entre los Estados miembros, en Europa se calcula que, como media, casi la mitad de las personas en esta situación carecen de una protección social suficiente que les garantice el acceso a unos servicios de cuidado adecuados.

Por otro lado, también se constata que muchas personas no pueden acceder a los cuidados

de larga duración que necesitan debido a la escasa oferta de estos servicios y a las brechas territoriales, especialmente en las zonas rurales y en proceso de despoblación. En muchos Estados la oferta de cuidados de larga duración consiste principalmente en cuidados no profesionales, facilitados sobre todo por mujeres, y atención residencial. Las opciones son aún más limitadas en el caso de las personas con discapacidad debido a la desigualdad en la accesibilidad de los servicios asistenciales. Si bien se reconoce la diversidad de los regímenes de cuidados de larga duración que existen en los Estados miembros, se considera que unas redes públicas eficaces de prestadores de estos servicios, dotadas de recursos humanos y financieros adecuados, pueden contribuir a mejorar el acceso a los mismos.

Una tercera cuestión puesta también de relieve es la falta de trabajadores de cuidados debido, entre otras cosas, a que las capacidades no son adecuadas, las condiciones de trabajo son duras y los salarios, bajos. Esta realidad supone un fuerte obstáculo al importante valor social que tienen los cuidados de larga duración y a su potencial de creación de empleo.

El proceso del Semestre Europeo, respaldado por el cuadro de indicadores sociales, ha puesto de relieve los retos que plantean los cuidados de larga duración, lo que ha dado lugar a que algunos Estados miembros, en el marco del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social (MAC social), reciban recomendaciones específicas por país en este ámbito, de forma que se garantice el acceso a cuidados de larga duración que sean oportunos, integrales y asequibles, mejorando al mismo tiempo las condiciones laborales en el sector del cuidado y el equilibrio entre la vida laboral y personal de los cuidadores.

La Comisión recomienda que los Estados miembros elaboren planes de acción nacionales que desarrollen o mejoren la atención domiciliaria y los cuidados basados en la comunidad: eliminando las brechas territoriales en la disponibilidad de cuidados de larga duración y el acceso a ellos, en particular en las

zonas rurales y en proceso de despoblación; implantando soluciones digitales y tecnologías innovadoras accesibles en la prestación de servicios asistenciales, también para facilitar la autonomía y la vida independiente, y abordando al propio tiempo los problemas que pueda plantear la digitalización; garantizando que los servicios e instalaciones de cuidados de larga duración sean accesibles para las personas con discapacidad y necesidades específicas; garantizando que los servicios de cuidados de larga duración estén bien coordinados con los servicios de prevención, de envejecimiento saludable y activo y de salud, y que respalden la autonomía y la vida independiente; apoyando un empleo de calidad y unas condiciones de trabajo justas en el sector de los cuidados de larga duración, fomentando la profesionalización de los cuidados y abordando las necesidades en materia de capacidades; y movilizar financiación adecuada y sostenible para los cuidados de larga duración, incluso mediante el uso de fondos de la UE.

En la línea de esas orientaciones parece avanzarse en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* aprobado por el Gobierno el 29 de abril de 2021 (BOE 30 de abril de 2021) para la utilización de los nuevos instrumentos comunitarios de financiación *Next Generation UE*. La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia introdujo en España una protección específica de las situaciones de dependencia y de cuidados de larga duración, que antes se cubría a través de técnicas jurídicas de protección indiferenciada dentro del sistema público de protección social, mediante un modelo público de protección universal no integrado en el Sistema de Seguridad Social³⁷. Sin embargo, el progresivo

³⁷ Vid. MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M.N., MALDONADO MOLINA, J.A., GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.: La protección jurídica de las situaciones de dependencia. Comares, 2007; MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M. N., MALDONADO MOLINA, J. A., GONZÁLEZ DE PATTO, R.M.: Manual de derecho de la dependencia, Tecnos, 2014 (2 ed.).

proceso de envejecimiento de la población, los importantes cambios en las estructuras familiares y la diversidad del compromiso con la garantía de la protección social de la dependencia que ha existido en las distintas Comunidades Autónomas, así como las numerosas trabas burocráticas y largas listas de espera existentes en nuestro país, han ido debilitando la efectividad del Sistema de Atención a la Dependencia, hasta casi “asfixiarlo”. Y el último golpe se ha producido con la pandemia de la COVID-19 que ha demostrado la necesidad urgente de reforzar la economía de los cuidados, desde la atención a las personas dependientes o vulnerables, al cuidado de los mayores, que se han visto expuestos de manera más importante a lo peor del virus, muy especialmente por el desastre de la atención residencial, cuya gestión está intensamente privatizada. Todo ello determina la necesidad de articular “un plan específico que vuelva a situar a las personas en el centro de la economía, asegurando que nadie queda atrás ni al margen de la sociedad”, y valorando adecuadamente las tareas de cuidados y de asistencia social. En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre las llamadas “10 políticas palanca”, la número VIII se refiere a la “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo” y dentro de ella se incluye un “Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión” (Componente 22).

