

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

541.º PLENO DEL CESE, 20.2.2019 – 21.2.2019**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima»****(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 190/01)

Ponente: **Georges DASSIS**

Decisión del Pleno	15.3.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	18.12.2018
Aprobado en el pleno	20.2.2019
Pleno n.º	541
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	158/81/12

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Desde que se creó la primera Comunidad Europea, la CECA, en 1952, dos generaciones de ciudadanos europeos han hecho suyo, en su abrumadora mayoría, el proyecto de integración europea. La cohesión económica y social ha contribuido de manera importante a la adhesión de los ciudadanos a este proyecto.

1.2 Desde el desencadenamiento de la crisis económica resultante de la crisis financiera de 2008, y pese a la recuperación económica observada estos últimos años, el índice de pobreza ha seguido aumentando en cuanto a los desempleados de larga duración y los trabajadores pobres, y este índice sigue manteniéndose en un nivel preocupante en la mayoría de los Estados miembros de la Unión.

1.3 Hasta ahora, los textos de la Unión y sus compromisos, como la Estrategia Europa 2020, que pretende reducir en veinte millones el número de personas en riesgo de pobreza, no han arrojado los resultados esperados. La aplicación del principio de subsidiariedad, con el método abierto de coordinación (MAC) como único instrumento, resulta por tanto insuficiente para alcanzar los objetivos fijados.

1.4 Establecer 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 constituiría, por tanto, una primera respuesta europea importante al grave y persistente problema de la pobreza en Europa. Ello encajaría perfectamente con la calificación social de «triple A» para Europa, anunciada por el presidente Juncker, y enviaría una señal concreta a los ciudadanos, demostrando que la Unión está ahí para ellos.

1.5 Esta respuesta podría adoptar la forma de un instrumento en el que se defina un marco de referencia para el establecimiento de una renta mínima adecuada, adaptada al nivel y al modo de vida de cada país y que tenga en cuenta los elementos de redistribución social, fiscalidad y nivel de vida de acuerdo con un presupuesto de referencia, cuya metodología se definiría a escala europea.

1.6 La elección de los instrumentos jurídicos que constituirían dicho marco europeo para el establecimiento de una renta mínima decente en Europa está justificada por la necesidad de garantizar el acceso a todos los que precisan ayuda y de que esta se adecúe a sus necesidades reales. La renta mínima decente es también un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas y de la lucha contra el fenómeno de los trabajadores en situación de pobreza, pese a tener empleo.

1.7 El establecimiento de una renta mínima decente garantizada por la UE es una cuestión eminentemente política. Si bien el TUE, el TFUE, la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, la Carta de los Derechos Fundamentales de 2000 y el pilar europeo de derechos sociales justifican una acción europea en este ámbito, no hay unanimidad en cuanto al posible fundamento jurídico de una legislación europea sobre la renta mínima. Quienes abogan por recurrir a la legislación de la UE consideran que dicho fundamento jurídico reside en el artículo 153, apartado 1, letras c) ⁽¹⁾ y h) ⁽²⁾, del TFUE. El CESE recomienda adoptar un enfoque pragmático consistente en establecer un marco europeo vinculante para apoyar y orientar el desarrollo de sistemas de renta mínima decente en los Estados miembros y su financiación.

1.8 En su primer dictamen sobre el tema, el CESE invitó a la Comisión a examinar las posibilidades de financiación de una renta mínima europea, concentrándose en particular en la perspectiva de crear un fondo europeo a tales efectos ⁽³⁾. Habida cuenta de que la Comisión no ha dado curso alguno a esta invitación, el Comité considera que debe reiterarla.

2. Observaciones generales

2.1 Introducción

2.1.1 El debate sobre la adopción de una renta mínima a escala europea se inscribe en el contexto de una crisis social que perdura, a pesar del repunte económico, y que genera exclusión a gran escala. Según los últimos datos de Eurostat, en la UE 112,9 millones de personas —es decir el 22,5 % de la población— se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Ello significa que estas personas se ven afectadas por al menos una de las situaciones siguientes: están en riesgo de pobreza pese a las transferencias sociales (pobreza de ingresos), en situación de privación material grave o viviendo en hogares con intensidad de trabajo muy baja. Tras tres años consecutivos de aumento entre 2009 y 2012 hasta alcanzar casi el 25 %, la tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE ha disminuido constantemente hasta situarse el año pasado en el 22,5 %, 1,2 puntos porcentuales por debajo del nivel de referencia de 2008 y 1 punto porcentual por debajo del nivel de 2016 ⁽⁴⁾.

