

**EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y EL DERECHO A LA
ASISTENCIA SOCIAL DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA**

***THE 'INGRESO MÍNIMO VITAL' AND THE RIGHT TO SOCIAL
ASSISTANCE OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER***

MARÍA DALLI¹

Universidad de Valencia

<https://orcid.org/0000-0003-1293-0769>

Cómo citar este trabajo: Dalli, M. (2021). El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), 208-242. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5506>

RESUMEN

En este artículo se analiza el Ingreso Mínimo Vital (IMV) desde la perspectiva de los derechos humanos y, en concreto, desde los estándares exigidos por el derecho a la asistencia social reconocido en la Carta Social Europea. El objetivo es valorar si el IMV cumple o no con las exigencias del derecho a la asistencia social tal y como ha sido reconocido en el artículo 13 de la Carta Social Europea, de acuerdo con la doctrina consolidada del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa. El análisis de la regulación del IMV teniendo en cuenta las implicaciones de este derecho permite concluir que, a pesar de los importantes avances realizados, algunas mejoras son todavía necesarias como la cobertura de los jóvenes menores de 23 años, la provisión de asistencia social básica para inmigrantes en situación irregular y en casos de sanciones o un mayor desarrollo de las medidas de inclusión. La sociedad civil y expertos internacionales de derechos humanos asimismo recomiendan una mayor flexibilidad del enfoque de la activación, el pago del ingreso en cuentas separadas o al principal cuidador, y la garantía de mecanismos presenciales de solicitud para luchar contra la brecha digital.

¹ Este trabajo se realizó durante el disfrute de una ayuda postdoctoral en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, con fondos de la Generalitat Valenciana y del Fondo Social Europeo.

PALABRAS CLAVE: Ingreso Mínimo Vital, asistencia social, seguridad social, derechos sociales, Carta Social Europea.

ABSTRACT

This article analyses the recent Spanish social benefit Minimum Vital Income (*Ingreso Mínimo Vital*, IMV) from the perspective of human rights, in particular from the standards required by the right to social assistance. The objective is to assess whether or not the IMV complies with the requirements of the right to social assistance of Article 13 of the European Social Charter which have been developed by the European Committee of Social Rights of the Council of Europe through its Conclusions. The study of the regulation of the IMV and of the demands of that right allows us to conclude that, despite the important advances already made, some improvements are still necessary, such as the coverage of young people under 23, the provision of basic social assistance for immigrants in an irregular situation and in cases of sanctions and the further development of inclusion measures. Civil society organisations and international human rights experts also recommend increased flexibility of the activation approach, the payment of the benefit in separate accounts or to the main caregiver, and the guarantee of face-to-face application mechanisms to fight the digital divide.

KEYWORDS: Minimum Vital Income, social assistance, social security, social rights, European Social Charter.

SUMARIO

I. Introducción

II. Otras prestaciones no contributivas o asistenciales en España

1. Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social

2. Las RMI autonómicas

III. El IMV: características y requisitos de acceso

IV. El derecho a la asistencia social

1. Reconocimiento del derecho en tratados internacionales de derechos humanos

2. Desarrollo y monitorización del cumplimiento por los órganos de tratado

V. ¿Cumple el IMV con el derecho a la asistencia social?

VI. Valoración y propuestas de mejora

VII. Conclusión

Agradecimientos

Bibliografía utilizada

Anexo

I. Introducción

De acuerdo con el informe del Relator especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos en relación con la situación de la pobreza en España, elaborado tras su visita al país en enero y febrero de 2020, algunos de los problemas del sistema de asistencia social español más señalados son: la excesiva burocratización, las diferencias entre las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas (en adelante, RMI), y, hasta el momento, la ausencia de un mínimo estatal a nivel nacional². Ahora bien, el reciente Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV) podría contribuir a paliar algunos de estos problemas. El IMV es una prestación no contributiva del Estado regulada por el Real Decreto-ley 20/2020 de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital³.

Si bien el IMV se ha configurado como una prestación no contributiva de la Seguridad Social, y a pesar de la separación, en nuestro ordenamiento jurídico, entre el sistema de seguridad social y el sistema de asistencia social, en este trabajo se analiza el IMV, no desde el derecho a la seguridad social (en sentido estricto), sino directamente desde el derecho a la asistencia social. Esta elección se justifica porque lo que me interesa es realizar un análisis de la reciente prestación desde las exigencias supranacionales de derechos humanos y, principalmente, desde las emanadas desde el Consejo de Europa. En este sentido, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), en su labor de revisión del cumplimiento de las obligaciones estatales, clasifica las prestaciones de los Estados parte de la Carta Social Europea (CSE) no en virtud de la calificación nacional, si no atendiendo a la naturaleza de las prestaciones y a las condiciones de atribución⁴. Por estas razones, nos centramos en el derecho a la asistencia social reconocido en el artículo 13 de la Carta Social Europea⁵.

Así pues, el IMV viene a asumir, junto con las rentas mínimas de inserción autonómicas ya existentes (RMI), la función de provisión de asistencia social de último recurso en España, consistente en prestaciones económicas para las familias en situación de pobreza, sin requerir ningún tipo de historial laboral o de contribuciones a la seguridad social. Se trata, pues, de un hito, pues hasta su puesta en marcha, las prestaciones estatales no contributivas de la seguridad social únicamente protegían frente a riesgos tales como la

² Las transferencias sociales en España solo lograron reducir un 22,94% en comparación con el promedio de 33,2% en la UE, en 2018. Naciones Unidas, *Informe del Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España*, A/HRC/44/40/Add.2, 2020.

³ ‘Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital’, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 1 de junio de 2020.

⁴ El Comité considera que la asistencia social cubre aquellas prestaciones cuya necesidad individual constituye el criterio esencial de atribución, sin que exista ningún requisito de afiliación a ningún organismo de seguridad social destinado a cubrir un riesgo particular, ni condición alguna de actividad profesional o pago de cotizaciones. En consecuencia, el artículo 13 de la Carta Social Europea garantiza el derecho a prestaciones para las que la necesidad individual constituye el criterio esencial de adjudicación. Consejo de Europa, ‘Digest of the case law of the European Committee of Social Rights’, 2018, p. 143.

⁵ En cualquier caso, aunque en las próximas conclusiones a los Estados, el CEDS terminara evaluando el IMV de acuerdo con otro artículo de la Carta, creo que evaluar el IMV bajo los estándares del artículo 13 seguiría resultando de utilidad dada la extensa jurisprudencia del Comité sobre este artículo en relación con este tipo de prestaciones, la cual nos da claves para la mejora de las mismas.

incapacidad, la jubilación o el desempleo. Sin embargo, no existía una prestación a nivel estatal que estuviese específicamente dirigida a paliar y a prevenir situaciones de pobreza. De acuerdo con Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta, desde el punto de vista de la evolución del sistema de Seguridad Social, la creación del IMV ‘constituye un hito histórico que viene a equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario’⁶.

A su vez, la asistencia social es un derecho reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos, bien de forma indirecta, incluido entre las exigencias del derecho a la seguridad social y del derecho a un nivel adecuado del bienestar, bien de forma expresa, por ejemplo, en el artículo 13 de la Carta Social Europea⁷. El derecho ha sido desarrollado de forma principal por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, en su actividad de monitorización del cumplimiento por los Estados de la CSE⁸. La identificación de los estándares para la definición del derecho a la asistencia social se llevó a cabo a través del estudio de las conclusiones más recientes del CEDS a los Estados y fueron publicados en un trabajo previo⁹. En este sentido, el objetivo de este artículo es valorar si el diseño del IMV cumpliría o no con tales estándares del derecho a la asistencia social, así como formular las correspondientes recomendaciones para su mejora. En este punto se tendrán en cuenta, asimismo, las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil para la mejora del sistema de asistencia social.

El ejercicio de valoración del IMV que se lleva a cabo en este trabajo es preliminar y orientativo. En primer lugar, porque estamos a la espera de las nuevas conclusiones del CEDS a España, esperadas para 2021. Hasta ahora, el CEDS ha llamado la atención a España en reiteradas ocasiones porque las prestaciones de asistencia social existentes no cumplían con la Carta Social Europea, como más adelante comentaré. En segundo lugar, porque el trabajo atiende a las características del IMV según su actual regulación y no a su efectividad, debido a que todavía falta información sólida sobre los efectos del IMV en el bienestar de las personas beneficiarias y en la superación de la situación de pobreza. Hasta la fecha únicamente existe un balance del número de reconocimientos de la prestación tras varios meses de vigencia del mismo¹⁰. Con la finalidad de agilizar el procedimiento y de regular lagunas existentes en la regulación inicial, se han introducido modificaciones en septiembre de 2020 que guardan relación con cuestiones materiales,

⁶ MONEREO PÉREZ, José Luis y RODRÍGUEZ INIESTA, Guillermo, ‘El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital’, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 24, 2020, 13-35, p. 20.

⁷ Véase VONK, Gijsbert y OLIVIER, Marius, ‘The Fundamental Right to Social Assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa)’, *European Journal of Social Security*, 21(3), 2019, 219-240.

⁸ Consejo de Europa, ‘Carta Social Europea’ (revisada), 1996.

⁹ DALLI, María, ‘The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter’, *European Journal of Social Security*, 22(1), 2020.

¹⁰ En septiembre de 2020, se habrían tramitado un tercio de las más de 900.000 solicitudes recibidas y se habrían reconocido unas 85.000 solicitudes, en su mayoría de oficio al tratarse de beneficiarios de otras prestaciones.

como la incorporación de nuevos beneficiarios (los mayores de 65 años que no cobran una pensión de jubilación) así como con cuestiones procedimentales (como la ampliación del plazo de resolución hasta los 6 meses)¹¹.

En cuanto a la estructura del artículo, en primer lugar, se presentarán brevemente otras prestaciones asistenciales que ya existían en España antes de la aprobación del IMV, tanto aquellas entendidas como prestaciones no contributivas de la seguridad a nivel estatal como las rentas mínimas de inserción autonómicas. En relación con estas últimas, comentaré las características comunes, así como algunos de sus problemas más destacados. En segundo lugar, me detendré en el estudio de la nueva prestación, el IMV, analizando su regulación y presentando sus características principales. En tercer lugar, se repasará el reconocimiento del derecho a la asistencia social, así como su desarrollo por parte de los órganos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos. En cuarto lugar, se analizará el nuevo IMV de acuerdo con los estándares requeridos por este derecho, de acuerdo con la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales. Todo ello nos permitirá, en quinto lugar, realizar una valoración del IMV desde el derecho a la asistencia social, así como elaborar propuestas para su mejora en relación con algunos aspectos de importancia clave para la garantía del derecho para todas las personas. Finalmente, se concluirá el trabajo.

II. Otras prestaciones no contributivas o asistenciales en España

En España tenemos dos niveles de prestaciones dirigidas a personas y familias en situación de vulnerabilidad. De un lado el estatal, como parte del sistema de la seguridad social, con el IMV y las demás prestaciones no contributivas, y, de otro lado, el nivel autonómico, con las RMI, que integrarían lo que suele entenderse por asistencia social en sentido estricto. Tanto las RMI autonómicas como, en la actualidad, el IMV estatal pueden considerarse prestaciones de asistencia social de último recurso, esto es, prestaciones dirigidas a las familias en situación de pobreza, sin requerimiento de ningún tipo de historial laboral o de contribuciones a la seguridad social. El resto de prestaciones no contributivas a nivel estatal, como se ya se ha comentado, actúan principalmente en los ámbitos del desempleo, la incapacidad o la jubilación. A continuación se resume en qué consisten estas prestaciones no contributivas de la seguridad social, sin tratar de momento el IMV al que se prestará una atención más detallada en el resto de los apartados del trabajo. Asimismo, se hará referencia a las RMI autonómicas.

1. Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social

El Estado regula una serie de prestaciones no contributivas como parte del sistema de Seguridad Social, el cual incluye tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas. La acción no contributiva o asistencial del Estado cubre a las personas que

¹¹ ‘Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo’ *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de septiembre.

queden fuera de las prestaciones contributivas y cumplan determinados requisitos en relación con tres ámbitos fundamentales, la jubilación no contributiva, la invalidez y el desempleo. Estas prestaciones se regulan en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS)¹². A continuación se comentarán de forma breve en qué consisten estas prestaciones.

a) El subsidio por desempleo

La protección por desempleo se estructura en un nivel contributivo y en un nivel asistencial (artículo 263 de la LGSS). Así, el subsidio por desempleo se ofrece a aquellas personas que, habiendo agotado la prestación por desempleo contributiva, se encuentren todavía en situación de desempleo, inscritos como demandantes de empleo durante un mes y en situación de necesidad, esto es, si los ingresos son inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional. Además, se requiere que las personas se encuentren en alguno de los supuestos del artículo 274, esto es, tengan responsabilidades familiares, sean mayores de 45 años de edad, hayan retornado a España después de estar trabajando en el extranjero durante al menos 12 meses en los últimos seis años, o hayan sido declarados capaces para desarrollar un empleo o parcialmente capaces después de revisar una situación de discapacidad.

Otros supuestos incluyen situaciones específicas de responsabilidades familiares, edad o salida de la prisión, para los cuales los periodos de necesaria contribución social pueden variar. El subsidio se presta por un periodo de seis meses y puede prorrogarse hasta un máximo de 18 meses (con las excepciones descritas en el artículo 277). La cuantía será igual al 80% del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM).

b) Ayudas extraordinarias

Las ayudas extraordinarias que existen en la actualidad son la renta activa de inserción (RAI)¹³ y el subsidio extraordinario por desempleo¹⁴. De acuerdo con el artículo 2, la RAI se reconoce a aquellas personas desempleadas de larga duración, que hayan agotado otras prestaciones como el subsidio por desempleo, hayan estado buscando empleo durante un año y se encuentren en situación de necesidad económica, esto es, tengan ingresos inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional. Además existen supuestos particulares que aplican en caso de discapacidad, violencia doméstica o para emigrantes retornados, para los que se aplican normas específicas. La RAI se recibe por un periodo

¹² ‘Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social’, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261 de 31 de octubre de 2015.

¹³ La RAI se regula por el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

¹⁴ El subsidio extraordinario de desempleo se regula en la Disposición adicional vigésima séptima del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

de 11 meses, aunque puede solicitarse hasta tres veces. La cantidad que se recibe es la equivalente al 80% del IPREM.

En cuanto al subsidio extraordinario por desempleo, se trata de una prestación que tiene una vigencia de seis meses, a la que pueden acceder aquellas personas que sean desempleados de larga duración, inscritos como demandantes de empleo, y hayan agotado otras prestaciones disponibles. Además, se requiere que el solicitante se encuentre en situación de necesidad económica, esto es, que sus rentas no sean superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, que cuente con cargas familiares, no haber dejado el último trabajo voluntariamente, y no haber recibido el subsidio con anterioridad. La duración máxima del subsidio es de 180 días y únicamente puede percibirse una vez. La cuantía a percibir será igual al 80% del IPREM.

c) Otras prestaciones no contributivas

Entre las prestaciones que se incluyen en la acción no contributiva de la seguridad social se encuentran las prestaciones familiares, así como las pensiones no contributivas, las cuales se regulan en el título VI de la LGSS. Las prestaciones familiares incluyen (artículo 351): a) Una asignación económica por cada hijo menor de dieciocho años, o mayor de dicha edad y que esté afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65%, a cargo del beneficiario, y por los menores a su cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción¹⁵; b) Una prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad igual o superior al 65%; c) Una prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples. La cuantía de la prestación es fijada cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En el caso de la prestación que consiste en un pago único, para los casos de nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad, la cuantía, con carácter general, será de 1.000 euros.

Las pensiones no contributivas incluyen los supuestos de invalidez no contributiva así como de jubilación no contributiva. La pensión de invalidez no contributiva requiere que los solicitantes reúnan las siguientes condiciones (artículo 363): a) Ser mayor de dieciocho y menor de sesenta y cinco años de edad; b) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, dos siendo inmediatamente anteriores a solicitud; c) Estar afectados por una discapacidad o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por ciento; d) Carecer de rentas o ingresos suficientes. La cuantía de la prestación será fijada cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En cuanto a las pensiones de jubilación no contributiva, estas son accesibles para las personas que, habiendo cumplido sesenta y cinco años de edad, carezcan de rentas (de acuerdo con el mismo límite de la pensión regulada anualmente por la Ley de

¹⁵ La asignación económica por hijo a cargo se dirige a aquellas personas que tengan un hijo o menor en acogimiento o guarda y tengan recursos económicos insuficientes. Sin embargo, no se exige un límite de recursos económicos para los casos en que el hijo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

Presupuestos Generales), hayan residido legalmente en territorio español durante diez años de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud (artículo 369). Las pensiones no contributivas son en su mayoría recibidas por mujeres, representando un 80% de los beneficiarios¹⁶.

Finalmente, asimismo existen prestaciones económicas para personas con discapacidad fuera del ámbito de la seguridad social, reguladas por el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social¹⁷.

2. Las RMI autonómicas

Además de las prestaciones sociales estatales que forman parte del sistema de la seguridad social, tenemos las rentas mínimas de inserción autonómicas. A partir de la atribución de la competencia en materia de asistencia social a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.20.^a a las CCAA, las mismas asumieron la competencia en los estatutos de autonomía y fueron creando programas regionales de asistencia social de último recurso. Durante los años 90 y principios de la década de los 2000, estos programas fueron reformándose hacia unas tendencias comunes aumentando las cuantías, reconociendo el ingreso como derecho subjetivo, reformando los requisitos de acceso, etc.¹⁸ Sin embargo, a pesar de estas reformas, las RMI se caracterizan por tener importantes diferencias en su diseño así como en el nivel de efectividad dependiendo de la Comunidad, como se comentará más adelante atendiendo a los problemas de las RMI. La duración de las prestaciones suele estar limitada, yendo de los 6 meses a 1 o 2 años de duración, a excepción de algunas regiones como Asturias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y la Comunidad Valenciana que regulan las rentas mínimas de forma indefinida.

Las RMI consisten en prestaciones económicas dirigidas a las personas en situación de pobreza, así como en la suscripción de un acuerdo de inclusión que normalmente acompaña a la prestación de naturaleza económica. En general, los requisitos para acceder a las RMI en España son los siguientes:

- a) Aprobar el test de recursos económicos (tener unos ingresos inferiores a la cuantía de la renta mínima correspondiente, la cual varía en función de la Comunidad).
- b) Haber agotado otras prestaciones disponibles para el solicitante.
- c) Tener una edad entre los 25 y los 64 años, en la mayoría de los casos (salvo excepciones como ser víctima de violencia de género, o estar emancipado/a).

¹⁶ Consejo Económico y Social, *Informe 2017*, 2017, disponible en: <http://www.ces.es/informes> (consulta: 25 de junio de 2020), p. 57.

¹⁷ 'Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social', *Boletín Oficial del Estado*, núm. 289 de 3 de diciembre de 2013.

¹⁸ LAPARRA NAVARRO, Miguel., 'La travesía del desierto de las rentas mínimas en España', *Documentación Social*, 2004, 135, 57-76. ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana, 'Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance', *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 2009, 2, 81-99, p. 6.

- d) Cumplir con la escolarización obligatoria, en algunas Comunidades como en Madrid¹⁹.
- e) Estar registrado como demandante de empleo²⁰.
- f) Cumplir con el plan de integración social o laboral.
- g) En algunas Comunidades, existe el requisito de no residir en un centro público social donde se cubran las necesidades de subsistencia (por ejemplo, en la Comunidad Valenciana y en Andalucía)²¹.
- h) Residir en la Comunidad Autónoma y estar empadronado en la misma²². Se suele requerir un periodo de empadronamiento que puede ir desde los dos a los tres años o incluso periodos superiores, según la región²³. Además, la residencia legal es un requisito en Cantabria, Galicia y en Murcia. En Asturias y en Ceuta, el requisito de residencia legal solo se exige a los solicitantes extracomunitarios.

En general, las RMI han sido criticadas por varias razones, como las diferencias territoriales, tanto en relación con el diseño de las ayudas como con la efectividad. Ello se demuestra por ejemplo en relación con las cuantías. Así, de media, la cuantía mínima media de las prestaciones en 2017 era de 451.97 € y la cuantía máxima media de 758.35 €²⁴. Pero la cuantía máxima que puede llegar a percibirse varía ampliamente según la Comunidad, desde los 420 € en Ceuta a los 1.200 € en Navarra. En este sentido, aquellas Comunidades Autónomas en las que las rentas mínimas tienen un mayor impacto, como el País Vasco, las tasas de pobreza resultan más reducidas. Esta relación era clara en 2015 si se comparaba el impacto de las rentas mínimas en las tasas de pobreza para cada nivel de posición en la escala socioeconómica territorial, esto es, tal relación se cumplía tanto en las comunidades más desfavorecidas, como en las comunidades intermedias como en las más favorecidas²⁵.

Además, se suele criticar el hecho de que la mayoría de las comunidades requiera una edad mínima de 25 años para acceder a las ayudas. De otro lado, el tiempo de espera desde que se solicita la prestación hasta que se recibe suele alargarse de dos a tres meses en la mayoría de las regiones. Asimismo, en términos generales, la cuantía de las rentas mínimas de inserción no sería suficiente para conseguir superar el riesgo de pobreza, con las excepciones que estábamos comentando de algunas regiones con cuantías más altas²⁶. Además, el periodo de empadronamiento puede ir desde los dos a los tres años o incluso

¹⁹ ‘Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid’.

²⁰ ESPN, *Thematic Report on Minimum Income Schemes, Spain*, 2015, pp. 11-18.

²¹ ‘Llei 19/2017, de 20 de decembre, de la Generalitat, de renda valenciana d’inclusió’; ‘Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía’.

²² Salvo excepciones, según la Comunidad, que pueden preverse para refugiados o solicitantes de asilo así como para casos de violencia de género cuando la víctima se traslade desde otra Comunidad.

²³ Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, *Informe de rentas minimas de insercion*, 2016, p. 38.

²⁴ Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, *Informe de rentas minimas de insercion*, 2017, p. 83.

²⁵ SANZO GONZÁLEZ, Luis, ‘La política de garantía de ingresos en España’, *Zertbizuan*, 65, 2018, p. 46.

²⁶ Consejo Económico y Social, ‘Informe 2017’, 2017, disponible en: <http://www.ces.es/informes> (consulta: 25 de junio de 2020), p. 44.

periodos superiores, según la región. Por último, los mecanismos de inclusión no se estarían implementando, a excepción de algunas regiones, a través de un trabajo conjunto y coordinado entre los servicios sociales y los servicios de empleo²⁷.