El Plan de Recuperación prevé con dicho Plan de Choque impulsar el desarrollo del cuarto pilar del Estado de Bienestar (junto con la educación, la sanidad y los servicios sociales): de la economía de los cuidados. Se trata de implantar un sistema centrado en la “atención a la persona”, reforzando y modernizando los mecanismos actuales de atención a la dependencia y de servicios sociales, mejorando los equipamientos e infraestructuras residenciales para cuidados de larga duración, incorporando nuevas tecnologías para la mejora de la atención domiciliaria (con el desarrollo de nuevas redes de teleasistencia) o im-

pulsando la accesibilidad universal para todas las personas, entre otras medidas³⁸.

El objetivo es mejorar el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), introduciendo reformas que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las listas de espera, refuerzan la calidad de los servicios profesionales y las condiciones laborales y aumenten la cobertura de las prestaciones. Se impulsarán cambios en el modelo de apoyos y cuidados de larga duración, promoviendo una Estrategia Nacional de Desinstitucionalización y la implantación de un modelo de Atención Centrada en la persona. Y se modernizarán los servicios sociales públicos, dotándolos de un nuevo marco normativo mediante la aprobación de una Ley Marco estatal. Se promoverá la innovación y la capacitación de los profesionales del sector, implantando un nuevo sistema de información de Servicios Sociales³⁹. Entre las inversiones previstas (muy genéricamente) se incluyen en el Plan de apoyos y cuidados de larga duración las destinadas a desinstitucionalización, equipamientos y tecnología. Así se prevé la financiación de nuevos equipamientos públicos en los centros residenciales para que reúnan características adecuadas para el cambio de modelo de cuidados de larga duración que se quiere impulsar. La financiación de centros de día innovadores e integrados en la comunidad que permitan apoyos y cuidados en la proximidad del domicilio, favoreciendo también su desarrollo también en áreas rurales. Se introducirán equipamientos domiciliarios que favorezcan la promoción de la autonomía personal.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a

³⁸ Vid. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* aprobado por el Gobierno el 29 de abril de 2021 (BOE 30 de abril de 2021), pág. 63. Para ver críticamente el desarrollo y situación actual del Sistema de Atención a la Dependencia en España, Ramírez-Navarro JM, Revilla Castro A, Fuentes Jiménez M, Sanz Yagüez D, Caverro Cano G. XXIII Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia. Ed. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. MÁLAGA- ESPAÑA. 2023.

³⁹ Vid. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* aprobado por el Gobierno el 29 de abril de 2021 (BOE 30 de abril de 2021), pág. 152.

la Dependencia acordó, en su sesión celebrada el día 15 de enero de 2021, el *Plan de Choque en materia de dependencia*. Entre sus medidas se recoge el incremento de las cuantías del nivel mínimo de protección, la consideración de la teleasistencia como derecho subjetivo, un calendario de mejoras en las prestaciones económicas y servicios de atención a la dependencia tanto en las cuantías como en las intensidades, la modificación de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, un plan específico para la reducción de la lista de espera y medidas de simplificación de los trámites administrativos y medidas para articular los sistemas de atención a personas dependientes ante un traslado de comunidad autónoma. Entre las primeras medidas llevadas a cabo está la aprobación del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, con el que se pretende favorecer la flexibilidad e incrementar las posibilidades de combinación de prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a los efectos de prestar una atención más personalizada.

Por otro lado, en el Plan de Modernización de los Servicios Sociales se prevén inversiones dirigidas, entre otras cosas, a la implementación de programas integrales de introducción de nuevas tecnologías para la mejora de los sistemas de información y gestión de los servicios sociales y a la formación dirigida al personal técnico del Sistema Público de Servicios Sociales⁴⁰. Existe ya un Anteproyecto de Ley estatal

de Servicios Sociales, que pretende establecer, dentro de nuestro modelo de descentralización territorial, un catálogo común de prestaciones y servicios que garantice la misma cobertura mínima en servicios sociales en todo el Estado español. Ello incidirá en la garantía de igualdad de todas las personas y, en particular, permitirá reducir las barreras de acceso a la protección social y posibilitar la movilidad territorial. El objetivo general es, en la línea que está planteada ya en la Unión Europea, consolidar en nuestro ordenamiento jurídico la modernización y racionalización de los servicios sociales mediante un nuevo modelo de servicios sociales que deje de estar centrado en un enfoque asistencialista y de emergencia y que se configure como una de las piezas fundamentales de un sistema de protección e integración social moderno, en la línea, como se ha dicho, de establecer un verdadero cuarto pilar del Estado del Bienestar en nuestro país⁴¹.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CUESTA, H.: "El ingreso mínimo vital en la encrucijada", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 2, abril-junio de 2021, ADAPT University Press, págs. 243-283
- BAYLOS GRAU, A.: "El futuro de las normas del trabajo que queremos", *OIT Conferencia Nacional Tripartita. El futuro del trabajo que queremos*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid 2017. Volumen II.

