

LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES DE PROTECCIÓ SOCIAL DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES: PREVISIONS LEGALS DE SEGUIMENT I D'AVALUACIÓ DE LA SEVA EFECTIVITAT, AMB ESPECIAL REFERÈNCIA A LA RENDA GARANTIDA DE CIUTADANIA A CATALUNYA I A L'INGRÉS MÍNIM VITAL ESTATAL

Sixto Garganté Petit*

Resum

Totes les comunitats autònomes (CA) disposen de prestacions econòmiques de protecció social per fer front a la situació de pobresa i vulnerabilitat de les persones, les famílies i les unitats de convivència i per garantir-los els mínims d'una vida digna. Es tracta de prestacions econòmiques de dret subjectiu —la majoria—, de caràcter periòdic, condicionades al compliment dels requisits legalment establerts i al compliment de determinades obligacions. Malgrat les diferents regulacions d'aquestes prestacions econòmiques, en tots els casos es tracta d'un dret derivat del principi de cohesió social i, també en tots els casos, tenen la mateixa finalitat, vinculada a un resultat: garantir els mínims d'una vida digna a qui no disposi de recursos econòmics. L'article té per objecte l'anàlisi dels instruments legals de seguiment i d'avaluació del dret per tal de garantir l'efectivitat de la prestació econòmica, des de la perspectiva de la seva finalitat i del seu caràcter jurídic, també es fa una aproximació a uns possibles paràmetres d'avaluació aplicats a la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania a Catalunya i, finalment es vol posar èmfasi en l'oportunitat que suposa l'entrada en vigor de la prestació econòmica estatal de l'ingrés mínim vital.

Paraules clau: prestacions econòmiques; protecció social; efectivitat; suficiència econòmica; taxa de cobertura; renda garantida de ciutadania; ingrés mínim vital.

SOCIAL PROTECTION BENEFITS OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES: LEGAL PROVISIONS FOR MONITORING AND EVALUATING THEIR EFFECTIVENESS, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE GUARANTEED MINIMUM INCOME OF CATALONIA AND THE MINIMUM VITAL INCOME OF SPAIN

Abstract

All the Autonomous Communities (AC) have social protection benefits to tackle the poverty and vulnerability of individuals, families and household units, to guarantee them the minimum necessary to live in dignity. These are — most of them— economic benefits based on a subjective right, of a periodic nature, conditioned to the fulfilment of the legally established requirements and to the fulfilment of certain obligations. Despite the different regulations for these economic benefits, in all cases it is a right derived from the principle of social cohesion and, also in all cases, they have the same purpose connected to a result: to guarantee those who do not have economic resources the minimum necessary to live in dignity. The purpose of the article is to analyse the legal instruments for monitoring and evaluating this right to guarantee the effectiveness of the benefit, from the perspective of its purpose and its legal nature. There will also be consideration of some possible evaluation parameters applied to the guaranteed minimum income of Catalonia and, finally, it aims to highlight the opportunity that entails the entry into force of the minimum vital income of Spain.

Key words: economic benefits; social protection; effectiveness; economic adequacy; coverage rate; guaranteed minimum income; minimum vital income.

* Sixto Garganté Petit, advocat, professor associat de dret del treball i protecció social a la Universitat Pompeu Fabra i coportaveu de la Comissió Promotora de la ILP per la Renda Garantida de Ciutadania durant la tramitació parlamentària. Departament de Dret, Unitat de Coordinació Acadèmica de Dret. Edifici Roger de Llúria (Campus de la Ciutadella), c. de Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. sixto.gargante@upf.edu.

Article rebut el 13.01.2021. Avaluació cega: 27.01.2021 i 15.02.2021. Data d'acceptació de la versió final: 25.02.2021.

Citació recomanada: Garganté Petit, Sixto. (2021). Les prestacions econòmiques de protecció social de les comunitats autònomes: previsions legals de seguiment i d'avaluació de la seva efectivitat, amb especial referència a la renda garantida de ciutadania a Catalunya i a l'ingrés mínim vital estatal. *Revista Catalana de Dret Públic*, 62. 53-71. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i62.2021.3596>.

Sumari

1 Introducció

2 Objecte i finalitat de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA

3 Previsions legals de seguiment i avaluació de l'efectivitat de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA

4 L'obligació legal d'avaluar l'efectivitat de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA i els possibles paràmetres d'avaluació de la seva efectivitat

4.1 La sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany, de 9 de febrer de 2010 (cas Hartz)

4.2 Alguns pronunciaments del Tribunal Constitucional espanyol

4.3 La Carta social europea del Consell d'Europa

4.4 L'EAC

5 Aplicació d'uns possibles paràmetres de seguiment i avaluació a la prestació econòmica de l'RGC a Catalunya

5.1 Diferents dades que es poden tenir en compte per avaluar-ne la suficiència econòmica

5.2 Dades sobre l'aplicació i l'efectivitat de la prestació econòmica de l'RGC pel que fa a la seva taxa de cobertura

6 Perspectives de futur immediat i l'articulació de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA amb la pensió no contributiva del sistema de Seguretat Social estatal, l'IMV

7 Bibliografia. Disposicions legals analitzades

1 Introducció

L'origen legal de les actuals prestacions econòmiques de protecció social de les comunitats autònomes (CA) el podem trobar a l'article 148, número 1, 20è, de la Constitució espanyola: "1. Les comunitats autònomes podran assumir competències en les següents matèries. 20a Assistència social".

D'aquesta manera, la Constitució va voler establir una clara diferència competencial —no exempta de problemes i dificultats— entre la competència exclusiva de l'Estat en matèria de Seguretat Social, a l'article 149 número 1, 17a "Legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat social, sens perjudici de l'execució dels seus serveis per les Comunitats autònomes", i la competència autonòmica en l'àmbit de l'assistència social.

Pel que fa a les actuals prestacions econòmiques de les CA, es pot dir que el camí recorregut fins avui ha estat llarg, divers, amb canvis al llarg del temps, i amb resultats diferents en cada CA, malgrat que hi ha característiques similars o fins hi tot idèntiques en la majoria de les regulacions legals d'aquestes prestacions econòmiques.

Aquest camí va iniciar-se, primer, amb l'assumpció per les CA de la competència "d'assistència social" a través dels corresponents estatuts d'autonomia, segon, amb la regulació per llei o decret de les prestacions econòmiques —primer d'assistència social i després de protecció social—; posteriorment la reforma de diversos estatuts d'autonomia¹ a la primera dècada del segle XXI va suposar —amb diferències entre els diferents estatuts— el reconeixement estatutari del dret subjectiu a una prestació econòmica per tal de garantir els mínims d'una vida digna a les persones, les famílies i les unitats de convivència que estiguessin en situació de pobresa, i pel que fa a les CA que no varen reformar els seus estatuts d'autonomia, el reconeixement legal del dret subjectiu a una prestació econòmica s'ha actualitzat en normes legals més recents.

Malgrat que hi ha algunes CA² que continuen tenint una prestació econòmica no garantida, en el sentit que no té caràcter de dret subjectiu, la majoria de les prestacions econòmiques avui existents es caracteritzen, en allò fonamental, per: primer, són de dret subjectiu, segon, estan condicionades al compliment de determinats requisits —que genèricament són els mateixos (edat, delimitació del que s'ha d'entendre per unitat familiar o de convivència, temps de residència legal, fixament d'una determinada quantitat que delimita el requisit de carència de rendes i que no sempre coincideix amb la quantia de la prestació econòmica), però amb importants variables específiques en el contingut de cadascun dels requisits—, tercer, el seu gaudiment també està subjecte al compliment de determinades obligacions que poden actuar, en cas d'incomplir-se, com a causa de suspensió o pèrdua del dret, quart, són compatibles amb altres possibles prestacions econòmiques, cinquè, la quantia de la prestació econòmica és molt diversa —i normalment consisteix en la quantitat necessària per, sumada als ingressos econòmics que es puguin tenir, arribar a la quantia de la prestació econòmica regulada—, i es fixa per llei del Parlament o per decisió del Govern corresponent, i sisè, es regula el temps de durada del dret a percebre-la, generalment el temps que duri la situació d'estat de necessitat.