De acuerdo con los autores de un informe sobre el sistema de rentas mínimas publicado por la fundación FOESSA, los rasgos distintivos del sistema de asistencia social español en relación con los problemas más acusados son la ausencia de una garantía de rentas homogénea para toda la población (lo cual se habría solucionado con la aprobación del reciente IMV a nivel estatal), la fragmentación de la red de prestaciones asistenciales y la desprotección de una parte significativa de los hogares sin ingresos²⁸. Así pues, la heterogeneidad en la protección que brindan los diferentes sistemas autonómicos ha sido tradicionalmente una de las principales críticas que ha caracterizado al sistema de rentas mínimas autonómico, ambos en relación con la cobertura de las prestaciones como en relación con el nivel de protección²⁹. En base a ello, los autores del informe mencionado recomiendan avanzar hacia un sistema más integrado, coordinando las diferentes prestaciones, con niveles de adecuación sólidos y con una cobertura que se extienda a todos los hogares sin ingresos³⁰. Esta recomendación de avanzar hacia un sistema más integrado conecta con el siguiente apartado del trabajo, que pasa a analizar las características del reciente IMV estatal, el cual viene a garantizar una red de protección en todo el territorio español para las familias sin recursos económicos suficientes.

III. El IMV: características y requisitos de acceso

El Ingreso Mínimo Vital se introduce entre las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, como prestación de último recurso. La propuesta del IMV se hizo pública en enero de 2020 desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El origen del IMV puede situarse en la elaboración de una propuesta de renta mínima estatal por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mientras se presidía por el actual ministro de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones José Luis Escrivá, cuando en junio de 2019 se propuso una renta que llegaría a 1,8 millones de familias y que se implantaría de manera gradual a lo largo de tres años³¹. Si bien la propuesta se recogía ya en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social 2019-2023, en el objetivo 1.1 en el que se recomendaba

²⁷ European Minimum Income Network (EMIN), *Developments in relation to Minimum Income Schemes*, Context Report, Spain, Luxembourg: European Parliament, 2017, p. 8.

²⁸ AGUILAR HENDRICKSON, Manuel, ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana, AYALA CAÑÓN, Luis, y otros, *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, Fundación FOESSA, 2015, p. 36-37.

²⁹ SANZO GONZÁLEZ, Luis, 'La política de garantía de ingresos en España', *Zerbitzuan*, 65, 2018, p. 43.

³⁰ AGUILAR HENDRICKSON, Manuel, ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana, AYALA CAÑÓN, Luis, y otros, *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, Fundación FOESSA, 2015, p. 36-37.

³¹ AIREF, *Los programas de rentas mínimas en España*, 2019, disponible: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf (consulta: 25 de junio de 2020), p. 120.

‘asegurar un sistema de ingresos mínimos con cobertura suficiente que permita a las personas vivir con dignidad, así como favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares, especialmente en el caso de que cuenten con niños, niñas o adolescentes a cargo, puesto que los mayores niveles de vulnerabilidad se registran entre los hogares con menores’³².

Atendiendo ya a la regulación del IMV, a continuación se presentan las características del IMV de acuerdo con el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital³³:

Definición. El IMV se define como una ‘prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas’. Además, el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2020 de 29 de mayo, regula el IMV como un derecho subjetivo ‘a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica’.

Duración. La duración del IMV es indefinida mientras persista la situación de necesidad, según el artículo 3.

Personas solas o unidades de convivencia. Las personas beneficiarias pueden ser las personas que vivan solas, o bien las unidades de convivencia, esto es, cónyuges o parejas de hecho, así como las personas que tengan un vínculo familiar (hasta 2º grado de consanguinidad o afinidad), o bien las personas que conviven con otras personas sin vínculo de parentesco o análogos. En este último caso, se entenderá que las personas con el vínculo de parentesco o análogos forman una unidad de convivencia, y que las personas sin este vínculo entre sí forman otra unidad de convivencia, o bien que se trata de un beneficiario individual en caso de que una sola persona conviva con una unidad de convivencia. En este sentido, se posibilita que las personas que vivan en un mismo domicilio pero que no tengan el vínculo familiar, puedan solicitar el IMV como una unidad de convivencia. Como máximo, pueden coexistir hasta dos unidades de convivencia en un mismo domicilio.

Prueba de ingresos. Existen 14 tipologías de beneficiarios del IMV. Según el tipo de hogar de que se trate, la prueba de ingresos y la cuantía del IMV varía. Se considera que una familia es vulnerable cuando sus ingresos sean de 10 euros o más por debajo de la garantía de ingresos que le corresponde según el artículo 10. Además, el patrimonio debe tener un valor inferior a 3 veces la renta garantizada.

³² Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social 2019-2023*, disponible: https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf (consulta: 25 de junio de 2020).

³³ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital’, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 1 de junio de 2020.

De acuerdo con el artículo 8.2, ‘no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el art. 18’. Ello indica la compatibilidad del IMV con las RMI autonómicas, así como con otros ingresos, como los previstos en el artículo 18 (según el cual no se tiene en cuenta para la prueba de ingresos la vivienda habitual, las becas o las ayudas al alquiler, ni tampoco las RMI autonómicas).

Para valorar la prueba de ingresos se tienen en cuenta los datos que ya figuren en la seguridad social, como las declaraciones de la renta del año anterior. Ahora bien, para incluir a las víctimas económicas del coronavirus, la disposición transitoria tercera establece que se pueden tener en cuenta los ingresos proporcionales correspondientes al periodo de tiempo transcurrido de 2020 (siempre y cuando los ingresos en ese periodo de tiempo no superen los límites de la renta garantizada y que la renta del año anterior no fuese superior a 1,5 veces la renta garantizada), lo cual se puede verificar según los datos obrantes en la seguridad social o bien cabe aceptar una declaración responsable.

Cuantía. Según el artículo 10, cabe distinguir entre la cuantía del IMV y la cuantía de la renta garantizada. La cuantía del IMV resulta de la diferencia entre las cuantías de la renta garantizada para cada tipo de familia y los ingresos que ya tienen los beneficiarios. El nivel inferior de la renta garantizada es de 461 euros, o el importe que se fije anualmente para las pensiones no contributivas, para el caso de un hogar formado por un adulto. De acuerdo con el artículo 10, se prevén incrementos por cada miembro adicional en el hogar (de un 30% a partir del segundo miembro adicional hasta un máximo del 220%) y asimismo se aplica un complemento para familias monoparentales (del 22%). En este sentido, la garantía del IMV se situaría así entre 461 y 1.015 euros al mes (para el caso de las familias con tres adultos y dos niños o más, o dos adultos y tres niños). Se complementa la renta de esos hogares hasta el umbral de renta mínima que resulte en cada caso.

Complementariedad. El IMV es compatible con los ingresos por trabajo y con las RMI autonómicas. Es incompatible, sin embargo, con la prestación por hijo a cargo, cuyos beneficiarios podrán optar entre recibir una u otra prestación cuanto la cuantía del IMV sea inferior a la prestación por hijo a cargo, pues cuando sea superior se reconocerá automáticamente el IMV, según el artículo 16. Las RMI autonómicas son, pues, complementarias y subsidiarias. En este sentido, las CCAA han de redefinir sus prestaciones, decidiendo en qué aspectos complementan a partir del mínimo estatal definido por el IMV, por ejemplo, en cuantías o en relación con la cobertura.

Gestión. En relación con la gestión del IMV, esta es pública y asumida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). El INSS es competente para el reconocimiento y el control de la prestación. Ahora bien, las CCAA podrían asumir la gestión en su

territorio³⁴. Así, la gestión del IMV se acordará entre el Estado y las CCAA a través de convenios, salvo en el caso de los territorios forales (Navarra y País Vasco) que ya tendrían esta gestión atribuida.

Requisitos de acceso. La edad requerida para solicitar el IMV es de 23 años hasta los 65 años. Ahora bien, los límites de edad se exceptúan cuando se trate de personas mayores de 65 años que no reciban la pensión por jubilación, o de personas menores de 23 años integradas en una unidad de convivencia y con hijos a su cargo o menores en régimen de guarda, así como cuando se trate de solicitantes víctimas de violencia de género, de trata o de explotación sexual mayores de edad, casos en los que se exigirá únicamente que las personas sean mayores de edad.

Además, se pide la residencia legal y efectiva en España durante un mínimo de un año, la cual se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, tarjeta de familiar de ciudadano comunitario o permiso de residencia. El empadronamiento solo se exigirá explícitamente cuando no coincidan los datos con los que figuran en el Instituto Nacional de Estadística. El requisito de la duración de la residencia se exceptúa para las personas víctimas de trata, de violencia de género o los menores incorporados a una unidad de convivencia.

Otro requisito es que las unidades de convivencia formen parte de un hogar durante un año, y que se hayan agotado todas las prestaciones a las que puedan tener derecho, salvo las RMI autonómicas.

Por último, a las personas solas menores de 30 años se les requiere haber vivido de forma independiente durante tres años y haber cotizado durante un año, mientras que a las personas mayores de 30 años que vivan solas se les requiere haber vivido de forma independiente durante un año. Esta diferenciación según la edad se corresponde con la modificación del artículo 7.2 según el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

Solicitud. La solicitud del IMV se puede presentar a través de la sede electrónica de la Seguridad Social u otros medios telemáticos. Así pues, en relación con la necesidad de luchar con la brecha digital, lo cierto es que no se prevé, de momento, la posibilidad de solicitar el IMV de forma presencial, lo cual es necesario para no excluir a las personas sin acceso a internet o con conocimientos necesarios para su manejo. De este modo, habrá de estarse a la posible previsión en un futuro reglamento de desarrollo o en los convenios con las CCAA. De otro lado, en las solicitudes se distingue entre titulares y beneficiarios de la prestación. Además, el IMV se concede automáticamente a los beneficiarios de la

³⁴ Es probable que muchas regiones escojan esta opción de gestión autonómica. Un aspecto relevante a tener en cuenta es el cómputo anual de la prueba de ingresos para el IMV, el cual contrasta con el cómputo que se realiza desde las CCAA teniendo en cuenta un periodo más corto que el año. Sanzo explica las distintas opciones en: SANZO GONZÁLEZ, Luis, 'Ingreso mínimo vital y rentas mínimas autonómicas. ¿Qué harán las comunidades autónomas?', *Hungry Grass*, disponible en: <https://hungrygrass.files.wordpress.com/2020/06/ingreso-minimo-vital-y-vias-de-ajuste-para-las-rentas-minimas-autonomicas.pdf> (consultado el 29 de junio de 2020).

prestación por hijo a cargo, a través del procedimiento de la disposición transitoria primera.

Medidas de activación y de inclusión. Como es habitual en la configuración de las prestaciones de rentas mínimas, existen medidas de activación laboral que acompañan al IMV. De acuerdo con el artículo 3. d), el IMV ‘se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación (activa) en la sociedad’. Así, se establece el requisito general de estar inscrito como demandante de empleo (artículos 7.1.d), y 33). Con la última modificación normativa, este requisito no se exigirá previamente a la solicitud de la prestación, sino que habrá de cumplirse posteriormente en el plazo de 6 meses. Asimismo, hay obligación de participar en las estrategias de inclusión que se establezcan como resultado de la colaboración que se prevé a tal efecto entre el Ministerio y las CCAA así como el tercer sector (artículo 28).

Además, se prevén incentivos para que, quien acepte un empleo, pueda seguir cobrando el IMV aun excediendo la prueba de ingresos. Según el artículo 8.4: ‘la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan’. Así pues, se establece que, en estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente.

Asimismo, el *sello de inclusión social* se ofrece a las empresas que ayuden a encontrar empleo o con descuentos a personas identificadas como vulnerables a través de la tarjeta social digital. Según la Disposición adicional primera, ‘reglamentariamente se regulará el Sello de Inclusión Social, con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad’.

