



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa

{SWD(2022) 313 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

- **Razones y objetivos de la propuesta**

Es fundamental velar por que todas las personas de la Unión gocen de una vida digna para construir unas economías y sociedades justas y resilientes. En sus orientaciones políticas¹, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, manifestó su deseo de conseguir una Europa que se esfuerce por lograr más equidad social y prosperidad. Esta iniciativa responde a la ambición y al compromiso de la Unión de fomentar economías más inclusivas y procurar que nadie se quede atrás.

A pesar de las políticas para luchar contra la pobreza y de las mejoras de la última década, el riesgo de pobreza o de exclusión social afectaba en 2021 a más de 95,4 millones de europeos. En muchos Estados miembros se ha registrado un aumento en la última década del riesgo de pobreza en el caso de las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados², lo cual ha empeorado la profundidad y la persistencia de este problema, así como una reducción del impacto de las transferencias sociales en la disminución de la pobreza. Hasta 2020, la economía de la Unión siguió creciendo, el empleo alcanzó el nivel más alto jamás registrado y el desempleo volvió a los niveles anteriores a 2008. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 provocó una crisis económica. La Unión y los Estados miembros intensificaron la protección social de manera significativa y ofrecieron una respuesta global a los desafíos sociales inéditos que surgieron. No obstante, las medidas de confinamiento han tenido una repercusión desproporcionada en las mujeres y las personas en situaciones vulnerables, especialmente por lo que se refiere al aumento de la carga de trabajo en relación con los cuidados no profesionales y al acceso más limitado a la asistencia sanitaria, la educación y los servicios sociales correspondientes; además, todo ello ha acentuado las limitaciones preexistentes en el acceso al empleo.

Más recientemente, tras la agresión ilegal e injustificada de Rusia contra Ucrania, el aumento tan marcado de los precios de la energía y la inflación creciente afectan en particular a los hogares de renta baja y de renta media-baja, puesto que la proporción de sus ingresos totales destinada al consumo de energía y de alimentos es, por lo general, mayor.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social y el derecho a una renta mínima adecuada ocupan un lugar central en el pilar europeo de derechos sociales. En el principio 14 del pilar se establece que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral». El 4 de marzo de 2021, la Comisión adoptó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que acogieron favorablemente los dirigentes de la UE en la Cumbre de Oporto, el 8 de mayo de 2021. El Consejo Europeo³ estableció objetivos principales para 2030 en los ámbitos de la pobreza, el empleo, así como de las capacidades profesionales. De aquí a 2030, el número de personas en riesgo de pobreza o

¹ [political-guidelines-next-commission_es_0.pdf \(europa.eu\)](#).

² Personas de 0 a 59 años que viven en hogares en que los adultos en edad laboral (18 a 59 años) trabajaron menos del 20 % de su tiempo de trabajo potencial total durante el año anterior.

³

exclusión social debe reducirse en al menos 15 millones, entre las que se encuentren, como mínimo, 5 millones de niños; al menos el 78 % de las personas de entre 20 y 64 años debería tener trabajo; y el 60 % de los adultos debería participar en actividades de formación todos los años. En junio de 2022, los Estados miembros presentaron sus metas nacionales para respaldar estas metas.

La función de las redes de seguridad social

Las redes de seguridad social ayudan a reducir las desigualdades y las disparidades sociales dentro de los Estados miembros y mejoran la convergencia social al alza, al tiempo que promueven la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar.

Unas redes de seguridad social bien proyectadas pretenden que todo el mundo disponga de un nivel de recursos suficiente para tener una vida digna y poder participar en la vida económica y social, incluido el mercado laboral. Estas redes son especialmente importantes en el caso de las personas que viven en hogares que carecen de recursos suficientes, es decir, aquellos que disponen de recursos económicos y materiales insuficientes, irregulares o inciertos, que son indispensables para su salud y bienestar, así como para la inclusión social y la inserción laboral. A tal fin, las redes de seguridad social incluyen ayudas a la renta y diversas prestaciones y servicios en especie que se prestan a las personas necesitadas.

Las **ayudas a la renta** consisten en una variedad de prestaciones económicas que responden a diversas necesidades. Estas prestaciones económicas pueden incluir, por ejemplo, las ayudas familiares y por hijos, los subsidios a la vivienda, las prestaciones por desempleo, las prestaciones por incapacidad permanente, las prestaciones de jubilación o las prestaciones complementarias al trabajo, así como las prestaciones a las rentas mínimas.

Las prestaciones a las **rentas mínimas**⁴ desempeñan un papel especial en la ayudas económicas globales a la renta, ya que su objetivo es colmar la brecha para alcanzar un determinado nivel general de ingresos en un hogar concreto. Se trata de prestaciones de último extremo, no contributivas y sujetas a una verificación del nivel de recursos que se destinan a hogares sin recursos suficientes, cuando se han agotado otras fuentes de ingresos o prestaciones, o cuando estas no son adecuadas para garantizar una vida digna. En general, se complementan con asistencia e incentivos a medida para el acceso al mercado laboral, medidas que fomentan la inclusión social y la prestación de unos servicios de calidad. De este modo, los regímenes de renta mínima, que integran los tres ejes de refuerzo, no son un instrumento pasivo, sino que actúan, en la medida de lo posible, como trampolín para mejorar la inclusión y las perspectivas de empleo.

Unos regímenes de renta mínima bien diseñados pueden actuar como estabilizadores automáticos. En tiempos de recesión económica, pueden contribuir a una recuperación sostenible e inclusiva, ayudar a paliar la caída de los ingresos de los hogares y frenar los niveles de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. También pueden tener un efecto estabilizador en la demanda global de bienes y servicios⁵. Unos regímenes de renta mínima bien diseñados logran un equilibrio adecuado entre la reducción de la pobreza, los incentivos al trabajo y unos costes presupuestarios sostenibles.

⁴ Las prestaciones a las rentas mínimas no se corresponden con la renta básica universal, que implica un subsidio incondicional a la renta para todos, sin la comprobación de recursos ni el requisito de trabajar.

⁵ Parlamento Europeo, 2010: Estudio *The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis* [«El papel de la protección social como estabilizador económico: lecciones de la crisis actual», no disponible en español].

El nivel general de ayuda a la renta debe garantizar una vida digna, sin que deje de valer la pena trabajar, y los sistemas de protección social deben ser sostenibles desde el punto de vista fiscal. La renta mínima debe ir acompañada de incentivos suficientes para que las personas que puedan trabajar se (re)incorporen al mercado laboral, además de desempeñar su papel estabilizador y evitar efectos perjudiciales de histéresis que den lugar a niveles de empleo más bajos. Una renta mínima bien diseñada, junto con medidas eficaces de activación laboral, puede constituir una herramienta importante para cumplir el objetivo de empleo de la Unión para 2030 y también apoyar la activación de los jóvenes adultos y su inserción laboral.

Como parte de sus redes de protección social y en paralelo a las prestaciones económicas, los Estados miembros también proporcionan prestaciones en especie. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, la vivienda social, las tasas reducidas para determinados servicios (como el transporte público, el gas, la energía u otros servicios públicos) o el apoyo específico para cubrir los costes directos de la atención a la infancia o la asistencia sanitaria, incluida la salud materna e infantil. Si bien es probable que los beneficiarios de la renta mínima reciban estas prestaciones, no siempre están integradas en la renta mínima y no todos los beneficiarios de la renta mínima las aprovechan. Los datos disponibles muestran que el aprovechamiento de algunos de estos servicios (por ejemplo, la atención a la infancia) es menor en el caso de los hogares con bajos ingresos, a pesar de la ayuda adicional que se proporciona.

Aunque todos los Estados miembros disponen de redes de seguridad social, se han registrado unos avances desiguales a la hora de lograr que sean accesibles y adecuadas. Si bien el diseño varía entre los distintos Estados miembros, lo cual refleja la diversidad de tradiciones nacionales y de la estructuración general de los sistemas de protección social, los Estados miembros se enfrentan a retos similares, tal como demuestran los análisis y las recomendaciones periódicos por país del Semestre Europeo. Además, los debates temáticos en el marco del Método Abierto de Coordinación pusieron de relieve los retos mutuos, especialmente por lo que se refiere a que los beneficiarios no aprovechen las prestaciones y a respaldarlos para que participen en el mercado laboral y se integren en la sociedad.

Retos

Garantizar la adecuación de la ayuda a la renta es un reto en casi todos los Estados miembros, especialmente debido a la evolución de los salarios. La adecuación puede medirse al comparar la renta global de los beneficiarios con el umbral de la pobreza nacional⁶ (como indicación del efecto de mitigación de la pobreza) y con la renta de un trabajador con un salario bajo⁷ (como indicación de los incentivos financieros vinculados a la participación en el mercado laboral). Aunque varía de un hogar a otro, ambos indicadores ofrecen resultados similares y muestran que los salarios bajos se acercan al umbral de la pobreza y

⁶ Medida por medio de la tasa de riesgo de pobreza (el 60 % de la mediana equivalente de la renta del hogar después de las transferencias sociales).

⁷ En el Comité de Protección Social, los Estados miembros acordaron un marco de evaluación comparativa en el ámbito de las prestaciones a las rentas mínimas para la población en edad de trabajar. Se identificaron tres instrumentos políticos clave que tienen más probabilidades de afectar a su rendimiento: 1) la adecuación de las prestaciones, 2) las normas de admisibilidad y el aprovechamiento de las prestaciones, y 3) la activación y el acceso a los servicios. Los Estados miembros acordaron dos indicadores para medir la adecuación de la ayuda económica a la renta: i) un porcentaje del umbral nacional de riesgo de pobreza en el Estado miembro de que se trate, y ii) un porcentaje de la renta de un trabajador con un salario bajo, definido como una persona que gana el 50 % del salario medio. La renta de los trabajadores con salarios bajos se utiliza como indicador del salario mínimo, ya que este no existe en todos los países.

que las prestaciones se sitúan en un nivel aún menor. En 2019, la renta de un beneficiario de ayuda a la renta (una sola persona) era inferior al 80 % del umbral de la pobreza en veintidós Estados miembros, mientras que la renta de un trabajador con salario bajo alcanzó o superó el umbral de la pobreza en todos los Estados miembros. En el caso de los hogares con niños, la adecuación de la ayuda a la renta suele ser bastante superior (una media de entre 10 y 20 puntos porcentuales).

La escasa frecuencia de revisiones de la ayuda a la renta puede dar lugar a prestaciones que no se ajusten al ritmo de la evolución salarial, al aumento del coste de la vida, de los precios o de la inflación (especialmente de los alimentos y la energía) y, por tanto, a que se erosione aún más su adecuación. En un gran número de Estados miembros, el establecimiento y la mejora del nivel de las prestaciones a las rentas mínimas no se basan en una metodología sólida, ni están vinculados a valores de referencia o indicadores fundamentados en estadísticas. En aproximadamente un tercio de los Estados miembros se aplican sistemas de indexación automática que ajustan de manera periódica el importe de la ayuda a la renta para tener en cuenta los cambios en el coste de la vida.

A pesar de una ligera mejora en los últimos años, en la última década la adecuación de la ayuda a la renta y, en particular, de las prestaciones a las rentas mínimas, se ha mantenido prácticamente inalterada por término medio en la Unión. Se ha observado una cierta convergencia, sobre todo debido a los nuevos regímenes de renta mínima que han introducido varios Estados miembros. Por otro lado, desde 2009 se ha producido un deterioro significativo en lo que respecta a la adecuación en una serie de Estados miembros en los que las tasas ya estaban por debajo de la media de la Unión⁸.

