



confederación sindical de comisiones obreras
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid. Tel.: 917028000

| www.ccoo.es

Segunda comparecencia de la Confederación Sindical de CC OO, en relación con la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social

Informe presentado en la Comparecencia del Secretario de Políticas
Públicas y Protección Social de CC OO ante la Comisión parlamentaria de
Empleo y Seguridad Social

28 de noviembre de 2017

Afiliada a la Confederación Europea de Sindicatos [CES] y a la Confederación Sindical internacional [CSI]



Contenido

Introducción.....	3
1. Caracterización de la situación actual.....	4
2. Marco europeo. El Pilar europeo de derechos sociales: las garantías de ingresos mínimos y la protección por desempleo.	7
3. Valoración económica actualizada de la ILP.....	9
3.1 Evolución de los beneficiarios y coste de la PIM a lo largo del ciclo económico.....	10
4. Sobre algunas cuestiones planteadas en las comparecencias celebradas con anterioridad a esta.....	14
4.1 La prestación de ingresos mínimos como prestación de Seguridad Social.	15
4.1.1 La Seguridad Social en la Constitución. El encaje constitucional de la PIM como prestación de Seguridad Social.....	16
4.1.2 Las objeciones señaladas a través de la Administración de Seguridad Social. Comparecencia de fecha 24 de octubre de 2017.....	20
4.1.3 Respecto a las objeciones planteadas en relación pronunciamientos del TC, a una sentencia del Tribunal de Justicia o a ciertos informes del CES.....	21
5. Algunos comentarios sobre las enmiendas presentadas.....	26
6. Para finalizar.....	27



Introducción.

Comparecimos por primera vez ante esta Comisión, con el mismo objeto de hoy, el pasado 19 de enero de 2017, a través de los respectivos secretarios generales de CCOO y UGT, para presentar, como entidades promotoras de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante ILP) para el establecimiento de una Prestación de Ingresos Mínimos (en adelante podrá aparecer también como PIM) en el ámbito de protección de la Seguridad Social, que había sido suscrita por 710.000 ciudadanos y ciudadanas, posibilitando con ello que esta iniciativa sea objeto de debate parlamentario.

Desde entonces, hemos visto, con preocupación, cómo el debate parlamentario se ha ido dilatando de forma, en nuestra opinión, poco justificable, hasta el punto de tener que mostrar públicamente nuestra inquietud por este hecho y trasladar a los diferentes grupos parlamentarios, nuestra demanda de una más rápida tramitación del proyecto legislativo.

Finalmente, en septiembre, se produce el debate de enmiendas a la totalidad, abordando la presentada por el Grupo Parlamentario Popular que, sinceramente, resultaba de difícil comprensión, tanto desde el marco de la técnica parlamentaria, observada desde fuera de esta Cámara, como desde el punto de vista de su contenido.

Afortunadamente, la mayoría de la Cámara, que permitió la admisión a trámite de esta ILP en su momento, hace ya más de un año, ha vuelto a sostenerla rechazando las enmiendas a la totalidad y nos permite estar hoy aquí, con este debate aún abierto.

Es una situación ciertamente peculiar, desarrollar un nuevo periodo de comparecencias, añadido al que ya se produjo, de forma más convencional, antes de la apertura de plazo para presentar enmiendas al proyecto normativo. En este caso, con las enmiendas parciales presentadas y conocidas por todos los grupos, se vuelven a solicitar comparecencias, lo que retrasa un poco más la tramitación de un proyecto normativo que tiene como objetivo, completar el mapa de cobertura de la protección por desempleo en nuestro país, actuando, de forma muy intensa para disminuir el aún elevado riesgo de pobreza en nuestro país.

Agradecemos que en este nuevo periodo de comparecencias, se nos vuelva a dar la oportunidad de acudir a esta sede y expresar la valoración de las organizaciones sindicales más representativas en España, como organizaciones promotoras de esta ILP.

Intentaremos, partiendo de lo ya expresado en esta sede el pasado 19 de enero, que se mantiene en vigor, incorporar elementos adicionales y analizar la situación actual del marco en el que se integra este proyecto normativo y las oportunidades que abre su tramitación, una vez conocidas las posiciones de los distintos grupos parlamentarios, a través de las enmiendas presentadas.

1. Caracterización de la situación actual.

La economía española se recupera desde 2014, tras una doble recesión que comenzó en 2008 y que se llevó por delante el 7,8% del Producto Interior Bruto (PIB) real. El crecimiento económico se sitúa desde 2015 por encima del 3%, y en 2017 se recuperará el PIB perdido, que, incluso se situará un 2,9% por encima de su nivel real previo a la crisis.

Sin embargo, esta recuperación no está llegando a un número importante de personas, debido a la política económica empleada para recomponer y hacer crecer la economía, que se ha traducido en un reparto del PIB muy distinto al que había antes de la crisis. Así, en 2017 habrá casi 1.900.000 puestos de trabajo (equivalente a tiempo completo) menos que 2007, y mientras los beneficios empresariales y las rentas de actividades económicas superarán en un 4,7% real su nivel de pre-crisis, la remuneración de asalariados solo lo hará en un 0,3% y su participación en la renta será 1,1 puntos inferior a la de 2007.

Tras cuatro años de recuperación, ésta es menos intensa que las dos anteriores

	PIB real		Empleo ¹		Tasa de paro ²
	Variación acumulada	Variación anual acumulativa	Variación acumulada	Variación anual acumulativa	Variación acumulada
	%	%	%	%	puntos %
1985-1989	20,1	4,7	14,9	3,5	-11,8
1994-1998	14,1	3,3	11,3	2,7	-10,8
2013-2017	11,5	2,8	9,6	2,3	-7,0

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la CN y la EPA del INE.

El abultado desempleo, la lentitud con la que se está reduciendo y su transformación en paro estructural, es la primera prueba de que la recuperación no llega a todos. El desempleo se ha reducido en 2,2 millones de personas entre el tercer trimestre de 2013 y el tercer trimestre de 2017, aunque una parte de esta rebaja se explica por el abandono del mercado de trabajo de 400.000 activos. Por tanto, la disminución del paro debida al aumento del empleo ha sido menor, de 1.800.000 personas. La tasa de desempleo española aún es muy alta (16,4%), está 7,8 puntos por encima de la Eurozona, es la segunda más elevada después de Grecia y afecta 3.732.000 parados. La razón de esta mala situación, a pesar de los casi cuatro años de crecimiento, es que la recuperación está siendo menos intensa que en otras salidas de crisis, por la prioridad que la política económica –y, en

¹ Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

² Descontando las variaciones de la población activa distintas a las provocadas por cambios en el empleo, y utilizando la serie homogénea de paro del INE tras la nueva definición de paro introducida en 2002

particular, presupuestaria- está dando al desendeudamiento a costa de la inversión, la creación de empleo, la participación de los trabajadores en la mejora de las empresas y la recuperación del tejido productivo de calidad.

El consumo estará aún en 2017 un 0,3% real por debajo de su nivel en 2007 y la inversión será un 25% inferior, y no solo por el final del boom inmobiliario sino también por una baja inversión productiva pública y privada. El crecimiento medio anual de los cuatro últimos años está casi dos puntos por debajo del experimentado en la recuperación del empleo de mediados de los ochenta y es medio punto inferior al de la salida de la crisis a mediados de los noventa. El crecimiento no es solo menos intenso que antes sino, también, está más basado en la demanda exterior, lo que produce un crecimiento menos repartido, porque el sector exterior está muy concentrado en pocas compañías (menos del 4% de las empresas exportadoras explican el 90% del valor de lo que se exporta), que son intensivas en capital (es decir que crean poco empleo) y pagan pocos impuestos: tienen un tipo efectivo del 7% frente al 13,8% de las PYMES.

El desempleo de larga duración (más de un año buscando trabajo) y de muy larga duración (más de dos), han crecido mucho a lo largo de la crisis y aunque a partir de 2015 empiezan a disminuir, su nivel sigue siendo muy alto. El paro de larga duración afecta a la mitad de los parados, 27 puntos más que antes de la crisis, y el de muy larga duración al 36,4%, 24 puntos más que en 2007. Estas abultadas cifras se han juntado con la rebaja de la protección por desempleo llevada a cabo en 2012, y el recorte de las políticas activas de empleo, para las que en 2017 se presupuestó un gasto 3.000 millones por debajo del ejecutado en 2010.

Todo esto ha contribuido a que la **protección por desempleo** solo alcance en la actualidad al 55% de los parados registrados, a que caiga la cuantía media de la protección y a que se incremente el riesgo de que el desempleo se transforme en estructural, si es que no lo ha hecho ya para una gran parte de los parados de larga duración. Asimismo, esto está detrás del fuerte incremento de los indicadores de pobreza durante la crisis que, afortunadamente, comienzan a flexionar a la baja con la recuperación de la actividad económica. La pobreza, aproximada por el porcentaje de población que vive en un hogar con carencia material severa, se duplicó entre 2007 y 2014 hasta alcanzar el 7,1% de la población.