2.1.2 Lamentablemente, en relación con el tema de este dictamen relativo a una renta mínima decente para las personas en situación de pobreza y de pobreza extrema, el desempleo de larga duración pasó del 2,9 % en 2009 (año de referencia en el momento de la adopción de la Estrategia 2020) al 3,4 % en 2017 y la tasa de trabajadores pobres en la zona del euro pasó del 7,6 % en 2006 al 9,5 % en 2016 (del 8,3 % en 2010, primer año sobre el que se dispone de datos, al 9,6 % en la EU-28).

2.1.3 Los jóvenes son los más afectados. En 2016, la UE contaba con más de 6,3 millones de jóvenes (con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años) que ni trabajaban, ni estudiaban, ni recibían formación («ninis»). Si bien ha disminuido en más del 23 % en 2013 hasta caer a menos del 19 % en 2016, la tasa de desempleo juvenil sigue siendo muy elevada en la UE (alcanza más del 40 % en varios Estados miembros). El desempleo de larga duración sigue registrando niveles nunca vistos entre los jóvenes. La tasa de desempleo juvenil representa más del doble de la tasa de desempleo global (aproximadamente el 19 % frente al 9 % en 2016) y esconde grandes disparidades de unos países a otros: así, más de 30 puntos porcentuales separan al Estado miembro con la tasa más baja, a saber, Alemania (7 %), de los Estados miembros que presentan las tasas más elevadas, es decir, Grecia (47 %) y España (44 %).

2.1.4 Asimismo, esta situación de exclusión masiva y de pobreza afecta especialmente a los niños. Según Eurostat, 26 millones de niños europeos viven en situación de pobreza y exclusión. Representan el 27 % de la población de la UE menor de 18 años ⁽⁵⁾. Estos niños viven en familias pobres, en ocasiones monoparentales, incluso en familias de trabajadores pobres, y en situaciones de reclusión y pobreza de las que les cuesta mucho salir. Como destaca igualmente el Parlamento Europeo en su Resolución de 20 de diciembre de 2010 ⁽⁶⁾, «las mujeres constituyen un segmento importante de la población que corre el riesgo de encontrarse en una situación de pobreza como consecuencia del desempleo, las responsabilidades familiares no compartidas en materia de prestación de cuidados a la familia, el trabajo precario y mal retribuido, las discriminaciones salariales y unas pensiones más bajas».

⁽¹⁾ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2.

⁽²⁾ <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

⁽³⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23. Pro memoria, el Grupo de Empresarios del CESE elaboró una declaración sobre el dictamen y votó en contra de este.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 2015 basada en estadísticas de Eurostat.

⁽⁶⁾ Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea – 2010.

2.1.5 Ante esta situación, solo cabe reiterar la importancia de los amortiguadores sociales existentes en muchos Estados miembros de la UE, que han permitido evitar dramas adicionales en el marco de la crisis. No obstante, estos amortiguadores tienen límites y no pueden mantenerse en una situación permanente de crisis social. Por lo tanto, es indispensable una recuperación económica que cree empleo; la renta mínima se convierte así en un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas. De hecho, los países que cuentan con sistemas de rentas mínimas decentes tienen mayor capacidad para resistir los efectos negativos de la crisis y reducir las desigualdades que socavan la cohesión social. Hay signos alentadores de recuperación económica, pero esta sigue siendo frágil y se basa en crecientes desigualdades. Por ello, el debate sobre el establecimiento de una renta mínima decente en Europa resulta muy pertinente en este momento.

2.1.6 Hasta la fecha, los textos de la Unión y sus compromisos, como la Estrategia Europa 2020, aprobada en junio de 2010, que pretende reducir en veinte millones (sic) el número de personas en riesgo de pobreza, no han arrojado los resultados esperados. Dado que la aplicación del principio de subsidiariedad, con el método abierto de coordinación (MAC) como único instrumento no ha cumplido con las expectativas, hay que completar este método con una herramienta europea. Los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Garantizan que las personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente. Unas rentas mínimas decentes son indispensables para conseguir una sociedad más igualitaria, constituyen la base real de la protección social y garantizan una cohesión social que beneficia a toda la sociedad.