Un segundo reto común se refiere a la cobertura de la renta mínima, ya que alrededor del 20 % de las personas sin empleo en riesgo de pobreza no puede optar a ninguna ayuda a la renta. Algunos grupos se enfrentan a dificultades particulares para acceder a esta ayuda. Los requisitos de edad (por ejemplo, el límite de edad se fija por encima de los dieciocho años en cinco Estados miembros) pueden limitar el acceso de los jóvenes. Si bien las restricciones relacionadas con la nacionalidad tienen un efecto limitado en la admisibilidad⁹, los criterios relacionados con la duración mínima de la residencia legal (regulada en unos pocos Estados miembros, que oscila entre uno y diez años) pueden limitar el acceso de los solicitantes no nacionales. Además, las obligaciones como tener una dirección permanente o una cuenta bancaria son obstáculos para las personas sin hogar o las personas marginadas que viven en zonas desfavorecidas (por ejemplo, los asentamientos de gitanos).

Si bien la verificación de los recursos es un elemento esencial para garantizar una orientación adecuada de las rentas mínimas, la cobertura insuficiente también puede deberse a una verificación demasiado estricta. La verificación de los recursos analiza los recursos (ya sean ingresos, activos, bienes inmuebles o bienes muebles) de todos los miembros del hogar. En la mayoría de los Estados miembros, el umbral utilizado en la comprobación de los recursos representa el nivel máximo de la prestación que se proporciona (y las prestaciones a las rentas mínimas se utilizan para completar la renta del hogar hasta ese nivel). En algunos Estados miembros, si el umbral se fija en un nivel bajo, la verificación de los recursos puede excluir del derecho a la renta mínima a un número importante de hogares con bajos ingresos y de

⁸ Informe conjunto del Comité de Protección Social y de la Comisión Europea sobre la renta mínima (gráfico 27).

⁹ En todos los Estados miembros, los ciudadanos nacionales y los ciudadanos de otro Estado miembro de la UE (dependiendo de las normas generales para la adquisición de la residencia legal) tienen derecho a una renta mínima.

trabajadores pobres. Además, una cobertura incompleta puede deberse a un diseño demasiado estricto de la comprobación de los activos, que genera situaciones en las que un hogar quedaría excluido de la renta mínima debido a una contabilidad desproporcionada de los activos de bajo valor¹⁰.

Por último, es posible que las prestaciones no se distribuyan de manera adecuada entre los miembros del hogar, ya que el derecho a solicitar las prestaciones se limita al cabeza de familia. En la mayoría de los países, las mujeres no suelen considerarse cabezas de familia a menos que ningún varón adulto viva de forma permanente en el hogar¹¹. Solo en algunos Estados miembros, y en casos específicos, las personas físicas de los hogares tienen derecho a percibir las prestaciones, si bien el derecho a beneficiarse de ellas sigue determinándose a nivel del hogar. Sin necesidad de aumentar el nivel global de las prestaciones que se perciben en el hogar, las soluciones que faciliten la percepción individual de ayuda a la renta de los miembros del hogar pueden contribuir a promover la igualdad de género, la independencia económica y la seguridad de los ingresos de las mujeres y los jóvenes.

Los planes nacionales de recuperación y resiliencia que se elaboraron en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia prevén reformas en los Estados miembros, en los que las recomendaciones específicas por país formuladas en el proceso del Semestre Europeo¹² detectaron algunos problemas respecto a la adecuación y la cobertura de la renta mínima. A modo de ejemplo, una serie de inversiones se centran en ampliar o mejorar la calidad de los servicios sociales, luchar contra la pobreza energética y en la inclusión de los grupos vulnerables. Algunos planes de recuperación y resiliencia también pretenden aumentar la eficacia y la adecuación de las prestaciones sociales, incluida la renta mínima.

En tercer lugar, la falta de aprovechamiento de la renta mínima parece ser bastante elevada en todos los Estados miembros. Las estimaciones disponibles sobre el desaprovechamiento de esta prestación suelen oscilar entre el 30 % y el 50 % de la población admisible. Varios factores pueden explicar esta situación, por ejemplo, la falta de información, la complejidad del proceso de solicitud, la falta de confianza en las instituciones y la percepción del estigma. Al parecer, solo unos pocos Estados miembros recopilan información sobre el desaprovechamiento de las prestaciones.

En cuarto lugar, sigue siendo insuficiente la coordinación entre las políticas de ayuda a la renta y los incentivos para la (re)inserción laboral de quienes pueden trabajar. Las redes de seguridad social deben diseñarse de forma que mantengan los incentivos para trabajar. Concretamente, la proyección de la ayuda a la renta no debe ir en detrimento de los incentivos al trabajo ni crear trampas de la pobreza (o trampas de los salarios bajos para las personas que trabajan y reciben ayudas a la renta). En algunos casos, unos elevados índices de retirada de las ayudas a las rentas mínimas (también con respecto a las prestaciones complementarias) o un elevado tipo impositivo efectivo marginal podrían revertir en bajos incentivos para aceptar un empleo. Si bien es evidente que los ingresos procedentes del trabajo (ya a nivel del salario mínimo) deben ser superiores a los ingresos percibidos con las prestaciones, otros factores también afectan a la tasa de transición de perceptores de renta mínima a trabajadores (por ejemplo, la participación y la calidad del asesoramiento laboral u otras medidas de activación a medida, déficits de capacidades profesionales, problemas de salud, disponibilidad de servicios de atención a la infancia, etc.).

¹⁰ Por ejemplo, propiedades heredadas de bajo valor o bienes muebles, ahorros, etc.

¹¹ Fuente: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126?lang=es>.

¹² En Letonia, Lituania, Croacia, España, Rumanía y Bulgaria.

Las políticas activas del mercado laboral que fomentan la transición al empleo incluyen el aprendizaje permanente, el apoyo y la orientación personalizados que satisfagan necesidades específicas, el fomento de puestos de trabajo de calidad, así como del mantenimiento y la progresión profesional, en consonancia con el concepto de mercados laborales inclusivos¹³. Sin embargo, en muchos Estados miembros estas medidas no están suficientemente adaptadas a las necesidades individuales de los beneficiarios de la renta mínima, que suelen estar más alejados del mercado laboral.

Aunque la participación en programas de activación es un requisito en la mayoría de los Estados miembros, es posible que ni siquiera se disponga de las medidas adecuadas. Los requisitos de activación (y las sanciones correspondientes) deben ir acompañados de servicios de apoyo como el asesoramiento, la orientación o la asistencia en la búsqueda de empleo para que sean más eficaces y fomenten la aceptación de las ofertas de empleo. Debe prestarse especial atención a los jóvenes que están fuera del mercado laboral o en riesgo de pobreza o de exclusión social. Para que vuelvan a la educación, a la formación profesional o al mercado laboral lo antes posible, la percepción de ayudas a la renta debe vincularse a medidas de activación especialmente contundentes que les ayuden a adquirir experiencia laboral y a desarrollar las capacidades profesionales adecuadas para un mundo laboral cambiante, en particular las capacidades pertinentes para las transiciones ecológica y digital.

Los incentivos positivos para acceder al empleo, que contribuyen a una transición progresiva al mercado laboral, al tiempo que se mantiene el derecho a la renta mínima durante un determinado período mientras se tiene empleo, suelen dar resultados positivos. También es un reto lograr que los puestos de trabajo ofrecidos sean sostenibles y de calidad (por ejemplo, empleos de carácter indefinido). La participación en programas de obras públicas es obligatoria o la primera opción para los beneficiarios en aproximadamente una cuarta parte de los Estados miembros, a pesar de que, en general, se considera que las obras públicas contribuyen en poco o nada a la transición al empleo a más largo plazo. El papel de la economía social es fundamental para facilitar las oportunidades de empleo a los beneficiarios de la renta mínima. El empleo en la economía social podría ser un paso intermedio hacia la participación en el mercado laboral abierto.

En quinto lugar, también es necesario garantizar un acceso efectivo a unos servicios esenciales y de capacitación de calidad. Aunque no se puede elaborar una lista exhaustiva de servicios de capacitación, normalmente incluyen los servicios de capacitación de tipo general prestados a cualquiera, como la educación y la atención a la primera infancia, la formación profesional y la educación, la asistencia sanitaria y las prestaciones de dependencia. Una categoría específica de servicios de capacitación (servicios de inclusión social) comprende los que abordan problemas específicos de las personas más alejadas del mercado laboral para ayudarles a integrarse en la sociedad y en el empleo. Los servicios de inclusión social pueden incluir el trabajo social, el asesoramiento, la orientación, la tutorización, el apoyo psicológico y la rehabilitación. Además, la accesibilidad y asequibilidad de los servicios esenciales, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales, son un requisito previo fundamental para una mayor integración social. La mayoría de estos servicios están, en principio, disponibles para toda la población, pero el acceso y la asequibilidad pueden resultar problemáticos para las personas que carecen de recursos suficientes, sobre todo en el momento actual, con las subidas de los precios de la energía.

¹³ Véase la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

El drástico aumento de los precios de la energía está ejerciendo presión sobre los hogares vulnerables y puede causar daños sociales y económicos más amplios. En estos tiempos convulsos, disponer de redes de seguridad social sólidas contribuye a paliar el riesgo de pobreza energética. En particular, la renta mínima y el acceso a los servicios esenciales pueden contribuir a mitigar los efectos de las subidas de precios en la población más vulnerable y complementar al mismo tiempo otras medidas estructurales. En comparación con las actuaciones relativas a los precios, las medidas de ayuda a la renta permiten, en general, orientar mejor la ayuda a las personas necesitadas y son más compatibles con el mantenimiento de los incentivos para reducir el consumo de energía.

En sexto lugar, las personas que carecen de recursos suficientes se enfrentan a unos obstáculos múltiples y complejos a la inclusión, por lo que necesitan una ayuda individualizada. Algunas personas están disponibles de manera activa para (re)incorporarse al mercado laboral. Otros podrían no estar (inmediatamente) en condiciones de trabajar, como las personas con discapacidades graves o problemas de salud, las personas que carecen de capacidades sociales básicas, las personas sin hogar o las personas que se encargan del cuidado de niños pequeños o de adultos dependientes. Para estas personas, las políticas de inclusión social revisten una importancia primordial y pueden facilitar la búsqueda de empleo en una fase posterior. La mayoría de los Estados miembros llevan a cabo una evaluación multidimensional de las necesidades a la hora de facilitar un apoyo individualizado. En aproximadamente la mitad de los países, esta evaluación se realiza respecto a todas las personas que viven en hogares que carecen de recursos suficientes, mientras que en un grupo más pequeño de Estados miembros se limita a grupos específicos (por ejemplo, desempleados durante un período determinado) o se proporciona de forma discrecional. Sin embargo, solo alrededor de la mitad de los Estados miembros que llevan a cabo una evaluación multidimensional de las necesidades ofrece un plan de inclusión a medida para abordar los obstáculos a la integración social y, en última instancia, al empleo. Dado que es probable que una proporción significativa de los beneficiarios de la renta mínima sean desempleados de larga duración, se les ofrece un acuerdo de integración laboral, en consonancia con la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral¹⁴.

Por último, la aplicación efectiva de redes de seguridad social sólidas se ve amenazada por cuestiones de gobernanza. Entre los principales obstáculos figuran la coordinación insuficiente entre las distintas entidades debido a la carencia de normas de cooperación, la falta de intercambios de información, el déficit de personal cualificado y la escasez de recursos, incluidas las infraestructuras en el empleo público y los servicios de capacitación. Estas limitaciones también plantean problemas para el seguimiento y la evaluación periódicos de la eficacia: aproximadamente la mitad de los Estados miembros cuentan con mecanismos de seguimiento regular, mientras que en otros aún no se ha establecido esta práctica.