Una parte de este aumento está relacionado con la subida del paro y el recorte de su protección y de las políticas públicas de ayuda a la búsqueda de trabajo y la mejora de la empleabilidad. Pero otra tiene que ver con las insuficiencias de nuestra red de protección que, a diferencia de otros países europeos, protege mal a las personas que no alcanzan a acumular suficientes cotizaciones laborales para acceder a la prestación por desempleo o al cobro de una pensión. Por ello es necesario ampliar la cobertura e intensidad en materia de protección por desempleo, permitiendo a las comunidades autónomas liberar recursos que hoy están sufragando, muy parcialmente, la infra-protección por desempleo que padecemos, para que puedan dedicarlos en mayor medida a las personas en situación de pobreza severa o exclusión social.

La **pretensión de esta ILP** es construir, dentro del segmento asistencial de protección por desempleo, una nueva Prestación de Ingresos Mínimos, que extienda la cobertura de protección a los demandantes de empleo que se encuentran en situación de necesidad económica, eliminando los actuales vacíos de cobertura, y contribuya a aproximar los niveles de protección en todo el territorio. Esta prestación, de concretarse, está llamada a sustituir a otras que pretenden cubrir, muy parcialmente, esa función a través de subsidios por desempleo (con la excepción del destinado a mayores de 55 años que tienen otra función adicional), o programas temporales de actuación.

Hay que tener en cuenta, en este marco, que pese a la mejora operada por la menor tasa de paro, en 2016 la pobreza aún afectó a 2.659.000 personas y el porcentaje de la población pobre seguía estando 3,6 puntos por encima de su nivel de pre-crisis, suponiendo uno de los incrementos más altos de la UE, junto al de Italia e Irlanda.

Las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, que hemos promovido esta iniciativa perseguimos con ella traer al Parlamento, con el aval ciudadano, una propuesta concreta que venga a ayudar a completar una parte significativa de las lagunas que actualmente presenta nuestro sistema de protección social.

Es una propuesta que siempre ha estado abierta al diálogo y al acuerdo para su mejora y definición. Que presenta aspectos intencionadamente abiertos para su concreción en sede parlamentaria y hace un llamamiento explícito a la necesidad de abordar otras medidas que, junto a ésta, puedan venir a suponer la reordenación integral del sistema de protección por desempleo que se precisa hoy.

El Gobierno ha asumido el compromiso, en reiteradas ocasiones, de abordar en el seno del Dialogo Social una reordenación del sistema de protección por desempleo que, a nuestro entender, debe ampliar su intensidad y mejorar su cobertura. La última ocasión en que ha reiterado ese compromiso ha sido hace pocas semanas, en septiembre de este mismo año. Sin embargo, hasta la fecha, no ha tomado iniciativa alguna para concretarlo.

La necesidad de tener una Prestación de Ingresos Mínimos (PIM) se justifica, también, por el **incremento de la eficacia redistributiva de las transferencias sociales en España**, siendo un instrumento eficaz para:

- Luchar contra la pobreza y, en particular, la pobreza infantil, que alcanzaron cotas excepcionalmente altas durante la recesión y que, aunque se han recortado con la recuperación, aún están por encima de los niveles de antes de la crisis.
- Rebajar la desigualdad en el reparto de la renta que, asimismo, ha crecido de manera apreciable durante la recesión y que ha flexionado a la baja muy ligeramente con la mejora de la actividad económica. La razón de esta escasa rebaja se debe a que el recorte del paro no es suficiente para producir una caída significativa de la desigualdad, siendo necesario, además, disminuir la precariedad en el empleo y las condiciones de trabajo, objetivo al que puede contribuir la PIM. Para este fin es, asimismo, necesario eliminar las disposiciones que permiten hacer

un uso excesivo de la contratación temporal y aquellas otras que han erosionado el poder de negociación de las personas trabajadoras y que están impidiendo que los salarios se recuperen y participen de la mejora de productividad.

- Reducir la desigualdad entre géneros, pues la PIM beneficia sobre todo a las mujeres. El 62% de las personas beneficiarias de la PIM serán mujeres.
- Mejorar la calidad del empleo. La PIM desincentiva los contratos con poca jornada y de muy corta duración que son fuente de precariedad, lo que obligará a las empresas a concentrar estas tareas en contratos de mayor duración y con jornadas más largas. La PIM es un desincentivo al empleo precario pero no a la búsqueda o aceptación de una oferta de empleo. Un trabajo remunerado solo con el SMI reporta unos ingresos netos³ de 773,22 euros mensuales en 12 pagas en 2017. Estos se sitúan un 80% por encima de la cuantía de la PIM, 430,27 euros al mes.
- Se amplía la función estabilizadora del gasto público frente a las caídas de la demanda agregada. La PIM recorta la caída del consumo moderando la destrucción de empleo y suavizando las crisis.

2. Marco europeo. El Pilar europeo de derechos sociales: las garantías de ingresos mínimos y la protección por desempleo.

El 17 de noviembre se reunió la Cumbre Social de la Unión Europea en Gotemburgo para proclamar solemnemente el **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, un proyecto compartido por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

En la reunión estuvo presente el Presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, dando su beneplácito al mencionado Pilar.

El punto 14 de los 20 incluidos en el Pilar dice textualmente: ***“Renta mínima 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, así como el acceso a bienes y servicios de facilitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.”***

No se trata, por tanto, de debatir si debe establecerse o no una renta mínima en cada uno de los Estados miembros de la UE sino cómo y cuándo hacerlo.

³ .- Descontado un 6,35% del salario en concepto de cotización a cargo del trabajador por contingencias comunes, desempleo y formación.

En los documentos utilizados para la elaboración y para la difusión del Pilar se recogen varias bases en las que se sustenta el derecho y algunos cambios relevantes respecto a las referencias anteriores.

La propia UE parte del **acervo comunitario previo**. El artículo 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (TFUE) “*reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*”. El documento de trabajo utilizado por el staff de la Comisión Europea⁴ señala, a su vez, los poderes y los límites que se derivan del TFUE. Según el artículo 153.2, la UE está facultada para adoptar medidas de apoyo y complementar las actividades de los Estados miembros en el ámbito de la integración de las personas excluidas del mercado laboral. Pero hay que tener en cuenta que el apartado 4 establece que las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 153 TFUE no afectarán al derecho de los Estados miembros a definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social y no deberán afectar significativamente al equilibrio financiero de los mismos. De conformidad con el artículo 156 del TFUE, la Comisión tiene la tarea de alentar la cooperación entre los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus acciones en todos los ámbitos de la política social contemplados en el título X del TFUE. Se marca el camino sobre la base de apoyo, coordinación y cooperación.

Las medidas ya existentes recogidas en el documento de trabajo son la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (comúnmente conocida como la Recomendación de la renta mínima) –que llama a los Estados miembros a que reconozcan, 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, recordando en sus consideraciones la resolución del Parlamento Europeo de 1988⁵ en la que ya se pedía *la instauración, en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad*– y la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral –recomendando a los Estados miembros que *conciban 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*–. Esta Recomendación ha sido reiterada de nuevo en la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.

Los Estados miembros son responsables de aplicar las directrices y recomendaciones sobre protección social acordadas a nivel de la Unión. Para hacer efectivo el Principio, se invita a

⁴ Commission staff working document, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions establishing a European Pillar of Social Rights SWD(2017) 201 final.

⁵ Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° C 262/195 de 10/10/1988.

los Estados Miembros a actualizar y ampliar su práctica en relación con el diseño y el pago de las prestaciones de rentas mínimas.

A nivel de la Unión, los interlocutores sociales deben ser consultados de conformidad con el artículo 154 del TFUE sobre posibles iniciativas basadas en el artículo 153 del TFUE y pueden firmar acuerdos que pueden aplicarse a nivel de la Unión a petición de los mismos de conformidad con el artículo 155 del TFUE. Los interlocutores sociales también pueden recopilar e intercambiar buenas prácticas en toda la Unión. A nivel nacional, los interlocutores sociales pueden apoyar la implementación de este Principio a través de su participación en el diseño y la implementación de políticas relevantes.

En las **Recomendaciones específicas** por país en el proceso del Semestre Europeo de coordinación de la política económica, a las que contribuye el Comité de Protección Social, se alienta la creación eficiente de sistemas de rentas mínimas a nivel nacional. El Método Abierto de Coordinación en el Comité de Protección Social asegura la coordinación de políticas y supervisa el progreso de los Estados Miembros.