2.1.7 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 sectores 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.

2.1.8 Conviene no confundir el concepto de renta mínima decente, objeto del presente dictamen, con el de renta universal abonada a todos los miembros de una colectividad (municipio, región o Estado) sin requisitos relativos a sus recursos o su situación laboral. Además, aunque la mayoría de los países cuentan con sistemas de renta mínima ⁽⁷⁾, aún debe examinarse su adecuación con respecto a las necesidades, ya que en la mayoría de los casos sigue siendo un problema. Alemania y Francia ⁽⁸⁾ obran en este sentido.

2.1.9 Se ha trabajado ya mucho sobre la renta mínima y se han expresado numerosas posiciones al respecto. Mediante este dictamen, 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 ⁽⁹⁾.

2.1.10 Asimismo, conviene tener en cuenta los trabajos realizados por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, los comités de Empleo y Protección Social del Consejo de la UE, y las contribuciones nada despreciables de redes como la Red Europea de Renta Mínima (EMIN, por sus siglas en inglés) ⁽¹⁰⁾ y todos los estudios de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés) ⁽¹¹⁾, a los que también se asocia la CES. Todo ello, sin olvidar la labor de la OIT y del Consejo de Europa.

2.1.11 La mayoría de los Estados miembros ha introducido mecanismos de renta mínima. Las definiciones, los requisitos de acceso y los niveles de aplicación son muy divergentes y deberían a la vez generalizarse y armonizarse en forma de criterios comunes que permitan tener en cuenta las especificidades de cada país. Hasta ahora, la Comisión ha apoyado la renta mínima por considerar que incumbe a los Estados miembros velar por resolver esta cuestión. La falta de resultados significativos requiere unas políticas nacionales y una coordinación reforzadas de aquí a 2020, así como el establecimiento de medios europeos más eficaces para alcanzar el objetivo fijado.

2.1.12 Algunas observaciones fundamentales para concluir la introducción:

— 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;

⁽⁷⁾ Véase la base de datos MISSOC: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

⁽⁸⁾ La introducción de la renta mínima es un elemento del programa de gobierno de coalición en Alemania y, en Francia, el tema forma parte del plan de lucha contra la pobreza presentado por el presidente francés en septiembre de 2018.

⁽⁹⁾ <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

⁽¹⁰⁾ <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

⁽¹¹⁾ <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- el derecho al trabajo debe seguir siendo un derecho fundamental como elemento central de emancipación y de independencia económica;
- la renta mínima decente es esencialmente un elemento temporal pero indispensable cuyo objetivo es la inserción/reinserción de personas en el mercado laboral mediante medidas activas: se trata de una medida crucial para la credibilidad social de la Unión Europea;
- la adecuación, el alcance y el acceso a la renta mínima siguen siendo retos fundamentales que afrontan los Estados miembros en sus acciones de desarrollo de sus respectivos sistemas. Estos sistemas deben apoyarse y, en caso necesario, completarse a escala europea.

3. Una voluntad política y soluciones técnicas

3.1 *Los fundamentos jurídicos existen y hay que hacer uso de ellos*

3.1.1 No hay unanimidad en cuanto a la existencia de fundamentos jurídicos que permitan legislar sobre la renta mínima. Resulta evidente, sin embargo, que el método abierto de coordinación (MAC) no ha producido resultados suficientes para garantizar una renta mínima adecuada en todos los Estados miembros de la Unión, acentuando las desigualdades existentes entre ellos, lo que supone un problema crucial para la credibilidad de la Unión Europea.

3.1.2 La cuestión de la renta mínima es, ante todo, eminentemente política. Se trata de una decisión que incumbe a la Unión y la Comisión no puede escudarse en el principio de subsidiariedad, mal utilizado en esta materia, para decidir que no puede hacer nada al respecto. La inacción de la Comisión sería inaceptable y haría incomprensible el proyecto de la Unión para los ciudadanos en un ámbito que atañe a la dignidad y los derechos humanos. Por ello, el Comité insta a la Comisión a que emprenda una acción inmediata para reforzar una estrategia coordinada de los Estados miembros a escala nacional y europea para desarrollar la renta mínima y preparar un instrumento europeo vinculante basado en una metodología común para elaborar presupuestos de referencia que garanticen una renta mínima decente.