Quedan más retos estructurales por delante, lo que justifica el establecimiento de unas redes de seguridad social sólidas. La transición ecológica y digital acelerada ofrece una oportunidad para estimular el crecimiento económico y crear empleo. Unas redes de seguridad social sólidas y bien estructuradas pueden ayudar a aprovechar plenamente este potencial mediante el apoyo a las transiciones en el mercado laboral y una participación más activa de las personas desfavorecidas. Por otra parte, la cobertura insuficiente de las prestaciones contributivas (incluidas las prestaciones de desempleo y las futuras pensiones), causada por el

¹⁴ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (DO C 67 de 20.2.2016).

creciente recurso al empleo atípico, puede generar cargas adicionales a los regímenes no contributivos.

En este contexto, deben modernizarse y adaptarse las redes de seguridad social y la renta mínima, especialmente con vistas a fomentar la inclusión social y respaldar a las personas que pueden trabajar en su camino para conseguir un empleo de calidad.

Una preocupación de la Unión desde hace mucho tiempo ha sido salvaguardar unas redes de seguridad social adecuadas para proteger una vida digna. En 1992, el Consejo adoptó la Recomendación 92/441/CEE, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social¹⁵, en la que proponía como objetivo común el establecimiento de un nivel mínimo de renta garantizada, y principios y directrices para alcanzar este objetivo. Los principios generales del marco incluían la disponibilidad activa para el trabajo o la formación profesional en el caso de las personas cuya edad, salud y situación familiar lo permitan, así como medidas de integración económica y social dirigidas a las personas restantes. La Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral¹⁶, reiteró y potenció los objetivos de la Recomendación anterior.

En octubre de 2020, el Consejo invitó a la Comisión a iniciar una actualización del marco de la Unión para apoyar y complementar de manera eficaz las políticas de los Estados miembros en materia de protección de la renta mínima nacional¹⁷ y, de este modo, reconoció la importancia de que la Unión diera una respuesta política para hacer frente a los retos actuales. Por otro lado, el Parlamento Europeo pidió a los Estados miembros en una Resolución¹⁸ que introdujeran una renta mínima adecuada y destacó el papel de la protección de la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza.

En este contexto, y con vistas a garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida, la presente Recomendación tiene por objeto luchar contra la pobreza y la exclusión social mediante el fomento de una ayuda a la renta adecuada, el acceso efectivo de las personas que carecen de recursos suficientes a servicios esenciales y de capacitación y el fomento de la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar, tal como se establece en el principio n.º 14 del pilar europeo de derechos sociales. De este modo, la presente Recomendación **pretende lograr un alto nivel de empleo** mediante la contribución activa a la inserción laboral de las personas que pueden trabajar. Estos objetivos deben alcanzarse sin perjuicio de las facultades de los Estados miembros para organizar sus sistemas de protección social.

Para lograr esta meta general, los objetivos específicos de la iniciativa son los siguientes:

- a) mejorar la adecuación de la ayuda a la renta;
- b) mejorar la cobertura y el aprovechamiento de la renta mínima;

¹⁵ Recomendación 92/441/CEE del Consejo, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (DO L 245 de 26.8.1992).

¹⁶ Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (DO L 307 de 18.11.2008).

¹⁷ Conclusiones del Consejo, de 9 de octubre de 2020, tituladas «Refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente».

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza [2016/2270(INI)].

- c) mejorar el acceso de las personas que pueden trabajar a unos mercados laborales inclusivos;
- d) mejorar el acceso a los servicios esenciales y de capacitación;
- e) promover el respaldo individualizado;
- f) aumentar la eficacia de la gobernanza de las redes de seguridad social en la Unión y a escala nacional, regional y local, así como de los mecanismos de seguimiento y de presentación de informes.

• **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La propuesta contribuye a la aplicación del principio n.º 14 del pilar europeo de derechos sociales, y también impulsará otros principios del pilar, como los relativos al «apoyo activo para el empleo», la «protección social», el «acceso a los servicios esenciales», la «educación, formación y aprendizaje permanente» y la «igualdad de oportunidades». Además, la propuesta contribuirá a alcanzar el objetivo principal relativo a la reducción de la pobreza y su objetivo complementario dirigido a la pobreza infantil, que se establece en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y apoyará la consecución de los objetivos principales en materia de empleo, así como el objetivo principal relativo a las capacidades profesionales.

La propuesta se basa en la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Además, la propuesta es coherente con las disposiciones existentes e introduce nuevos elementos donde se consideró que la Recomendación 92/441/CEE del Consejo era insuficiente y que debía evolucionar en función de los cambios sociales. Por razones de simplificación, la presente propuesta pretende sustituir a la Recomendación 92/441/CEE del Consejo y, al mismo tiempo, asegurarse de que no disminuya el nivel de protección que se haya adquirido.

Asimismo, la propuesta completa la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. Las estrategias de inclusión activa tienen por objeto ayudar a que disfruten de un empleo sostenible y de calidad las personas que pueden ejercer una actividad laboral, y proporcionar recursos y apoyo suficientes para que lleven una vida digna las personas que no pueden trabajar. La presente propuesta se basa en la experiencia y las lecciones aprendidas de la aplicación de esta Recomendación y ofrece la posibilidad de seguir desarrollando sus diversos elementos y de abordar las lagunas pendientes.

La iniciativa propuesta desarrolla y completa la Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT¹⁹, que aporta pautas de orientación a los países para la extensión de la cobertura de la seguridad social, dando prioridad a la puesta en práctica de pisos nacionales de protección social accesibles a todas las personas necesitadas.

El proceso de coordinación de las políticas económicas y de empleo del Semestre Europeo ha puesto de relieve los retos estructurales relacionados con los regímenes de renta mínima y otros elementos conexos, como la inclusión social y la activación del mercado laboral; además, varios Estados miembros han recibido recomendaciones específicas por país al respecto. El cuadro de indicadores sociales revisado²⁰ hace un seguimiento de los resultados y

¹⁹ Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT, 2012 (n.º 202).

²⁰ [Cuadro de indicadores sociales — Pilar europeo de derechos sociales — Eurostat \(europa.eu\)](#).

las tendencias de los Estados miembros, lo que permite a la Comisión supervisar los avances en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país. Las orientaciones de 2022 para las políticas de empleo de los Estados miembros establecen que los sistemas de protección social deben garantizar unas prestaciones de renta mínima adecuadas para toda persona que carezca de recursos suficientes y promover la inclusión social alentando a las personas a participar activamente en el mercado laboral y en la sociedad, entre otras cosas mediante la prestación de servicios sociales específicos. Para reforzar el trabajo analítico, el Comité de Protección Social acordó un marco de evaluación comparativa, y sus resultados se han incluido en el Informe Conjunto sobre el Empleo, los informes por país y las recomendaciones específicas por país.

Gracias a la creación de una red de autoridades nacionales responsables de la renta mínima (MINET), han podido establecerse conversaciones estructuradas periódicas entre los Estados miembros a fin de recopilar de manera continua esta información contextual y facilitar el aprendizaje mutuo y el intercambio de prácticas en el marco del método abierto de coordinación.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La iniciativa también es complementaria a otras iniciativas de la Unión y coherente con ellas.

La Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral²¹ recomienda que los Estados miembros presten apoyo individual a los desempleados de larga duración y fomenten una mejor coordinación de los servicios pertinentes.

La Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia²² tiene por objeto garantizar que todos ellos contribuyan y tengan acceso formal a sistemas de protección social eficaces, adecuados y transparentes. El objetivo de la Recomendación es, en particular, apoyar a las personas con modalidades de empleo no convencionales o que ejercen una actividad autónoma y que, debido a su situación laboral, no están suficientemente amparadas por los sistemas de seguridad social contributivos y, por tanto, se ven expuestas a una mayor incertidumbre económica.

La Directiva sobre salarios mínimos adecuados²³ pretende establecer un marco para mejorar la adecuación de los salarios mínimos y aumentar el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo, contribuyendo así a abordar la pobreza de los ocupados y las trampas de los salarios bajos.

La Recomendación del Consejo relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil²⁴ pretende velar por que todos los jóvenes menores de treinta años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal y, de este modo, prevenir la pobreza y la exclusión social.

²¹ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (DO C 67 de 20.2.2016).

²² Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DO C 387 de 15.11.2019).

²³ Añadir la referencia cuando se publique.

²⁴ Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (DO C 372 de 4.11.2020).

La Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea²⁵ invita a los Estados miembros a garantizar que los niños en riesgo de pobreza o de exclusión social tengan acceso gratuito y efectivo a los servicios clave que son fundamentales para su desarrollo y bienestar, en particular por medio de medidas de inserción laboral para los progenitores y ayuda a la renta para las familias y los hogares.

La Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE)²⁶ resalta la importancia de elaborar y aplicar paquetes de políticas coherentes que incluyan incentivos a la contratación y a la transición, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, y un mejor apoyo por parte de los servicios públicos de empleo.

La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025²⁷ reconoce una mayor proporción de mujeres, en particular mujeres de mayor edad, en situación de pobreza, debido a las brechas laboral y salarial, que acumuladas a lo largo de toda la vida tienen como resultado un gran desequilibrio de género en las pensiones.

El marco estratégico de la UE para la inclusión de la población gitana y la Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana²⁸ piden a los Estados miembros que luchen contra la discriminación estructural y de otros tipos contra la población gitana, a fin de garantizar que antes de 2030 la mayoría de la población gitana salga de la pobreza, y que tomen medidas más sólidas en los ámbitos interrelacionados de la ayuda, el empleo, la sanidad y los servicios sociales, la vivienda y los servicios esenciales.

La Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030²⁹ tiene por objeto garantizar, entre otras cosas, que las personas con discapacidad puedan disfrutar de los derechos humanos, tener igualdad de oportunidades y acceder en igualdad de condiciones a participar en la sociedad y la economía, así como garantizar una protección social adecuada que asegure una renta adecuada para que las personas con discapacidad y sus familias puedan tener un nivel de vida digno.

La nueva Agenda de Capacidades Europea³⁰ establece un plan exhaustivo para garantizar la equidad social y facilitar a todas las personas, incluidas las más vulnerables, el acceso a una educación y formación inclusivas. La Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales³¹, adoptada como uno de los resultados de la Agenda de Capacidades, permite y capacita a las personas para participar en una formación pertinente para el mercado laboral y facilita su acceso al empleo o su permanencia en este. La propuesta sobre el Año Europeo de las Capacidades de 2023 se centrará aún más en las capacidades en todas las etapas de la vida.

²⁵ Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO L 223 de 22.6.2021).

²⁶ Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DO L 80 de 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex - 52020DC0152 - ES - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²⁸ Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (DO C 93 de 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8376&furtherPubs=yes>.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» [COM(2020) 274 final].

³¹ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales (DO C 243 de 27.6.2022).

Una Comunicación de la Comisión titulada «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas»³² se basa en el principio de asequibilidad de las viviendas renovadas y su accesibilidad, contribuyendo así al objetivo de garantizar una vivienda adecuada a la población vulnerable, especialmente a través de la Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética³³.

La Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática³⁴ establece orientaciones específicas destinadas a ayudar a los Estados miembros a aplicar los paquetes de medidas que garantizan una transición equitativa hacia la neutralidad climática de manera global, con especial atención a los hogares vulnerables.

El Plan REPowerEU³⁵ exige medidas concretas para reducir al mínimo la volatilidad, mantener los precios bajo control y proteger a las personas en situación de pobreza (energética) o que están en riesgo de caer en ella, a fin de garantizar los beneficios a largo plazo de una transición energética equitativa y una eliminación rápida de los combustibles fósiles rusos.