Sanciones por incumplimiento. El Real Decreto-ley 20/2020 prevé sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios en el artículo 35, consistentes en el apercibimiento o en la suspensión del derecho al IMV durante 3 o 6 meses, según la gravedad de la infracción. Las sanciones se prevén para quien no busque trabajo, no comunique cambio de circunstancias, no participe en las estrategias de inclusión, etc. La suspensión del derecho consiste en la suspensión del pago del IMV mientras persista el incumplimiento, y si se mantiene durante un año implicará la extinción del derecho. Según el artículo 36, ‘en lo no previsto en este real decreto-ley, será de aplicación lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto’.

Título competencial. De acuerdo con su Disposición final novena, el Real Decreto-ley 20/2020, ‘se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 14.^a, 17.^a y 18.^a

de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común'. El IMV está asimismo amparado por el artículo 41 de la Constitución que reconoce el derecho a la seguridad social en situaciones de necesidad, así como con el artículo 39 que reconoce la protección social, económica y jurídica de la familia, y en otros derechos relacionados (véase artículos 43, 47 y 50, por ejemplo). La nueva prestación viene a convivir, pues, con las RMI autonómicas, que tienen ahora un papel complementario en la provisión de asistencia social (de acuerdo con la competencia sobre asistencia social del artículo 148.1.20.^a).

IV. El derecho a la asistencia social

En este apartado se presta atención al derecho a la asistencia social, en concreto al reconocimiento que ha recibido en los tratados internacionales de derechos humanos así como en relación con el desarrollo del derecho por parte de los órganos de supervisión de los tratados. Cabe recordar que los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por España son de obligatorio cumplimiento. El artículo 10.2 de la Constitución española establece que los derechos reconocidos en la Constitución se interpretarán de acuerdo con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados en la materia de los que España sea parte (derechos como los reconocidos en los ya mencionados artículos 39 y 41 de la Constitución, esto es, el derecho a la protección de la familia y el derecho a la seguridad social, respectivamente). Además, según el artículo 96.1 de la Constitución, los tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico español. Estas son cuestiones relevantes para posteriormente poder valorar la regulación del IMV, estudiada en el apartado anterior, desde los estándares internacionales exigidos para el derecho a la asistencia social.

1. Reconocimiento del derecho en tratados internacionales de derechos humanos

El reconocimiento de los derechos sociales, incluidos los derechos a la protección, la seguridad y la asistencia sociales contribuye a evitar efectos estigmatizadores y a alejarnos del discurso tradicional de la caridad en el entendimiento de las prestaciones económicas a las personas en situación de pobreza. El enfoque de los derechos humanos sitúa la atención más allá de la responsabilidad individual, que suele estar muy presente en el entendimiento de las rentas mínimas de último recurso, culpando a los perceptores de las rentas mínimas de su situación. Los Estados han asumido obligaciones en materia de derechos humanos, y entre las mismas se incluye las relativas a la lucha contra la pobreza en sus territorios. Algunos de los principios inspirados en los derechos humanos y que deben incorporarse en el diseño de las políticas de asistencia social son la dignidad,

la universalidad, la igualdad, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos³⁵.

Sin embargo, los términos del reconocimiento del derecho a la asistencia social en el derecho internacional de los derechos humanos no han sido claros ni uniformes. Si bien el derecho a la asistencia social se ha reconocido de forma explícita en el ámbito europeo de protección de los derechos, en el ámbito de Naciones Unidas no ha tenido lugar un reconocimiento explícito del derecho a la asistencia social. No obstante, sí se reconocen otros derechos más amplios en los que la asistencia social puede entenderse incluido. Así, se reconoce un derecho a un nivel de vida adecuado, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o DUDH³⁶, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o PIDESC³⁷. Asimismo, se reconoce el derecho a la seguridad social, en el artículo 22 de la DUDH, y, posteriormente, en el artículo 9 del PIDESC. En cuanto al sistema interamericano de protección, se reconoce el derecho a la seguridad social en el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos³⁸.

Cabe destacar asimismo otras convenciones internacionales que reconocen derechos humanos de forma más específica, con la finalidad de atender a las necesidades particulares de determinados grupos. Por ejemplo, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del menor a beneficiarse de las prestaciones de la seguridad social, mientras que el artículo 27 reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo de los niños. Por su parte, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer reconoce la erradicación de la discriminación en el ámbito del empleo, en el artículo 11, así como el derecho a la seguridad social y a las prestaciones sociales en el artículo 13. Otros instrumentos, ya en la categoría de *soft law*, que son de relevancia para entender la relación entre la pobreza y los derechos humanos son los ya mencionados Principios Rectores sobre Pobreza Extrema y los Derechos Humanos de Naciones Unidas³⁹, y la Declaración sobre pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Comité DESC⁴⁰. Sin embargo, la Declaración no se refiere a la asistencia social en términos de derechos humanos, ni tampoco contribuye a la clarificación de su contenido o de las obligaciones derivadas. Asimismo son relevantes la Declaración del Milenio del año 2000⁴¹, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, más tarde, los Objetivos de Desarrollo

³⁵ Naciones Unidas, *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, A/HRC/21/39, 2012. También véase: SEPÚLVEDA CARMONA, Magdalena y NYST, Carly, *The Human Rights Approach to Social Protection*, Helsinki, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2012.

³⁶ Naciones Unidas, 'Universal Declaration of Human Rights', 1948.

³⁷ Naciones Unidas, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', 1966.

³⁸ Organización de Estados Americanos, 'Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales', 1988.

³⁹ Naciones Unidas, *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, A/HRC/21/39, 2012.

⁴⁰ Comité DESC 'Statement on poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', E/C.12/2001/10, 2011.

⁴¹ Naciones Unidas, 'United Nations Millennium Declaration', Nueva York, 2000.

Sostenible⁴². En concreto, el Objetivo Núm. 1.3 insta a los Estados a implementar sistemas universales de protección social.

En cuanto al sistema europeo de protección de los derechos, en este ámbito nos encontramos con los tres únicos instrumentos de derechos humanos que reconocen de forma explícita el derecho a la asistencia social: en la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Pilar Europeo de Derechos Sociales y, en el Consejo de Europa, la Carta Social Europea. En la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales reconoce la asistencia social en el artículo 34, junto con el derecho a la seguridad social⁴³. Además, recientemente, el Pilar Europeo de Derechos Sociales de la Unión Europea asimismo reconoce el derecho a esquemas adecuados de rentas mínimas en el Principio núm. 14⁴⁴. Sin embargo, los desarrollos que han tenido lugar en relación con el derecho a la asistencia social en el marco del derecho comunitario han limitado el ámbito personal de este derecho a una prohibición de discriminación entre nacionales de un Estado miembro y nacionales de otros Estados miembros que tengan la consideración de trabajadores⁴⁵. Ello se debe a la previsión del artículo 7.2 de la Regulación 492/2011 (el cual obliga a los Estados miembros a reconocer asistencia social en las mismas condiciones a los trabajadores comunitarios y a los trabajadores nacionales) y al artículo 24(2) de la Directiva 2004/38/EC el cual incluye una derogación del principio de igual tratamiento y de prohibición de discriminación, estableciendo que los Estados miembros no están obligados a reconocer asistencia social a los ciudadanos comunitarios durante los primeros tres meses de residencia, así como a los que busquen empleo⁴⁶. Todo ello reforzado con la interpretación por parte del TJUE que entiende que las restricciones en el acceso a la asistencia social para los que no tengan la consideración de trabajadores cumplen con el derecho comunitario⁴⁷.

Por su parte, en el ámbito del Consejo de Europa, la Carta Social Europea (CSE), tanto en su versión original como en la versión revisada, reconoce el derecho a la asistencia social y médica en el artículo 13⁴⁸. Este reconocimiento se realiza de forma separada del derecho a la seguridad social, el cual se incluye en el artículo 12. El artículo 13 de la CSE reconoce el derecho a la asistencia social junto con la asistencia médica, en los siguientes términos:

Artículo 13. Derecho a la asistencia social y médica.

⁴² Naciones Unidas, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015.

⁴³ Unión Europea, 'Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea', 2000.

⁴⁴ Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, 'Pilar Europeo de Derechos Sociales', 2017.

⁴⁵ DALLI, María, 'Comparing the access conditions for minimum income support in four EU member states for national, EU and non-EU citizens', *Journal of Social Welfare and Family Law*, 41(2), 2019, 233-251.

⁴⁶ 'Reglamento (EU) núm. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión', 2001. 'Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros', 2004.

⁴⁷ TJUE, Case 316/85 *Lebon*, parr. 26 (1987); Case 138/02 *Collins*, parr. 31 (2004); Case 333/13 *Dano*, parr. 84 (2014); Case 67/14 *Alimanovic*, parr. 45 y 63 (2015).

⁴⁸ Consejo de Europa, 'Carta Social Europea' (revisada), 1996.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado.
2. A velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales.
3. A disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar.
4. Aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes Contratantes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953.

Además, el artículo 14 se refiere a los servicios sociales protección social, y el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social se reconoce en el artículo 30 de la CSE revisada, el cual demanda la adopción de estrategias globales en la lucha contra la pobreza⁴⁹. El artículo 30 solo se incluye en la CSE revisada, lo cual implica que los países que no han ratificado el texto revisado, como España, no están obligados a cumplir con este artículo, al igual que aquellos países que hubiesen ratificado la CSE revisada pero no hubieran aceptado el artículo 30. Sin embargo, el CEDS adopta un enfoque interdisciplinar en la interpretación de los derechos reconocidos.⁵⁰ Esto significa que la falta de implementación de servicios sociales que ofrezcan asistencia adecuada a los beneficiarios de las prestaciones será contrario al artículo 13, en particular, el párrafo tercero. En cualquier caso, es de vital importancia que los países que, como España, no han ratificado la versión revisada de la CSE procedan a hacerlo, aceptando todas sus provisiones, permitiendo así al CEDS controlar el cumplimiento y evaluar la implementación de tales medidas de inclusión social.

2. Desarrollo y monitorización del cumplimiento por los órganos de tratado

A pesar de las diferentes formas en que el derecho a la asistencia social pueda entenderse reconocido (bien por entenderse incluido en el ámbito de otros derechos, bien reconocido de forma explícita), una cuestión que adquiere igual o incluso mayor relevancia es la definición de qué se entiende por el derecho a la asistencia social, y en este punto el desarrollo que tiene lugar por parte de los órganos de tratado puede arrojar pistas claras. En especial, el desarrollo del derecho a la asistencia social que ha tenido lugar en

⁴⁹ Sobre este derecho en relación con el IMV véase el reciente trabajo de: JIMENA QUESADA, Luis, 'El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto a la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales', *Lex Social*, 10(2), 2020, 361-423. Asimismo: TERRÁDEZ SALOM, Daría, 'Lucha contra la exclusión social y la pobreza. La necesaria ratificación de la Carta Social Europea revisada y su protocolo sobre reclamaciones colectivas en España', *Lex Social*, 9(1), 2019, 379-393, p. 390.

⁵⁰ Consejo de Europa, 'Digest of the case law of the European Committee of Social Rights', 2018, p. 223.

el Consejo de Europa, con la Carta Social Europea y la actividad de monitorización de la Carta por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales, es altamente esclarecedor. A continuación, se atenderá pues a la cuestión del control del cumplimiento de los derechos o monitorización que se lleva a cabo por los órganos de tratado.