3.1.3 Por lo que respecta a la Carta Social Europea del Consejo de Europa de 1961, la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989 y la Carta de los Derechos Fundamentales de 2000 (artículo 34), la renta mínima figura claramente entre los objetivos de la Unión Europea y de la Comisión, que debe tomar la iniciativa para completar y armonizar la acción de los Estados miembros al respecto, máxime cuando en el punto 14 de la propuesta de pilar social, la Comisión enuncia claramente el «[...] 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».

3.1.4 Revisten especial importancia las referencias jurídicas de los Tratados, como por ejemplo el artículo 3 del TUE, que cita entre los objetivos de la Unión el pleno empleo y el progreso social, pero también la lucha contra la exclusión social y la discriminación y el fomento de la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros, el artículo 9 del TFUE, que precisa que «[e]n la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana», y, más concretamente, el artículo 151 del TFUE que abre el título X sobre la política social y que menciona como objetivos de la Unión y de los Estados miembros «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, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones», objetivos que resultan realizables por la Unión en la medida en que esta (artículo 153, apartado 1, del TFUE) «apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; [...] h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral; [...] j) la lucha contra la exclusión social; [y] k) la modernización de los sistemas de protección social [...]».

3.1.5 De igual manera, hay que determinar los derechohabientes por lo que respecta al concepto de «trabajador». El Comité debe examinar este concepto más detalladamente, tanto más cuanto que el Derecho de la UE no define un concepto común de «trabajador». Hay que determinar, por tanto, qué concepto de «trabajador» subyace al artículo 153, apartado 1, letra c), del TFUE. Mientras tanto, podemos afirmar sin reservas que lo decisivo en el artículo 153 del TFUE no es el concepto de «trabajador» en el sentido del derecho a la libre circulación, sino el concepto de «trabajador» en el sentido del derecho a la seguridad social, el cual se aplica por su parte a todas las personas con derecho a acceder a los sistemas que cubren todos los riesgos mencionados en el Reglamento (CE) n.º 883/2004.

3.1.6 Como señaló anteriormente el CESE: «[h]abida cuenta de que la pobreza y la exclusión social propician las tendencias populistas en muchos Estados miembros de la Unión Europea, el CESE acoge con agrado las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de junio de 2016 tituladas «Luchar contra la pobreza y la exclusión social: un enfoque integrado»⁽¹²⁾ y aboga por la creación en las próximas perspectivas financieras de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha con la ejecución del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y el Fondo Social Europeo (FSE)⁽¹³⁾.

3.1.7 La voluntad política implica una evaluación objetiva de la aplicación de la Estrategia Europa 2020, de sus éxitos y fracasos, y la visibilidad de la acción europea, a fin de apoyar y completar la acción de los Estados miembros. Este apoyo complementario podría adoptar la forma de un fondo europeo destinado a financiar la renta mínima establecida por el marco jurídico.

3.1.8 La Comisión no debe escudarse en el principio de subsidiariedad. Si los Estados miembros formulan alguna objeción al amparo de la subsidiariedad suele ser para evitar modificar su Derecho nacional como consecuencia de una acción de la Unión. No obstante, la Comisión, en su función de guardiana del interés general, no puede referirse de manera abstracta al principio de subsidiariedad, ya que, en ese caso, ello equivaldría a autocensurarse, cuanto más grave una vez que se trata de una cuestión que afecta a los derechos fundamentales. A falta de un proyecto de acto legislativo procedente de la Comisión, el artículo 6 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad no puede desplegar plenamente sus efectos. En efecto, el Consejo por su parte afirma que «[t]odo Parlamento nacional o toda Cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad». Esta expresión democrática, que puede ser diferente de la empleada por el Consejo, queda en entredicho cada vez que el debate entre la Comisión y el Consejo impide la eventual adopción de un acto legislativo.

3.1.9 Por último, la referencia al pilar europeo de derechos sociales, cuyos principios comparte plenamente el Comité, no puede servir de argumento en contra de la adopción de un marco europeo vinculante en este ámbito, máxime cuando está demostrado que el fundamento jurídico existe en el Tratado. El pilar europeo de derechos sociales es una declaración proclamada por todas las instituciones europeas y su objetivo «es servir de guía para alcanzar resultados sociales»⁽¹⁴⁾. Por lo tanto, el pilar debe fundamentar las propuestas políticas y legislativas, como ha empezado a hacer la Comisión. Por otro lado, de ninguna forma se puede hacer una interpretación restrictiva del punto 14 del pilar, cuya formulación es la siguiente: «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». Efectivamente, esta interpretación sería contraria al considerando 6, que recuerda que el TFUE «contiene disposiciones que establecen las competencias de la Unión relacionadas con, entre otras cosas, [...] la política social (artículos 151 a 161)». Por otro lado, por lo que respecta a las competencias legislativas de la UE, el documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Comunicación sobre el pilar europeo de derechos sociales hace referencia al artículo del Tratado relativo a la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

3.1.10 El Comité Económico y Social, que comparte sin reservas los principios enumerados en el pilar social, considera que la adopción de una Directiva marco serviría para, al mismo tiempo, concretar las declaraciones solemnes que, todas ellas, desde la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales, invocan la ineludible lucha contra la exclusión social, y lanzar el mensaje de que la construcción europea del siglo XXI no puede hacerse sin preocuparse por la vida de los ciudadanos europeos.

3.2 *Las soluciones técnicas indispensables*

3.2.1 Desde el punto de vista técnico, habrá que establecer los requisitos de acceso a la renta mínima garantizada (RMG). La RMG debería tener en cuenta, en particular, los elementos siguientes:

- el vínculo entre la RMG y los requisitos de activación;
- los efectos de la composición del hogar, dada la incidencia del hecho de tener niños en las situaciones de pobreza;
- la consideración de otros recursos, por ejemplo, el patrimonio;
- los componentes de la RMG en dinero y en especie, por ejemplo mediante el acceso a la asistencia sanitaria, la vivienda, la movilidad, el apoyo a las familias y los servicios públicos.

⁽¹²⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/es/pdf>.

⁽¹³⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 15.

⁽¹⁴⁾ Considerando 12 del pilar europeo de derechos sociales.

3.2.2 Debe establecerse una renta mínima en el marco de un enfoque global de las distintas necesidades humanas, que no se limite a un nivel de supervivencia o simplemente a la tasa de pobreza calculada a partir de la renta mediana, que en determinados países no se corresponde con las necesidades básicas. Debe contemplar, por tanto, el conjunto de las necesidades en materia de nivel de vida, vivienda, educación, sanidad y cultura, para ofrecer a las personas excluidas del mercado de trabajo y atrapadas en la pobreza las mejores condiciones de inserción o reinserción. Las condiciones de acceso son objeto de debate y habrán de aclararse.

3.2.3 Este enfoque se apoya en los trabajos de economistas como Amartya Sen sobre lo que él mismo denomina «capabilities» (capacidades), compuestas por tres elementos:

Salud/esperanza de vida - Estudios recientes demuestran que las personas en situación de pobreza ahorran en su atención sanitaria, en particular en la dental. Adoptan un mal estilo de vida, se alimentan peor y, por tanto, padecen más problemas relacionados con la obesidad. Existen diferencias considerables en la esperanza de vida entre ricos y pobres. También es preciso tener en cuenta la dureza del trabajo realizado.

Saber/nivel de formación - Las estadísticas muestran claramente la tasa de desempleo en función de los distintos niveles de formación. Según los datos de Eurostat de 2015, el 11 % de los europeos de entre 18 y 24 años han abandonado el colegio prematuramente.

Nivel de vida - Se trata de integrar todos los elementos de la calidad de vida en un mismo poder adquisitivo y no solo los componentes relativos a la supervivencia alimentaria. La capacidad de movilidad y el acceso a la cultura son elementos importantes de integración/inclusión en la relación con sus congéneres y la sociabilidad, es decir, los medios para no encerrar a las personas pobres en un aislamiento que supone un círculo vicioso de desocialización.