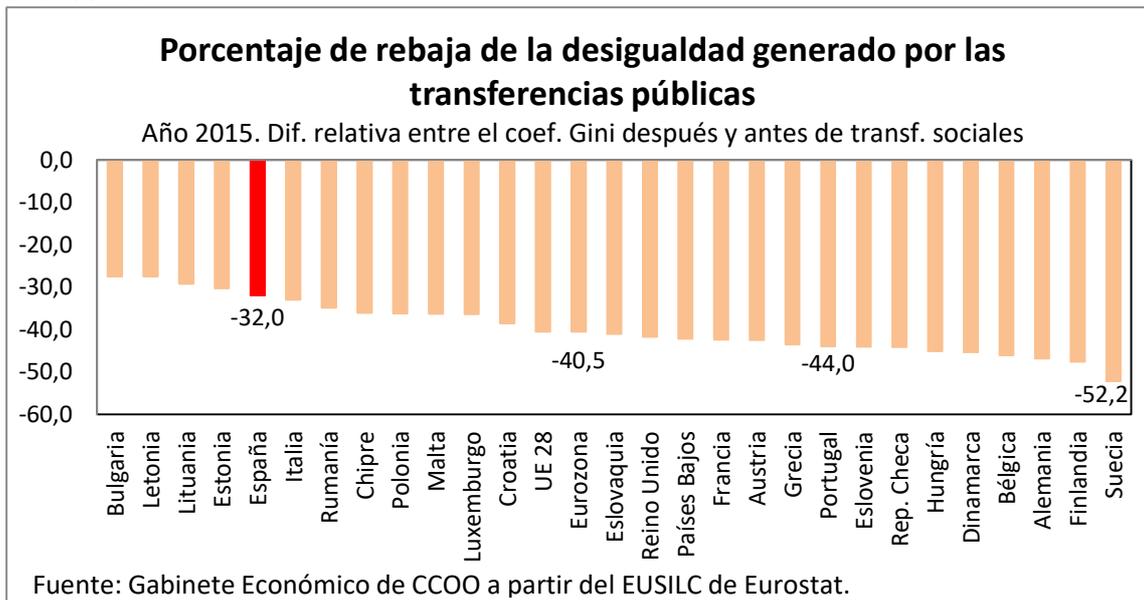
3. Valoración económica actualizada de la ILP.⁶

El Presidente de la AIREF ha presentado aquí algunas estimaciones, basadas en la Encuesta de Condiciones de Vida, habiendo sido ya publicada la ECV-2016. Es la fuente más fiable y la que hemos utilizado, desde el inicio de este proceso, como fuente principal de información para conocer los impactos de adoptar una iniciativa como la de esta ILP.

Hemos querido estimar los impactos de haberse aprobado esta ILP antes del inicio de la última crisis. De haber existido la PIM antes de 2008 los niveles de pobreza y desigualdad no habrían aumentado tanto. España ha sido el país de la UE donde más ha crecido la brecha entre ricos y pobres durante la crisis.

⁶ Elaborada por el Gabinete Económico Confederal de CCOO, a partir de explotaciones y datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, y proyecciones para 2016 y 2017

Gráfico #1



La PIM servirá para resolver la menor capacidad redistributiva del sistema español de transferencias sociales en comparación a los países de su entorno. Ésta ha sido señalada por los organismos internacionales, como una de sus principales carencias. Como se observa en el gráfico, las transferencias sociales sólo consiguen recortar en España un 32% la desigualdad generada por el mercado (antes de transferencias), mientras que en la Eurozona y en la UE-28 la reducción es del 40%. Suecia es el país que consigue una mayor rebaja (-52,2%), pero incluso Portugal (-43,5%) y Grecia (-42%) tienen transferencias más redistributivas que las españolas. El motivo es que las principales transferencias públicas españolas (pensiones y desempleo) son más exigentes en el acceso que en otros países. La PIM vendría a resolver esto, contribuyendo a mejorar la eficacia de nuestro sistema de redistribución de la renta y la riqueza, que ahora llegaría a los más necesitados.

3.1 Evolución de los beneficiarios y coste de la PIM a lo largo del ciclo económico.

La estimación del número de beneficiarios de la PIM se hace bajo los siguientes supuestos y empleando la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), nueva metodología, del INE.

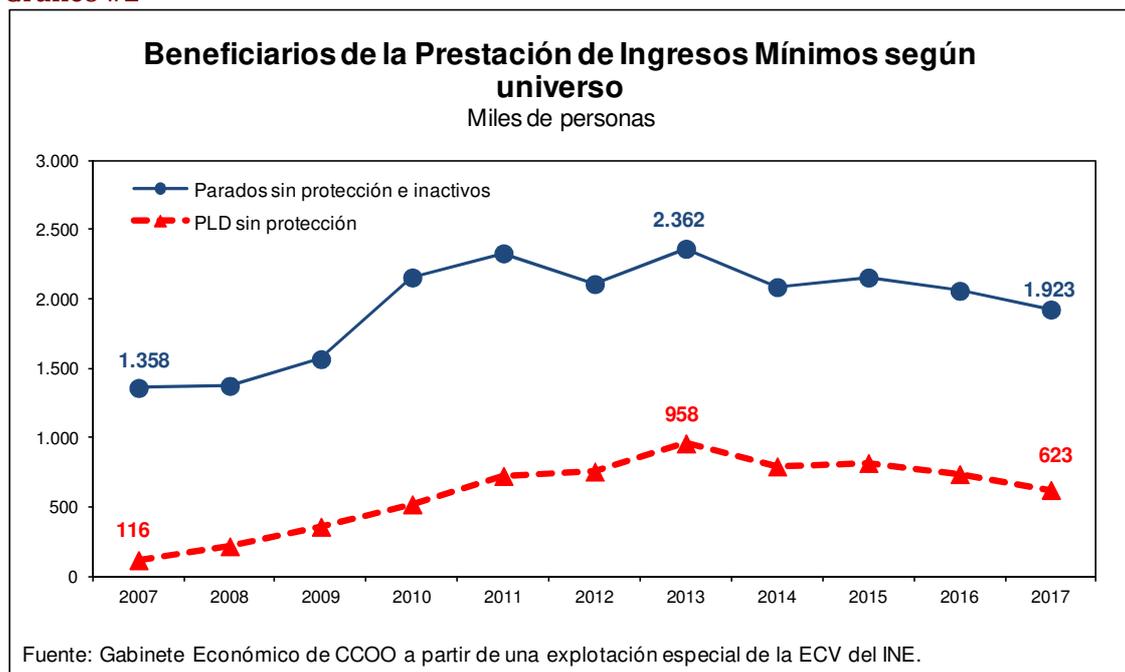
A efectos de esta estimación, se consideran beneficiarias de la PIM las personas de entre 18 y 64 años, paradas sin protección por desempleo o inactivas sin prestación por exclusión social o pensión de jubilación, cuya renta anual personal y per cápita del hogar donde viven son inferiores, en ambos casos, al 75% del SMI de cada año, sin pagas extras (ver tabla1).

La PIM equivale al 80% del IPREM de cada año, ver tabla #1.

Tabla #17

	75% SMI anual (euros)	80% IPREM anual (euros)	Tipo medio IVA (porcentaje)
2007	5.135,4	4.792,32	11,3
2008	5.400,0	4.962,24	11,2
2009	5.616,0	5.061,50	11,1
2010	5.699,7	5.112,10	12,1
2011	5.772,6	5.112,10	12,7
2012	5.772,6	5.112,10	13,4
2013	5.807,7	5.112,10	15,5
2014	5.807,7	5.112,10	15,4
2015	5.837,4	5.112,10	15,5
2016	5.896,8	5.112,10	15,3
2017	6.369,3	5.163,26	15,3

Gráfico #2



⁷ Datos extraídos de la ECV hasta 2015 y proyectados como estimación, hasta 2017

Bajo estos supuestos, en el gráfico #2 se muestra la evolución teórica que hubieran tenido los beneficiarios de la PIM para el período 2007 a 2017. Se presenta la serie de parados de larga duración sin protección por desempleo, que cumple los requisitos de acceso a la PIM, y la de parados e inactivos que cumplen los requisitos, excepto el haber estado 12 meses inscrito como demandante de empleo. El primer grupo representaría a los potenciales beneficiarios de la prestación que pueden cobrarla desde el momento de su entrada en vigor. La cifra de beneficiarios parados de larga duración aumenta desde el mínimo de 116.000 beneficiarios en 2007, hasta el máximo de 958.000 en 2013, a partir de ese año desciende hasta 623.000 beneficiarios en 2017. La serie de potenciales beneficiarios totales (parados e inactivos) evoluciona desde 1.358.000 beneficiarios en 2007, hasta el máximo de 2.362.000 en 2013 y luego desciende a 1.923.000 beneficiarios en 2017. El impulso en el número de potenciales beneficiarios que supone el incremento del SMI de 2017 (8%) es compensado por la caída del desempleo.