En relación con el ámbito de las Naciones Unidas, la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), a través de las Observaciones Generales al PIDESC, aporta claridad al entendimiento de los derechos reconocidos así como en torno a las obligaciones que se imponen a los Estados que han firmado y ratificado el Pacto. Sin embargo, si bien se han publicado Observaciones Generales del Comité DESC desarrollando el contenido de los derechos a la alimentación, a la vivienda y a la seguridad social, no se ha publicado una observación que pudiera clarificar en qué consiste el derecho a un nivel adecuado del bienestar o el derecho a la asistencia social.

El derecho a un nivel de vida adecuado incluye alimentación, abrigo y vivienda adecuados, así como la mejora continua de las condiciones de existencia⁵¹. El contenido de este derecho es una cuestión sobre la que la literatura especializada no se ha puesto de acuerdo. Su denominación también varía y a veces se la ha denominado derecho a un mínimo vital. De acuerdo con Eide, se puede entender que el derecho aspira a garantizar que toda persona pueda vivir con un nivel de bienestar adecuado, superando situaciones de pobreza⁵². Jimena define este derecho como el derecho a unos recursos mínimos garantizados que incluiría diferentes necesidades básicas⁵³. Por su parte, Carmona lo circunscribe a la satisfacción de las necesidades de alimentación y vestido, y además distingue entre el derecho a una remuneración suficiente y el derecho a un mínimo vital, este último dirigiéndose solo a personas sin trabajo remunerado o sin medios económicos necesarios para vivir⁵⁴. El derecho a un nivel adecuado de vida puede entenderse como una cuestión de resultados que necesitaría de la satisfacción de otros derechos para poder garantizarlo de forma adecuada⁵⁵. Quizá por ello, este derecho no ha recibido el mismo nivel de reconocimiento en las constituciones estatales que otros derechos sociales como el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad o el derecho a la asistencia sanitaria⁵⁶.

⁵¹ Véase un estudio de este derecho en: AÑÓN ROIG, María José, 'Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia', en MONEREO ATIENZA, Cristina, MONEREO PÉREZ, José Luis, y AGUILAR CALAHORRO, Augusto (Coords.), *El sistema universal de los derechos humanos*, Granada, Comares, 2014, 625-637.

⁵² EIDE, Asbjørn, 'Adequate standard of living', en MOECKLI, Daniel, SHAH, Sangeeta, HARRIS, David y SIVAKUMARAN, Sandesh (Eds), *International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 195-216, pp. 196 y 197.

⁵³ JIMENA QUESADA, Luis, *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997.

⁵⁴ CARMONA CUENCA, Encarnación, 'El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978', *Estudios Internacionales*, 172, 2012, p. 63.

⁵⁵ PNUD, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 2000. ANDREASSEN, Bård Anders y EIDE, Asbjørn, 'Human Rights as an International Poverty Reduction Strategy', en ØYEN, Else (ed) *The Polyscopic landscape of poverty research*, International Social Science Council, 2005, 110-120, p. 114.

⁵⁶ CARMONA CUENCA, Encarnación 'El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978', *Estudios Internacionales*, 172, 2012, p. 63.

Centrándonos en el derecho a la seguridad social, la Observación General núm. 19 desarrolla el contenido y las implicaciones de este derecho (OG núm. 19). La OG núm. 19 describe las nueve ramas de la seguridad social en relación con nueve tipos de riesgos a los que se debería hacer frente, por ejemplo jubilación, discapacidad, y protección para los menores y los adultos dependientes. Sin embargo, las rentas mínimas para la superación de situaciones de pobreza no están expresamente incluidas en esta enumeración⁵⁷. Estas mismas contingencias son las que previamente se recogieron en la Convención Núm. 102 de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las cuales se refieren a riesgos que se han incluido tradicionalmente en los sistemas de protección de naturaleza contributiva o aseguradora⁵⁸. Así, de acuerdo con Vonk y Olivier, se puede apreciar una preferencia implícita en la Convención por los esquemas contributivos⁵⁹. No obstante, los autores también señalan que la Recomendación Núm. 202 sobre los suelos de protección social se refiere expresamente a la implementación de un esquema de asistencia social⁶⁰. En cualquier caso, la OG núm. 19 establece que tanto esquemas contributivos como no contributivos deberían incluirse entre las políticas a implementar para realizar el derecho a la seguridad social. Estos últimos deben abarcar tanto prestaciones universales categóricas (contra riesgos particulares) como prestaciones de asistencia social para familias en situación de pobreza⁶¹.

En este sentido, aunque la asistencia social no se mencione de forma expresa en el PIDESC, sí que se ha tenido en cuenta por el Comité DESC como medida para realizar el derecho a la seguridad social. De acuerdo con Riedel, aunque existe una cierta división en la literatura en relación con la inclusión o no de la asistencia social en el derecho a la seguridad social, si adoptamos una concepción amplia del derecho, el derecho a la asistencia social quedaría incluido en el artículo 9 del PIDESC⁶².

De otro lado, la OG núm. 19 desarrolla una serie de principios que son relevantes para entender las implicaciones del reconocimiento de la seguridad social como derecho humano. Así, ha de cumplirse con los elementos de disponibilidad de las prestaciones, la adecuación y la accesibilidad, la cual incluye cuestiones como la asequibilidad de las prestaciones y la importancia de la participación y la información⁶³. La tipología de las obligaciones que se ha desarrollado por parte del Comité DESC resulta también de

⁵⁷ Comité DESC, 'General Comment No. 19 on the right to social security', E/C.12/GC/19, 2008, 12-21.

⁵⁸ OIT, 'Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)'. De acuerdo con Van Ginneken, la Convención se basaba en una concepción amplia de seguridad social e incluía asistencia social. VAN GINNEKEN, Wouter, 'Social Security and the Global Socio-Economic Floor: towards a Human Rights-based Approach', *Global Social Policy*, 9(2), 2009, 228-245, p. 231.

⁵⁹ VONK, Gijsbert y OLIVIER, Maurus, 'The Fundamental Right to Social Assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa)', *European Journal of Social Security*, 21(3), 2019, 219-240, p. 224.

⁶⁰ OIT, 'Social Protection Floors Recommendation' (No. 202), 2012.

⁶¹ Comité DESC, 'General Comment No. 19', 2008, párr. 4 y 50.

⁶² RIEDEL, Eibe, 'The Human Right to Social Security: Some Challenges', en RIEDEL, Eibe (ed.) *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Springer, Berlín, 17-28, 2007, pp. 23 y 24.

⁶³ Comité DESC, 'General Comment No. 19', 2008, párr. 9-28.

utilidad para conocer los tipos de obligaciones que se imponen a los Estados parte del PIDESC. Esta tipología incluye tanto deberes negativos (de no intervenir negativamente; como el deber de respetar) así como deberes positivos (de actuación; como la protección, la promoción y la realización o el cumplimiento). Las obligaciones positivas de los Estados incluyen la puesta en marcha de un sistema de asistencia social como parte de la obligación de realización o de cumplimiento⁶⁴. Asimismo, la obligación de progresividad en el cumplimiento de las obligaciones, de acuerdo con el artículo 2.1 del PIDESC, demanda a los Estados que adopten medidas especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos.

En su tarea de supervisión del cumplimiento del PIDESC, el Comité DESC funciona a través del sistema de informes periódicos, que concluyen con las Observaciones finales a los Estados, así como a través del sistema de denuncias individuales, habilitado a través del Protocolo Facultativo al PIDESC⁶⁵. En relación con el sistema de informes, cada cinco años, los Estados deben enviar informes al Comité DESC en los que deben hacer constar las medidas jurídicas, administrativas, judiciales y demás medidas que el Estado haya aprobado para aplicar las disposiciones del tratado (artículo 16.1 PIDESC)⁶⁶. Entonces las organizaciones de la sociedad civil pueden enviar su informe contrastando el informe presentado por el Estado⁶⁷. Con posterioridad, el Comité DESC publica sus Observaciones Finales. Por ejemplo, en las últimas Observaciones Finales a España algunas de las cuestiones tratadas fueron las siguientes⁶⁸. En relación con las disparidades regionales (párr. 12):

‘el Comité reitera su anterior recomendación (E/C.12/ESP/CO/5, párr. 9) e insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para cerrar las brechas injustificadas entre las Comunidades Autónomas en cuanto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, mejorando el goce de los derechos en las regiones menos favorecidas y sin que esto impida que ciertas Comunidades Autónomas puedan, con sus propios recursos, esforzarse por lograr una mayor protección de ciertos derechos en sus territorios. En ese sentido, le recomienda que asegure una adecuada coordinación entre los mecanismos e instituciones el gobierno central y las Comunidades Autónomas encargadas de la prestación de servicios públicos de bienestar social’.

En relación con la seguridad social (párr. 31):

‘con base en su anterior recomendación (E/C.12/ESP/CO/5, párr. 20), el Comité insta al Estado parte a: a) Adoptar las medidas necesarias, con la participación de todos actores sociales, en

⁶⁴ Comité DESC, ‘General Comment No. 19’, 2008, párr. 43. LANGFORD, Malcolm, ‘The Right to Social Security and Implications for Law, Policy and Practice’, en RIEDEL, Eibe (ed.) *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Springer, Berlín, 2007, 29-53, p. 36.

⁶⁵ Naciones Unidas, ‘Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales’, Resolución A/RES/63/117, 2008.

⁶⁶ Las organizaciones no gubernamentales, igualmente, pueden presentar su informe (conocido como informe ‘sobra’ o informe alternativo) para poder contrastar la versión del Estado.

⁶⁷ Por ejemplo, pueden leerse los informes presentados por la Plataforma DESC en: <https://plataformadesc.wixsite.com/2012-2016>

⁶⁸ Comité DESC, ‘Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España’, E/C.12/ESP/CO/6, 2018.

particular con los sindicatos, para corregir el déficit que enfrenta el sistema de pensiones a fin de asegurar su sostenibilidad; b) Intensificar sus esfuerzos para garantizar que todas las personas estén cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y grupos más desfavorecidos o marginados; c) Restablezca el vínculo entre los montos de las prestaciones de seguridad social y el costo de vida a fin de que permitan el acceso a un nivel de vida adecuado por parte de los beneficiarios y sus familiares, para lo cual le alienta a establecer un sistema de indexación eficaz y transparente’.

En relación con la pobreza (párr. 34):

‘el Comité recomienda al Estado parte que agilice la elaboración y adopción de la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2018-2020, asegurando que esté enfocada en las personas y grupos más afectados, tal como la población infantil y que sea implementada con un enfoque de derechos humanos. Asimismo, le recomienda que asigne los recursos suficientes para su aplicación, tomando en cuenta las disparidades entre las Comunidades Autónomas. El Comité señala a la atención del Estado parte su declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10)’.

Más allá de los desarrollos del Comité DESC en las Observaciones Generales, en relación con las obligaciones que se imponen a los Estados como la obligación de poner en marcha un sistema de asistencia social, lo cierto es que estos desarrollos que provienen del ámbito universal de protección de los derechos no nos dan pistas claras sobre cómo habrían de ser las prestaciones de asistencia social para entender que se ajustan a los estándares exigidos por los derechos, o sobre cuáles son precisamente estos estándares. Las Observaciones finales a España asimismo suelen carecer de un examen detallado en relación con el sistema de asistencia social. Probablemente como consecuencia de la disposición expresa en la Carta Social Europea sobre el derecho a la asistencia social (en el artículo 13), y la actividad del CEDS de monitorización de este artículo, los desarrollos que han tenido lugar en el seno del Consejo de Europa, de la mano del CEDS nos ofrecen estándares de evaluación más precisos.

