

# Prestaciones de desempleo y garantía de ingresos: la ILP UGT-CCOO

Luis Sanzo González

En la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Congreso, los sindicatos UGT y CCOO presentaron el pasado 19 de enero la iniciativa legislativa popular (ILP) que pretende introducir una nueva prestación en el ámbito no contributivo de la Seguridad Social, la denominada **Prestación de Ingresos Mínimos**.

En la iniciativa sindical, esta prestación se perfila en gran medida como una última red de garantía de ingresos. Definida en este sentido, la propuesta plantea una serie de problemas. Los más significativos se señalan a continuación<sup>1</sup>.

## 1. Los problemas que plantea la ILP como última red de garantía de ingresos

### *a) La garantía de ingresos mínimos no se extiende a toda la población necesitada*

Según sus proponentes, la prestación pretende asegurar “unos recursos mínimos a los ciudadanos y a las ciudadanas para atender sus necesidades esenciales” y establecer un modelo de protección “que implique la garantía de ingresos mínimos a todo individuo carente de recursos”.

En la práctica, sin embargo, la prestación propuesta por UGT y CCOO en absoluto pretende atender al conjunto de la población necesitada, sin recursos suficientes. Su pretensión se reduce a garantizar unos ingresos mínimos a personas entre 18 y 65 años desempleadas que cumplan los siguientes requisitos:

- Estar inscritas como demandantes de empleo, de forma ininterrumpida durante al menos doce meses con anterioridad a la solicitud;
- Encontrarse disponibles para el trabajo (“*pudiendo y queriendo trabajar*”);
- Carecer de unos recursos económicos mínimos, computados en términos de los ingresos del último año;
- Y no tener derecho a otras ayudas o prestaciones económicas contempladas en programas temporales de protección por desempleo.

---

<sup>1</sup> La ILP plantea, además, algunos problemas técnicos en los detalles relativos al diseño, ordenación y gestión de la prestación. No se consideran sin embargo en este documento, centrado en exclusiva en los aspectos generales de la iniciativa.

En la propuesta hay grupos expresamente excluidos del objetivo de protección. Salvo algunas excepciones, esta exclusión afecta a dos grandes colectivos: la población sin residencia legal en España y las personas con ingresos de trabajo.

Respecto al segundo grupo, con independencia de la cuantía de los ingresos, la ILP establece que la prestación será *“incompatible con el trabajo por cuenta ajena y con el trabajo por cuenta propia”*. Apenas se plantea un marco temporal, de tres meses de duración, en el que sería posible compatibilizar la prestación con ingresos por actividad económica, un marco pensado para *“determinados colectivos con especiales dificultades de inserción laboral”*.

#### ***b) Los ingresos mínimos garantizados no son iguales para la población protegida***

En el caso de la población susceptible de acceder a la prestación, a igualdad de situación de convivencia, el sistema propuesto tampoco garantiza unos ingresos mínimos iguales para todas las unidades familiares.

Según la ILP, la prestación puede concederse siempre que la suma, en cómputo anual, de las rentas o ingresos computables sea inferior al importe anual per cápita establecido. Éste se fija en el 75% del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, con exclusión de las pagas extraordinarias (6.368,40 euros, equivalentes a 530,70 euros mensuales).

Recogiendo un elemento específico de la técnica de protección de las prestaciones de Seguridad Social, la prestación no se plantea en términos de complementación de recursos hasta alcanzar unos determinados umbrales de protección, comunes para un mismo tipo de unidad familiar. Al contrario, plantea un marco variable de situaciones que, de permitir el acceso a la prestación, dan lugar a la percepción íntegra de la misma. Entre estas situaciones cabe señalar la posible concurrencia de varias prestaciones de ingresos mínimos dentro del hogar, o de éstas con otros tipos de ingresos. Así, los familiares de las personas solicitantes no se considerarán parte de la unidad familiar cuando perciban rentas de cualquier naturaleza iguales o superiores al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento o sean perceptores de pensiones no contributivas de jubilación o invalidez.

La propuesta de UGT y CCOO es interesante cuando plantea la posibilidad de la existencia de varias prestaciones dentro del hogar e incluso más de dos ayudas en concepto de la prestación no contributiva de ingresos mínimos. Pero lo hace de forma que no se garantiza un acceso igualitario a las ayudas. En función del número de personas potencialmente beneficiarias en el hogar, de sus ingresos y de la composición familiar, el nivel de la protección podría resultar muy diferente.

*c) La protección garantizada resulta insuficiente, en especial en las zonas del país con mayor coste de la vida*

La cuantía de la prestación se establece en el 80 por 100 del IPREM mensual vigente en cada momento, lo que en la actualidad se traduce en una garantía de protección de 426 euros. La ILP prevé además que la prestación se incremente a través de un complemento por cada menor o familiar a cargo en la cuantía que se disponga anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

Es importante destacar que la cuantía base garantizada resulta manifiestamente insuficiente para hacer frente a la pobreza, en particular en aquellas partes del territorio en las que el coste de cobertura de las necesidades básicas resulta más elevado. Pensado en general para las zonas con menor nivel de renta en España, este modelo de cuantía única para la prestación plantea serios problemas de tratamiento igualitario de las necesidades de la población en un país con [variaciones territoriales superiores al 40% en el coste de la vida](#).