L'article no té per objecte analitzar cap dels anteriors continguts de les regulacions legals de les prestacions econòmiques,³ sinó analitzar les previsions legals de seguiment i d'avaluació de l'efectivitat de les prestacions econòmiques de les CA, des de la perspectiva que totes elles tenen com a finalitat garantir els mínims d'una vida digna a les persones, les famílies i les unitats de convivència que en tinguin necessitat.

Per tal de fer aquesta anàlisi, primer, caldrà veure quin és el seu objecte i finalitat, per després analitzar les previsions legals existents de seguiment i avaluació de l'efectivitat, i els possibles paràmetres per fer aquesta avaluació.

1 Els estatuts d'autonomia i les normes de legalitat ordinària analitzades es troben a l'apartat de "Bibliografia. Disposicions legals analitzades".

2 Les comunitats autònomes que continuen tenint una prestació econòmica de protecció social no garantida són: Illes Canàries, Castella-la Manxa i Melilla.

3 En aquest sentit podeu veure [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2019](#), del Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030.

Posteriorment, s'analitza l'obligació legal de fer-ne el seguiment i l'avaluació per part dels governs de les CA, i també es fa una aproximació a possibles paràmetres per avaluar l'efectivitat de la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania (RGC) a Catalunya.

Per acabar, però també des de la mateixa perspectiva, es plantegen oportunitats de futur amb l'entrada en vigor (1 de juny de 2020) de la prestació econòmica estatal de l'ingrés mínim vital (IMV), pensió no contributiva del sistema de la Seguretat Social estatal, i la seva necessària articulació amb les prestacions econòmiques de les CA.

2 Objecte i finalitat de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA

Les normes estatutàries i/o de legalitat ordinària que estableixen i regulen les prestacions econòmiques, més enllà del nom que adoptin,⁴ defineixen el seu objecte i finalitat amb un element objectiu, que en delimita la finalitat, i un element subjectiu, que determina a qui van dirigides.

Així, estableixen que el seu objecte i finalitat és garantir els mínims d'una vida digna als seus beneficiaris i ho fan amb expressions com “cobrir les necessitats bàsiques”, “garantir recursos econòmics de subsistència”, “garantir unes condicions de vida digna”, “pal·liar situacions d'exclusió personal, social i laboral”, “combatre la pobresa i facilitar la inserció social”, “tenir una convivència acord amb la dignitat humana”, o, en paraules de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (article 24.3.), “les persones o famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els asseguri els mínims d'una vida digna”.

De manera que hi tenen dret, sempre, però, d'acord amb la regulació legal —si es compleixin els requisits d'accés legalment establerts—, les persones, les famílies i les unitats de convivència que “no tingui[n] recursos econòmics suficients o es trobi[n] en situació o risc d'exclusió social”, “es trobin en situació de pobresa”, “no tinguin recursos econòmics suficients per atendre les seves necessitats bàsiques”, “es trobin en situació de vulnerabilitat econòmica”, “estiguin en situació d'estat de necessitat”.

Es tracta, doncs, de prestacions econòmiques de dret subjectiu vinculades a la finalitat de garantir els mínims per a una vida digna i, en aquest sentit, són instrumentats del dret fonamental a la dignitat, dret que els poders públics han de fer efectiu, i aquesta efectivitat s'ha de poder avaluar a partir del principi de suficiència econòmica de la prestació —han de garantir els mínims d'una vida digna— i del principi de cobertura —ha de poder tenir-hi dret qui estigui en situació de necessitat—, sens perjudici, com ja s'ha dit, del necessari compliment dels requisits legalment establerts, en cada moment, per accedir-hi, i amb el benentès que sempre poden ser objecte de modificació legal, si és el cas, per facilitar-ne l'accés.

3 Previsions legals de seguiment i avaluació de l'efectivitat de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA

Interessa, de manera específica, analitzar si les normes legals que regulen aquestes prestacions econòmiques contenen previsions de seguiment i avaluació de la seva efectivitat i, si és així, quin és el seu caràcter i el seu contingut.

Per previsions legals de seguiment i avaluació s'han d'entendre, pel que fa al principi de suficiència econòmica, les que regulen la determinació inicial de la seva quantia econòmica i les que regulen l'evolució/actualització de la quantia inicial i, pel que fa a la taxa de cobertura, les previsions que preveuen l'avaluació de la seva efectivitat respecte a les persones, les famílies i les unitats de convivència que hi han accedit i aquelles que, malgrat que estiguin en estat de necessitat, no hi han pogut accedir.

Les normes legals que regulen la determinació inicial de la seva quantia econòmica i l'evolució/actualització de la quantia inicial ho fan de maneres molt diverses.

Pel que fa a la determinació inicial de la quantia econòmica i també a la mateixa quantia, les opcions legals de les CA són extraordinàriament diverses, i es poden agrupar en:

⁴ Renda garantida de ciutadania, renda bàsica d'inserció, salari social bàsic, renda d'inclusió social, renda mínima d'inserció, etc.

Una primera opció consisteix a no fixar una quantia econòmica i regular que la seva quantia es determinarà anualment a través de la Llei de pressupostos de la CA o per mitjà d'una decisió governamental.

Una segona opció consisteix a vincular la quantia de la prestació econòmica a algun paràmetre legal/econòmic prèviament existent; en aquest cas ens trobem amb:

- a) La majoria de les CA han escollit l'indicador públic de rendes d'efectes múltiples (IPREM)⁵ i, en aquests casos, la quantia de la prestació econòmica sol ser un determinat percentatge —entre el 100% i el 75%— quan es tracta de la prestació econòmica per una sola persona.
- b) Altres CA han escollit com a paràmetre el salari mínim interprofessional (SMI)⁶ i, en aquests casos, la quantia de la prestació econòmica sol ser un determinat percentatge sobre la seva quantia, entre un 88% i un 52% quan es tracta de la prestació econòmica per a una sola persona.
- c) Catalunya ha optat com a paràmetre per la quantia de l'indicador de rendes socials a Catalunya (IRSC).⁷

Una tercera opció consisteix a establir la quantia inicial en una quantitat econòmica concreta sense que tingui relació amb cap paràmetre legal prèviament existent.

En tots els casos s'estableixen quanties incrementades quan la prestació econòmica va destinada a una família o a una unitat de convivència, en funció del nombre de membres.

El seu finançament va sempre a càrrec dels pressupostos de la CA i, en els casos —la majoria— que es tracti d'un dret subjectiu a la prestació econòmica, es preveu legalment el caràcter ampliable dels crèdits per fer efectives les prestacions.

Pel que fa a l'evolució/actualització de la quantia inicial, les opcions legals també són molt diverses:

Una primera opció consisteix a no preveure l'evolució/actualització de la quantia, de manera que queda a criteri del govern, directament, o a través de la corresponent Llei de pressupostos.

Una segona opció ha estat vincular l'evolució de la quantia de la prestació econòmica a l'evolució de la quantia del paràmetre que s'utilitza per fixar la quantia inicial.⁸

Finalment, hi ha una CA, la Comunitat Foral de Navarra, que ha regulat una clàusula automàtica de revalorització, vinculada al “valor mayor entre el incremento del IPC a Navarra y el de los salarios medios de Navarra”.

Les quanties de les prestacions econòmiques de les CA, el 2020, són extraordinàriament diferents segons es pot veure a la columna 1 del quadre 7 al posterior apartat 6, en el qual també es pot veure, a la columna 2, la quantia de la prestació econòmica de l'IMV, vigent des de l'1 de juny de 2020.