Así, el derecho a la asistencia social del artículo 13 de la CSE supone una ruptura con el concepto tradicional de asistencia ligado al deber moral de prestar caridad a los necesitados, de acuerdo con el CEDS⁶⁹. La asistencia social se entiende como prestaciones o ayudas que tienen como principal criterio de elegibilidad la necesidad individual, sin requerir ningún tipo de afiliación a la seguridad social ni requerir tampoco actividad profesional o cotizaciones sociales⁷⁰. El derecho a la asistencia social del artículo 13 de la CSE hace principalmente referencia al derecho a las rentas mínimas de último recurso, en los que la ausencia de recursos económicos es la principal razón para solicitar ayuda. Sin embargo, además de la prestación de naturaleza económica, el derecho a la asistencia social incluye asimismo el acceso a servicios adecuados, el asesoramiento y ayuda personal, necesarios para prevenir, eliminar o aliviar el estado de necesidad personal o familiar (artículo 13.3).

⁶⁹ Consejo de Europa, ‘Digest of the case law of the European Committee of Social Rights’, 2018, p. 143.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 143.

Además, el compromiso internacional que han asumido los Estados al firmar y ratificar la CSE no se agota en el compromiso con el cumplimiento de su articulado, sino que se ha de prestar igual atención a los pronunciamientos del CEDS en forma de conclusiones y de decisiones de fondo⁷¹. El CEDS utiliza tanto el sistema de informes, que obliga a los Estados a presentar informes periódicos en relación con el cumplimiento de la CSE y en respuesta a los cuales el CEDS emite sus conclusiones, así como el sistema de reclamaciones colectivas, que permite a determinados grupos y organizaciones alegar posibles violaciones de los derechos reconocidos, procedimiento que culmina con las decisiones de fondo del CEDS. El artículo 13 sobre el derecho a la asistencia social y médica se controla a través del sistema de informes cada cuatro años para cada país. Así pues, cada año, los Estados han de enviar un informe al CEDS en relación con un grupo de derechos, uno de los cuales incluye los derechos en torno a la salud, a la seguridad social y a la protección social, donde se incluye el artículo 13. El CEDS entonces publica sus conclusiones en relación con la conformidad o disconformidad de los Estados con la CSE.

En el mecanismo de supervisión de la CSE a través de informes, el CEDS normalmente utiliza una serie de indicadores que sirven para valorar la conducta de los Estados de acuerdo con cada uno de los párrafos de la Carta. Así pues, los beneficios de la utilización de indicadores temáticos han sido señalados por Lougarre: permiten establecer una serie de estándares comunes en el ámbito europeo, garantizan certeza y transparencia, y permiten al Comité tener suficiente flexibilidad para considerar su aplicación a las circunstancias de cada Estado⁷². Sin embargo, la utilización de indicadores también puede tener la consecuencia de ‘congelar’ el contenido de derechos en una serie de cuestiones, resultando una interpretación estática en vez de dinámica de los mismos.

Por lo que se refiere al cumplimiento del derecho a la asistencia social del artículo 13 de la CSE por parte de España, las nuevas conclusiones del CEDS se esperan para 2021, tras haber transcurrido cuatro años desde las últimas conclusiones en 2017 (Conclusiones XXI-2). En estas, todavía no se había aprobado el IMV por lo que únicamente se tuvieron en cuenta las prestaciones de asistencia social o rentas mínimas de las CCAA. El Estado español no se situaba de conformidad con la Carta debido a los requisitos de edad para acceder a las rentas mínimas de inserción regionales, la duración máxima de las prestaciones, la cuantía de las mismas y los requisitos de residencia o empadronamiento en la Comunidad Autónoma⁷³. Así pues, como se ha comentado en el apartado segundo

⁷¹ Como recuerda Jimena en: JIMENA QUESADA, Luis, ‘Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales – 2012’, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 20(2), 361-384, 2012, p. 363. Ello se ha recordado asimismo en algunas instancias judiciales en España. Véase un repaso de los pronunciamientos en: SALCEDO BELTRÁN, Carmen, ‘Retos y compromisos internacionales para la consolidación del Estado social y democrático de derecho en España’, *Lex Social*, 9(1), 2019, 498-540, p. 537 y ss. SALCEDO BELTRÁN, Carmen, ‘La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales’, *Trabajo y Derecho*, núm. 13, 2016, 27-52.

⁷² LOUGARRE, Claire, ‘Clarifying the right to health through supranational monitoring: the highest standard of health attainable’, *Public Health Ethics*, 11(3), 251-264, 2018, p. 256.

⁷³ CEDS, Conclusiones XXI-2 (2017), España, artículo 13.

del trabajo, la mayoría de las Comunidades requieren que los solicitantes de las rentas mínimas tengan como mínimo 25 años de edad, salvo algunas excepciones. Además, las rentas mínimas no suelen reconocerse durante todo el tiempo que dure la situación de necesidad. A pesar de que algunas Comunidades han eliminado la duración máxima de las prestaciones, el hecho de que este no es el caso en todas las Comunidades determina que el CEDS reitere su conclusión de no conformidad. En este sentido, el CEDS requiere que exista una unidad de tratamiento razonable entre las diferentes regiones. Además, la duración de la residencia requerida afecta a las personas que se mueven entre una región y otra, pues pierden el derecho a la renta mínima durante un periodo de tiempo hasta que vuelven a ser elegibles. De otro lado, la cuantía de las prestaciones no era la adecuada. Así, en 2024, la cuantía de las rentas mínimas estaba entre 300€ y 665.9€ mensuales según la Comunidad Autónoma, mientras que el límite por debajo del cual una persona se consideraba en situación de pobreza era de 552€ al mes, en 2014. La asistencia social, así pues, caía por debajo del límite de pobreza en la mayoría de comunidades españolas, con la excepción del País Vasco.

A la espera de las nuevas conclusiones del CEDS a España, donde se incluya un análisis del cumplimiento del derecho a la asistencia social teniendo en cuenta el IMV, a continuación se realiza un ejercicio de valoración orientativo del IMV atendiendo a la doctrina consolidada del CEDS en relación con el artículo 13 de la CSE.

V. ¿Cumple el IMV con el derecho a la asistencia social?

A continuación se describen, en la columna de la izquierda de la tabla 1, algunos de los estándares para el derecho a la asistencia social del artículo 13 de la CSE. Los estándares fueron identificados en un trabajo previo como resultado del estudio de las conclusiones del CEDS a los Estados, y resultan de utilidad para comprender las implicaciones concretas del derecho a la asistencia social⁷⁴. En este caso, facilitan la valoración de la adecuación de los sistemas de asistencia social desde la perspectiva de los derechos. Así, en la columna de la derecha, se valora el cumplimiento de cada uno de los estándares por la regulación del IMV.

Tabla 1. Valoración del cumplimiento del derecho a la asistencia social en el IMV

Estándares del derecho a la asistencia social (art. 13 CSE)	Valoración del cumplimiento por el IMV
<i>Derecho universal.</i> La asistencia social debe articularse como un sistema universal y las prestaciones deben ser accesibles para todas las personas que las necesitan.	<i>Cumplimiento relativo.</i> En principio se cumple en el IMV, aunque los requisitos de residencia de un año, de edad así como el requisito de haber cotizado durante un año y de haber vivido de forma independiente durante tres años (para

⁷⁴ DALLI, María, ‘The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter’, *European Journal of Social Security*, 22(1), 2020.

	personas solas menores de 30 años) pueden suponer obstáculos.
<i>Edad.</i> Se puede exigir una edad mínima para acceder a las prestaciones de rentas mínimas siempre que se garantice que los jóvenes con una edad por debajo del límite requerido reciban la asistencia adecuada ⁷⁵ .	<i>Incumplimiento.</i> La edad mínima requerida para acceder al IMV es de 23 años, y los menores de esa edad emancipados deben tener hijos a su cargo, por lo que no se garantiza el acceso a los jóvenes que no estén en las excepciones previstas (víctimas de violencia de género, trata o asilo).
<i>Duración.</i> La asistencia social debe reconocerse mientras que la situación de necesidad persista y no puede estar sujeta a plazos ⁷⁶ .	<i>Cumplimiento.</i> El IMV puede percibirse de forma indefinida mientras persista la situación de necesidad y se cumplan los requisitos.
<i>Prueba de ingresos y cuantía.</i> El nivel de recursos por debajo del cual una persona tiene derecho a recibir asistencia se define de acuerdo con el umbral de pobreza, que se establece en el 50% del ingreso medio equivalente. La cuantía es apropiada si la cuantía mensual de las prestaciones no está manifiestamente por debajo del umbral de pobreza.	<i>Cumplimiento relativo.</i> Teniendo en cuenta la renta anual neta media en España en 2018, esta fue de 11.412 €; el 50% de esta cantidad son 5.706 €. La cuantía del IMV para una persona sola es de 5.332€. Teniendo en cuenta estos datos, la renta debería llegar a 5.700€ aproximadamente, pero habrán de compararse datos actualizados y de años coincidentes. <i>A priori</i> , podríamos considerar que la cuantía del IMV no se sitúa manifiestamente por debajo del umbral de la pobreza, sin embargo no llega a alcanzar el umbral.
<i>Desarrollo legal.</i> El derecho a la asistencia no puede depender de la discreción de las autoridades administrativas, sino que debe ser reconocido como un derecho individual establecido en la ley ⁷⁷ .	<i>Cumplimiento relativo.</i> Se cumple siempre y cuando un reglamento, o los convenios con las CCAA desarrollen las obligaciones de los beneficiarios en materia de activación laboral y de inclusión.
<i>Activación.</i> Se puede establecer un vínculo entre la asistencia social y la búsqueda de empleo o la formación profesional siempre que sea razonable y consistente con el objetivo perseguido, el cual es encontrar una solución duradera a las dificultades de las personas.	<i>Cumplimiento relativo.</i> En principio, cumple, pero un reglamento o los convenios que se firmen con las CCAA deben desarrollar en qué consisten las obligaciones de los planes de inclusión.

⁷⁵ España, por ejemplo, no ha cumplido con la Carta Social Europea dado que las regulaciones regionales requirieran una edad mínima de 25 años de edad. CEDS, Conclusiones XXI-2 (2017) España.

⁷⁶ España no ha cumplido con la Carta por este motivo, pues la duración de las rentas mínimas de inserción en la mayoría de Comunidades es de 2 a 3 años. CEDS, Conclusiones XXI-2 (2017) España.

⁷⁷ La importancia de un marco regulatorio legal claro y preciso se ha señalado por parte del Comité desde sus primeras Conclusiones. Consejo de Europa, 'Digest of case law of the European Committee of Social Rights', 2018, p. 146.