Una propuesta de Reglamento de la Comisión relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía³⁶ tiene por objeto hacer frente al enorme aumento de los precios de la energía reduciendo el consumo de electricidad en los Estados miembros y compartiendo los beneficios excepcionales de los productores de energía con las personas que más ayuda necesitan, incluidos los hogares vulnerables.

El plan de acción para la economía social³⁷ contribuye a que la economía social prospere, al aprovechar su potencial económico y de creación de empleo, así como su contribución a una recuperación equitativa e inclusiva y a las transiciones ecológica y digital.

La presente propuesta contribuye a los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La Recomendación propuesta se basa en el artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) como base jurídica procedimental en combinación con el artículo 153, apartado 1, letra j), del TFUE como base jurídica sustantiva.

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas» [COM(2020) 662 final].

³³ Recomendación (UE) 2020/1563, de 14 de octubre de 2020, sobre la pobreza energética (DO L 357 de 27.10.2020).

³⁴ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (DO C 243 de 27.6.2022).

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Plan REPowerEU» [COM(2022) 230 final].

³⁶ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía [COM(2022) 473 final].

³⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social» [COM(2021) 778 final].

El artículo 153, apartado 1, letra j), del TFUE permite a la Unión apoyar y completar las actividades de los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la exclusión social. La propuesta contribuirá a este objetivo mediante la promoción de una ayuda a la renta a un nivel que permita una vida digna, combinada con el acceso efectivo a servicios esenciales y de capacitación y medidas de apoyo a la inserción laboral de las personas que pueden trabajar.

La utilización de la base sustancial del artículo 153, apartado 1, letra j), está limitada, en primer lugar, por el artículo 153, apartado 2, letra a), ya que solo permite aplicar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias.

Además, de conformidad con el artículo 153, apartado 4, todas las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 153 exigen que la Recomendación: i) no afecte al derecho de los Estados miembros a definir los principios fundamentales de sus sistemas de protección social; y ii) no afecte de modo sensible al equilibrio financiero de estos sistemas.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Las políticas de empleo y protección social siguen siendo principalmente responsabilidad de los Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad.

Empezando por la Recomendación 92/441/CEE del Consejo y la Recomendación 92/442/CEE del Consejo relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social³⁸, la Unión ha tomado medidas en el ámbito de la protección social, partiendo del consenso de que la profundización del mercado único debe completarse con la solidaridad social y la convergencia de las políticas de protección social entre los Estados miembros.

Si bien todos los Estados miembros han adoptado reformas en el ámbito de la renta mínima, los datos disponibles muestran que hay margen de mejora en la mayoría de los Estados miembros para abordar los retos detectados de manera integrada. Las brechas en la prestación efectiva de la renta mínima y en las medidas de activación del mercado laboral aumentan los riesgos para el bienestar de las personas afectadas y sus familias, que sufren una mayor incertidumbre económica y reducen los niveles generales de empleo en la economía. El problema de una ayuda a la renta inadecuada y de un acceso insuficiente a los servicios de apoyo para una parte considerable de la población tiene consecuencias negativas para la equidad social y el crecimiento sostenible. La persistente inactividad y el hecho de permanecer alejados del mercado laboral provocan una erosión de las capacidades y crean una mano de obra de menor calidad y menos productiva. Esta situación constituye un factor importante de la exclusión social y la pobreza y un obstáculo para la consecución de los objetivos principales para 2030. Como se muestra en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta, es poco probable que se alcance el objetivo de reducción de la pobreza en los próximos años, a menos que los Estados miembros refuercen sus sistemas de protección social e inclusión social, mientras que el objetivo de empleo requiere políticas de activación del mercado laboral más eficaces.

Habida cuenta del riesgo de inacción (o de acción insuficiente), en vista de las tendencias pasadas, y de los retos sociales futuros y del posible aprendizaje mutuo entre los Estados miembros, la Unión está bien preparada para intensificar sus esfuerzos y asumir el liderazgo, al tiempo que respeta las competencias de los Estados miembros en el ámbito de la protección social. La acción de la Unión puede contribuir a garantizar que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección al mismo tiempo, promoviendo una convergencia al alza

³⁸ Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (N.º L 245 / 49).

dentro de los Estados miembros y entre ellos, lo que daría lugar a sociedades más equitativas y cohesionadas.

- **Proporcionalidad**

Las medidas propuestas en la presente Recomendación son proporcionales a los objetivos perseguidos. La propuesta apoya las redes de seguridad social y la renta mínima ya existentes en los Estados miembros y completa los esfuerzos de los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la exclusión social y la inserción laboral de las personas desfavorecidas. La acción propuesta se ajusta a las prácticas de los Estados miembros y a la diversidad de sus sistemas de protección social. Reconoce que las distintas situaciones nacionales, regionales o locales podrían dar lugar a diferencias en la aplicación de la Recomendación y permite que los Estados miembros utilicen la Recomendación en función de su contexto específico. La proporcionalidad fue también un elemento clave en la elección del instrumento.

- **Elección del instrumento**

El instrumento es una propuesta de Recomendación del Consejo que respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Se basa en el Derecho vigente de la Unión y está en consonancia con el tipo de instrumentos disponibles para la acción de la Unión en el ámbito del empleo y la política social. Una Recomendación del Consejo proporcionará a los Estados miembros orientaciones específicas sobre el proceso de reforma, al tiempo que dejará a la discreción de los Estados miembros la adaptación de las medidas a las instituciones nacionales y los modelos de aplicación. El instrumento establece las medidas que deben considerar los Estados miembros y proporciona una base sólida para la cooperación a escala de la Unión en este ámbito, respetando plenamente las competencias de los Estados miembros en los ámbitos políticos pertinentes. Una vez adoptada, la presente Recomendación sustituirá a la Recomendación 92/441/CEE del Consejo.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

En 1999, la Comisión presentó un informe sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE del Consejo³⁹. El informe confirmó el papel esencial de la renta mínima como mecanismo de último recurso de la red de seguridad. Concluyó que la Recomendación había contribuido a organizar y estimular el debate entre los Estados miembros sobre el papel y el desarrollo de la renta mínima, y que había fomentado la convergencia entre los Estados miembros. El informe señalaba que siguen existiendo diferencias notables en la manera en que funciona la renta mínima; en qué medida y durante cuánto tiempo cubre las necesidades esenciales y cómo se relaciona con otras medidas de apoyo social y laboral.

En 2013, la Comisión revisó la aplicación de la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión⁴⁰. La evaluación confirmó la validez del enfoque de inclusión activa, pero

³⁹ Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social [COM(1998) 774 final].

⁴⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Seguimiento de la aplicación por parte de los Estados miembros de la Recomendación de la Comisión Europea de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral: hacia un enfoque de inversión social» [SWD(2013) 39 final].

reconoció que los avances en su aplicación a escala nacional habían sido relativamente limitados. Puso de relieve retos específicos relacionados con los tres aspectos de inclusión activa, tales como: i) escasa adecuación, falta de aprovechamiento y cobertura limitada de la ayuda a la renta, ii) pobreza de los ocupados y posibles desincentivos derivados de los sistemas fiscales y de prestaciones, y iii) un acceso problemático a servicios de calidad en una serie de Estados miembros, en particular para la población gitana, los migrantes y las personas con discapacidad. Además, los retos de coordinación a escala local y la dispersión de las competencias entre los distintos niveles políticos dificultaron la aplicación.

En 2017 se llevó a cabo otra revisión de los avances realizados en la aplicación de la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión⁴¹. Las conclusiones de dicha evaluación destacaron la importancia de adoptar medidas políticas integradas y exhaustivas para las personas desfavorecidas. Requerían que se prestara mayor atención al apoyo adecuado a la inclusión social de las personas que no pueden trabajar e hicieron hincapié en la necesidad de establecer una estrecha cooperación entre las partes interesadas y la participación activa de todos los socios pertinentes.

Los resultados de estas evaluaciones se han tenido en cuenta durante la preparación de la presente propuesta.

- **Consultas con las partes interesadas**

La Comisión llevó a cabo consultas con las partes interesadas durante dos períodos. Entre el 14 de enero y el 30 de noviembre de 2020, la Comisión realizó una consulta pública sobre el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (incluido el principio 14)⁴² que contribuyó a configurar el contenido de la presente propuesta. Además, entre el 5 de enero y el 5 de mayo de 2022, la Comisión llevó a cabo consultas específicas sobre la propia iniciativa. Estas consultas, principalmente debates temáticos, tuvieron lugar con interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo, el Comité Económico y Social Europeo, la Red de Servicios Públicos de Empleo, el Comité de las Regiones, jóvenes, investigadores y representantes del mundo académico. Todas las partes interesadas pudieron participar en la convocatoria de datos, que recibió setenta y cinco contribuciones individuales y treinta y tres documentos de posición, principalmente de la sociedad civil, los ciudadanos y las asociaciones empresariales, el mundo académico, los sindicatos y las autoridades públicas.

La mayoría de las partes interesadas se mostraron partidarias de una iniciativa de la Unión destinada a reforzar el marco actual. Muchas de las partes recalcaron que la renta mínima está interconectada con otras medidas de apoyo y, como tal, debe considerarse parte de sistemas de protección social más amplios, que se diseñan y aplican a escala nacional. En general, el instrumento que se consideraba más adecuado era una recomendación del Consejo que ofreciera orientaciones en la Unión, pero cuya aplicación quedara en manos de los Estados miembros. La mayoría de las partes interesadas subrayaron la importancia de adoptar un enfoque de inclusión activa capacitador, que abarcara la ayuda a la renta, unos mercados laborales inclusivos, la inclusión social y el acceso a servicios de calidad. Para que el enfoque sea eficaz, un sistema de gobernanza adecuado debería apoyar la cooperación de los diferentes agentes a nivel vertical y horizontal. A tal fin, muchas partes interesadas recalcaron

⁴¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación de 2008 de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [SWD(2017) 257 final].

⁴² Documento de trabajo que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales» [SWD(2021) 46 final].

la importancia de los agentes locales, entre ellos los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil, y recomendaron que estos agentes pasaran a formar parte de los sistemas de gobernanza. En cuanto a la adecuación, la mayoría de las partes interesadas coincidieron en que el nivel de ayuda a la renta debe fijarse en el umbral nacional de la pobreza o por encima de este, a fin de garantizar una vida digna. La mayoría de las partes interesadas señalaron la necesidad de contar con sistemas de seguimiento sólidos para apoyar una aplicación eficaz de la Recomendación.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La base empírica en la que se sustenta la iniciativa incluye:

- Un estudio exploratorio en apoyo del documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Llenar las brechas de conocimiento e identificación de los puntos fuertes y los retos en la eficacia de los sistemas de renta mínima de los Estados miembros de la Unión Europea». El objetivo del estudio era el siguiente: i) recopilar datos sobre la renta mínima nacional en toda la Unión; ii) determinar los puntos fuertes y los retos de la eficacia de la renta mínima; y iii) evaluar el impacto de las diferentes medidas destinadas a mejorar su eficacia, incluida la activación y el acceso a los servicios.
- Modelización de las repercusiones de las opciones políticas seleccionadas en la prestación de una ayuda adecuada a la renta llevada a cabo por el Centro Común de Investigación.
- Un marco de evaluación comparativa sobre la renta mínima acordado en el Comité de Protección Social que detectó tres instrumentos políticos que probablemente afectarían a la eficacia de la renta mínima: i) la adecuación de las prestaciones, ii) las normas de admisibilidad y el aprovechamiento de las prestaciones, y iii) las medidas de activación y el acceso a los servicios. El marco identificó una selección de indicadores de resultados, rendimiento e instrumentos políticos, incluido un doble indicador para la adecuación de la ayuda monetaria a la renta: i) un porcentaje del umbral nacional de riesgo de pobreza en el Estado miembro de que se trate, y ii) un porcentaje de la renta de un trabajador con un salario bajo, definido como una persona que gana el 50 % del salario medio.
- Sobre la base del marco de evaluación comparativa, el informe conjunto del Comité de Protección Social y la Comisión ofrece una visión general de la situación de la renta mínima.
- El indicador de rendimiento de la protección social (IRPS), que determina las principales tendencias sociales anuales que deben observarse en toda la Unión y los principales retos sociales y los buenos resultados sociales en los distintos Estados miembros.
- **Evaluación de impacto**

El instrumento propuesto, una Recomendación del Consejo, ofrece a los Estados miembros suficiente margen de maniobra para determinar la mejor manera de alcanzar los objetivos de esta iniciativa, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, regionales o locales. Dado que el efecto potencial depende de medidas concretas adoptadas por los Estados miembros, una evaluación de impacto completa no puede evaluar plenamente el efecto previsto sin que los Estados miembros hayan tomado las decisiones de aplicación.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la propuesta incluye una visión general de los retos más importantes en relación con la eficacia de la renta mínima. Asimismo, incluye un análisis del impacto de las posibles reformas políticas en materia de reducción de la pobreza.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta contribuirá a salvaguardar el derecho a una vida digna (artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo sucesivo, la «Carta»), a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales, a las ayudas sociales y de vivienda y a la existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes (artículo 34 de la Carta).