5 L'IPREM el fixa anualment el Govern central i per a l'any 2020 és de 537,84 euros al mes, de 6.454,03 euros a l'any per 12 pagues, i 7.519,59 euros a l'any per 14 pagues; és la mateixa quantia que els anys 2017, 2018 i 2019. L'any 2017 va ser objecte d'una petita revalorització econòmica respecte a l'any 2016, any, però, en què la quantia estava “congelada” des de l'any 2010. L'IPREM per a l'any 2021 s'ha incrementat un 5% i és de 564,90 euros al mes, i de 6.778,80 euros a l'any per 12 pagues, i 7.908,60 euros any per 14 pagues.

6 L'SMI el fixa anualment el Govern central i per a l'any 2020 és de 950 euros al mes per 14 pagues i de 13.300 euros a l'any. L'any 2021 manté la mateixa quantia.

7 L'IRSC es va regular a la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (article 15.2). L'IRSC es fixa anualment a la Llei de pressupostos de la Generalitat i per a l'any 2020 és de 664 euros al mes (12 pagues) i 7.967,73 euros a l'any; aquesta quantia és la mateixa des de l'any 2010.

8 En aquest sentit l'obligació del Govern de la Generalitat d'incloure al projecte de Llei de pressupostos la partida pressupostària necessària per a garantir l'efectivitat de la llei de l'RGC està regulada a la disposició final segona de la Llei 14/2017, sobre partida pressupostària, que estableix que “el Govern ha d'incloure en el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat la partida pressupostària necessària per a garantir l'efectivitat d'aquesta llei”, i que “la Llei de pressupostos de la Generalitat ha de fixar anualment la quantia de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya”.

Les previsions legals que regulen l'avaluació de la taxa de cobertura de les prestacions econòmiques, la seva efectivitat pel que fa a les persones, les famílies i les unitats de convivència que en tenen necessitat també són molt diferents.

En quasi la totalitat de CA la norma legal que regula la prestació econòmica de protecció social crea comissions de seguiment i avaluació, amb diversos noms, i amb funcions diferents, poc o molt específiques. Les diverses regulacions legals existents es poden agrupar en les següents opcions:

Una primera opció és la regulació de caràcter molt genèric, en el sentit que se n'ha de fer una avaluació periòdica.

Una segona opció, no tan genèrica, consisteix a preveure l'obligació d'avaluar per garantir la màxima eficàcia de la prestació econòmica.

Una tercera opció és establir que s'ha de fer una avaluació dels resultats per poder fer propostes de possibles millores de la prestació econòmica.

Una quarta opció és preveure expressament l'obligació d'avaluar l'impacte de la prestació econòmica en relació amb els elements objectiu i subjectiu de la seva finalitat.

Per acabar, cal fer referència a la regulació de l'RGC a Catalunya, perquè és la més precisa pel que fa als paràmetres d'avaluació; la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de l'RGC, conté les següents previsions:

- a) L'obligació de l'Administració de la Generalitat d'avaluar anualment⁹ l'aplicació de la Llei 14/2017; concretament, ha d'avaluar la taxa de cobertura de la prestació sobre el conjunt de la població i també la suficiència de la prestació econòmica per garantir els mínims d'una vida digna.
- b) La creació de la comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania i la seva funció d'avaluar la taxa de cobertura de la prestació sobre el conjunt de la població i la seva suficiència econòmica.¹⁰

En definitiva, les normes legals que regulen les prestacions econòmiques de les CA preveuen l'obligació d'avaluar la seva efectivitat, però, es fan realment aquestes avaluacions? A Catalunya, a finals de l'any 2020, tres anys després de l'entrada en vigor de la Llei de l'RGC, l'Administració i el Govern de la Generalitat han incomplert les seves obligacions anuals d'avaluar l'efectivitat de la prestació econòmica de l'RGC; però cal precisar que, el dia 22 de desembre de 2020 i arran d'una petició reiterada i expressa, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies ha entregat a la Comissió Promotora de la ILP per la Renda Garantida de Ciutadania l'*Informe general d'avaluació 2019. Anàlisi de la taxa de cobertura i suficiència econòmica*.¹¹

4 L'obligació legal d'avaluar l'efectivitat de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA i els possibles paràmetres d'avaluació de la seva efectivitat

La finalitat de garantir els mínims d'una vida digna atorga al dret a les prestacions econòmiques de les CA una especial consideració i protecció jurídica.

És inqüestionable que els governs autonòmics tenen la competència i la facultat —i també l'obligació— de decidir i executar les seves polítiques públiques, evidentment també pel que fa a aquestes prestacions econòmiques; no es pretén, en absolut, qüestionar aquestes facultats, el que es vol és afirmar i posar l'èmfasi en el fet que els governs tenen unes "obligacions de resultat" i, també, i aquest és l'objecte d'aquest treball, unes obligacions de seguiment i d'avaluació de les seves pròpies polítiques per tal de donar efectivitat al dret

9 La disposició addicional sisena de la Llei 14/2017, sobre l'informe general d'avaluació, preveu que "l'Administració de la Generalitat ha d'elaborar anualment un informe general d'avaluació de l'aplicació d'aquesta llei. Aquest informe ha de permetre avaluar la taxa de cobertura de la prestació i la seva suficiència econòmica".

10 L'article 23 apartat 2 lletra c) de la Llei 14/2017, de l'RGC, preveu que "la Comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania" (òrgan de seguiment de l'RGC) té, entre les seves funcions, "avaluar la taxa de cobertura de la prestació sobre el conjunt de la població i la seva suficiència econòmica".

11 En el moment d'escriure aquest article no consta que aquest informe hagi estat analitzat i aprovat per la Comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania, i no es troba a la web del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

a les prestacions econòmiques. Encara que sigui de manera breu, cal fer menció al caràcter jurídic d'aquestes obligacions.

4.1 La sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany, de 9 de febrer de 2010 (cas Hartz)

L'obligació jurídica d'avaluar la suficiència de les prestacions econòmiques¹² que han de garantir el mínim per una vida digna, a l'hora d'establir-ne la quantia, va ser analitzada i resolta pel Tribunal Constitucional Federal Alemany, en Sentència de 9 de febrer de 2010, a l'anomenat cas Hartz, sobre la quantia d'una prestació econòmica d'assistència social (sistema ALGII).

Aquesta sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany és citada pel professor Marc Carrillo i Lòpez, per afirmar que "És, doncs, en la lògica jurídica d'aquestes decisions jurisdiccionals que s'emmarca la previsió sobre el dret a la renda garantida de ciutadania prevista a l'article 24.3 EAC, dins del capítol dels drets de l'àmbit social".¹³

El Tribunal Constitucional Federal Alemany, pel que fa a l'obligació jurídica que ens ocupa, fa les següents consideracions:

1a) En un estat social i de dret, el dret a la dignitat és un dret fonamental individual exigible i vinculat a la garantia d'un mínim per a la subsistència, que l'Estat té l'obligació de garantir en forma d'ajudes materials.

2a) El dret subjectiu a les prestacions econòmiques només afecta la garantia, però no el seu nivell específic (quantia), perquè la determinació de la quantia correspon al poder legislatiu.

3a) Però, en tot cas, correspon als tribunals de justícia revisar la determinació de la quantia de les prestacions econòmiques des de dues perspectives: primera, els tribunals han de comprovar si la quantia és manifestament insuficient i, segona, si la metodologia i els paràmetres utilitzats per establir la quantia són adequats (permeten satisfer la garantia) al dret fonamental, perquè aquesta metodologia i els paràmetres sí que formen part de la garantia constitucional.