<p><i>Sanciones.</i> Suspender o reducir las prestaciones de asistencia social está en conformidad con la Carta, siempre y cuando la persona no se vea privada de los medios de subsistencia.</p>	<p><i>Incumplimiento.</i> No se prevé una ayuda de emergencia en caso de la imposición de una sanción.</p>
<p><i>Derecho al recurso.</i> Se debe reconocer el derecho de apelar contra las eventuales sanciones y contra las decisiones de suspender o reducir la asistencia. El órgano de revisión puede ser un tribunal ordinario o un órgano administrativo y debe ofrecer las siguientes garantías: a) independencia del ejecutivo y de las partes involucradas; b) todas las decisiones desfavorables deben estar sujetas a apelación, incluidas las sanciones; c) el alcance de la apelación debe incluir el poder del órgano de revisión para juzgar el caso por sus méritos, no solo por cuestiones de derecho. Se debe proporcionar asistencia legal gratuita si es necesario.</p>	<p><i>Cumplimiento.</i> Está prevista la aplicación de las reglas de la jurisdicción del orden social, por lo que en principio el derecho al recurso estaría cumpliendo con estas garantías.</p>
<p><i>Requisitos de residencia.</i> El derecho a la asistencia social y médica se reconoce a los nacionales de los Estados parte que residan legalmente o trabajen regularmente en el territorio de otro Estado parte, en condiciones de igualdad con los nacionales y sin necesidad de reciprocidad. Las condiciones que se impongan solo para extranjeros, como el de duración de la residencia en el territorio como condición para acceder a las ayudas, diferente al requisito de la residencia legal, no respeta el Artículo 13.1.</p>	<p><i>Cumplimiento.</i> El año de residencia legal y efectiva que se requiere para acceder al IMV se pide para todas las personas con independencia de la nacionalidad, por lo que se cumple este estándar. Además, la exigencia de residencia legal a extranjeros no incumple la carta.</p>
<p><i>Asistencia de emergencia.</i> De acuerdo con la Declaración de Interpretación del artículo 13, de 2013, el artículo 13.1 también obliga a los Estados a proporcionar a los nacionales de los Estados parte ilegalmente presentes en el territorio asistencia médica urgente y asistencia social básica, necesaria para hacer frente a un estado de necesidad inmediata⁷⁸.</p>	<p><i>Incumplimiento.</i> No se reconoce una asistencia social de carácter básico a la población inmigrante sin residencia legal.</p>

⁷⁸ Por ejemplo, se consideró que Andorra no cumplía con los estándares requeridos al no poderse determinar que se reconoce a los inmigrantes en situación irregular ayuda de emergencia. CEDS, Conclusiones 2017, Andorra.

<p><i>Ayuda personal.</i> Las personas sin recursos o en riesgo de quedarse sin los recursos necesarios tienen derecho a recibir asesoramiento y ayuda personal por parte de servicios apropiados y gratuitos con una función preventiva, de apoyo y tratamiento. El Comité examina si dichos servicios se distribuyen geográficamente de forma equitativa⁷⁹.</p>	<p><i>Cumplimiento relativo.</i> En principio este estándar queda cumplido, pero los servicios de inclusión social y de asesoramiento personal todavía no han quedado concretados, por lo que habrá que estar a lo que disponga el desarrollo reglamentario o los convenios con las CCAA. Para cumplir con la Carta, estos servicios deberán quedar distribuidos geográficamente de forma equitativa.</p>
<p><i>No discriminación.</i> Los beneficiarios de asistencia social no deben sufrir ninguna disminución de sus derechos políticos o sociales. Cualquier discriminación directa o indirecta resultante de una disposición expresa debe ser erradicada.</p>	<p><i>Cumplimiento.</i> En principio, este estándar queda cumplido, si bien habrá de estarse a los efectos de la aplicación y funcionamiento del IMV para las personas beneficiarias.</p>

VI. Valoración y propuestas de mejora

Tras el estudio del IMV en relación con las exigencias impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos, es posible afirmar que el IMV es bienvenido por diversas razones. En primer lugar, ha supuesto la materialización de un nuevo derecho social asistencial de último recurso a nivel estatal. En segundo lugar, a la espera de conocer datos sobre su puesta en marcha y efectividad, al menos cabe afirmar que se han producido avances en la lucha institucional contra la pobreza, ya que la regulación del nuevo ingreso supera algunos de los problemas que existían anteriormente en relación con el sistema de asistencia social español. Así, aunque todavía existan diferencias territoriales entre los programas de rentas mínimas de las CCAA, la red de protección estatal garantiza un mínimo de protección en todo el territorio nacional. Además, el diseño del IMV supera algunos problemas de algunas RMI regionales tales como la duración determinada y las escasas cuantías en algunos territorios, algunos requisitos de residencia de larga duración o la edad mínima de 25 años, requerida en la mayoría de las CCAA. En cambio, el IMV se reconoce de forma indeterminada mientras dure la situación de necesidad. Además, las cuantías se acercan al umbral de pobreza definida de acuerdo con el CEDS, aunque no llegan a configurarse de acuerdo con dicho umbral. Los requisitos de edad son más flexibles, aunque todavía se requiere, de forma general, tener 23 años de edad. De otro lado, el requisito de residencia de un año es más flexible que los requisitos que se piden en algunas regiones para acceder los programas autonómicos, si bien el IMV exige la residencia legal. En definitiva, el IMV se sitúa más de acuerdo con el reconocimiento del derecho a la asistencia social. A la espera de conocer más

⁷⁹ La situación de Bosnia Herzegovina no es de conformidad con el artículo 13.3 de la Carta pues no pudo determinarse que existían tales servicios de apoyo a los beneficiarios de asistencia social. CEDS, Conclusiones 2017, Bosnia y Herzegovina.

información sobre su funcionamiento, parece que España mejoraría en algunos aspectos del derecho a la asistencia social del artículo 13 de la CSE, por ejemplo, en relación con la duración indefinida y la disminución de las diferencias territoriales.

Sin embargo, todavía quedan problemas a solucionar desde el punto de vista del cumplimiento del derecho a la asistencia social. De acuerdo con la valoración del cumplimiento de los estándares de este derecho en la tabla incluida en el apartado quinto, dos cuestiones se sitúan claramente alejadas del derecho a la asistencia social, como es la edad mínima requerida para acceder al IMV (de 23 años, salvo excepciones) y la ausencia de asistencia social básica para la población inmigrante en situación irregular (excluida del acceso al IMV) y para los beneficiarios del IMV a los que se le aplique la suspensión del ingreso como resultado de la imposición de una sanción. Además, otras cuestiones habrían de mejorarse que el IMV se acerque en mayor medida al derecho a la asistencia social. Por ejemplo, el requisito de un año de residencia legal y efectiva en España así como los requisitos de haber cotizado durante un año y de haber vivido de forma independiente durante tres años (para personas solas y unidades de convivencia sin vínculo familiar) pueden suponer obstáculos para el cumplimiento de la universalidad en el entendimiento del derecho a la asistencia social. También falta claridad y desarrollo en relación con las obligaciones de los beneficiarios en materia de activación laboral y de inclusión.

Asimismo, se hace necesario atender a otra serie de problemas que no son exclusivos del IMV, sino que se dan también en otros sistemas de asistencia social europeos, y frente a los cuales algunas organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos han elaborado las correspondientes recomendaciones. Por ejemplo, algunas organizaciones en el Reino Unido han denunciado el hecho de que la asistencia social se transfiere a una cuenta bancaria única, lo que conlleva a una ausencia de independencia financiera y no ayuda en la prevención de situaciones de violencia doméstica⁸⁰. Así, el Comité de Trabajo y Pensiones del Parlamento británico ha recomendado que los pagos deberían ingresarse en cuentas separadas, o bien deberían ingresarse al principal cuidador de la familia, permitiendo así que exista una fuente independiente de ingresos necesarios para vivir⁸¹. Otros problemas se originan de la puesta en marcha de una plataforma virtual para solicitar y controlar el mantenimiento de las prestaciones económicas dirigidas a personas en situación de pobreza, como es el caso del IMV. Este aspecto resulta de máxima aplicación en el contexto de la respuesta a la crisis generada por el COVID19. La puesta en marcha de sistemas en línea requiere que los solicitantes y los beneficiarios puedan permitirse el pago del uso de internet así como requiere de la capacidad para saber manejarse en el funcionamiento de ordenadores y

⁸⁰UK Women's Budget Group, *Universal Credit*, 2017. Equality and Human Rights Commission, *Women's rights and gender equality in 2018: update report*, 2019.

⁸¹ Work and Pensions Committee, *Universal Credit and domestic abuse*, HC 1166, House of Commons, Londres, 2018.

otros dispositivos, lo cual puede derivar en la conocida como discriminación digital⁸². En este sentido, los Estados deben asegurar que aquellos sin acceso a los ordenadores o sin las habilidades necesarias para su manejo no quedan excluidos del sistema de ingresos mínimos.

Otras recomendaciones están relacionadas con el aumento de la flexibilidad en la implementación de las medidas de activación⁸³. A la espera de conocer más información sobre la implementación de estas medidas en el caso del IMV, es fundamental que en los convenios que se firmen con las Comunidades Autónomas se tienda a fortalecer las estrategias de formación y de inclusión social más allá de la activación laboral, con un fuerte enfoque en los grupos vulnerables y en los grupos con dificultades de empleabilidad⁸⁴. Hasta el momento, las medidas de activación de las rentas mínimas de inserción autonómicas, salvo excepciones, han sido limitadas y no han contado con los recursos suficientes⁸⁵. Además, las medidas de activación deberían aplicarse de forma flexible teniendo en cuenta los horarios dedicados al cuidado, en especial en el caso de las familias monoparentales. Asimismo, los beneficiarios deben poder participar en el diseño del plan individualizado de inserción y de integración. Todo ello habrá de quedar adecuadamente regulado para no dar lugar a la existencia de arbitrariedades en los procesos de control y de mantenimiento de las ayudas, así como para dar una respuesta adecuada al complejo problema de la exclusión social⁸⁶.

Muchas de estas recomendaciones han sido emitidas por parte de organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil, con el objetivo de resolver problemas que surgen de la aplicación de las prestaciones de asistencia social. Ello demuestra que la sociedad civil juega un papel de extraordinaria importancia para el cumplimiento efectivo de los derechos. No solo desarrollan una labor de incidencia política, sino que, además, en su diálogo con los órganos supervisores de los tratados en el marco de los mecanismos de control a los mismos, contribuyen a definir el contenido y las implicaciones de los derechos reconocidos. Pueden leerse, por ejemplo, los informes de la Plataforma DESC presentados en el marco de los procesos del examen periódico

⁸² En relación con este fenómeno, el que fuera Relator especial de Naciones Unidas en materia de pobreza y derechos humanos, Philip Alston, publicó durante su mandato interesantes informes. Relator especial de las Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, *The digital welfare state and human rights*, Report A/74/493, 2019.

⁸³ En un reciente artículo publicado en *Lex Social*, Monereo defiende que debería insistirse más en el enfoque de la activación objetiva, a cargo del poder público en garantía del derecho a la reinserción profesional, que en la activación subjetiva que atañe únicamente al beneficiario de la prestación. Asimismo defiende mecanismos de integración social más allá de la integración laboral. MONEREO PÉREZ, José Luis, 'La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de la seguridad social en la 'sociedad del riesgo'', *Lex Social*, 10(2), 2020, 424-505, p. 451.

⁸⁴ EMIN, *Report and Recommendations from the Peer Review on Active Inclusion*, H FRAZER (2018) 23.

⁸⁵ EMIN, *Context Report, Spain, Developments in relation to Minimum Income Schemes*, 2017, p. 9

⁸⁶ ESPN, *Thematic Report on Minimum Income Schemes, Spain*, 2015, p. 19. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. Valoración de la implementación de la Recomendación de Inclusión Activa de la Comisión Europea, Un informe de políticas nacionales, España. RODRIGUEZ CABRERO, 2013, p. 25.

universal y del sistema de informes del Comité DESC⁸⁷. En relación con la CSE y el CEDS, se ha considerado que un mayor diálogo entre el CEDS y la sociedad civil sería deseable⁸⁸. Como recuerda Salcedo, la participación de las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores y de determinadas organizaciones no gubernamentales en el procedimiento de informes, a través del envío de sus *observaciones*, es trascendental para que el CEDS tenga toda la información relevante a su alcance sobre el cumplimiento de los derechos de la CSE⁸⁹.