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

No procede.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Los Estados miembros informarán periódicamente a la Comisión sobre los avances en la aplicación de la presente Recomendación. La Recomendación también establece un período para la aplicación progresiva, a finales de 2030, de la disposición relativa a la adecuación de la ayuda a la renta. Los informes de situación deben debatirse en el Comité de Protección Social, en estrecha cooperación con el Comité de Empleo y la Red de Servicios Públicos de Empleo en lo que respecta al acceso a mercados laborales inclusivos.

Sobre la base de los informes de situación nacionales, se presentarán a escala de la Unión informes conjuntos periódicos del Comité de Protección Social y de la Comisión. La Comisión también supervisará periódicamente la aplicación de la Recomendación en el contexto del Semestre Europeo y formulará recomendaciones específicas por país, según proceda.

La Comisión también pretende colaborar con el Comité de Protección Social para seguir desarrollando el marco de evaluación comparativa de los regímenes de renta mínima para respaldar el seguimiento de la presente Recomendación y mejorar la disponibilidad y comparabilidad de los indicadores pertinentes.

La Comisión pretende examinar las medidas adoptadas en respuesta a la Recomendación propuesta, en particular en lo que se refiere a su impacto en la reducción de la pobreza y la exclusión social, el aumento del empleo y la mejora de las capacidades, e informar al Consejo de aquí a 2032. A partir de los resultados de dicho examen, la Comisión podrá estudiar la posibilidad de presentar nuevas propuestas.

- **Documentos explicativos (para las directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El apartado 1 especifica el objetivo de la presente Recomendación.

El apartado 2 contiene las definiciones que deben aplicarse a los efectos de la Recomendación.

El apartado 3 recomienda a los Estados miembros que desarrollen redes de seguridad social sólidas mediante un enfoque integrado que combine la ayuda a la renta, los incentivos y el apoyo a la (re)inserción laboral y el acceso a los servicios.

Los apartados 4 a 7 recomiendan a los Estados miembros que garanticen la adecuación de la ayuda a la renta definiendo una metodología transparente para establecer y examinar el nivel de ayuda a la renta, proponiendo valores de referencia para orientar la evaluación de la adecuación y recomendando ajustes anuales de la ayuda a la renta. En concreto, el apartado 6 invita a los Estados miembros a alcanzar de manera progresiva la adecuación de la ayuda a la renta a más tardar el 31 de diciembre de 2030.

El apartado 8 recomienda a los Estados miembros que prevean la posibilidad de solicitar la ayuda a la renta destinada a los miembros individuales del hogar, sin que ello aumente necesariamente el nivel global de las prestaciones que recibe el hogar.

El apartado 9 recomienda a los Estados miembros que garanticen una cobertura completa de las personas que carecen de recursos suficientes a través de la renta mínima, entre otras cosas mediante criterios de admisibilidad no discriminatorios y la verificación de recursos proporcionada.

El apartado 10 recomienda a los Estados miembros que fomenten el pleno aprovechamiento de la renta mínima, en particular simplificando el procedimiento de solicitud, reduciendo las barreras administrativas y facilitando información accesible a los posibles beneficiarios.

El apartado 11 propone a los Estados miembros que se aseguren de proporcionar incentivos adecuados para que los beneficiarios de la renta mínima se integren o vuelvan a integrarse en el mercado laboral, y que garanticen que sus mercados laborales sean inclusivos y tengan elevadas tasas de empleo; para lograrlo se sugiere invertir en capital humano y capacitación, salvaguardar los incentivos al trabajo, apoyar a los empleadores y facilitar oportunidades de trabajo en el sector de la economía social.

El apartado 12 recomienda a los Estados miembros que garanticen el acceso efectivo a los servicios esenciales y de capacitación, y que salvaguarden la continuidad del acceso a los servicios esenciales (incluida la energía) y aborden los obstáculos al acceso a los servicios.

El apartado 13 propone a los Estados miembros que desarrollen enfoques individualizados para abordar diversos obstáculos a la inclusión social y al empleo a los que se enfrentan las personas que carecen de recursos suficientes.

Los apartados 14 a 15 recomiendan a los Estados miembros que establezcan sistemas eficaces de gobernanza y seguimiento e informen periódicamente a la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación.

El apartado 16 invita a la Comisión a seguir trabajando con el Comité de Protección Social en el marco de la evaluación comparativa de los regímenes de renta mínima y a mejorar la disponibilidad y comparabilidad de los datos pertinentes. Asimismo, recomienda a la Comisión y al Comité de Protección Social que revisen periódicamente los avances en la aplicación de la Recomendación y que informen al Consejo a más tardar en 2032.

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292, junto con su artículo 153, apartado 1, letra j),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) La presente Recomendación pretende luchar contra la pobreza y la exclusión social y conseguir altos niveles de empleo mediante la promoción de una ayuda a la renta adecuada y el acceso efectivo a servicios esenciales y de capacitación para las personas que carecen de recursos suficientes, y mediante el fomento de la inserción laboral de las personas que pueden trabajar, a fin de garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida.
- (2) De conformidad con el artículo 151 del TFUE, la Unión y los Estados miembros tienen como objetivos, entre otros, el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada y la lucha contra las exclusiones.
- (3) El artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta») reconoce y respeta los derechos a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales. La Carta también establece que toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a percibir prestaciones de seguridad social y ayudas sociales y que, a fin de luchar contra la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a beneficiarse de ayudas sociales y a la vivienda para garantizar una existencia digna a todas las personas que no dispongan de recursos suficientes.
- (4) La Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social⁴³, insta a los Estados miembros a reconocer el derecho fundamental de una persona a disponer de recursos y prestaciones suficientes para vivir de manera compatible con la dignidad humana, en el marco de un esfuerzo global y coherente para luchar contra la exclusión social, y les recomienda que adapten sus sistemas de protección social, en caso necesario. Habida cuenta del contenido de la presente Recomendación, es conveniente que sustituya a la Recomendación 92/441/CEE.
- (5) La Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral⁴⁴ establece una

⁴³ Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (DO L 245 de 26.8.1992).

⁴⁴ Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (DO L 307 de 18.11.2008).

estrategia completa con vistas a facilitar la integración en un empleo sostenible y de calidad de las personas que pueden trabajar y a proporcionar recursos suficientes a las personas que no puedan trabajar para vivir de manera digna, junto con el apoyo a la participación social. Este enfoque integrado se basa en una combinación de tres componentes: disponer de una ayuda a la renta adecuada, de unos mercados laborales inclusivos y de acceso a unos servicios de calidad son aspectos especialmente importantes para las personas más alejadas del mercado laboral o excluidas de la sociedad.

- (6) En noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales, que establece veinte principios para respaldar unos mercados laborales y unos sistemas de bienestar que sean justos y funcionen correctamente. El principio 14 establece que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral».
- (7) En el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁴⁵ (en lo sucesivo, «el Plan de Acción»), se recoge la ambición de lograr una Unión social sólida. En junio de 2021, el Consejo Europeo, en consonancia con la Declaración de Oporto⁴⁶, acogió con satisfacción el objetivo social de la Unión sobre la pobreza, según el cual el número de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social debía reducirse en al menos quince millones⁴⁷ de aquí a 2030, incluidos al menos cinco millones de niños. El Consejo Europeo también acogió favorablemente los objetivos principales en materia de empleo, que consisten en lograr que al menos el 78 % de las personas de entre 20 y 64 años estén empleadas y, respecto a la capacitación profesional, que al menos el 60 % de todos los adultos participen en actividades de formación con carácter anual. En junio de 2022, los Estados miembros presentaron sus metas nacionales. Un cuadro de indicadores sociales revisado y un marco de evaluación comparativa sobre la renta mínima que acordó el Comité de Protección Social consolidan la base analítica del Semestre Europeo, el Informe Conjunto sobre el Empleo y las recomendaciones específicas por país.
- (8) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus objetivos subrayan que las necesidades de crecimiento económico sostenible deben ir acompañadas de una erradicación de la pobreza y de otras privaciones, una reducción de las desigualdades y la mejora del acceso a la sanidad, la educación y el empleo.
- (9) El Parlamento Europeo, en su Resolución de 24 de octubre de 2017⁴⁸, exhortó a los Estados miembros a que introdujeran una renta mínima adecuada, y destacó el papel de la protección de la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales» [COM(2021) 102 final].

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

⁴⁷ En comparación con 2019.

⁴⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza [2016/2270(INI)].

En sus Conclusiones de 9 de octubre de 2020⁴⁹, el Consejo pidió a la Comisión que pusiera en marcha una actualización del marco de la Unión para respaldar y completar de manera eficaz las políticas de los Estados miembros en materia de protección de la renta mínima nacional. Asimismo, durante la Conferencia sobre el Futuro de Europa, los ciudadanos pidieron que se creara un marco común de la Unión sobre la renta mínima⁵⁰.

- (10) La presente Recomendación se basa en las conclusiones de las evaluaciones de la Comisión⁵¹ en las que se examinan los avances realizados en la aplicación de la Recomendación 2008/867/CE de la Comisión. Las evaluaciones confirmaron la validez del enfoque de inclusión activa, pero destacaron retos específicos relacionados, entre otras cosas, con la falta de adecuación, el aprovechamiento limitado y la escasa cobertura de la renta mínima, los posibles desincentivos derivados de los sistemas fiscales y de prestaciones y un acceso problemático a servicios de calidad que fomenten la inclusión social y la inserción laboral. En ellas también se instó a prestar más atención por lo que se refiere a ofrecer un apoyo adecuado a la inclusión social de las personas que no pueden trabajar.
- (11) A pesar de algunos avances logrados en la reducción de la pobreza y la exclusión social en la Unión en la última década, en 2021 más de 95,4 millones de personas seguían en situación de riesgo, y este era mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Resulta preocupante el aumento del riesgo de pobreza que se ha registrado en el caso de las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, y el empeoramiento y la persistencia de la pobreza en muchos Estados miembros, paralelamente a una disminución del impacto de las transferencias sociales destinadas a paliar este problema. La Unión y sus Estados miembros deben hacer un mayor esfuerzo por ayudar a las personas más vulnerables y desfavorecidas y deben hacerlo de una manera más eficaz.
- (12) El empleo de calidad y sostenible es la mejor manera de salir de la pobreza y la exclusión social. Al mismo tiempo, procurar que haya más personas en el mercado laboral repercute favorablemente en la financiación de los sistemas de protección social y mejora su sostenibilidad financiera, lo que contribuye a la equidad intergeneracional y promueve la cohesión social. Para lograr unos niveles de empleo más elevados, es de vital importancia respaldar a las personas que se encuentran en una transición satisfactoria en el mercado laboral.
- (13) Las ventajas sociales y económicas de unas redes de seguridad social adecuadas y específicas adquirieron aún más importancia durante los confinamientos derivados de la pandemia de la COVID-19. Las medidas de contención tuvieron un efecto desproporcionado en las mujeres y los grupos desfavorecidos, especialmente por lo que se refiere al acceso a la sanidad, tanto en el caso de la salud mental como de la física, a la educación y a los servicios pertinentes, así como acentuaron las

⁴⁹ Conclusiones del Consejo, de 9 de octubre de 2020, tituladas «Refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente».