4a) En definitiva, el Tribunal Constitucional Federal Alemany considera que la determinació de la quantia d'aquestes prestacions econòmiques està sotmesa a requisits formals: s'han d'utilitzar i explicitar fets i dades fiables i mètodes de càlcul convincents per tal de garantir-ne, en el seu cas, un control judicial posterior, que podrà pronunciar-se sobre si garanteix els mínims d'una vida digna.

5a) En la mesura que el legislador alemany no havia acreditat que el mètode de càlcul per establir la quantia de la prestació econòmica es fonamentés en dades que reflectissin suficientment les necessitats de les persones beneficiàries, el Tribunal va declarar que les normes jurídiques que havien establert l'import de les prestacions econòmiques qüestionades eren incompatibles amb el dret a la dignitat reconegut constitucionalment.

Així doncs, les previsions de les normes legals que regulen les prestacions econòmiques de les CA i les decisions politicolegislatives sobre la seva efectivitat han d'explicitar fets i dades fiables i mètodes de càlcul convincents per tal de garantir-ne, en el seu cas, un control judicial posterior.

Les anteriors consideracions jurídiques sobre la suficiència de la quantia de les prestacions econòmiques es pot fer extensible a l'obligació legal d'avaluar i visibilitzar, en cada moment, la taxa de cobertura de les prestacions econòmiques en relació amb les persones, les famílies i les unitats de convivència que en tenen necessitat, i que són els titulars del dret a la dignitat.

4.2 Alguns pronunciaments del Tribunal Constitucional espanyol

Encara que des d'una perspectiva diferent i de manera tangencial, la qüestió de la suficiència econòmica de les prestacions públiques va ser analitzada pel Tribunal Constitucional espanyol a la Sentència 134/1987, de 21 de

¹² Vegeu una anàlisi específica sobre la qüestió a Alexandre de la Court (2019), *Sufficiency of Social Security Benefits: In Search of Legal Criteria* (sisena Conferència de la Xarxa per a la Regulació del Treball Digne a Ginebra, Suïssa, 8-10 de juliol de 2019).

¹³ Article publicat a la *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 de juny 2018, *La crisi i els drets socials en les polítiques públiques de la Generalitat*, de Marc Carrillo i Lòpez, conseller del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya i catedràtic de dret constitucional a la Universitat Pompeu Fabra.

juliol, arran d'unes qüestions d'inconstitucionalitat plantejades pel Tribunal Central de Treball contra l'article de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1983 que fixava un límit econòmic a la quantia de les pensions del sistema de la Seguretat Social; encara que en relació amb les pensions contributives el Tribunal Constitucional es pronuncia sobre la suficiència d'una determinada quantia de les pensions públiques, en relació amb els articles 40 i 53 de la Constitució i amb els articles 10.2 (dret a la dignitat) i 1.1. (clàusula d'Estat social), i rebutja les qüestions d'inconstitucionalitat plantejades.

Més recentment, el Tribunal Constitucional, també de manera indirecta i tangencial, aborda la qüestió a la Sentència 49/2015, de 5 de març, que resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat per 146 diputats i diputades de diversos grups parlamentaris contra l'article 2.1 del Reial decret llei 28/2012, de 30 de novembre, de mesures de consolidació i garantia del sistema de la Seguretat Social, que va deixar sense efecte la revalorització automàtica de les pensions del sistema públic de la Seguretat Social; el Tribunal Constitucional va desestimar el recurs.¹⁴

4.3 La Carta social europea del Consell d'Europa

L'obligació jurídica d'avaluar la suficiència de les prestacions econòmiques que han de garantir els mínims per una vida digna també es deriva de la Carta social europea del Consell d'Europa, tractat internacional d'obligat compliment, ratificat per Espanya pel que fa a l'aplicació de l'article 13,¹⁵ sobre drets d'assistència social.

El Comitè Europeu de Drets Socials del Consell d'Europa és l'organisme que supervisa l'aplicació, per part dels estats, de la Carta social europea, a partir d'informes presentats pels mateixos estats. Aquest Comitè, en l'Informe anual de l'any 2013,¹⁶ corresponent al compliment per part d'Espanya de la Carta Social europea, va concloure que les quanties de les prestacions econòmiques d'assistència social de les CA, en aquell moment, eren manifestament insuficients, excepte les del País Basc (658,50 euros/mes) i de la Comunitat Foral de Navarra (641,40 euros/mes); la prestació equivalent a Catalunya era la renda mínima d'inserció (RMI), que tenia una quantia mitjana de 455 euros/mes, i l'any 2017 (fins al 15 de setembre, data d'entrada en vigor de l'RGC) de 502 euros/mes.¹⁷

El Comitè Europeu de Drets Socials considera que “la circumstancia de que la asistencia social sea competencia de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas no constituye pretexto alguno para exonerar a un Estado Parte de las obligaciones que ha suscrito al ratificar la Carta, puesto que incluso cuando el Derecho interno atribuye a instancias locales o regionales la responsabilidad de ejercer una concreta función, los Estados Partes en la Carta siguen compelidos, en virtud de sus obligaciones internacionales, a velar por que esas responsabilidades sean correctamente asumidas”.¹⁸

De fet, es pot afirmar que si el Comitè Europeu de Drets Socials avalués l'actual (2020) quantia de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA, com ja va fer l'any 2012, segurament continuaria considerant que es vulnera l'article 13. 1. de la Carta social europea perquè les quanties estan per sota del llindar de la pobresa, com es pot observar al Quadre 7 del posterior apartat 6.

14 Les referències d'aquestes sentències del Tribunal Constitucional espanyol s'han agafat de [Protección por desempleo y derechos fundamentales, el caso español en contexto](#), Alexandre de le Court, 2016, Tirant lo Blanch.

15 “Artículo 13. Derecho a la asistencia social y médica. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes se comprometen: 1) a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos 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”.

16 Informe citat per Jimena Quesada, Luis. (2014). Sostenibilidad y efectividad de los derechos sociales. Incluso en tiempos de crisis. A Carlos Luis Alfonso Mellado, Luis Jimena Quesada y Maria del Carmen Salcedo Beltrán, *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica* (p.13-48). Albacete: Bomarzo.

17 Vegeu [Idescat. Estadística de rendes d'inserció social. Renda mínima d'inserció. Catalunya.](#)

18 Jimena Quesada, 2014, *op. cit.* Jimena Quesada és catedràtic de dret constitucional i va ser president del Comitè Europeu de Drets Socials del Consell d'Europa (2009-2014). Actualment (des d'abril de 2019) és jutge “Ad Hoc” al Tribunal Europeu de Drets Humans i Representant independent (suplent) del Consell d'Europa davant la FRA (Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea).

4.4 L'EAC

A Catalunya, l'obligació jurídica d'avaluar la suficiència econòmica i la taxa de cobertura de les prestacions econòmiques que han de garantir el mínim per una vida digna també es deriva de l'EAC.

L'EAC, a l'article 4 apartats 2 i 3, conté una clàusula social que reconeix el dret a viure amb dignitat (article 15.2. EAC), de manera que "les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els assegurí els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen" (article 24.3.), i, a l'article 37.1, sobre garanties dels drets estatutaris, regula que "Els drets que reconeixen els capítols I, II i III d'aquest títol vinculen tots els poders públics de Catalunya i, d'acord amb la naturalesa de cada dret, els particulars. Les disposicions que dictin els poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets i s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a llur plena efectivitat".

I per això, el Govern de la Generalitat i el Parlament, a l'hora d'establir la quantia de la prestació econòmica de l'RGC (és a dir, en fixar l'import de l'IRSC a la Llei de pressupostos) haurien d'avaluar de manera explícita, d'acord amb les previsions de la Llei de l'RGC a les quals ja s'ha fet referència, la seva suficiència econòmica i la seva taxa de cobertura. Aquesta obligació legal és autònoma de la decisió concreta que sobre la quantia econòmica de la prestació adopti el Parlament, és inequívoca i ha de permetre saber i avaluar si garanteix els mínims d'una vida digna. Aquest és el sentit de les previsions de la disposició addicional sisena i de l'article 23 de la Llei 14/2017, de l'RGC, transcrits a les notes núm. 9 i 10 a peu de pàgina.