3.2.4 Es preciso crear, de forma pragmática y flexible, instrumentos para calcular una renta mínima adecuada. Hay que establecer una metodología común para definir el cálculo de un presupuesto de referencia y la adaptación de dicho presupuesto de referencia a cada país. Ya se han realizado trabajos importantes, en particular de la mano del centro de política social de la Universidad de Amberes y por parte de la EAPN y la EMIN. Estos presupuestos de referencia deben a la vez poder garantizar elementos de comparación entre Estados miembros y contar con flexibilidad de aplicación en función de las especificidades de cada país. No solo deben integrar lo que denominamos «cesta de la compra», sino también la atención sanitaria y el cuidado personal, la educación, la vivienda, las prendas de vestir, la movilidad, la seguridad, el ocio, las relaciones sociales y la seguridad relacionada con la infancia, así como los diez ámbitos identificados por la metodología común en el proyecto sobre los presupuestos de referencia. Uno de los méritos de estos presupuestos de referencia, promovidos enérgicamente por los investigadores y por ONG como EAPN y EMIN, es su utilización cuando se trata de demostrar la validez de los indicadores de pobreza utilizados hasta ahora para fijar los umbrales de pobreza.

3.2.5 Asimismo, sería importante evaluar de qué forma el establecimiento de una renta mínima podría conducir a una racionalización de las ayudas sociales en determinados países. Este enfoque es, por ejemplo, el que subyace a la propuesta de «renta universal del trabajo» formulada en el plan de lucha contra la pobreza presentado por el presidente de la República Francesa, que pretende «garantizar una base mínima de dignidad a todos los que puedan beneficiarse de ella, fusionando el mayor número de prestaciones sociales». Del mismo modo, el debate iniciado en Alemania sobre la introducción de una renta mínima de solidaridad contribuiría a la lucha contra la pobreza, en particular para los desempleados de larga duración, al simplificar el sistema de ayudas sociales. El Gobierno ya ha reservado 4000 millones EUR con esta finalidad hasta 2021.

Bruselas, 20 de febrero de 2019.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER*

ANEXO

La modificación siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate (artículo 39.2 del Reglamento interno):

Sustitúyase el título y todo el dictamen por el texto siguiente (la exposición de motivos figura al final del documento):

Un marco europeo sobre la renta mínima

Conclusiones y propuestas

El CESE ha contribuido activamente al debate europeo sobre la reducción de la pobreza. En particular, la idea de una renta mínima a escala europea se debatió ampliamente en algunos de los dictámenes anteriores del CESE, así como en el dictamen de la Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima». El CESE está convencido de que es necesario seguir combatiendo la pobreza. No obstante, las opiniones sobre la elección de los instrumentos adecuados difieren enormemente. Aunque apreciamos los esfuerzos del ponente en la búsqueda de un compromiso, no podemos compartir su visión de un instrumento vinculante para la instauración de una renta mínima a escala europea.

La presente enmienda a la totalidad tiene por objeto presentar un enfoque global y constructivo para la reducción de la pobreza en los Estados miembros. Se basa en el hecho de que el principio de subsidiariedad y el reparto de competencias consagrados en los Tratados de la UE establecen claramente que el diseño de los sistemas de seguridad social es competencia exclusiva de los Estados miembros. Por consiguiente, las acciones a nivel europeo deben basarse en el método abierto de coordinación como principal método de apoyo a estos, y en el aprendizaje mutuo de los mejores planteamientos nacionales. La presente enmienda a la totalidad propone un planteamiento global con el objetivo de maximizar el alcance de las acciones a nivel europeo en este sentido.

La lucha contra la pobreza debe ser un compromiso común de la Unión Europea y de los Estados miembros. Según el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019, el nivel de renta de los hogares sigue aumentando en casi todos los Estados miembros. El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, que asciende a 113 millones de personas, es decir el 22,5 % de la población, aun cuando haya descendido por debajo de los niveles anteriores a la crisis, sigue resultando inaceptable y, a largo plazo, supone un coste que Europa no puede permitirse. La actual recuperación económica brinda la oportunidad de intensificar las reformas destinadas a mejorar la inclusión, la resiliencia y la equidad de los mercados de trabajo y los sistemas de protección social. No obstante, también es una recuperación con riesgos a la baja, por lo que es urgente que los Estados miembros aprovechen esta oportunidad.

Aunque, cuando se trata de reducir el número de personas en riesgo de pobreza, la Estrategia Europa 2020 ha arrojado resultados positivos, respaldada, en particular, por una sólida recuperación económica y del mercado laboral, es preciso actuar más energicamente para mantener esta tendencia positiva.

La presente enmienda a la totalidad preconiza los elementos siguientes:

1. Las políticas de la UE y los Estados miembros deben centrarse en proseguir sus esfuerzos de reforma y en crear condiciones favorables para la creación de empleo. Este debe ser el fundamento de todas sus acciones, también en el ámbito de la reducción de la pobreza. En el segundo trimestre de 2018, el número de personas ocupadas en la UE ascendía a 239 millones, el nivel más alto desde principios de este siglo. Si la tendencia actual se mantiene, la UE está bien encaminada para alcanzar el objetivo de Europa 2020 de una tasa de empleo del 75 % en esta fecha. Esta tendencia positiva debería contribuir asimismo a alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020. Unas políticas económicas sólidas, así como la prosecución de las reformas estructurales, especialmente de los mercados de trabajo y los sistemas de protección social de los Estados miembros, son un requisito previo para el crecimiento económico sostenible, el empleo y el bienestar de las personas.
2. Como complemento del papel fundamental que desempeñan unas políticas económicas y del mercado laboral sólidas en la lucha contra la pobreza, se precisa un enfoque integrado, con una combinación de políticas específicas. La renta mínima desempeña un papel importante en este enfoque, pero debe considerarse en el contexto de unas políticas y servicios de empleo integrados, en particular servicios sociales y sanitarios y políticas de vivienda. De hecho, en todos los países de la UE, la ayuda a la renta mínima ha pasado de una mera ayuda económica a medidas activas destinadas a acompañar a los beneficiarios en su paso de la exclusión social a la vida activa. Como tal, debe considerarse como una solución temporal de apoyo a las personas en un período de transición, mientras se hallen en situación de necesidad. Este tipo de integración inclusiva basada en políticas de activación es un paso en la dirección correcta.

3. A la luz del principio de subsidiariedad, el mejor nivel para abordar la renta mínima y aplicar medidas para la reducción de la pobreza es el nivel nacional. En esta línea, todos los países de la UE han introducido mecanismos de ingresos mínimos, en función de sus prácticas nacionales y resultados económicos. Las definiciones, condiciones y niveles de aplicación difieren de un Estado miembro a otro, por razones obvias.
4. Hay margen para una actuación a escala de la UE para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos. El CESE recomienda adoptar un enfoque pragmático que respete el principio de subsidiariedad y maximice a la vez el efecto de las actividades de alcance europeo de apoyo y orientación para desarrollar regímenes de renta mínima en los Estados miembros. La Unión Europea y, en particular, la Comisión Europea deberían desempeñar un papel más activo para respaldar los esfuerzos de los Estados miembros. Por lo tanto, es necesario desarrollar, en el marco del Semestre Europeo, una estrategia coordinada a nivel nacional y europeo centrada en acciones generales y medidas específicas, en la que se tenga en cuenta el papel de los presupuestos nacionales de referencia.

La manera en que cada Estado miembro alcance los objetivos de reducción de la pobreza debe ser objeto de seguimiento en el marco del Semestre Europeo, lo que requiere mayor coordinación. El respaldo y seguimiento de los avances podría realizarse mediante indicadores o valores de referencia acordados conjuntamente. El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social trabajan actualmente para reforzar la función de los indicadores de referencia, y el segundo ya dispone de un marco de referencia específico sobre rentas mínimas. Este es el instrumento adecuado para lograr avances.
5. A la luz de la «Declaración sobre un nuevo comienzo de un diálogo social reforzado», firmada por los interlocutores sociales europeos los días 26 y 27 de enero de 2016, el papel y la capacidad de los interlocutores sociales —principales actores en los mercados laborales— en el proceso de elaboración de políticas y reformas estructurales se debe seguir reforzando tanto a nivel europeo como nacional. Las organizaciones de la sociedad civil también contribuyen a este proceso cumpliendo su papel de crear una Europa más cercana a sus ciudadanos.
6. Por último, el planteamiento de la presente enmienda a la totalidad está en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales, que «debe aplicarse tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, en sus competencias respectivas, teniendo debidamente en cuenta las diferencias entre los entornos socioeconómicos y la diversidad de los sistemas nacionales, en particular el papel de los interlocutores sociales, y de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad»⁽¹⁾.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 92

Votos en contra: 142

Abstenciones: 8

⁽¹⁾ Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales: preámbulo (17).