Gráfico #3

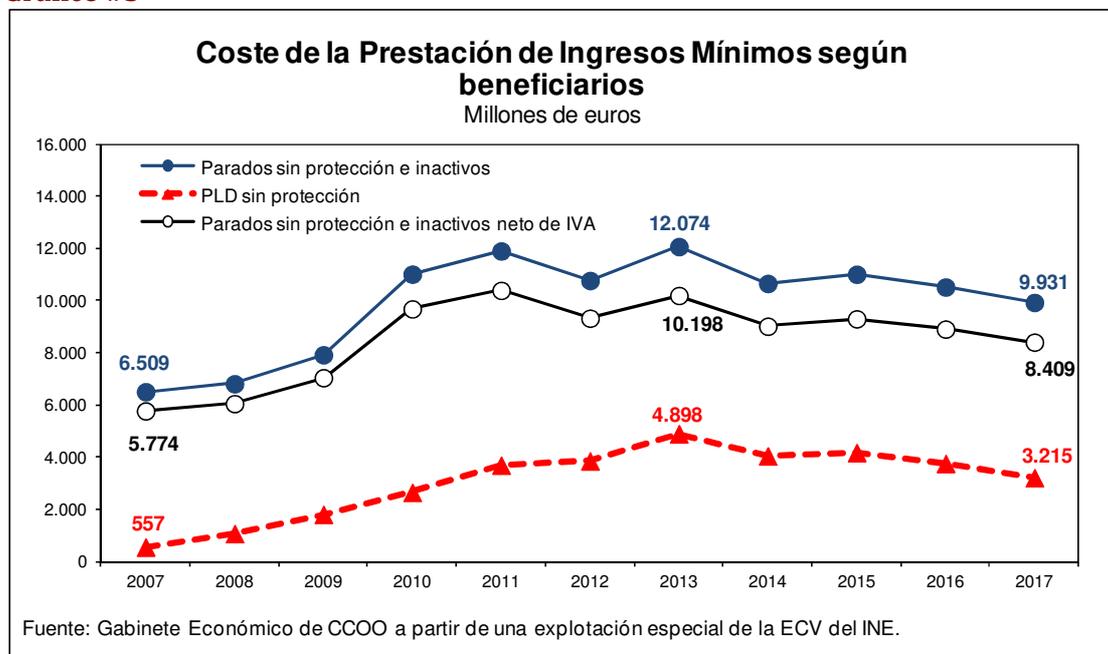
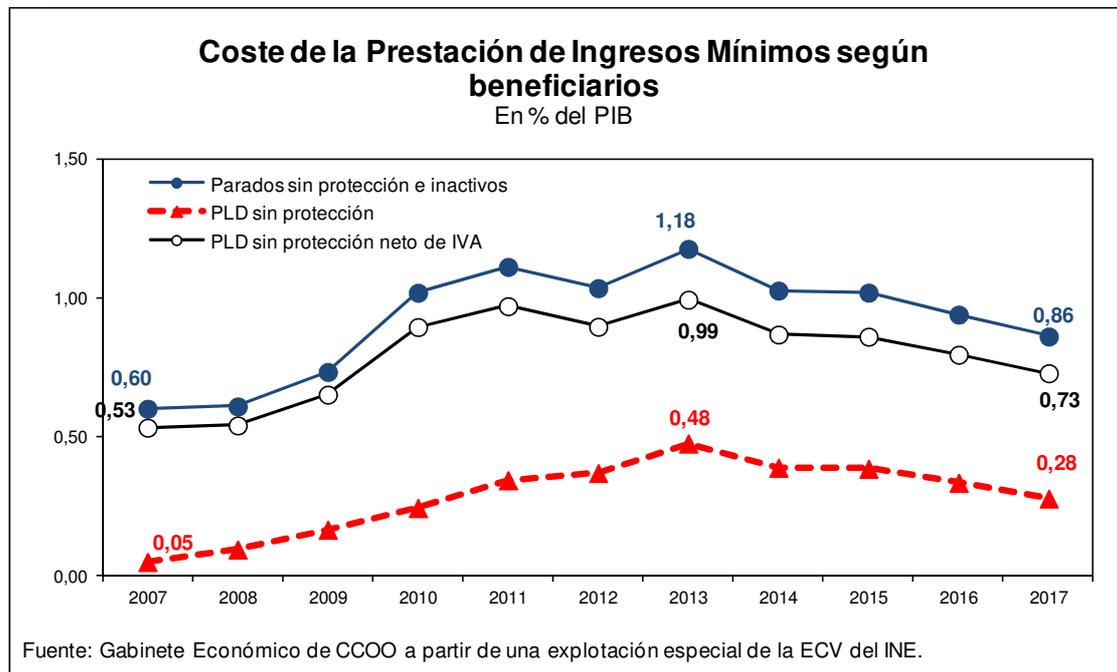


Gráfico #4



El gráfico #3 recoge la evolución del coste de la PIM de haber existido desde 2007. Este primer año su coste inicial hubiera ascendido a 557 millones en el momento de su promulgación, con un coste final potencial trascurrido 12 meses de hasta 6.509 millones. A partir de aquí, el coste de la PIM habría alcanzado un máximo en 2013 (12.074 millones) para descender después siguiendo la evolución del desempleo. Si la PIM se hubiera aprobado y puesto en práctica en 2017, su coste inicial hubiera sido de 3.215 millones y su coste final potencial de 9.931 millones. A éste se le pueden descontar los ingresos por IVA que la Hacienda Pública recibiría por la transformación de la PIM en consumo, ver tabla 1⁸, quedándose el coste final neto en 8.409 millones de euros.

En conclusión, el coste de la PIM oscilaría a lo largo del ciclo entre 6.509 y 12.074 millones de euros o, 5.774 y 10.198, si se expresa neta de la recaudación por IVA. En el gráfico #4, se recogen los mismos resultados que en el gráfico #3, pero expresados en porcentaje del PIB. El coste potencial de la PIM oscila entre el 0,60% y el 1,18% del PIB en el período de análisis, o el 0,53% y el 0,99% si se expresa en términos netos.

⁸ .- Se ha considerado una propensión al consumo del 100% dado el bajo nivel de renta de los hogares beneficiarios, y se ha tomado el tipo medio del gasto final sujeto a IVA proporcionado por la AEAT.

4. Sobre algunas cuestiones planteadas en las comparencias celebradas con anterioridad a esta.

En primer lugar, hemos de decir, que los promotores de esta iniciativa, no hemos traído una propuesta de renta básica. Es un debate sin duda de interés, que viene dándose de forma creciente en los últimos años y que, sin duda, seguirá abordándose en el futuro, pero la ILP no tiene esa configuración, salvo que ustedes, los grupos parlamentarios decidan darle otra orientación.

Se ha querido insistir en lo bien intencionada de esta propuesta, al tiempo que se alertaba sobre su coste y su posible utilización estratégica por parte de personas que intentaran acceder a ella de forma inadecuada. Como ejemplo, expresado de forma sensible, sin duda, está el de la pareja en la que la mujer trabaja, y el hombre inactivo accede a una prestación, simplemente inscribiéndose como demandante de empleo.

Ante este tipo de ejemplos, debemos recalcar una vez más, que **el objetivo de la Prestación de Ingresos Mínimos**, es proteger adecuadamente a quienes queriendo y pudiendo trabajar carecen de empleo y sufren una situación de necesidad económica. La propuesta prevé requisitos e instrumentos que ayudan a prevenir un acceso inadecuado (desempleo de larga duración, disponibilidad para trabajar, la obligación de participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, acciones de promoción, formación o reconversión profesionales,...). La propuesta es compatible, además, con un desarrollo reglamentario, de otras medidas de control y sanción, en su caso, que impidan que nadie la perciba indebidamente, pero sin servir de argumento para que ninguna persona que la necesite, pueda acceder a ella.

Se señalan problemas en la movilidad de las personas entre comunidades autónomas. Hay que decir que no creemos que exista problema en una prestación de estas características, dentro de las competencias y régimen económico del Estado, sin perjuicio de su ejecución por las comunidades autónomas, como ya ocurre hoy con las pensiones no contributivas.

Por otra parte, se recomienda que esta prestación pueda ser compatible con el salario, si bien, en ese caso, curiosamente, la preocupación por su uso abusivo, no lleva a señalar los riesgos derivados de la utilización estratégica de la prestación a la hora de definir relaciones de trabajo fraudulentas, por ejemplo ofertando contratos a tiempo parcial, que encubren jornadas superiores a las pactadas, que no se declaran, y se financian con una prestación pública.

En cualquier caso, la ILP contiene una previsión limitada de compatibilidad con un nuevo empleo por un plazo de 3 meses, alguna enmienda lo eleva a 6.

Se ha hablado, incluso, del desincentivo que puede suponer la PIM, a aceptar un empleo, con un salario igual a la prestación económica, más un euro, por cuarenta horas semanales". En fin, recordemos, que incluso con un salario mínimo interprofesional tan bajo como el español, no es posible trabajar 40 horas semanales por menos de 773,22 € mes, en 12 pagas

de 2017, es decir, un 80% superior a la cuantía de la Prestación de Ingresos Mínimos, que se propugna en esta ILP (430,27 € al mes)

Es de interés reseñar como algún interviniente ha destacado, junto a la lógica estimación de costes, que intentamos precisar más adelante, el fuerte potencial redistributivo que tiene una medida de esta naturaleza.