5 Aplicació d'uns possibles paràmetres de seguiment i avaluació a la prestació econòmica de l'RGC a Catalunya

Encara que supera amb escreix l'objecte d'aquest breu article, es volen fer algunes consideracions sobre l'avaluació dels paràmetres de suficiència econòmica i de taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC, que poden ser igualment útils per avaluar les altres prestacions econòmiques de les CA.

5.1 Diferents dades que es poden tenir en compte per avaluar-ne la suficiència econòmica

L'avaluació de la suficiència de la prestació econòmica de l'RGC per garantir els mínims d'una vida digna es pot fer des de diferents perspectives: una podria ser la quantia que delimita el llindar del risc de pobresa, com fa el Consell d'Europa/Comitè Europeu de Drets Socials; una altra podria ser tenir en compte l'evolució de la quantia de la prestació de l'RGC a Catalunya en relació amb l'evolució del cost de la vida, i també es podrien considerar altres circumstàncies com, per exemple, contrastar amb el cost econòmic de les prestacions econòmiques similars existents a altres CA.

Des de la perspectiva del paràmetre de la quantia que delimita el llindar del risc de pobresa, d'acord amb aquest paràmetre, es disposa de les següents dades:¹⁹

Quadre 1

2019	Quantia que delimita el llindar de risc de pobresa. Idescat	Quantia RGC a partir de 15.09.2019. Llei 14/2017	Quantia RISC Llei pressupostos
1 adult	10.674,1 €	7.728 €	7.967,73 €
2 adults	16.011,2 €	11.472 €	
1 adult i 1 infant	17.078,6 €	12.348 €	
2 adults i 2 infants	22.415,7 €	13.224 €	
5 persones		14.172 €	

(Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Informe del Govern, de les dades de l'Idescat, de la Llei 14/2017 (RGC) i de la Llei 13/2006 (RISC)).

¹⁹ [Idescat. Indicadors anuals. Llindar de risc de pobresa. Per composició de la llar.](#)

D'acord amb aquestes dades, la quantia de la prestació econòmica de l'RGC (columna 3), durant l'any 2019, era inferior a la quantia de l'IRSC (columna 4), i també era molt inferior a la quantia que segons l'Idescat delimita la situació de risc de pobresa (columna 2).

Des de la perspectiva de l'evolució de la quantia de la prestació de l'RGC a Catalunya en relació amb l'evolució del cost de la vida, amb l'únic interès de visibilitzar el paràmetre es disposa de les següents dades,²⁰ encara que només es visibilitzen per a una persona.

Quadre 2

	IPC, índex general	IRSC	Quantia RGC, desembre	Llindar risc pobresa
2007		7.444,10 €/any		8.183,50 €/any
2008		7.734,16 €/any		8.748,00 €/any
2009		7.888,84 €/any		10.040,34 €/any
2010	94,05	7.967,73 €/any		9.888,73 €/any
2017	103,40	7.967,73 €/any	6.772,57 €/any	10.096,50 €/any
2018	104,90	7.967,73 €/any	7.250,63 €/any	10.981,40 €/any
2019	105,80	7.967,73 €/any	7.728,70 €/any	10.674,10 €/any
2020	104,50	7.967,73 €/any	7.967,73 €/any, des d'abril 2020	No disponible

(Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Idescat i de la mateixa Llei 14/2017, de l'RGC).

Des d'aquest paràmetre la quantia de la prestació econòmica de l'RGC ha perdut poder adquisitiu; la quantia de l'IRSC de l'any 2010 és la quantia de l'RGC per a una persona a partir de l'1 d'abril de 2020, perquè s'ha produït una implementació progressiva pel que fa a la quantia de la prestació econòmica i una "congelació" de la quantia de l'IRSC des de 2010.²¹

En el període de temps que va de 2010 a 2020 s'ha produït un increment del cost de la vida de més d'uns 10 punts i la quantia de l'RGC és la mateixa que hauria estat l'any 2010.

Des de la perspectiva comparada del cost econòmic de les prestacions similars existents a altres CA, les dades²² de les quals es disposa (hi ha les dades corresponents a totes les CA), per a l'any 2019, són les següents:

Quadre 3

2019	Quantia bàsica (1 persona)	Quantia màxima (unitat de convivència)	Despesa total anual (milions d'euros)	% sobre despesa total del pressupost de les CA
Catalunya	644 €/mes	1.181 €/mes	267.530.528	0,75%
País Basc	667,05 €/mes	947,51 €/mes	422.486.652	3,63%
Comunitat Foral de Navarra	623,63 €/mes	1.247,25 €/mes	103.087.441,69	2,39%
Comunitat de Madrid	400 €/mes	900 €/mes	155.296.179,88	0,68%

20 [Idescat. Indicadors de conjuntura econòmica. Índex de preus de consum \(IPC\).](#)

21 Disposició transitòria tercera de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de l'RGC.

22 Vegeu la nota núm. 3 a peu de pàgina. I també Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda del Govern de la Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances del Govern Basc i Departament d'Economia i Hisenda del Govern de la Comunitat Foral de Navarra.

2019	Quantia bàsica (1 persona)	Quantia màxima (unitat de convivència)	Despesa total anual (milions d'euros)	% sobre despesa total del pressupost de les CA
Comunitat Valenciana	630 €/mes	990 €/mes	151.391.671,11	0,67%
Aragó	492 €/mes	1.080 €/mes	46.762.407,06	0,81%
Castella-La Manxa	546 €/mes	1.100,40 €/mes	17.751.609,46	0,21%
Andalusia	419,52 €/mes	779,87 €/mes	107.673.708,50	0,33%
Extremadura	537,84 €/mes	860,54 €/mes	47.434.000	0,91%
Principat d'Astúries	448,28 €/mes	739,65 €/mes	120.746.225,06	2,70%

(Elaboració pròpia a partir de la font citada a la nota núm. 3 a peu de pàgina).

Amb les anteriors dades comparatives de diferents CA només es vol visibilitzar, primer, pel que fa a les quanties de les diferents prestacions, que la quantia de la prestació econòmica de l'RGC és la més alta després de la del País Basc, segon, que el cost total de la prestació econòmica de l'RGC és el més alt, després, també, del cost que assumeix el País Basc —malgrat que la població del País Basc és molt inferior a la de Catalunya— i, tercer, que pel que fa al percentatge d'aquesta despesa sobre el pressupost total de cada CA, Catalunya està per sota del País Basc, la Comunitat Foral de Navarra, el Principat d'Astúries, Aragó i Extremadura.

Es tracta, sens dubte, d'opcions de polítiques públiques que no serveixen directament per avaluar la suficiència econòmica de les diferents prestacions, però que indiquen unes certes prioritats i que permeten constatar que a Catalunya hi ha un important marge per decidir l'increment de la quantia econòmica de la prestació econòmica de l'RGC.

Del conjunt de les diferents dades sobre els diferents paràmetres, se'n pot fer les següents consideracions: amb l'RGC es va fer un pas important per arribar a la suficiència econòmica si es té en compte que des de setembre de 2017 (RMI, 502 euros/mes) s'ha passat a l'RGC (664 euros/mes, l'abril de 2020), però la quantia actual de l'RGC continua sent insuficient per garantir els mínims d'una vida digna.