⁴⁰ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, nº 6 (1^{er} Trimestre 2023), págs. 12-13.

⁴¹ Vid. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La protección a las personas mayores desde los servicios sociales: reforzando el cuarto pilar del Estado del Bienestar en España", en VV.AA.: *La protección de Seguridad Social a las personas para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, PÉREZ QUESADA, S. y VILA TIerno, F. (Dir.), Albacete, Bomarzo, 2022, pp. 283-319 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, nº 6 (1^{er} Trimestre 2023), págs. 12-13.

- GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital». IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball, 2020, n.º 2, págs. 1-4, <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/372602>.
- GARCÍA MURCIA, J.: «El ingreso mínimo vital en España: caracterización general y algunos puntos críticos», en KRK Edit., 2022, págs. 9-47.
- IMERSO: *Libro Blanco sobre "Envejecimiento Activo"*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011. [http://www.imerso.es/InterPresent1/groups/imerso/documents/binario/8088_8089libroblancoenv.pdf]
- MALDONADO MOLINA, J. A.: «Gestión institucional del ingreso mínimo vital», en GARCÍA MURCIA, J.: (Dir.): *El ingreso mínimo vital en el sistema español de protección social*, en KRK Edit., 2022, págs. 373-402.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Coordinación: Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO. Asesoramiento técnico: José Manuel García. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid, 2011.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «Estrategias y políticas de inclusión social activa» («Strategies and policies of Active Social Inclusion»), *Revista Sistema* n.º 233-234, Dedicado a «Tendencias en exclusión social y discapacidad», enero 2014, págs. 29-47.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Herry George», en *Documentación Laboral*, núm. 83, 2008, págs. 86-87.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, El Viejo Topo, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Bomarzo, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la "sociedad del riesgo"», *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 435-436.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La garantía de los derechos de seguridad social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Laborum, Colección Temas Puntuales, n.º 6, Murcia, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «El derecho social al ingreso mínimo vital», *Temas Laborales*, núm.158/2021, págs. 45-117.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como 'Constitución Social' de la Europa amplia», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, n.º 4 (3er Trimestre 2022), págs. 215-326.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «La garantía del derecho fundamental a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea. (Estudio interdependiente de los artículos 30, 12 y 13, en especial conexión con los artículos 1, 7, 11, 16, 26 y 31, que forman parte principal del grupo normativo regulador)», en SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.): *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, págs. 197-271.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «El valor jurídico de la Carta Social Europea revisada y su significación», *Documentación Laboral*, núm. 125, 2022, págs. 9-31.
- MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M. N., MALDONADO MOLINA, J. A., GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.: *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*. Comares, 2007.
- MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M. N., MALDONADO MOLINA, J. A., GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.: *Manual de derecho de la dependencia*, Tecnos, 2014 (2 ed.).
- MONEREO PÉREZ, J. L. y Ortega Lozano, P. G.: «Derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Art. 30 de la Carta Social Europea», en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coord.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Editorial Comares, Granada, 2017, págs. 295-958.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 24 (3er trimestre 2020).
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, n.º 6 (1er Trimestre 2023), págs. 12-13.
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo vital*, 2ª edición, Laborum ediciones, Murcia, 2023.
- OIT. *Informe de la Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, Trabajar para un futuro más prometedo*, 2019.
- PAUGAN, S.: *Las formas elementales de la pobreza*, Alianza Editorial, Madrid 2006.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Economía del envejecimiento”, en *Libro Blanco del IMSERSO sobre “Envejecimiento Activo”*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011.
- RAMÍREZ-NAVARRO, J. M., REVILLA CASTRO, A., FUENTES JIMÉNEZ, M., SANZ YAGÜEZ, D., CAVERO CANO, G. *XXIII Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia*. Ed. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. Málaga-España. 2023.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Estrategias de inclusión activa en la Unión Europea. La articulación de la garantía de rentas, la inserción laboral y el acceso a los servicios de empleo y bienestar”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Núm. XII, Septiembre 2011, págs. 96-112.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “La protección a las personas mayores desde los servicios sociales: reforzando el cuarto pilar del Estado del Bienestar en España”, en VV.AA.: *La protección de Seguridad Social a las personas para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, PÉLAN QUESADA, S. y VILA TIERNO, F. (Dirs.), Albacete, Bomarzo, 2022, pp. 283-319 y ss. ZAIDI, ASGHAR: “Rasgos y características del envejecimiento de la población a través de la perspectiva europea”, en AA.VV: *El envejecimiento de la población*. (Colección Documentos). Madrid: CES, 2008.
- ZAIDI, ASGHAR: “Características y retos del envejecimiento de la población: La perspectiva europea”, European Centre, *Policy Brief* marzo 2008. <https://www.euro.centre.org/downloads/detail/686>