⁵⁰ Conferencia sobre el Futuro de Europa, informe sobre el resultado final, mayo de 2022, p. 58.

⁵¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Seguimiento de la aplicación por parte de los Estados miembros de la Recomendación de la Comisión Europea de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral: hacia un enfoque de inversión social» [SWD(2013) 39 final]. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión acerca de la aplicación de la Recomendación de 2008 de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [SWD(2017) 257 final].

limitaciones preexistentes para acceder al empleo⁵². Las lecciones aprendidas de la crisis también pusieron de relieve la importancia de contar con unos sistemas de protección social adecuados, integrales y resilientes que sean instrumentos preventivos que respondan a las crisis para contribuir a la recuperación.

- (14) Las tendencias macroeconómicas asociadas a la globalización, las transiciones ecológica y digital, los cambios demográficos y las variaciones en los patrones de trabajo siguen configurando la Unión. Unas redes de seguridad social integrales y sólidas, que garanticen una ayuda a la renta adecuada y faciliten las transiciones en el mercado laboral, incluido el apoyo para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, pueden contribuir a que estos procesos sean equitativos e inclusivos. Los cambios en los perfiles de las carreras profesionales, junto con un aumento de las formas de empleo atípicas, pueden dificultar el acceso de las personas con bajos ingresos a sistemas de protección social basados en seguros y pueden dar lugar a una mayor demanda de medidas de apoyo alternativas, como la renta mínima. Además, tras la guerra de agresión injustificada e ilegal de Rusia contra Ucrania, el marcado aumento de los precios de la energía y, posteriormente, de la inflación está afectando a los hogares de renta baja y de renta media-baja. Las medidas relacionadas con la renta pueden dirigirse a los grupos vulnerables y son compatibles con el mantenimiento de los incentivos para reducir la demanda de energía y mejorar la eficiencia energética.
- (15) La presente Recomendación se centra en las «personas que carecen de recursos suficientes», es decir, personas que viven en hogares que disponen de recursos económicos y materiales insuficientes, irregulares o inciertos, que son indispensables para su salud y bienestar, así como para la participación en la vida económica y social. En el caso de las personas que pueden trabajar, unas redes de seguridad social sólidas deben facilitar la (re)inserción laboral a través de medidas activas del mercado laboral, el respaldo a la búsqueda de empleo, la educación y la formación. Estas redes procuran una ayuda a la renta adecuada y unos servicios de capacitación a todas las personas necesitadas, incluidas las que no pueden trabajar. Por tanto, las redes de seguridad social no son un instrumento pasivo, sino que actúan, en la medida de lo posible, como trampolín para la integración socioeconómica y la movilidad social ascendente, al tiempo que mejoran la inclusión y las perspectivas de empleo.
- (16) Las redes de seguridad social incluyen una serie de prestaciones económicas y en especie que proporcionan la ayuda a la renta y el acceso a servicios esenciales y de capacitación. Un componente importante de la ayuda a la renta son las prestaciones de renta mínima, definidas como prestaciones económicas no contributivas de último extremo destinadas a colmar la brecha para alcanzar un determinado nivel global de renta en un hogar concreto cuando se hayan agotado otras fuentes de ingresos o prestaciones o cuando estas no sean adecuadas para garantizar una vida digna. La ayuda a la renta también puede incluir otras prestaciones económicas, como los subsidios familiares y por hijos, los subsidios a la vivienda, las prestaciones por desempleo, las prestaciones por incapacidad permanente, las prestaciones de jubilación o las prestaciones complementarias al trabajo. También puede completar las pensiones mínimas y los ingresos procedentes del trabajo.
- (17) La renta mínima, que es un elemento clave de las estrategias para salir de la pobreza y la exclusión, puede actuar como un estabilizador automático. Además, en tiempos de crisis económica, puede contribuir a una recuperación sostenible e inclusiva, ayudar a paliar la caída de los ingresos de los hogares y frenar los niveles de personas en riesgo

⁵²

Informe Conjunto sobre el Empleo 2022.

de pobreza o exclusión social. La renta mínima incluye incentivos adecuados y condiciones adaptadas y proporcionadas para la (re)inserción laboral por lo que se refiere a las personas que pueden trabajar. Al mismo tiempo, la renta mínima debe diseñarse junto con incentivos al trabajo para evitar efectos de histéresis en el mercado laboral y contribuir a unos elevados niveles de empleo.

- (18) Las prestaciones en especie pueden proporcionar un apoyo específico a las personas que carecen de recursos suficientes para facilitar su acceso a servicios específicos, como la educación y la atención a la primera infancia, de conformidad con la Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea⁵³, la asistencia sanitaria y las prestaciones de dependencia, la vivienda social, el empleo y la formación.
- (19) Esforzarse por aplicar redes de seguridad social integradas y sólidas tiene el potencial no solo de mejorar los resultados sociales y sanitarios de las personas más alejadas del mercado laboral, sino también de generar beneficios sociales y económicos duraderos para la Unión, impulsar la cohesión económica, social y territorial y dar lugar a unas sociedades más equitativas, cohesionadas y resilientes. Es preciso trabajar de manera continuada para mejorar el acceso de las personas con bajos ingresos a los sistemas de protección social basados en seguros, a fin de ayudarles a adquirir unos derechos de protección social, en particular facilitando el empleo de calidad, y por lo que se refiere a coordinar la prestación de ayuda a la renta en el marco de los regímenes respectivos. Estas redes de seguridad también deben contribuir a mejorar el acceso de las personas en situación de pobreza a la asistencia sanitaria y a alimentos saludables. Los Estados miembros deben tratar de incrementar la eficacia y la eficiencia de sus sistemas de protección social, especialmente por lo que respecta a contribuir al acceso al mercado laboral, en general, a fin de evitar que las personas caigan en la pobreza o necesiten depender de la renta mínima a largo plazo.
- (20) Aunque todos los Estados miembros disponen de redes de seguridad social, los avances para lograr que sean accesibles y adecuados han sido desiguales. El diseño varía entre los distintos Estados miembros, lo cual refleja la diversidad de tradiciones nacionales y de la estructuración general de los sistemas de protección social, pero los Estados miembros se enfrentan a retos similares. Si bien se ha detectado una cierta convergencia en las reformas adoptadas hasta el momento, estas no siempre han sido suficientes o su aplicación ha sido lenta, como reflejan las reiteradas recomendaciones específicas por país que se elaboraron en el proceso del Semestre Europeo. Los planes nacionales en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia prevén el respaldo a las reformas e inversiones en los Estados miembros afectados para reforzar la eficacia, el diseño y la resiliencia de sus sistemas de protección social, en particular a través de la mejora de la configuración de la renta mínima y la garantía de una convergencia al alza en su adecuación y cobertura. Varias inversiones también se centran en la lucha contra la pobreza energética y en que los hogares vulnerables tengan un mejor acceso a los servicios esenciales.
- (21) La ayuda a la renta se considera adecuada cuando garantiza una vida digna en todas las etapas de la vida. Es necesario contar con una metodología sólida y transparente para establecer y ajustar la ayuda a la renta a intervalos regulares, que se base en indicadores pertinentes y que tenga en cuenta las necesidades concretas de los hogares, a fin de garantizar la adecuación de la ayuda global a la renta. Para guiar en la

⁵³ Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO L 223 de 22.6.2021).

evaluación de la adecuación, pueden ser de utilidad los valores de referencia, como el umbral nacional de riesgo de pobreza o las metodologías basadas en una cesta de bienes y servicios definida a escala nacional que refleje el coste de la vida en un Estado miembro o una región determinados. La adecuación también puede compararse con los ingresos procedentes del trabajo, como los ingresos de un trabajador con salario bajo o con el salario mínimo. Si bien es evidente que los ingresos procedentes del trabajo (ya al nivel del salario mínimo) deben ser superiores a los ingresos procedentes de las prestaciones, no hay pruebas de que haya un impacto negativo significativo, por término medio, en la probabilidad de que las personas que reciben la ayuda a la renta mínima encuentren un empleo. Dadas las disparidades en materia de adecuación entre países, los Estados miembros deben alcanzar niveles adecuados de ayuda global a la renta de manera progresiva. Las prestaciones deben mantenerse en consonancia con la inflación (especialmente de los alimentos y la energía), el aumento del coste de vida y la evolución de los salarios.

- (22) Los criterios de admisibilidad de la renta mínima pueden constituir un obstáculo para el acceso de determinados grupos. En principio, los niños están cubiertos como parte del hogar. Sin embargo, el límite de edad para los solicitantes establecido a mayores de dieciocho años puede limitar el acceso de los jóvenes. Las restricciones relacionadas con la duración mínima de la residencia legal pueden limitar el acceso de los extranjeros, mientras que la falta de una dirección permanente dificulta la percepción de la renta mínima en el caso de las personas sin hogar o las personas que viven en zonas desfavorecidas (por ejemplo, en asentamientos gitanos). Si bien la verificación de los recursos es un elemento esencial para garantizar una orientación adecuada de las rentas mínimas, también puede resultar insuficiente la cobertura cuando, en las verificaciones de recursos se fije un umbral demasiado bajo para el valor total máximo de renta y activos, por lo que quedarían excluidos algunos hogares, incluso siendo pobres.
- (23) Deben abordarse las lagunas en la cobertura de la renta mínima y debe garantizarse la continuidad de la cobertura a lo largo de las diversas fases de la vida mediante el establecimiento de criterios de acceso transparentes y no discriminatorios. La edad, la existencia de un domicilio permanente o el requisito de una residencia legal de duración desproporcionada no deben constituir un obstáculo para acceder a la renta mínima. Los umbrales para la verificación de recursos deben reflejar una vida digna para diferentes tipos y tamaños de hogares en un Estado miembro determinado. Los bajos ingresos procedentes del trabajo (como los ingresos puntuales o irregulares) deben tratarse proporcionalmente en la verificación de recursos, de manera que se salvaguarden los incentivos al trabajo y no se excluya a los solicitantes de la percepción de prestaciones (posiblemente más bajas). El acceso a la renta mínima debe concederse rápidamente y el derecho debe ser ilimitado, siempre que los solicitantes sigan cumpliendo los criterios de admisibilidad, sujetos a exámenes periódicos.
- (24) En tiempos de recesión económica, la flexibilidad en el diseño de la renta mínima, en particular mediante la simplificación temporal del acceso, puede desempeñar un papel importante a la hora de mitigar unas consecuencias sociales adversas y contribuir a la estabilización de la economía. Las medidas de saneamiento presupuestario que den lugar a la reducción de los niveles de protección en lugar de mejorar la eficacia de los regímenes solo deben utilizarse como último recurso, y deben ir acompañadas de una evaluación de impacto distributiva que disminuya los efectos adversos en los más desfavorecidos.