5.2 Dades sobre l'aplicació i l'efectivitat de la prestació econòmica de l'RGC pel que fa a la seva taxa de cobertura

Tots els estudis existents sobre la taxa de cobertura de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA criden l'atenció sobre les seves baixíssimes taxes de cobertura. A títol d'exemple es poden citar els treballs que es recullen en notes al peu.²³²⁴

Pel que fa específicament a l'RGC i com a qüestió prèvia, cal dir que només l'Administració i el Govern de la Generalitat tenen les dades necessàries per avaluar de manera específica la taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC i, en atenció a l'avaluació, la facultat d'adoptar les decisions concretes i específiques de gestió i econòmiques, o de proposar els canvis legislatius —sens perjudici d'altres possibles iniciatives legislatives parlamentàries— adequats per al necessari increment de la taxa de cobertura.

23 European Minimum Income Network (EMIN), 2014. Presentació [Informe sobre las rentas mínimas en España](#) a càrrec de Graciela Malgesini Rey, coordinadora del Projecte EMIN a Espanya.

Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, maig de 2014, [Dossier Catalunya Social. Propostes des del Tercer Sector. Nova pobresa i renda mínima d'inserció](#).

Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS), juliol de 2017, [Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social, núm. 8. La crisi no s'acaba, la pobresa es cronifica](#) i també [Informe Aplicació de la Renda Garantida de Ciutadania. Balanç dels primers mesos](#), juliol de 2018.

24 [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2018](#), del llavors Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social.

Dit això, l'avaluació de la taxa de cobertura per garantir els mínims d'una vida digna es pot fer des de diferents perspectives, la població total de Catalunya, la població que a Catalunya està en situació de risc de pobresa i la població que a Catalunya està en situació de privació material extrema, però també pot tenir interès fer una anàlisi comparada amb la taxa de cobertura que tenen les prestacions econòmiques similars d'altres CA.

Quant a l'evolució de les dades sobre taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC, en el moment d'escriure aquest article no es pot avaluar, encara, amb dades, l'impacte que la pandèmia de la COVID-19 està provocant en el conjunt de la població de Catalunya i, especialment, sobre les persones, les famílies i les unitats de convivència que ja estaven en situació de risc de pobresa i de pobresa extrema abans de març de 2020, però, per desgracia, l'impacte econòmic o social serà fort i dramàtic i suposarà un empitjorament de les seves possibilitats de tenir una vida digna.

Però les dades de les quals es disposa l'octubre de 2020 permeten analitzar-la des de la perspectiva de la necessària avaluació de l'efectivitat del dret a l'RGC.

El Departament de Treball, Afers Socials i Famílies publica periòdicament diferents informes amb les principals dades sobre la implementació de l'RGC; les dades que es visibilitzen al següent quadre 4 són les que es donen als informes de 5.06.2019 —presentat a la 1a reunió de la Comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania—, de 26.08.2019 i de 30.09.2020,²⁵ i, finalment, a l'Informe d'avaluació 2019 entregat a la Comissió Promotora de la ILP de la Renda Garantida de Ciutadania el 22 de desembre de 2020. La Generalitat també facilita anualment les dades al Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030.²⁶

Quadre 4

	Persones beneficiàries
2017	RMI i complements de la Generalitat a pensions no contributives, fins al 15.09.2017: 107.420 ²⁷ persones
2017	RGC, a partir del 15.09.2017: 107.420 persones
2018	RGC: 114.011 persones
2019	RGC: 123.507 persones
2020 (30.09)	RGC: 141.097 persones

(Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel Departament de Treball, Afers socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya).

El dia 15 de setembre de 2017 va entrar en vigor de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de l'RGC, amb la integració a l'RGC de totes les persones beneficiàries de l'anterior RMI i del complements a les pensions no contributives de l'Estat, que ja eren gestionades per la Generalitat, però no es produeix ni una sola incorporació nova; és a dir, durant el primer any (2017) es manté la mateixa taxa de cobertura.

L'any 2018, amb les dades de la mateixa Generalitat s'arriba a 114.011 persones beneficiàries, es produeix un increment de 6.591 persones beneficiàries, és a dir, un increment de la taxa de cobertura d'un 6,1 % respecte a l'any 2017.

L'any 2019, amb les dades de la mateixa Generalitat s'arriba a 123.507 persones beneficiàries, es produeix un increment de 9.496 persones beneficiàries i un increment de la taxa de cobertura d'un 8,32 % respecte a l'any 2018.

L'any 2020, fins a 30 de setembre, amb les dades de la mateixa Generalitat s'arriba a 141.097 persones beneficiàries, es produeix un increment de 17.590 noves persones beneficiàries i un increment de la taxa de cobertura d'un 14,24 % respecte a l'any 2019. De fet, l'increment es produeix sobretot a partir de mes de maig

25 https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/content/03ambits_tematics/06pobresa_i_inclusio_social/RendaGarantidaCiutadania/nou/destacats_laterals/Principals_dades_implementacio_RGC.pdf.

26 Vegeu la nota núm. 3 a peu de pagina.

27 En algun dels informes citats es parla de 107.134 persones beneficiàries de l'RGC l'any 2017.

de 2020 (entrada en vigor del Decret 55/2020 i publicació dels Pressupostos de la Generalitat per a 2020); de l'1 de maig al 30 de setembre es produeix un increment de 14.646 noves persones beneficiàries.

Les anteriors dades sobre persones beneficiàries de la prestació econòmica de l'RGC cal, però, posar-les en relació amb els paràmetres poblacionals, de taxa de risc de pobresa i de privació material extrema que facilita l'Idescat.²⁸

Quadre 5

	Població Catalunya	Taxa risc de pobresa	Taxa privació material extrema	Beneficiaris RGC	Taxa cobertura RGC sobre població total	Taxa cobertura RGC sobre població en risc de pobresa	Taxa cobertura RGC sobre població en privació material extrema
2017	7.555.830	20%	5%	107.420	1,42%	7,10%	28,43%
2018	7.600.065	21,3%	6,5%	114.011	1,50%	7,04%	23,07%
2019	7.675.217	19,5%	5,7%	123.507	1,61%	8,25%	28,23%
2020	7.727.029	(2019) 19,5%	(2019) 5,7%	(30.09.2020)	1,82%	9,36%	32%
		1.506.770 persones	440.440 persones	141.097 persones			

(Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Idescat i del mateix Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, a la nota núm. 25 a peu de pàgina).

La taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC respecte a la població total de Catalunya, durant els anys 2017, 2018, 2019 i fins a les dades de setembre de 2020, ha anat creixent, encara que de manera lenta i insuficient.

La taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC respecte a la població en situació de risc de pobresa, durant els anys 2017, 2018, 2019 i fins a les dades de setembre de 2020, ha anat creixent, encara que lentament, però el setembre de 2020 la prestació econòmica de l'RGC només arriba al 9,36 % de les persones que a Catalunya estan en situació de risc de pobresa.

La taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC respecte a la població en situació de privació material extrema, durant els anys 2017, 2018, 2019 i fins a les dades de setembre de 2020, ha crescut, però només arriba a un terç de les persones (32%) que a Catalunya estan en situació de privació material extrema.

L'Informe d'avaluació d'aquest paràmetre presentat pel Govern, el 22 de desembre de 2020, considera que la taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC és del 167,28% sobre les "estimacions" que el mateix Govern havia fet en relació amb les llars que accedirien a l'RGC, i d'un 54,2% sobre les llars en situació de pobresa extrema, conclusions a les quals arriba sense haver tingut en compte i avaluat les dades de l'Idescat de l'anterior quadre 5, i, en conseqüència, s'està molt lluny "d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa" (article 24.3 EAC) i les polítiques públiques de la Generalitat estan lluny de "vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables" (article 42 EAC).

28 Població: [Idescat. Evolució de la població total i estrangera. Catalunya](#). Taxa risc de pobresa: [Idescat. Anuari estadístic de Catalunya. Taxa de risc de pobresa. Per sexe i grups d'edat. 2019](#). Taxa privació material extrema: [Idescat. Indicadors de la Unió Europea. Població amb privació material severa. 2019](#).