Para finalizar, debe atenderse al cumplimiento de las exigencias internacionales de derechos impuestas por tratados que han sido firmados y ratificados por España. Las obligaciones del Estado español no se agotan en la presentación de informes periódicos a los órganos de tratado, como el Comité DESC o el CEDS, sino que tras la publicación de las observaciones finales (en el caso del Comité DESC) y de las conclusiones (en el caso del CEDS) a España, el gobierno debe implementar las mismas a fin de mejorar, en este caso, el sistema de asistencia social de acuerdo con las recomendaciones internacionales. Se trata de atender a obligaciones vinculantes, así como de un ejercicio de coherencia que pasa por el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con la ratificación de los tratados. Asimismo, más allá de la implementación de las conclusiones de CEDS, todavía quedan deberes por cumplir en relación con la CSE; como recuerdan Jimena y Salcedo, España debe firmar y ratificar la Carta Social Europea revisada así como su protocolo de reclamaciones colectivas, facilitando así una adecuada y más completa monitorización de los derechos incluidos, como el derecho a la asistencia social⁹⁰. En relación con esta cuestión, a la fecha de la revisión de este artículo, el Consejo de Ministros había acordado remitir al Congreso la aprobación de la Carta Social Europea revisada.

VII. Conclusión

En conclusión, el IMV ha supuesto la realización de avances innegables en la lucha contra la pobreza y ha mejorado algunos de los problemas previamente existentes. Sin embargo, de acuerdo con las implicaciones del derecho a la asistencia social estudiadas en el trabajo, teniendo en cuenta tanto el desarrollo del derecho por parte los órganos de tratado,

⁸⁷ Disponibles en: <https://plataformadesc.wixsite.com/2012-2016>

⁸⁸ ALSTON, Philip ‘Strengths and weaknesses of the ESC’s supervisory mechanism’ en de BÚRCA, Gráinne y de WITTE, Bruno (eds.) *Social Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 62.

⁸⁹ Por ello la autora proporciona directrices para contribuir a la consideración de este trámite por las organizaciones legitimadas. SALCEDO BELTRÁN, Carmen, ‘La intervención de las organizaciones nacionales en el sistema de informes de la Carta Social Europea: una cita insoslayable con las ‘observaciones’’, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 55, 911-921, p. 918, 2020.

⁹⁰ JIMENA QUESADA, Luis y SALCEDO BELTRÁN, Carmen, ‘La Carta Social Europea revisada (*Constitución Social de Europa*) y el Acuerdo del Consejo de Ministros: el compromiso con los derechos y ¿con sus garantías?’, Comunicado disponible en: <https://atdcuartomundo.es/2019/02/04/espana-mas-cerca-de-la-carta-social-europa-revisada-y-tambien-de-sus-garantias/?fbclid=IwAR3ShJsH4IJMuqzxRxDqSwVfQTs-9ITMIlosPUx31E8q0mZIJEAQHghWvk> (consulta: 7 de julio de 2020).

en especial el CEDS sobre el artículo 13 de la CSE, como las recomendaciones emitidas por la sociedad civil, se debería incidir en la mejora de los siguientes aspectos: a) Los mecanismos de activación y de inclusión deben ser efectivos para las personas con dificultades de empleabilidad, para lo cual es necesaria la colaboración entre los servicios sociales autonómicos y las oficinas de empleo; b) Debería plantearse que el pago del IMV se ingresase en cuentas separadas de los beneficiarios mayores de edad, o bien al principal cuidador, para prevenir así la creación de vínculos de dependencia económica y situaciones de violencia de género en el domicilio familiar; c) Debe abrirse la posibilidad de solicitar el ingreso a través de mecanismos no digitales para luchar contra la brecha digital; d) Debe articularse una protección adecuada a los jóvenes y adolescentes; e) Debe reconocerse una ayuda social básica en caso de sanciones y para inmigrantes en situación irregular; f) Además, las cuantías deberían conseguir salir de la situación de pobreza, por lo que se aboga por una mejora progresiva de las cuantías del IMV, de acuerdo con la obligación de progresividad reconocida en el derecho internacional de los derechos humanos.

Agradecimientos

Quiero agradecer a Carmen Salcedo Beltrán, directora de *Lex Social*, por su labor así como a los revisores del artículo por las enriquecedoras sugerencias para la mejora del trabajo.

Bibliografía utilizada

AGUILAR HENDRICKSON, Manuel; ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana; AYALA CAÑÓN, Luis y otros (2015), *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, Fundación FOESSA.

ALSTON, Philip, (2005), ‘Strengths and weaknesses of the ESC’s supervisory mechanism’ en de BÚRCA, Gráinne y de WITTE, Bruno (eds.) *Social Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

ANDREASSEN, Bård Anders y EIDE, Asbjørn (2005), ‘Human Rights as an International Poverty Reduction Strategy’, en ØYEN, Else (ed) *The Polyscopic landscape of poverty research*, International Social Science Council, 110-120.

AÑÓN ROIG, María José (2014), ‘Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia’, en MONEREO ATIENZA, Cristina, MONEREO PÉREZ, José Luis. (Coords.), *El sistema universal de los derechos humanos*, Granada, Comares, 625-637.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana (2009), ‘Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance’, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 2, 81–99.

- CARMONA CUENCA, Encarnación (2012), ‘El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978’, *Estudios Internacionales*, 172.
- DALLI, María (2020), ‘The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter’, *European Journal of Social Security*, 22(1).
- DALLI, María (2019), ‘Comparing the access conditions for minimum income support in four EU member states for national, EU and non-EU citizens’, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 41(2), 233-251.
- EIDE, Asbjørn (2014), ‘Adequate standard of living’, en MOECKLI, Daniel, SHAH, Sangeeta, HARRIS, David y SIVAKUMARAN, Sandesh (Eds) *International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 195-216.
- JIMENA QUESADA, Luis (1997), *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson.
- JIMENA QUESADA, Luis (2012), ‘Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales – 2012’, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 20(2), 361-384.
- JIMENA QUESADA, Luis (2020), ‘El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto a la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales’, *Lex Social*, 10(2), 361-423.
- JIMENA QUESADA, Luis y SALCEDO BELTRÁN, Carmen (2019), ‘La Carta Social Europea revisada (*Constitución Social de Europa*) y el Acuerdo del Consejo de Ministros: el compromiso con los derechos y ¿con sus garantías?’, Comunicado disponible en: <https://atdcuartomundo.es/2019/02/04/espana-mas-cerca-de-la-carta-social-europa-revisada-y-tambien-de-sus-garantias/?fbclid=IwAR3ShJsH4lJMuqzxRxDqSwVfQTs-9lTMIIosPUx31E8q0mZIJEAQHghWvk> (consulta: 7 de julio de 2020).
- LANGFORD, Malcolm (2007), ‘The Right to Social Security and Implications for Law, Policy and Practice’, en RIEDEL, Eibe (ed.) *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Springer, Berlín, 29-53.

- LAPARRA NAVARRO, Miguel (2004), 'La travesía del desierto de las rentas mínimas en España', *Documentación Social*, 135, 57-76.
- LOUGARRE, Claire (2018), 'Clarifying the right to health through supranational monitoring: the highest standard of health attainable', *Public Health Ethics*, 11(3), 251-264.
- MONEREO PÉREZ, José Luis (2020), 'La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de la seguridad social en la 'sociedad del riesgo'' *Lex Social*, 10(2), 424-505.
- MONEREO PÉREZ, José Luis y RODRÍGUEZ INIESTA, Guillermo (2020), 'El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital', *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 24, 13-35.
- RIEDEL, Eibe (2007), 'The Human Right to Social Security: Some Challenges', en RIEDEL, Eibe (ed.) *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Springer, Berlín, 17-28.
- SALCEDO BELTRÁN, Carmen (2016), 'La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales', *Trabajo y Derecho*, 13, 27-52.
- SALCEDO BELTRÁN, Carmen (2019), 'Retos y compromisos internacionales para la consolidación del Estado social y democrático de derecho en España', *Lex Social*, 9(1), 498-540.
- SALCEDO BELTRÁN, Carmen (2020), 'La intervención de las organizaciones nacionales en el sistema de informes de la Carta Social Europea: una cita insoslayable con las 'observaciones'', *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 55, 911-921.
- SANZO GONZÁLEZ, Luis (2018), 'La política de garantía de ingresos en España', *Zertbizuan*, 65.
- SANZO GONZÁLEZ, Luis (2020), 'Ingreso mínimo vital y rentas mínimas autonómicas. ¿Qué harán las comunidades autónomas?', *Hungry Grass*, disponible: <https://hungrygrass.files.wordpress.com/2020/06/ingreso-minimo-vital-y-vias-de-ajuste-para-las-rentas-minimas-autonomicas.pdf> (consulta: 29 de junio de 2020).
- SEPÚLVEDA CARMONA, Magdalena y NYST, Carly (2012), *The Human Rights Approach to Social Protection*, Helsinki, Ministry of Foreign Affairs of Finland.

- TERRÁDEZ SALOM, Daría (2019), 'Lucha contra la exclusión social y la pobreza. La necesaria ratificación de la Carta Social Europea revisada y su protocolo sobre reclamaciones colectivas por España', *Lex Social*, 9(1), 379-393.
- VAN GINNEKEN, Wouter (2009), 'Social Security and the Global Socio-Economic Floor: towards a Human Rights-based Approach', *Global Social Policy*, 9(2), 228-245.
- VONK, Gijbert y OLIVIER, Maurus (2019), 'The Fundamental Right to Social Assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa)', *European Journal of Social Security*, 21(3), 219-240.

Anexo

- AIREF (2019), *Los programas de rentas mínimas en España*, disponible: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf (consulta: 25 de junio de 2020).
- Comité DESC (2011), 'Statement on poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', E/C.12/2001/10.
- Consejo de Europa (2018), 'Digest of the case law of the European Committee of Social Rights'.
- Consejo Económico y Social (2017), *Informe 2017*, disponible en: <http://www.ces.es/informes> (consulta: 25 de junio de 2020).
- EMIN (2017), *Context Report, Spain, Developments in relation to Minimum Income Schemes*.
- EMIN (2018), *Report and Recommendations from the Peer Review on Active Inclusion*, H. Frazer.
- Equality and Human Rights Commission (2019), *Women's rights and gender equality in 2018: update report*.
- ESPN (2015), *Thematic Report on Minimum Income Schemes, Spain*.
- EU Network of Independent Experts on Social Inclusion (2013), Valoración de la implementación de la Recomendación de Inclusión Activa de la Comisión Europea, Un informe de políticas nacionales, España. RODRIGUEZ CABRERO.
- European Minimum Income Network (EMIN) (2017), *Developments in relation to Minimum Income Schemes*, Context Report, Spain.
- Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad (2016), *Informe de rentas mínimas de inserción*.
- Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad (2017), *Informe de rentas mínimas de inserción*.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social 2019-2023*, disponible:

https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf (consulta: 25 de junio de 2020).

Naciones Unidas (2000), 'United Nations Millennium Declaration', Nueva York.

Naciones Unidas (2012), *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, A/HRC/21/39.

Naciones Unidas (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1.

Naciones Unidas (2020), *Informe del Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España*, A/HRC/44/40/Add.2.

PNUD (2000), *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford.

Relator especial de las Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos (2019), *The digital welfare state and human rights*, Report A/74/493.

UK Women's Budget Group (2017), *Universal Credit*.

Work and Pensions Committee (2018), *Universal Credit and domestic abuse*, HC 1166, House of Commons, Londres.