- (25) Una carga administrativa desproporcionada, la falta de información al respecto o el temor a la estigmatización o discriminación pueden provocar que las personas con derecho a la renta mínima no la soliciten. Por otro lado, evitar regímenes fragmentados, garantizar la accesibilidad general y la simplicidad de los procedimientos de solicitud y ofrecer apoyo administrativo a los posibles solicitantes puede mejorar el aprovechamiento de la renta mínima. Se necesitan medidas adicionales para procurar que los hogares monoparentales, en su mayoría encabezados por mujeres, aprovechen la renta mínima. Además, los esfuerzos de divulgación deben dirigirse, en particular, a las zonas socialmente desfavorecidas y a los hogares más marginados, incluida la población gitana. La escasa accesibilidad de las herramientas digitales o la falta de capacidades para su uso también pueden constituir una traba al acceso efectivo, especialmente en el caso de las personas con discapacidad. El seguimiento y el análisis periódicos de los datos pertinentes pueden ayudar a comprender las causas de la falta de aprovechamiento y mejorar así la respuesta política.
- (26) Aunque la verificación de los recursos se realiza a nivel del hogar, a menudo no tiene en cuenta la posición de las personas dentro del hogar, el posible reparto desigual de los ingresos familiares y el deseo de tener autonomía. Esta situación afecta especialmente a las mujeres, ya que tienen más probabilidades de tener ingresos más bajos, salarios más bajos y mayores responsabilidades asistenciales. Sin necesidad de aumentar el nivel global de las prestaciones percibidas por el hogar, las soluciones que faciliten la percepción individual de ayuda a la renta de los miembros del hogar pueden contribuir a la igualdad de género, a la independencia económica y a la seguridad de los ingresos de las mujeres y los jóvenes.
- (27) Es importante consolidar unos mercados laborales inclusivos accesibles para mitigar la dependencia a largo plazo de la ayuda a la renta. Los requisitos de activación y las políticas activas del mercado laboral pueden potenciar un mayor empeño en la búsqueda de empleo y la aceptación de ofertas de trabajo, cuando incluyen servicios de apoyo como el asesoramiento, la orientación y la asistencia en la búsqueda de empleo, así como medidas para velar por el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada. En consonancia con la Recomendación del Consejo relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil⁵⁴, debe prestarse especial atención a los jóvenes en riesgo de pobreza o exclusión social, mediante su reincorporación a la educación, la formación o el mercado laboral en el plazo más breve posible, mientras que la percepción de ayudas a la renta debe vincularse a medidas de activación especialmente firmes. De acuerdo con la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe concederse especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad. Las oportunidades de mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, el apoyo personalizado y la orientación dirigida a necesidades específicas, la garantía de empleo de calidad, el fomento del mantenimiento del empleo y la posibilidad de progresar pueden respaldar la transición al empleo en todas las edades. Las revisiones periódicas de los incentivos y desincentivos derivados de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, la eliminación progresiva de la ayuda a la renta tras la incorporación al empleo o la posibilidad de combinarla con los ingresos pueden aumentar la renta disponible del hogar y, de este modo, contribuir a que valga la pena trabajar, reducir la pobreza de los ocupados e incentivar el empleo formal. Al mismo

⁵⁴ Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (DO C 372 de 4.11.2020).

tiempo, deben configurarse minuciosamente las prestaciones vinculadas al trabajo para evitar las trampas de los salarios bajos.

- (28) El empleo en la economía social podría ser un paso intermedio hacia otros sectores del mercado laboral. La transición al empleo debe facilitarse mediante medidas específicas para los empleadores, acompañadas, en caso necesario, de incentivos financieros específicos.
- (29) También se requieren los servicios de inclusión social, por ejemplo, el trabajo social, el asesoramiento, la orientación, la tutorización, el apoyo psicológico y diversos programas de rehabilitación, así como las medidas que facilitan el acceso a otros servicios esenciales o de capacitación, para crear redes de seguridad social sólidas. Asimismo, hay que seguir trabajando de cara a mejorar la calidad de los servicios, en consonancia con el marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales⁵⁵, y para garantizar la continuidad del acceso a los servicios esenciales. También deben reforzarse las medidas para hacer frente a las barreras financieras y de otra índole que obstaculizan el acceso igualitario y universal a los servicios.
- (30) Un apoyo más individualizado destinado a identificar y abordar las necesidades complejas de las personas que carecen de recursos suficientes y de sus hogares puede contribuir de manera significativa a una buena integración social y económica. Una evaluación de las necesidades debe dar lugar a un plan de inclusión a medida que abarque a las personas que carecen de recursos suficientes de un hogar determinado (de manera individual o conjunta), y ha de especificar el tipo de apoyo necesario y los objetivos acordados. El apoyo debe incluir medidas de inclusión social adecuadamente secuenciadas o medidas de política activa del mercado laboral, en función de la situación individual y de la disponibilidad para trabajar, al tiempo que se garantiza un equilibrio entre los incentivos positivos y los requisitos de activación⁵⁶. También pueden servir para este fin los acuerdos de integración laboral celebrados de conformidad con la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral⁵⁷ que, por tanto, pueden revisarse en caso necesario para incluir un conjunto más amplio de servicios de capacitación destinados a la integración de las personas que carecen de recursos suficientes.
- (31) Es fundamental contar con mecanismos de gobernanza eficaces para crear redes de seguridad social sólidas. La administración de las prestaciones y la prestación de servicios debe aprovechar las herramientas que ofrece la transición digital, y evitar al mismo tiempo la exclusión por la brecha digital. Se requieren esfuerzos para velar por una estrecha coordinación y armonización de los regímenes y las prestaciones existentes, así como su coordinación con otras políticas. Debe prestarse especial atención a la intensificación de la capacidad operativa de todas las instituciones implicadas. Se favorece un apoyo mejor integrado con el intercambio de datos y una

⁵⁵ Un marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales (SPC/2010/10 final).

⁵⁶ Los datos muestran que una búsqueda de empleo más activa da lugar a un aumento del empleo, mientras que no se han encontrado indicios de que la aplicación de sanciones más severas en materia de empleo tenga un efecto positivo similar. Véase: OCDE, *Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012* [«¿Funciona la activación exigente? Un análisis comparativo de los efectos de la condicionalidad de las prestaciones por desempleo en el empleo en veintiuna economías avanzadas, 1980-2012», documento no disponible en español].

⁵⁷ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (DO C 67 de 20.2.2016).

cooperación más estrecha entre los distintos niveles de gobernanza y los servicios, en particular mediante acuerdos formales o ventanillas únicas. Un seguimiento fiable y una evaluación periódica del impacto de las políticas, con la participación de todas las partes interesadas, pueden contribuir a una mayor eficiencia, a una formulación de políticas fundamentada y a una mayor transparencia de los sistemas nacionales.

- (32) El aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas a escala de la Unión, junto con un trabajo analítico para seguir elaborando el actual marco de evaluación comparativa de la Unión sobre la renta mínima, en particular mediante la mejora de la disponibilidad y la comparabilidad de los indicadores pertinentes y la regularidad de los datos, deben ayudar a los Estados miembros a diseñar y aplicar las reformas nacionales.
- (33) Asimismo, se dispone de fondos de la Unión para respaldar la aplicación de la presente Recomendación. En el marco del Fondo Social Europeo Plus⁵⁸, cada Estado miembro debe asignar al menos el 25 % de la contribución de este Fondo a la lucha contra la exclusión social. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Programa InvestEU pueden apoyar igualmente las inversiones en infraestructuras sociales facilitadoras, como las viviendas sociales y la educación infantil y atención a la primera infancia, así como en equipos y en el acceso a servicios de calidad. El instrumento de apoyo técnico y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ya están ayudando a los Estados miembros a configurar y aplicar reformas estructurales en el ámbito de la renta mínima.
- (34) La aplicación de la presente Recomendación no puede utilizarse para reducir el nivel de protección de la legislación nacional vigente o según se especifica en la Recomendación 92/441/CEE. Además, se insta a los Estados miembros a introducir o mantener disposiciones más favorables que las que se recomiendan en el presente documento.
- (35) La sostenibilidad general de las finanzas públicas y la financiación adecuada de la renta mínima son esenciales para su resiliencia, eficiencia y eficacia. La aplicación de la presente Recomendación no debe afectar de manera significativa al equilibrio financiero de los sistemas de protección social de los Estados miembros.
- (36) La evaluación del impacto distributivo es una herramienta útil para registrar la repercusión de las medidas presupuestarias y otras reformas e inversiones en distintos grupos por nivel de ingresos, incluidos los más desfavorecidos. Así pues, la evaluación del impacto distributivo puede contribuir a una proyección más eficiente y eficaz de las reformas fiscales y de las prestaciones para procurar que beneficien a todas las personas necesitadas. Una Comunicación de la Comisión ofrece orientaciones a los Estados miembros sobre la mejor manera de integrar la evaluación del impacto distributivo en sus procesos de elaboración de políticas⁵⁹.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN

OBJETIVO

⁵⁸ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021).

⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros» [SWD(2022) 323 final].

- 1) Con vistas a garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida, la presente Recomendación tiene por objeto luchar contra la pobreza y la exclusión social mediante el fomento de una ayuda a la renta adecuada, en particular la renta mínima, el acceso efectivo de las personas que carecen de recursos suficientes a servicios esenciales y de capacitación y la promoción de la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar, de acuerdo con el enfoque de inclusión activa.

DEFINICIONES

- 2) A los efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:
 - a) «personas que carecen de recursos suficientes»: personas que viven en hogares que disponen de recursos económicos y materiales insuficientes, irregulares o inciertos, que son indispensables para su salud y bienestar, así como para la participación en la vida económica y social;
 - b) «ayuda a la renta»: el total de todos los tipos de prestaciones económicas que se proporcionen al hogar, incluidas las prestaciones de renta mínima;
 - c) «renta mínima»: redes de seguridad no contributivas y sujetas a una verificación del nivel de ingresos que funcionan en el marco de los sistemas de protección social;
 - d) «cobertura»: el derecho a beneficiarse de la renta mínima tal como se defina en la legislación nacional;
 - e) «aprovechamiento»: proporción de personas que carecen de recursos suficientes, que tienen derecho a beneficiarse de la renta mínima y que efectivamente se benefician de ella;
 - f) «servicios de capacitación»: servicios dirigidos a necesidades específicas de personas que carezcan de recursos suficientes para procurar su integración en la sociedad y, en su caso, su inserción laboral, incluidos los servicios de inclusión social, por ejemplo, el trabajo social, el asesoramiento, la orientación, la tutorización, el apoyo psicológico, la rehabilitación y otros servicios generales de capacitación, incluidos la atención y educación de la primera infancia, la asistencia sanitaria, las prestaciones de dependencia, la educación y la formación, y la vivienda;
 - g) «servicios esenciales»: servicios que incluyen el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales;
 - h) «acceso efectivo a los servicios»: situación en la que los servicios pertinentes están fácilmente disponibles, son asequibles, accesibles, de buena calidad y se prestan de manera oportuna, y en la que los posibles usuarios tienen un acceso igualitario a ellos y son conscientes de su existencia, así como de su derecho a utilizarlos;
 - i) «plan de inclusión»: acuerdo o conjunto de acuerdos celebrados con personas que carecen de recursos suficientes, con el fin de fomentar su inclusión social y, para aquellos que pueden trabajar, su inserción laboral.