Finalment, si analitzem les dades de taxa de cobertura de les diferents prestacions econòmiques similars existents a altres CA²⁹ (hi ha disponibles les dades de totes les CA), en relació amb la població total (2019), ens trobem amb:

Quadre 6

2019	Taxa cobertura per cada 1.000 habitants	Percentatge
Catalunya	14,07	1,407%
País Basc	50,42	5,042%
Comunitat Foral de Navarra	54,87	5,487%
Comunitat de Madrid	13,67	1,367%
Comunitat Valenciana	8,67	0,867%
Aragó	23,89	2,389%
Castella-La Manxa	5,04	0,504%
Andalusia	8,98	0,898%
Extremadura	18,86	1,886%
Principat d'Astúries	34,04	3,404%

(Elaboració pròpia a partir de la font citada. Hi ha disponibles les dades de totes les CA, però a títol il·lustratiu semblen suficients les escollides).

La prestació econòmica de l'RGC a Catalunya té una taxa de cobertura —respecte al total de població— inferior a les prestacions equivalents del País Basc, la Comunitat Foral de Navarra, Aragó, Extremadura i el Principat d'Astúries, que són les CA que hi dediquen, proporcionalment, més diners dels seus pressupostos, com ja s'ha visibilitzat anteriorment.

6 Perspectives de futur immediat i l'articulació de les prestacions econòmiques de protecció social de les CA amb la pensió no contributiva del sistema de Seguretat Social estatal, l'IMV

El Govern de l'Estat, amb el Reial decret llei 20/2020,³⁰ de 29 de maig, va crear i regular la prestació econòmica de l'IMV,³¹ amb la mateixa finalitat que les prestacions econòmiques de protecció social de les CA —garantir els mínims d'una vida digna (article 1 RDL 20/2020)— i també comparteix amb aquestes prestacions econòmiques alguns elements definidors del seu caràcter jurídic com a dret subjectiu (article 2 apartat 1 RDL 20/2020) a una prestació econòmica periòdica, sempre que es compleixin els requisits d'accés, encara que altres divergeixen, sobretot pel que fa a la quantia econòmica i al caràcter de prestació de mínims de l'IMV i el caràcter complementari de les prestacions econòmiques de les CA.

El que ara ens interessa remarcar és, primer, allò que diferencia l'IMV de les prestacions econòmiques de les CA i que, alhora, les fa compatibles, de manera que s'han d'articular (disposició transitòria primera, apartat 13 RDL 20/2020) i, segon, qui té la competència³² per gestionar l'IMV, amb especial referència a Catalunya.

29 Font: vegeu la nota núm. 3 a peu de pàgina.

30 Convalidat pel Congrés de Diputats en data 10.06.2020 i actualment en tràmit d'urgència com a projecte de llei: [Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital \(procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo\) \(121/000025\)](#).

31 L'RDL 20/2020, de 29 de maig, ha estat modificat 4 vegades en els primers 7 mesos de vigència per agilitzar-ne la tramitació i facilitar l'accés a qui en tingui necessitat, però, en el moment d'escriure aquest article, la seva aplicació efectiva ha estat més aviat decebedora.

32 El Tribunal Constitucional ha analitzat, des de diverses perspectives, les qüestions competencials en matèria de seguretat social i d'assistència social. Als efectes d'aquest treball cal tenir en compte la Sentència 239/2002, d'11 de desembre, en la qual s'està discutint la competència de les CA de complementar les prestacions no contributives de l'Estat, i el TC diu que no vulneren la competència de l'Estat, perquè hi ha una assistència social interna al sistema de la Seguretat Social, competència de l'Estat, i una assistència social externa a la Seguretat Social, competència de les CA. També és important la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 146/1986, de 25 de novembre, en la qual es discuteix si els programes d'acció social de l'Estat vulneren la competència de les CA, i el TC diu que no perquè l'Estat té facultats de despesa pública en interès general, però ha de respectar la distribució de competències amb les CA, amb el benentès que la competència exclusiva de les CA en l'àmbit de l'assistència social no pot excloure l'activitat de l'Estat.

Pel que fa a les diferències i a la compatibilitat entre l'IMV i les prestacions econòmiques de les CA, cal remarcar que l'IMV és una prestació econòmica de mínims compatible amb les prestacions econòmiques similars que ja existeixen a les CA (article 2 apartat 2 RDL 20/2020), de manera que les persones beneficiàries de les prestacions econòmiques de les CA poden accedir a cobrar l'IMV (article 7.1. lletra c RDL 20/2020) —sempre que compleixin els requisits— i mantenir —si és el cas— el dret a cobrar la prestació de la CA.

Els requisits per accedir a l'IMV són, genèricament, els mateixos que s'exigeixen per accedir a les prestacions econòmiques de les CA —edat, temps mínim de residència legal, delimitació del que es considera unitat familiar i de convivència i carència de recursos econòmics tenint en compte un llindar econòmic per sobre del qual no es té dret a la prestació—, malgrat que els continguts específics de cadascun d'aquests requisits tenen diversa regulació a les prestacions econòmiques de cadascuna de les CA i a l'IMV;³³ en tot cas, als efectes d'aquest article s'ha de remarcar que la majoria de les persones, les famílies i les unitats de convivència que són beneficiàries de les prestacions econòmiques de les CA accediran —haurien d'accedir— a la prestació econòmica de l'IMV.

I, també és remarcable la diferència que hi ha en la quantia de les diverses prestacions econòmiques, diferència derivada de la facultat de cada CA a l'hora d'establir-la i de la caracterització de l'IMV com a prestació de mínims que pot ser complementada per les prestacions de les CA. El resultat pel que fa a aquestes diverses quanties es pot veure al següent quadre.

Quadre 7

2020	Quantia prestació bàsica, 1 persona	Ingrés mínim vital, 1 persona
País Basc	693,73 €/mes	462 €/mes, quantia única pertot l'Estat
Comunitat Valenciana	665 €/mes	
Catalunya	664 €/mes	
Comunitat Foral de Navarra	636,73 €/mes	
Extremadura	537,84 €/mes	
Castella i Lleó	500 €/mes	
Aragó	491 €/mes	
Illes Canàries	486,90 €/mes	
Illes Balears	461,50 €/mes	
Castella-la Manxa	446,45 €/mes	
Melilla	458,64 €/mes	
Principat d'Astúries	442,96 €/mes	
La Rioja	430 €/mes	
Cantàbria	420 €/mes	
Andalusia	419,51 €/mes	
Regió de Múrcia	403 €/mes	
Galícia	400 €/mes	
Comunitat de Madrid	400 €/mes	
Ceuta	300 €/mes	

(Elaboració pròpia partir de les dades que consten a les pàgines webs de les diferents conselleries dels diferents governs autònoms i al Reial decret llei 20/2020, de l'IMV).

33 Vegeu la nota núm. 3 a peu de pàgina.

En aquest quadre es visibilitza que només 8 de les 19 CA (inclou les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla) tenen prestacions econòmiques de protecció social en quantia superior a la quantia de l'IMV, circumstància que pot tenir diverses conseqüències que s'analitzaran posteriorment.