4.1 La prestación de ingresos mínimos como prestación de Seguridad Social.

Alguna persona compareciente en esta Comisión, y alguno de los grupos parlamentarios de forma recurrente en sus preguntas a distintos comparecientes, han afirmado que nuestro sistema de Seguridad Social no puede atender las situaciones de necesidad que pretende proteger la ILP porque nuestro modelo constitucional lo tendría vetado, en tanto que se trata de una prestación asistencial cuya oportunidad, configuración y alcance corresponde a las Comunidades Autónomas. Por tanto, esta Cámara no podría hacer avanzar la estructura protectora que conocemos como Seguridad Social hacia la cobertura propuesta en la ILP.

Por supuesto, los promotores no compartimos esta valoración y no hemos encontrado en la citada comparecencia argumentos que nos aparten de esta convicción.

La objeción planteada es muy particular, no solo porque proviene del Gobierno, sino porque en materia de prestaciones de Seguridad Social, hasta la fecha y por lo que sabemos, los problemas competenciales que se han abordado en el Tribunal Constitucional cuestionaban la interferencia de las comunidades autónomas en las competencias del Estado y no al contrario. Por tanto, para contestar a esta cuestión, lo primero que tenemos que disipar es el alcance posible que el concepto de Seguridad Social tiene en nuestra Constitución.

Sin pretender agotar la fundamentación ni hacer ahora un examen exhaustivo del asunto sí queremos traer aquí algunas consideraciones.

El punto de partida básico y preliminar es que no debemos perder de vista el contenido material de nuestra iniciativa, que no es otro que dotar de protección a las personas que se encuentran en la situación descrita en el artículo 1 del texto:

“1.- Objeto de la protección.- La prestación de ingresos mínimos es la prestación de modalidad no contributiva del Sistema de Seguridad Social destinada a garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo.”

Esta protección se vincula en la ILP a la disponibilidad para trabajar y a la obligación de aceptar una colocación adecuada (arts. 2, 6 y disposición adicional primera). Se trata de subvenir a las necesidades provocadas por una situación en la que la sociedad se muestra incapaz de garantizar el derecho al trabajo (art. 35 CE); el cual, por muy programática que sea su naturaleza no deja de obligar a los poderes públicos a realizar, entre otras acciones, políticas tendentes al pleno empleo.

Pues bien, dado que se tacha de inconstitucional la propuesta, la primera cuestión sería: ¿cabe en el concepto constitucional de Seguridad Social una prestación como la que se propone en la ILP?

4.1.1 La Seguridad Social en la Constitución. El encaje constitucional de la PIM como prestación de Seguridad Social.

El término Seguridad Social aparece en cuatro artículos del texto constitucional: el artículo 41, la norma que la acoge y diseña, el texto fundamental; el 149.17, en materia de competencias exclusivas del Estado; el artículo 129.1, respecto al derecho de participación de los ciudadanos en la misma y el artículo 25.2, en relación con los derechos de los condenados a prisión a un trabajo remunerado y a la protección de la Seguridad Social.

El artículo 41 emplaza a los poderes públicos a mantener “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, **especialmente en caso de desempleo.**”

Por supuesto, hay otros preceptos constitucionales que, sin mencionar el término “Seguridad Social”, tienen conexión directa con la misma; por ejemplo los que se refieren a la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad o a la protección de la familia, la protección de las personas con diversidad funcional o la protección a la salud.

La ausencia de referencia expresa al término en estos preceptos (arts. 50, 39, 49 o 43) no ha hecho dudar de que se trata de protecciones que debe dispensar la Seguridad Social (no es concebible socialmente una Seguridad Social sin pensiones de jubilación, incapacidad, muerte y supervivencia, por ejemplo), pero ha permitido afirmar por la doctrina que esta articulación constitucional viene a significar que la Seguridad Social es una de las formas o técnicas de protección en estas y otras situaciones, aunque no la única y, por tanto, las obligaciones de los poderes públicos respecto a las necesidades dignas de protección no se agotan ni se cumplen con un sistema de Seguridad Social que las proteja (Rodríguez Piñero).

Para la jurisprudencia constitucional, la Seguridad Social es una **función del Estado de estricta configuración legal** (STC 65/1987). El legislador estatal será el que, en cada tiempo y circunstancias, deba dar debido cumplimiento al mandato del artículo 41 y tendrá amplia libertad para definir el contenido material de la protección que está obligado a dispensar.

Por lo tanto, estamos ante una institución que lleva en su naturaleza la adaptación y evolución para el cumplimiento de sus fines.

Nuestro modelo constitucional, en esta materia de Seguridad Social, como en otras muchas, es un modelo “abierto”. Qué sea o haya de ser la “Seguridad Social” no es deducible por sí



solo del tenor del artículo 41; la Constitución no consagra un único modelo. Caben, se dice, dentro de la Constitución diversos modelos.

Ahora bien, la libertad del legislador para definir dichos modelos tiene unos límites marcados por la propia Constitución porque **en ésta sí existe un diseño de lo que necesariamente debe ser la Seguridad Social.**

Resumidamente, los rasgos esenciales del sistema de Seguridad Social, recogidos por la jurisprudencia constitucional, que interesan resaltar aquí, serían:

- **El Estado está obligado a estructurar la Seguridad Social.** A implantar un régimen protector con **garantía institucional** que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social; obliga a garantizar un “régimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales; estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador” (STC 26/1987 y 32/1981).

La Seguridad Social es un componente esencial del sistema socio-político estrechamente vinculado al Estado Social (art.1) y con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones que aseguren la igualdad y la libertad efectiva de todos los ciudadanos (art. 9).

- **El carácter público del sistema.** Este carácter público se predica no solo de su ordenación y de su financiación; también de su gestión. No cabe la gestión por iniciativa privada.

Aunque excepcionalmente se puedan aceptar fórmulas de colaboración siempre que éstas sean “de importancia relativa” en el conjunto de la gestión y el papel del poder público en la satisfacción de su acción protectora siga siendo “predominante”, de forma que “se garantice al tiempo la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social, así como los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja” (SSTC 124/1989 y 195/1996).

Desde otro punto de vista, la Constitución admite la coexistencia de la Seguridad Social con sistemas complementarios de carácter libre pero que no pueden ser considerados equivalentes a aquélla. Estos sistemas, en tanto que descansan sobre la autonomía de la voluntad privada y por mucho que se les califique como “complementarios” se sitúan fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social y no son propiamente Seguridad Social (STC 206/1997).

- **Exclusividad del control estatal sobre la Caja Única.** “El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de «un régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el

ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1.^a de la Constitución)” STC 124/1989.

- La Seguridad Social se configura como un «régimen» legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad, de modo que presenta una **determinada estructura** protectora de los ciudadanos.

Esta estructura debe estar dotada de estabilidad. Las diferentes prestaciones de la «Seguridad Social» conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de **unidad y estabilidad en el tiempo** y en el conjunto del Estado (STC 103/86 o 65/1987) y que **conforman derechos subjetivos**.

La financiación, por tanto, debe ser estable lo que obliga a la consignación de partidas presupuestarias permanentes en las LPGE.

- **La universalidad del carácter público de cobertura.** En sus inicios y durante décadas, nuestro sistema de Seguridad Social se basó en el modelo continental bismarckiano.

En el orden constitucional instaurado en 1978, el artículo 41 CE obligó a incluir a “todos los ciudadanos” en el régimen público de la Seguridad Social. Ello obliga a proteger, en las situaciones de necesidad, no solo a las personas en su condición de asalariados o en función de los períodos en los que han realizado cotizaciones.

Esta concepción ha obligado a evolucionar hacia un modelo mixto en el que coexisten un nivel de protección contributivo y otro nivel no contributivo o asistencial.

Los rasgos de profesionalidad (protección profesional) y contribución (protección contributiva) siempre han sido relativos en la medida en que no hay un automatismo entre aportaciones y prestación. Precisamente porque “la Seguridad Social es una función del Estado, la adecuación entre cuota y prestación no puede utilizarse como criterio para determinar la validez de las normas” (STC 189/1987).

En todo caso, el mandato del artículo 41 del texto constitucional da entrada a una protección general y universal de todas las personas que se encuentran en situaciones de necesidad y carecen de recursos por lo que el acceso a las prestaciones no tiene que depender necesariamente de la existencia de períodos previos de empleo o cotización.

- **Garantía de protección frente a situaciones de necesidad.** El objeto de la protección de la Seguridad Social son las situaciones de necesidad misma derivada de la falta de ingresos suficientes o exceso de gastos (cargas familiares e independientemente de la causa que origina esa situación de necesidad y también de la condición subjetiva del necesitado.

- **Suficiencia de las prestaciones.** Lo que para la doctrina obliga a situar “en primer plano la situación de necesidad y la carencia de ingresos (función de compensación de las prestaciones), reconduciendo a un segundo plano la función de sustitución de las rentas de activo, típica de los sistemas contributivos”.

El principio de suficiencia es predicable de un sistema asistencial, pero, en cambio, se adapta con cierta dificultad al modelo contributivo, más apegado al principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones (Jesús R. Mercader, M. Rodríguez Piñero o Alarcón Caracuel). Sobre esta materia se han pronunciado las SSTC 134/1987 y 208/1988, si bien de forma tangencial, para declarar la constitucionalidad del establecimiento de una pensión máxima aunque con ello no se obedezca al principio contributivo en sentido estricto.

Para la doctrina, estos rasgos ponen en evidencia que dentro del marco constitucional cabe el modelo profesional y que sin duda este modelo está protegido constitucionalmente, pero que el “núcleo duro” del artículo 41 lo constituye la obligación de estructurar un régimen público de Seguridad Social **universal**, que dé protección “a todos los ciudadanos” en las situaciones de necesidad, y **suficiente** en cuanto a su nivel de prestaciones; es decir nuestro modelo constitucional da preeminencia o ha acentuado “la función de compensación” (Desdentado, Rodríguez Piñero o Jesús R. Mercader).

Por tanto, ¿tiene cabida en este modelo constitucional una prestación que tenga como objeto de protección el declarado en el artículo 1 de la ILP? Sin duda alguna. Y, como hemos visto, no solo porque las personas a proteger sean personas con disposición para trabajar pero sin trabajo, **situación expresamente mencionada en el artículo 41**.

Es más, detectada la situación de necesidad, situación de necesidad que ni el Gobierno ni ningún grupo parlamentario parece negar, procede que desde la Seguridad Social se atienda dicha necesidad. Ese es el mandato del artículo 41 de la CE.

La siguiente cuestión es: ¿la articulación de la prestación de ingresos mínimos que se propone en la ILP es conforme con los rasgos que debe tener una prestación de Seguridad Social en los términos de la doctrina constitucional? Y nuestra respuesta vuelve a ser afirmativa. Se regula su inserción en el sistema y estructura protectora de la Seguridad Social, como derecho subjetivo, con vocación de estabilidad y permanencia, con las dotaciones presupuestarias permanentes y necesarias conforme se prevé para las prestaciones no contributivas del sistema, su gestión será pública (independientemente de que en este punto pueda atribuirse la gestión a otra Administración en trámite de enmiendas) y protege a todas las personas que se encuentran en dicha situación con la suficiencia que el sistema ofrece para situaciones similares. En definitiva, la ILP no se limita a utilizar el título competencial del art.149.1.17 sino que articula la protección como técnica propia de Seguridad Social.

4.1.2 Las objeciones señaladas a través de la Administración de Seguridad Social. Comparecencia de fecha 24 de octubre de 2017.

No negamos que existan problemas de definición y un insuficiente desarrollo de la protección social en el modelo de organización territorial descentralizado. Pero esta realidad no es un obstáculo para poder afirmar que la inclusión en la acción protectora de la Seguridad Social de la prestación de ingresos mínimos que diseña la ILP es perfecta y plenamente respetuosa con el reparto competencial asignado por la Constitución.

Llama la atención que en la comparecencia de referencia no se hiciera alusión a una evidencia, la existencia en nuestro modelo de Seguridad Social de un nivel no contributivo de protección.

De hecho los fundamentos aportados en esa comparecencia, de ser aplicables, negarían la posibilidad de que la Seguridad Social acogiera las prestaciones no contributivas.

Según ese entendimiento, las situaciones de necesidad que abordan las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez, los complementos por mínimos de las pensiones, muchas prestaciones familiares e, incluso, el subsidio asistencial por desempleo no serían competencia del Estado.

Por el contrario, como hemos visto, esa visión de lo que debería ser la Seguridad Social sí se apartaría abiertamente del artículo 41 de la CE (STC 76/1986).

El concepto de Asistencia social, por contraposición a lo que ocurre con el concepto de Seguridad Social, no se define en la Constitución. La Constitución solo se refiere a la Asistencia Social al atribuirlo como competencia de las comunidades autónomas en el artículo 148.1.20.

Los pronunciamientos del TC al respecto han ido abordando cada caso concreto de conflicto competencial pero podemos decir que, para el TC, la asistencia social es una técnica de protección distinta a la de Seguridad Social. “Una técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualesquiera que éstos sean o por entidades privadas, caso en el que los poderes públicos desempeñen solo funciones de fomento y control” (STC 171/1988).

La técnica de la asistencia social tiene, desde el punto de vista jurídico, una evidente fragilidad.

Se podrá regular de muchas formas e incluso materializar derechos subjetivos pero, salvo en el aspecto competencial, carece de la protección constitucional que sí tiene la Seguridad Social.

De manera que la obligación de los poderes públicos respecto a su contenido, alcance y estabilidad no está tutelada por la CE. Las regulaciones diversas que puedan darse en



materia de asistencia social no están sometidas por imperativo constitucional a los rasgos antes señalados que sí son propios del sistema de Seguridad Social. Por lo tanto, la Constitución no obliga al poder competente a crear una estructura permanente para dicha función; no impone que el régimen de gestión y económico de la asistencia social sea público, siendo posible la participación en todos los niveles de las entidades privadas; no obliga a asegurar de forma permanente las consignaciones presupuestarias necesarias para satisfacer los niveles de protección dispensados mediante esta técnica y no impone a las comunidades autónomas ni la regulación de derecho subjetivos ni la atención de las situaciones de necesidad de forma universal y suficiente.

Finalmente, la técnica de la asistencia social que pueden desarrollar las comunidades autónomas, por muy comprometida que esta sea, obviamente no es el instrumento llamado a dar satisfacción a la proclamación del Estado Social (art.1) ni a satisfacer el derecho a la igualdad efectiva (art. 9) y a la dignidad de la persona en cuanto fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10).

Por ello, no hay ningún inconveniente para que el Estado mediante el instrumento de la Seguridad Social y como técnica más adecuada para dar satisfacción a los preceptos constitucionales que venimos citando, incorpore una nueva prestación no contributiva para atender las necesidades actualmente existentes.

4.1.3 Respecto a las objeciones planteadas en relación pronunciamientos del TC, a una sentencia del Tribunal de Justicia o a ciertos informes del CES.

Debemos discrepar abiertamente del alcance que en la comparecencia se otorga a dos pronunciamientos del TC, a una sentencia del Tribunal de Justicia o a ciertos informes del CES.

1.- La articulación de la ILP no invade competencias de las Comunidades Autónomas porque (entre otras razones que diremos inmediatamente) la técnica que utiliza es la del artículo 41 y 149.1.17 CE y no la de la asistencia social.

La sentencia 239/2002 TC a la que se aludió en la intervención no contradice en modo alguno lo dicho hasta ahora. En esta resolución, se dirime si la ayuda económica en un solo pago (de 9.395 pesetas) abonada por la Junta de Andalucía a los pensionistas de la modalidad no contributiva invadía las competencias del Estado en materia de Seguridad Social.

Pero al abordar el concepto de asistencia social, esta Sentencia recuerda pronunciamientos anteriores y señala que se trata de una técnica de protección que protege situaciones específicas de necesidad (SSTC 146/1986 y 76/ 19986). Sobre esta definición el TC extrae una primera consecuencia: que tanto la Seguridad Social como la asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, existiendo una franja común de cobertura asistencial y, más concretamente una asistencia social **interna al sistema de Seguridad Social**, competencia estatal y una **asistencia social** externa al sistema de Seguridad Social, competencia posible y exclusiva de las comunidades autónomas (CCAA),

cuyo límite se encuentra en que la Comunidad aprecie una situación de necesidad en la población beneficiaria y su actividad prestacional no interfiera en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social. Como se sabe la STC admitió la constitucionalidad de esta ayuda de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por otro lado, la asistencia social no tiene unos contenidos propios. Lo que existen son situaciones de necesidad que se pueden abordar mediante técnicas distintas, siendo la de Seguridad Social competencia del Estado. Precisamente la Sentencia 239/2002 acepta la intervención autonómica porque llega a la conclusión de que utiliza una técnica distinta a la de la Seguridad Social.

La Seguridad Social puede, sin duda, abordar la protección de las personas ante las situaciones de necesidad actualmente existentes. Ello no significa que no deba ser escrupulosamente respetuoso con las competencias autonómicas o que el Estado pueda impulsar un “vaciamiento de la asistencia social” como igualmente señala la Sentencia 239/2002.

Pero ello lo que significa es que hay que respetar los espacios de la iniciativa de las comunidades autónomas en materia de asistencia social, de forma que pueda complementarse el mapa de protección social en España.

La ILP, en este sentido, es plenamente respetuosa con las competencias en materia de asistencia social de las CCAA que resultan perfectamente compatibles con su texto. Ni impide que se mantenga la regulación de las CCAA ni se obstaculiza la intervención de la asistencia social autonómica.

No obstante, si se considerase que el texto no es lo suficientemente claro al respecto puedan admitirse, mediante enmiendas, las aclaraciones de la ILP que se precise en este sentido.

Por otro lado, de ninguna manera puede afirmarse que en la medida en que algunas comunidades autónomas hayan ya desarrollado, incluso con formulaciones similares a las utilizadas para las prestaciones de la Seguridad Social, una protección que incluye a las personas beneficiarias por la ILP, ésta invadiría las competencias exclusivas asignadas por el 148.1.20.

La atribución de competencias no depende de la velocidad a la que respondan los poderes públicos a las situaciones de necesidad y la Seguridad Social, como institución a la que el artículo 41 atribuye la protección descrita en el precepto, podría abarcar espacios previamente intervenidos por otras administraciones (STC 146/1986).

En todo caso, las objeciones formuladas en aquella comparecencia ignoraban, que el objeto de protección de la ILP está incorporado expresamente por el artículo 41 CE, cuando se refiere a que de forma especial la Seguridad Social debe proteger la situación de necesidad de las personas que no tiene trabajo.

2.- La Sentencia 100/2017 TC, ni siquiera tangencialmente, afecta a lo dicho hasta ahora.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2017, de 21 de julio, declara la inconstitucionalidad, por vulnerar competencias del País Vasco, de determinados preceptos del “Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas”.

Es inadecuado traer a este debate la citada sentencia porque ni las partes ni la Sala del TC alegaron o consideraron de ninguna manera los títulos competenciales del artículo 148.1.20 ni del artículo 149.1.17ª CE.

El voto particular de la Sentencia comentada sí fundamenta su discrepancia precisamente en la idea de que la ayuda económica en cuestión podría tener naturaleza de prestación de Seguridad Social. Pero la fundamentación de la Sentencia no contempla alusión alguna a este particular, asumiendo sin fisuras la naturaleza de subvención de la ayuda económica declarada por el propio RD-ley recurrido y asumida por el Gobierno del País Vasco que, precisamente se basa en dicha naturaleza para reclamar su esfera competencial.

Independientemente de esta discrepancia (y aunque pudiera compartirse que la ayuda económica del Plan PREPARA es una proyección más de la protección por desempleo y, por lo tanto, una prestación de la Seguridad Social), lo cierto es que ésta ayuda económica y, desde luego, las particularidades que de la misma se hacen valer en la Sentencia para encuadrarlas en el título competencial del artículo 149.1.13 CE, no guardan relación alguna con la prestación de garantía de ingresos mínimos; por lo que, en nuestra opinión, los fundamentos de esta sentencia no pueden servir para cuestionar el título competencial en el que se basa la ILP.

- Así, el programa PREPARA se concibe como una medida coyuntural vinculada a la alta tasa de desempleo en nuestro país, y que presenta un carácter excepcional y limitado en el tiempo –períodos de seis meses– (exposiciones de motivos de los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012). Esto obliga a valorar periódicamente la subsistencia de las circunstancias determinantes del mantenimiento de la medida, y permite que el Gobierno utilice la figura del Real Decreto-ley para establecerlo o prorrogarlo. Se trata de un programa dirigido a cumplir un doble objetivo: «por un lado, paliar una situación real de necesidad y, por otro, reincorporar al mercado laboral a sus beneficiarios». Ambas vertientes se integran en un mismo programa unitario, nacido con el fin último de mejorar la situación del empleo en nuestro país y su continuidad como programa, conforme a la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, se hace depender del porcentaje de tasa de desempleo existente.

Sin embargo, la Seguridad Social se configura como un «régimen» legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad, de modo que presenta una **determinada estructura** protectora de los ciudadanos.

No se aborda el mandato del artículo 41 CE, permítasenos, a golpe de “Programas”.

Las diferentes prestaciones de la «Seguridad Social» conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de **unidad y estabilidad en el tiempo** y en el conjunto del Estado (STC 103/86 o 65/1987). Y ahí es donde se incardina el propósito de la ILP.

El programa PREPARA, como señala la sentencia del TC, tiene la consideración de medida de fomento al empleo.

Sin embargo, la prestación de ingresos mínimos que quiere regular la ILP no sirve, ni pretende, incidir en el mercado laboral y en el empleo en la forma en que lo hacen los programas temporales, sino que aspira a dar respuesta a una situación de necesidad, estructural, dentro del marco de exigencia y condicionalidad propio de la protección asistencial por desempleo, mediante una prestación estable (naturalmente, mientras se mantengan los requisitos exigidos).

- La sentencia que comentamos tiene muy presente que el artículo único.11 del Real Decreto-ley 23/2012 reconduce la tramitación de la ayuda económica de acompañamiento al régimen de concesión directa de las subvenciones, condición esta última que también se pone de manifiesto en la normativa de desarrollo (resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 1 de agosto de 2013 (RCL 2013, 1273)). Asimismo, considera relevante que, conforme al mismo artículo único.11 del Real Decreto-ley 23/2012, la asignación de la concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento al Servicio Público de Empleo Estatal se efectúa en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 h) 4 de la entonces vigente Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, precepto este último que, puesto en relación con el artículo 14.3 de la misma Ley, permite deducir que su financiación se prevé con cargo a fondos de empleo de ámbito nacional. Por su parte, el artículo único.12 del Real Decreto-ley 23/2012 añade que «estas ayudas podrán ser objeto de justificación para su cofinanciación por el Fondo Social Europeo», el cual, según el artículo 162 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, está «destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales».

Sin embargo, la prestación de servicios mínimos y **las demás prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de Seguridad Social no tienen la naturaleza de subvenciones**. Aunque fuera innecesario resaltarlo resulta indicativo que, **el artículo 2.4 de la Ley 38/2003, de la Ley de subvenciones, recuerde que las prestaciones contributivas y no contributivas de Seguridad Social no tienen carácter de subvenciones**.

La prestación de ingresos mínimos que se proyecta en la ILP no es un mero apoyo financiero dependiente de disponibilidades presupuestarias y de decisiones gubernamentales programáticas y coyunturales sino una prestación que atiende a una situación de necesidad en cumplimiento del mandato del artículo 41 de la CE. Coherentemente, su financiación se garantiza en los términos establecidos en el art. 109 del TRLGSS con los recursos de la Seguridad Social que incluye, por mandato del art. 41 CE consignaciones de carácter permanente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

La doctrina constitucional que aplica la sentencia (relativa al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones) parte del presupuesto de que la ayuda examinada tiene carácter de subvención, por lo que ni es aplicable a una prestación de la Seguridad Social, ni en sus fundamentos existe ningún argumento del que pueda inferirse que pueda hacerse extensivo este planteamiento a prestación alguna de la Seguridad Social.

Tampoco contempla argumento alguno con el que se pretenda o pueda cuestionar que el legislador estatal carezca de competencias para extender el ámbito de protección de la Seguridad Social a la situación de necesidad a la que pretende dar respuesta la ILP y la prestación de ingresos mínimos que propone.

Como venimos reiterando el régimen público de la Seguridad Social se configura como una función del Estado destinada a garantizar la asistencia y prestaciones suficientes a los ciudadanos en situaciones de necesidad. El artículo 41 CE impone mantener una determinada estructura protectora, de configuración legal y con vocación de permanencia, que deberá satisfacer las necesidades que, en cada tiempo, se manifiesten. Este carácter evolutivo de la Seguridad Social se ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones, particularmente cuando se superaron las concepciones previas en las que primaban absolutamente los principios de contributividad, riesgo y contingencia y se dio entrada a las prestaciones no contributivas. Las necesidades actuales de nuestra sociedad demandan un paso más en dicha evolución incorporando una prestación como la que propone la ILP y no encontramos que la sentencia comentada pueda utilizarse para cuestionar dicho propósito.

Para terminar con las objeciones formuladas en la comparecencia citada tenemos interés en manifestar que no existe ningún estudio del Consejo Económico y Social que venga a contradecir o cuestionar lo dicho hasta ahora.

Además y sin perjuicio de lo anterior, tampoco es admisible descontextualizar fragmentos de estudios sociológicos, que carecen de relevancia jurídica, para asumir ciertas afirmaciones. Por ejemplo, las diversas regulaciones o realidades de la asistencia social autonómica o local no conforman un “sistema” de asistencia social. Existe una realidad que no discutimos pero no una estructura coordinada.

Finalmente y respecto a la descontextualización que se realizó también de la Sentencia del TJUE caso Alimanovic. Nos vemos obligados a señalar aquí, siquiera sea someramente, que conforme a los Tratados, la Seguridad Social es una competencia interna de cada Estado que

obedece a diversas tradiciones con las que la Unión se ha mostrado siempre muy respetuosa. Sus principios, reglas, modelos, alcance de la protección,..., se definen por cada Estado.

Los reglamentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social comunitarios se establecen para asegurar la libre circulación de los trabajadores entre los Estados. Por ello, la definición que algunas de sus reglas establecen en relación con conceptos como prestaciones asistenciales no alteran los contenidos internos y desde luego no sirven, ni siquiera indiciariamente, para atribuir competencias entre las diversas administraciones que puedan existir en cada Estado.

Precisamente, estas reglas, como la Directiva 2004/38/ PE y C relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros establece muchas cautelas para asegurarse que este derecho no suponga una perturbación del equilibrio financiero de los diversos sistemas de Seguridad Social. Es en este contexto donde la Sentencia citada niega la protección no contributiva que dispensa el ordenamiento alemán a la familia Alimanovic, de procedencia comunitaria, bajo la premisa de que no cabe que el derecho a la libre circulación se convierta en una carga excesiva para las finanzas del Estado de Acogida. Desde luego ni el ordenamiento comunitario ni esta sentencia afectan al concepto y alcance que quiera darse de los conceptos de prestaciones no contributivas, ni de asistencia social y, desde luego no sirven para orientar una determinada interpretación en orden a la atribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

5. Algunos comentarios sobre las enmiendas presentadas.

Hay algunas enmiendas a la **exposición de motivos** que podrían ser utilizadas para reforzar la idea de lo que es el objeto de esta iniciativa legislativa, una ampliación suficiente de la cobertura de protección por desempleo, lo que va a evitar que las CCAA soporten ese nivel de protección y puedan dedicar su atención de forma más intensa a las situaciones que precisan de asistencia e inserción social previa o simultánea a la laboral.

Hay enmiendas presentadas que, sin duda, contribuyen a mejorar el texto y su inserción en el marco normativo existente y su distribución competencial. En este sentido, algunas de ellas, se orientan a reforzar una característica que ya está en el proyecto, la **compatibilidad con las prestaciones de renta mínima establecidas en las distintas comunidades autónomas**, pero que se pretende afianzar considerando a estas como las prestaciones de último recurso, sin competencia sobre esa característica por parte de la nueva prestación de ingresos mínimos. Creemos que es coherente con el sentido de la propuesta que esto sea así, completando esta ILP el marco de protección por desempleo, sin invadir las competencias en materia de asistencia social de las comunidades autónomas, que se verían fortalecidas al liberar recursos que hoy están dedicando a cubrir los vacíos de cobertura de la protección por desempleo.

Si bien esta compatibilidad cabía dentro del contenido inicial de la ILP, su impacto económico dependía de la relación entre las prestaciones de cada comunidad autónoma y la nueva prestación de ingresos mínimos. Por ello, no había una cuantificación expresa de su impacto. Con la declaración de compatibilidad que se contiene en las enmiendas presentadas, podemos estimar un coste adicional derivado de esta enmienda en, aproximadamente, 1.500 millones de euros brutos, que se verían reducidos en un 15,3% por efecto de la recuperación vía IVA que se ha estimado en el apartado de evaluación económica, ascendiendo el coste neto adicional de la medida a 1.270 millones anuales.

Algunas enmiendas vienen a concretar el incremento de **prestaciones por cargas familiares**. Esa previsión está incluida en el proyecto normativo, si bien lo derivaba a la decisión anual en el marco de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La razón de no haberlo precisado en la ILP era precisamente dejar abierta al debate en esta cámara, la intensidad de esa necesaria mejora de la prestación y el proceso temporal de puesta en vigor de la misma, atendiendo también a las exigencias y disponibilidad presupuestarias.

Distintas propuestas reducen los **requisitos de acceso a la prestación** que, sin duda, permitirían ampliar aún más el número de personas beneficiarias, siendo los criterios que puedan ser acordados y compartidos en esta sede, el lugar adecuado para definirlos.

Se propone también transformar esta prestación, definida como una **renta mínima** que se percibiría íntegra, cuando se cumplieran los requisitos y condiciones preestablecidos, en una **renta garantizada** que se alcanzaría complementando, en su caso, prestaciones más bajas. Sin duda, de no modificarse las cuantías de la prestación, eso disminuiría el impacto económico de la medida, al considerar no el umbral de rentas para cobrar o no la prestación íntegra, sino el volumen de las mismas para establecer la cuantía de la propia prestación de ingresos mínimos, disminuyendo, por tanto, la cuantía a percibir en muchos casos. Es una decisión que corresponde adoptar en el marco del debate parlamentario y que no desvirtuaría la medida, permitiendo incluso incrementar su cuantía.

El único elemento que, en nuestra opinión, resultaría más discutible sería el establecerla como **renta complementaria del salario**, más allá de un plazo limitado como el que ya se recoge en la ILP. Pero la enmienda presentada en este sentido, no lo hace y, por tanto, no corresponde aquí y ahora, abordar un debate que no se ha planteado.

6. Para finalizar.

En primer lugar, hay que insistir en que esta prestación se propone con **naturaleza estructural**, no coyuntural. Debe desplegar efectos cuanto antes, llegando ya tarde para lo que habría sido necesario para cientos de miles de personas en la actual crisis. Debe, en todo caso, ponerse en marcha para que sirva también como una red más completa de protección en la próxima crisis.

Por otra parte, es una **prestación equilibrada** entre los mecanismos de protección que incluye, junto a los incentivos a la búsqueda y acceso al empleo que la acompañan. La acción combinada de los requisitos para el acceso a esta prestación (carencia de rentas, desempleo de larga duración, obligación de acciones de mejora de ocupabilidad,...) y las garantías que ofrece la misma (percepción de forma indefinida mientras se mantenga la situación de necesidad, mecanismo de suspensión/reanudación sin necesidad de volver a acreditar el requisito de desempleo de larga duración, acceso a quienes nunca han cotizado previamente,...) ayudan a que una actuación eficaz y con medios suficientes, desde los servicios públicos de empleo, permitan mantener un adecuado equilibrio entre incentivos al empleo/garantía de protección en nuestro sistema de protección social.

Esta Prestación de Ingresos Mínimos **prioriza extender la cobertura** a personas en situación de necesidad y, por ello, reduce sustancialmente las lagunas que, en este sentido, actualmente presenta nuestro sistema de protección social. Supondría un avance sin precedentes que, no obstante precisa de la adopción de otras medidas complementarias que, en conjunto, vengan a suponer la reordenación del sistema de protección social que precisa nuestro Estado de Bienestar.

Respecto de la cuantía de la prestación, más allá de la posibilidad intencionadamente abierta de establecer niveles adicionales de protección en función de las cargas familiares de los beneficiarios, para las que existen diversas alternativas, algunas de ellas señaladas por la distintas enmiendas presentadas por los grupos, sabemos que es limitada (430 euros/mes), pero es coherente con la referencia del 80% del IPREM (430,27 euros/mes) que utilizan todos los subsidios de desempleo, **encajando en el diseño general del sistema** en el que su ubica.

Por un lado, esta propuesta prioriza extender el número de beneficiarios al máximo posible, por otro, un problema central de las cuantías de las prestaciones referenciadas al IPREM, es que éste indicador haya estado congelado entre 2010 y 2016, acumulando una pérdida de poder adquisitivo del 6,1%.

Desde CCOO defendemos la necesidad de que los indicadores que se utilizan para el cálculo de las prestaciones sociales se establezcan sobre la base de la suficiencia de las mismas y se garantice su actualización periódica. La solución de las situaciones como la que aquí se señala exige una adecuación global del indicador antes que optar por ir utilizando diferentes referencias en unas u otras prestaciones que, a la postre, terminan distorsionando un mapa de protección que debería ser unitario.

Se trata de un paso más en la dirección de resolver las lagunas de nuestro sistema de protección social que debe acompañarse de otras medidas complementarias. De hecho, la propuesta incluye una disposición transitoria que emplaza a que en el espacio de un año se elabore un Proyecto de Ley de reordenación integral de las prestaciones de Seguridad Social por desempleo, tanto en su nivel contributivo como asistencial, con el objetivo de corregir los desequilibrios que se detectan en la cobertura de las diversas situaciones mediante la ampliación de la protección por dicha contingencia.

Como decíamos en la conclusión de nuestra primera comparecencia, corresponde a estas Cortes Generales, instrumentar esta necesidad social de primera magnitud, comenzando en el menor plazo posible a desplegar sus efectos, dentro de un calendario, posible y exigente.

Para ello, solicitamos de esta Comisión el trámite, sin más demoras, de este proyecto normativo.

Creemos que resulta muy deseable, para **garantizar el máximo consenso** y la mayor perdurabilidad y estabilidad de una medida que supondría, sin duda, un gran paso adelante en el desarrollo de nuestros sistemas de protección social, que cuente con el mayor respaldo parlamentario posible. Apelamos a los grupos que, hasta hoy, no han apoyado esta iniciativa a que se sumen a ella, incorporando, de forma consensuada con el resto de grupos, los elementos que les permitan apoyarla.

En este sentido, queremos terminar reiterando nuestro agradecimiento a los grupos que nos han ayudado a traer hasta aquí esta importante iniciativa. Pero al tiempo, les reiteramos la petición de que mantengan ese apoyo hasta el final. Debemos intentar sumar más grupos, no menos, y sabemos de los compromisos cruzados que se deben asumir en ocasiones en sede parlamentaria. Pedimos pública y expresamente, que ello no afecte a la puesta en marcha de una necesidad social tan relevante como esta.

La disposición de las entidades promotoras de esta ILP, CCOO y UGT, para favorecer y contribuir al consenso es máxima, en el marco de un refuerzo importante de los sistemas de protección social en España.