## 2. La negación del papel que deben cumplir las Rentas Mínimas Autonómicas

A pesar de los problemas señalados, estructurales en el modelo de protección social desarrollado en España, la propuesta de UGT y CCOO podría considerarse positiva si su pretensión se limitara a tratar de extender una prestación no contributiva a todas las personas desempleadas. Los límites observados en el apartado 1 podrían superarse en gran medida si se desarrollara un sistema complementario de rentas mínimas que cubriera las deficiencias observadas y garantizara el acceso a unos ingresos mínimos adecuados a toda la población.

Sin embargo, renunciando a la apuesta que se formuló en favor de las rentas mínimas Autonómicas (RMA) en la Plataforma Sindical Prioritaria en los primeros años 90, la propuesta sindical pretende relegar a segundo plano el sistema autonómico. De hecho, contribuye a consolidar una orientación histórica de la política estatal en esta materia, caracterizada por la ausencia de una verdadera voluntad de integración del sistema de RMA en el modelo estatal de protección social.

Esta orientación se concreta en el tratamiento dado a la posible compatibilidad en el acceso a los sistemas de mínimos no contributivos estatales y autonómicos. Aunque la prestación propuesta en la ILP no es formalmente incompatible con las rentas mínimas de las CC.AA., las RMA se tienen en cuenta a la hora de determinar el nivel de ingresos del solicitante y de su unidad familiar. Esto influye en la posibilidad de acceso o no a la nueva prestación, introduciendo en ciertas situaciones, en particular cuando la protección autonómica sea superior al límite de rentas establecido, una incompatibilidad efectiva entre las distintas prestaciones.

Este planteamiento es criticable por dos grandes razones. En primer lugar, porque insiste en un modelo de prestaciones disfuncional. La iniciativa sindical trata, erróneamente, de convertir en

prestación de última red a lo que no es sino una nueva modalidad de prestación de desempleo. Planteada como última línea de protección, su propuesta deja abiertos huecos de atención, introduce diferencias en la protección mínima garantizada y no aborda el problema que suponen las muy fuertes diferencias territoriales en el coste de la vida.

Se trata en segundo lugar de una propuesta que, de cara al objetivo de garantía de unos recursos mínimos, pretende negar el papel de las RMA como ámbito de actuación complementario al de la Seguridad Social. **Una pretensión que, hay que resaltarlo, es contraria al espíritu de la Constitución española**, tal y como ha sido desarrollada en los diversos Estatutos de Autonomía e interpretada por el Tribunal Constitucional. La propuesta sindical es un nuevo intento de sortear los límites que este órgano constitucional ha impuesto al Estado en su pretensión de prevenir la acción protectora de las CC.AA.. Diversas sentencias han avalado la compatibilidad y la complementariedad de los distintos sistemas de protección. Por ejemplo, la Sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional alude expresamente a las RMA y señala que su característica más destacable es su compatibilidad con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones de Seguridad Social.

### 3. Una sencilla propuesta final

No es posible constitucionalmente impedir que las CCAA puedan desarrollar sus prestaciones asistenciales complementarias. La Sentencia 239/2002 garantiza, en este sentido, que las CCAA puedan seguir completando la intervención del Estado para mejorar la condición económica de las personas beneficiarias de las prestaciones generales de la Seguridad Social. En esas circunstancias, de lo que parece tratarse es de impedir que esta Seguridad Social participe de la financiación de prestaciones que superen ciertas cuantías. De facto, en el ejemplo de una persona sola, cualquier programa de rentas mínimas que garantizara más de 530,70 euros de media mensual a la población desempleada, durante el año anterior, situaría a esta población al margen de la prestación propuesta por UGT y CCOO.

Esto plantea un debate sobre el sentido del concepto de igualdad. Por una parte, sentencias como la 239/2002 establecen que, desde el punto de vista constitucional, no existe contradicción alguna entre el desarrollo de acciones autonómicas de complemento de ingresos, desarrolladas en el marco de las técnicas de la Asistencia Social, y el derecho o principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución Española. Por otra, en cambio, la propuesta de UGT y CCOO trata de forma diferente a la población en función del nivel de protección que establecen las rentas mínimas de las distintas CC.AA.

Si la exclusión de la protección estatal por desempleo fuera el resultado de una decisión consciente, sería difícil no ver en ello un doble castigo: a las propias personas necesitadas, que se enfrentan a un tope de protección que no garantiza una misma protección en el territorio; y a las instituciones de las CC.AA. que pretendieran superar, en el nivel de protección garantizado

por sus rentas mínimas, el límite del 75% del SMI. En estos casos, el resultado práctico sería que la Seguridad Social renunciaría a participar económicamente en la cobertura de la necesidad.

Para poder avanzar en un camino de consolidación de un sistema integral de protección a toda la población, es preciso asegurar la compatibilidad total entre la nueva prestación por desempleo propuesta y el sistema de rentas mínimas autonómicas. Este objetivo podría conseguirse con una muy sencilla reformulación de la propuesta de UGT y CCOO: **que las cuantías concedidas en concepto de rentas mínimas, y de prestaciones autonómicas similares, no se consideren rentas o ingresos computables** a efectos del acceso a la prestación propuesta por los sindicatos.