A Catalunya, l'RGC és una prestació econòmica de caràcter subsidiari —les persones beneficiàries tenen l'obligació de demanar l'IMV (article 4 apartats 2 i article 11 apartat 2 lletra *b* de la Llei 14/2017)— i a la vegada té caràcter complementari de pensions, prestacions i ajuts de caràcter estatal (article 4 apartat 5 de la Llei 14/2017), és a dir que es pot cobrar l'IMV i a la vegada tenir dret a la prestació econòmica de l'RGC complementària de l'IMV, perquè la quantia de la prestació econòmica de l'RGC és substancialment superior a la de l'IMV, com es pot veure al següent quadre:

Quadre 8

2020	IMV (mensual per 12)	RGC (mensual per 12. En funció d'1, 2, 3, 4, 5 o més membres)	Diferència mensual, entre RGC i IMV
Una persona adulta	462 €	(1) 664 €	202,0 €
Complement família monoparental	+ 101 €	+100 €	
Un persona adulta i una menor	702 €	(2) 996 €	294,0 €
Una persona adulta i dues menors	840,8 €	(3) 1.096 €	255,2 €
Una persona adulta i tres o més menors	979,4 €	(4) 1.196 €	216,6 €
Dues persones adultes	600,6 €	(2) 996 €	395,4 €
Dues persones adultes i una menor	739,2 €	(3) 1.096 €	356,8 €
Dues persones adultes i dues menors	877,8 €	(4) 1.196 €	318,2 €
Dues persones adultes i tres o més menors	1.016,4 €	(5) 1.208 €	191,6 €
Tres persones adultes	739,2 €	(3) 1.096 €	356,8 €
Tres persones adultes i una menor	877,8 €	(4) 1.196 €	318,2 €
Tres persones adultes i dues o més menors	1.016,4 €	(5) 1.208 €	191,6 €
Quatre persones adultes	877,8 €	(4) 1.196 €	318,2 €
Quatre persones adultes i una menor	1.016,4 €	(5) 1.208 €	191,6 €
Altres	1.016,4 €	(5) 1.208 €	191,6 €

(Elaboració pròpia a partir de la Llei 14/2017, de l'RGC i l'RDL 20/2020, de l'IMV. Cal tenir en compte que l'IMV utilitza fins a 15 paràmetres diferents en funció del nombre de persones de la unitat de convivència i l'RGC només n'utilitza 5).

Dels anteriors quadres 7 i 8 es deriven algunes importants conclusions: primera, una part del cost econòmic que les prestacions econòmiques suposen per a les CA acabarà sent assumit per l'Estat/Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) —el de les actuals persones beneficiàries que també accedeixin a cobrar l'IMV—;³⁴ segona, les CA que tenen una prestació econòmica en quantia superior a la de l'IMV hauran, en compliment de la seva pròpia regulació legal, de complementar econòmicament l'IMV fins a la quantia de la seva prestació econòmica; tercera, contràriament, les CA que tenen una prestació econòmica en quantia igual o inferior a la de l'IMV s'estalviaran el cost de la seva prestació econòmica i, finalment, totes les CA estaran en condicions de poder decidir destinar l'actual cost pressupostari de les seves prestacions econòmiques —en part estalviat

³⁴ La necessària articulació legal de l'IMV amb les prestacions econòmiques similars de les CA està expressament prevista a la disposició transitòria primera, apartat 13 de l'RDL 20/2020, de creació de l'IMV.

com a conseqüència de l'efectivitat de l'IMV a cadascuna de les CA— a millorar la suficiència econòmica i la taxa de cobertura de la seva pròpia prestació econòmica.

Pel que fa a la competència per gestionar l'IMV, l'RDL 20/2020 l'atribueix a l'INSS (article 22 RDL 20/2020), excepte al País Basc i Navarra, que assumeixen les competències i les funcions de l'INSS (disposició addicional cinquena RDL 20/2020), i sens perjudici de poder-se signar convenis amb la resta de les CA per la gestió de l'IMV (disposició addicional quarta RDL 20/2020).

El Govern de la Generalitat, des del primer moment, ha reclamat la competència per gestionar l'IMV basant-se en la competència reconeguda a l'article 165 de l'EAC, sobre competències en l'àmbit de la Seguretat Social i, concretament a la lletra e, sobre “reconeixement i la gestió de les pensions no contributives” i, fins i tot, ha anunciat públicament un recurs d'inconstitucionalitat contra l'RDL 20/2020, en considerar que envaeix les seves competències.

En el moment d'escriure aquest article i en la tramitació com a Projecte de Llei del Reial decret Llei 20/2020, s'ha presentat una esmena al Congrés de Diputats,³⁵ per introduir expressament, a la Llei de l'IMV que s'aprovi, la competència de la Generalitat de Catalunya per gestionar l'IMV, ja que l'EAC ja ha assumit la competència sobre “el reconeixement i la gestió de les pensions no contributives”, i que des de ja fa molts anys la Generalitat està gestionant, encara que el pagament el faci la Tresoreria General de la Seguretat Social, a partir de les dades que li facilita la Generalitat. El pacte polític que ha permès aprovar la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2021 permet pensar que aquesta esmena s'aprovarà i la Generalitat assumirà, en les condicions indicades, la gestió de l'IMV.

En tot cas, l'entrada en vigor i efectivitat de l'IMV —amb greus problemes de posada a punt com va passar amb l'RGC— suposa l'oportunitat d'incrementar la quantia i la taxa de cobertura de la prestació econòmica de l'RGC perquè, amb el benentès que es mantingui —o s'incrementi— l'actual pressupost per a l'RGC, la Generalitat s'estalviarà una part del cost econòmic que assumeix actualment (columna 2 del quadre 8), que serà absorbit pels fons econòmics de l'IMV, i que podrà ser destinat a incrementar la quantia i ampliar la taxa de cobertura de l'RGC.

En aquest sentit, sembla que s'ha d'entendre la declaració conjunta de les organitzacions que formen part de la Comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania sobre l'IMV,³⁶ feta el 4 de juny de 2020.

7 Bibliografia. Disposicions legals analitzades

ANDALUSIA

[Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.](#)

[Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.](#)

ARAGÓ

[Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.](#)

[Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de medidas básicas de inserción y normalización social.](#)

[Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social.](#)

35 En data 31 de desembre de 2020 encara s'està en fase de presentació d'esmenes i, en conseqüència, no han estat publicades, i no són públics ni qui la signa ni el seu contingut concret.

36 Vegeu la [Declaració conjunta de les organitzacions que formen part de la Comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania sobre l'Ingrés Mínim Vital](#).

PRINCIPAT D'ASTÚRIES

[Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.](#)

[Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.](#)

ILLES BALEARS

[Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.](#)

[Decret llei 10/2020, de 12 de juny, de prestacions socials de caràcter econòmic de les Illes Balears.](#)

ILLES CANÀRIES

[Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.](#)

[Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción.](#)

CANTÀBRIA

[Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.](#)

[Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.](#)

CASTELLA-LA MANXA

[Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.](#)

[Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales.](#)

CASTELLA I LLEÓ

[Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.](#)

[Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.](#)

CATALUNYA

[Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.](#)

[Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania.](#)

[Decret 78/2019, de 2 d'abril, de creació i regulació de la Comissió de Govern de la Renda Garantida de Ciutadania.](#)

[Decret 55/2020, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania.](#)

CEUTA

[Reglamento del Ingreso Mínimo de Inserción Social \(IMIS\), de 30 de septiembre de 2010.](#)

EXTREMADURA

[Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.](#)

[Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada.](#)

GALÍCIA

[Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.](#)

[Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.](#)

COMUNITAT DE MADRID

[Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.](#)

[Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.](#)

MELILLA

Reglamento regulador de Medidas para la Inclusión Social (IMI), Boletín Oficial Melilla (BOME) 27.08.2002.

REGIÓ DE MÚRCIA

[Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.](#)

[Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.](#)

COMUNITAT FORAL DE NAVARRA

[Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.](#)

[Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.](#)

PAÍS BASC

[Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.](#)

[Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.](#)

LA RIOJA

[Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.](#)

[Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.](#)

COMUNITAT VALENCIANA

[Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de Reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.](#)

[Llei 19/2017, de 20 de desembre, de la Generalitat, de renda valenciana d'inclusió.](#)

ESPANYA

[Constitució espanyola.](#)

[Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.](#)