ADECUACIÓN DE LA AYUDA A LA RENTA

- 3) Se recomienda a los Estados miembros que desarrollen redes de seguridad social sólidas para garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida, y que combinen una ayuda a la renta adecuada (en particular prestaciones de renta mínima y otras prestaciones económicas complementarias) con unas prestaciones en especie que permitan acceder a los servicios esenciales y de capacitación.
- 4) A fin de velar por una ayuda a la renta adecuada, se recomienda a los Estados miembros que fijen el nivel de ayuda a la renta mediante una metodología transparente y sólida definida en la legislación y en la que participen las partes interesadas pertinentes. La metodología debe tener en cuenta las fuentes generales de ingresos, las necesidades específicas y las situaciones adversas de los hogares, la renta de un trabajador con salario bajo o con un salario mínimo, el nivel de vida y el poder adquisitivo, los niveles de precios y su evolución.
- 5) Aunque se salvaguarden los incentivos para la (re)inserción laboral de las personas que pueden trabajar, la ayuda a la renta debe aumentar de manera progresiva los ingresos de las personas que carezcan de recursos suficientes, hasta un nivel al menos equivalente a uno de los siguientes:
 - a) el umbral nacional de riesgo de pobreza; o
 - b) el valor económico de los bienes y servicios necesarios, incluida una alimentación adecuada y disponer de una vivienda, asistencia sanitaria y servicios esenciales apropiados, de acuerdo con las definiciones nacionales, u
 - c) otros niveles comparables a los mencionados en las letras a) o b), que se establezcan en la legislación o las prácticas nacionales.
- 6) Se recomienda a los Estados miembros que alcancen el nivel adecuado de ayuda a la renta regulado en el apartado 5 a más tardar el 31 de diciembre de 2030, y que al mismo tiempo velen por la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- 7) Se aconseja a los Estados miembros que revisen cada año y, cuando proceda, que ajusten el nivel de la ayuda a la renta para mantener su adecuación, sin dejar de tener en cuenta las prestaciones en especie.
- 8) Con el fin de fomentar la igualdad de género, la seguridad de la renta y la independencia económica de las mujeres, los adultos jóvenes y las personas con discapacidad, se recomienda a los Estados miembros que ofrezcan la posibilidad de que los miembros de un hogar soliciten la ayuda a la renta de manera individual.

COBERTURA DE LA RENTA MÍNIMA

- 9) Se recomienda a los Estados miembros que velen por que todas las personas que carezcan de recursos suficientes estén cubiertas por una renta mínima establecida por ley, que defina lo siguiente:
 - a) unos criterios de admisibilidad transparentes y no discriminatorios que permitan que los adultos jóvenes tengan un acceso efectivo a la renta mínima, independientemente de la existencia de un domicilio permanente, y que garanticen al mismo tiempo que se aplique una duración proporcionada de la residencia legal;
 - b) umbrales para la verificación de recursos que reflejen el nivel de vida en un Estado miembro determinado respecto a distintos tipos y tamaños de

hogares y que tengan en cuenta los demás tipos de ingresos (y activos) de los hogares de manera proporcionada;

- c) el tiempo necesario para tramitar la solicitud, garantizando que se emita la resolución correspondiente en un plazo de treinta días a partir de su presentación;
- d) la continuidad del acceso a la renta mínima, siempre que las personas que carezcan de recursos suficientes cumplan los criterios de admisibilidad, y que esta se examine de manera periódica;
- e) procedimientos de reclamación y recurso sencillos, rápidos, imparciales y gratuitos, que velen por que las personas que carecen de recursos suficientes estén informadas y tengan acceso efectivo a dichos procedimientos;
- f) mecanismos que garanticen que la renta mínima responda a las crisis socioeconómicas, por ejemplo, flexibilizando temporalmente los criterios de admisibilidad o ampliando la duración de las prestaciones.

APROVECHAMIENTO DE LA RENTA MÍNIMA

10) Se recomienda a los Estados miembros que fomenten el aprovechamiento pleno de la renta mínima a través de lo siguiente:

- a) reducir la carga administrativa, en particular simplificando los procedimientos de solicitud y procurando una orientación paso a paso para quienes la necesiten, teniendo en cuenta la disponibilidad de herramientas digitales y de otro tipo;
- b) asegurar el acceso gratuito e intuitivo a información actualizada sobre los derechos y las obligaciones relacionados con la renta mínima;
- c) llegar de forma proactiva a las personas que carecen de recursos suficientes para concienciarlas y fomentar el aprovechamiento de las prestaciones, sobre todo en los hogares monoparentales, en particular mediante la participación de las partes interesadas pertinentes a escala nacional, regional y local;
- d) adoptar medidas para luchar contra la estigmatización y los prejuicios inconscientes vinculados con la pobreza y la exclusión social;
- e) evaluar periódicamente el desaprovechamiento de la renta mínima y, en su caso, las medidas de activación del mercado laboral vinculadas, identificando para ello los obstáculos y poniendo en marcha medidas correctoras.

ACCESO A MERCADOS LABORALES INCLUSIVOS

11) Con vistas a promover una elevada tasa de empleo y unos mercados laborales inclusivos, se recomienda a los Estados miembros que velen por la activación del mercado laboral, eliminen los obstáculos a la (re)inserción y la permanencia en el empleo, apoyen a las personas capaces de trabajar en sus caminos hacia un empleo de calidad, aseguren incentivos al trabajo, aborden la pobreza de los ocupados y la segmentación del mercado laboral, incentiven el empleo formal, luchen contra el trabajo no declarado y faciliten las oportunidades de trabajo, mediante lo siguiente:

- a) garantizar que los requisitos de activación ofrezcan incentivos suficientes para la (re)inserción laboral, y que sean progresivos y proporcionados;

prestar especial atención a los jóvenes para que vuelvan a la educación, la formación o el mercado laboral cuanto antes;

- b) mejorar la inversión en capital humano a través de políticas de educación y formación inclusivas, apoyar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, en particular de las personas con pocas capacidades o conocimientos obsoletos, también mediante la cooperación con los interlocutores sociales;
- c) prever la posibilidad de combinar la ayuda a la renta con los ingresos procedentes del trabajo, una eliminación progresiva de la ayuda a la renta o el mantenimiento del derecho a la ayuda a la renta durante los períodos de prueba o los períodos de prácticas y el trabajo a corto plazo o esporádico;
- d) revisar periódicamente los incentivos y desincentivos derivados de los sistemas fiscales y de prestaciones;
- e) respaldar las oportunidades de trabajo en el sector de la economía social, especialmente ofreciendo experiencia laboral práctica;
- f) facilitar la transición al empleo a través de la oferta de medidas a los empleadores, como incentivos a la contratación, apoyo (posterior) a la colocación, tutorización, asesoramiento, fomento del mantenimiento y la progresión en el empleo.

ACCESO A LOS SERVICIOS ESENCIALES Y DE CAPACITACIÓN

12) Se recomienda a los Estados miembros que procuren lo siguiente:

- a) el acceso efectivo y equitativo a los servicios de capacitación, en particular según los principios de calidad definidos en el marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales;
- b) la continuidad del acceso efectivo a los servicios esenciales, incluida la energía;
- c) la resolución de los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso efectivo a los servicios esenciales y de capacitación.

AYUDA INDIVIDUALIZADA

13) A fin de abordar los diversos obstáculos de las personas que carecen de recursos suficientes para la inclusión social, y para el empleo en el caso de las personas que pueden trabajar, se recomienda a los Estados miembros que desarrollen un enfoque individualizado y coordinen la prestación de servicios, mediante lo siguiente:

- a) llevar a cabo una evaluación multidimensional de las necesidades para examinar los obstáculos a la inclusión social y el empleo, identificar los servicios esenciales y de capacitación necesarios para hacer frente a dichos obstáculos y determinar la ayuda necesaria;
- b) sobre esta base, elaborar un plan de inclusión, a más tardar tres meses después del acceso a la renta mínima, que debe:
 - 1) definir objetivos conjuntos y plazos;
 - 2) esbozar un paquete de apoyo adaptado a las necesidades individuales, que incluya medidas activas del mercado laboral o medidas que fomenten la inclusión social;

- 3) designar a un responsable del caso que garantice una ayuda continua, organice consultas oportunas a los servicios pertinentes y supervise periódicamente los avances en la aplicación del plan de inclusión;
- c) en el caso de las personas que carezcan de recursos suficientes que sean desempleados de larga duración, revisar y, en su caso, adaptar el acuerdo de integración laboral existente de conformidad con la Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral⁶⁰, a fin de completarlo con elementos del plan de inclusión al que se refiere la letra b).

GOBERNANZA, SEGUIMIENTO Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

- 14) Con el fin de diseñar y aplicar de manera efectiva redes de seguridad social sólidas a escala nacional, regional y local, se recomienda a los Estados miembros lo siguiente:
 - a) evitar lagunas, solapamientos y fragmentación de diversas prestaciones y regímenes para proporcionar un paquete coherente de ayudas a la renta, medidas de activación y servicios de capacitación;
 - b) reforzar la capacidad operativa de las autoridades encargadas de la ayuda a la renta, los servicios de empleo y los proveedores de servicios de capacitación y mejorar su cooperación, concretamente mediante el intercambio de datos y la promoción de modelos de servicios más integrados;
 - c) capacitar a las partes interesadas pertinentes, como las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes de la economía social, con vistas a su participación efectiva en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los regímenes de renta mínima;
 - d) procurar una financiación adecuada de las redes de seguridad social de manera coherente con la sostenibilidad general de las finanzas públicas.
- 15) Con objeto de fundamentar mejor la elaboración de políticas, se recomienda a los Estados miembros lo siguiente:
 - a) supervisar continuamente la aplicación de las políticas de ayuda a la renta, en particular la renta mínima y las correspondientes medidas de activación del mercado laboral, del acceso a los servicios, también mediante la mejora de la disponibilidad y la calidad de los datos pertinentes en todos los niveles de gobernanza y mediante la realización de evaluaciones periódicas; y realizar ajustes para alcanzar los objetivos de la presente Recomendación de la manera más eficiente posible;
 - b) desarrollar mecanismos que permitan hacer un seguimiento de las personas que carezcan de recursos suficientes en relación con su inclusión social o su transición al empleo, siempre manteniendo el respeto de las normas de protección de datos;

60

- c) informar cada tres años a la Comisión sobre los avances en la aplicación de la presente Recomendación; el primer informe debe incluir los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones a los que se refiere la letra a).
- 16) El Consejo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de:
- a) colaborar con los Estados miembros en el Comité de Protección Social para seguir elaborando el marco de evaluación comparativa sobre la renta mínima y mejorar la disponibilidad y comparabilidad de los indicadores y los datos pertinentes;
 - b) reforzar el aprendizaje mutuo y la difusión de resultados y buenas prácticas entre los Estados miembros;
 - c) según los informes mencionados en el apartado 15, letra c) y en el seno del Comité de Protección Social, revisar periódicamente los avances en la aplicación de la presente Recomendación, en estrecha cooperación con el Comité de Empleo y la Red de Servicios Públicos de Empleo, en lo que respecta al acceso a unos mercados laborales inclusivos;
 - d) llevar a cabo un seguimiento de los avances logrados en la aplicación de la presente Recomendación en el contexto del Semestre Europeo y proponer a los Estados miembros, cuando proceda, recomendaciones específicas por país;
 - e) evaluar las medidas adoptadas en respuesta a la presente Recomendación, especialmente por lo que se refiere a su impacto en la reducción de la pobreza y la exclusión social, el aumento de los niveles de empleo y la mejora de la participación en la formación, e informar al Consejo de aquí a 2032.
- 17) La Recomendación 92/441/CEE se sustituye por la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta*