

Capítulo XIV

El derecho a un mínimo vital*

1. INTRODUCCIÓN

Entre los derechos sociales de prestación que reconocen las Constituciones democráticas de los países de nuestro entorno no es habitual encontrar el reconocimiento expreso del derecho a un mínimo vital o a unos recursos mínimos garantizados, del mismo modo que, con distinta justiciabilidad, sí se reconocen el derecho a la educación, al trabajo, a la Seguridad Social, a la protección de la salud, a la vivienda, etc. Sin embargo, desde distintos foros se viene reivindicando, como objetivo central de cualquier sistema de protección social en sociedades avanzadas, la garantía de unos recursos mínimos de subsistencia para todo individuo, independientemente de su situación personal, laboral, familiar, etc., como una concreción del derecho a un mínimo vital¹.

Notables excepciones a esta ausencia de reconocimiento constitucional son las Constituciones de algunos entes territoriales en los Estados compuestos. Así, en las Constituciones de algunos *Länder* alemanes se reconoce el derecho a la subsistencia en caso de penuria². El mismo camino se ha seguido en algunos Estatutos de Autonomía que han sido recientemente reformados en España, como más adelante se pondrá de manifiesto.

El hecho de que en la Constitución española de 1978 no exista un reconocimiento expreso del derecho a un mínimo vital hace recomendable alterar en parte el esquema que se ha seguido en este libro para el estudio de

* Por Encarna CARMONA CUENCA.

1. JIMENA QUESADA, 1997, pp. 277-278.

2. Art. 168 de la Constitución de Baviera; art. 14 de la Constitución de Berlín, art. 58 de la Constitución de Bremen y art. 28 de la Constitución de Hesse. *Vid.* ALEXY, 1993, p. 420.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

los demás derechos sociales de prestación. No se partirá aquí de las fuentes constitucionales y normativas de este derecho, sino de sus antecedentes, concepto y fundamentación para, posteriormente, aludir a su reconocimiento en los tratados internacionales y, finalmente, tratar de adscribir el derecho a un mínimo vital a otros derechos que sí están expresamente contemplados en la Constitución.

2. ANTECEDENTES

Como origen remoto del derecho a un mínimo vital suele mencionarse la institución en Roma de una garantía de base. El concepto que entonces se utilizaba era el de «rentas de la ciudadanía», prestación que acompañaba a la condición de ciudadano. Todos los ciudadanos tenían derecho a un mínimo de trigo (la *frumentatio*) y se trataba de un auténtico derecho y no de un don o de una simple liberalidad³.

Esta concepción desapareció en la Edad Media, época en la que los teólogos y su «Derecho de los pobres» ponían el acento en los aspectos éticos más que en los aspectos jurídicos. Más tarde, los autores de la Edad Moderna (HOBBS, LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU) desarrollaron esta idea, pero concebida como un deber laico para con los indigentes, como una especie de «deontología de la distribución»⁴.

Parece que el primer ensayo conocido de renta mínima en la Europa industrial se llevó a cabo en 1795 en Speenhamland, un pequeño pueblo inglés, aunque su aplicación no fue ni general ni regular. La experiencia, que terminó con la «Ley de los Pobres» de 1839, consistía en conceder un mínimo de trigo por semana, pero se trataba de una medida paternalista de los propietarios ricos ingleses para evitar que los campesinos empobrecidos se rebelasen⁵.

En el siglo XX la idea se precisa hasta proponerse modalidades más concretas de su puesta en práctica: en Inglaterra se reivindicó el establecimiento de un «dividendo social»; en Francia se propugnó un «mínimo social garantizado» para todo individuo desde el nacimiento hasta la muerte, independientemente de todo trabajo o cualquier otra condición. Estos ejemplos hacen referencia a países con economía de libre mercado. En los países de economía socialista se aseguraba desde el Estado con mayor o menor éxito un mínimo de subsistencia para todos los ciudadanos.

3. JIMENA QUESADA, 1997, p. 283.

4. MILANO (1989, p. 5), citado por JIMENA QUESADA, 1997, pp. 283-284.

5. SPENCER (1984), citado por JIMENA QUESADA, 1997, p. 284.

En la actualidad, las prestaciones asistenciales públicas se realizan fundamentalmente en el ámbito de la Seguridad Social y de la asistencia social, como más adelante veremos.

3. CONCEPTO

No existe una única definición de este derecho. Ni siquiera su propia denominación es pacífica. JIMENA QUESADA habla del «derecho a recursos mínimos garantizados» para referirse al atendimento por el Estado de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, educación) que deben estar cubiertas por los servicios públicos de forma que lleguen a los sujetos que no estén en condiciones de proveerse por sí mismos de los recursos precisos⁶. Sin embargo, consideramos que esta concepción es muy amplia y con ella el derecho a un mínimo vital se solaparía con otros derechos sociales que tienen una historia constitucional más extensa, como son el derecho a la vivienda, a la protección de la salud o a la educación.

Cuando hablamos del derecho a un mínimo vital, debemos referirnos al derecho de todos los individuos que forman una comunidad a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas (como la alimentación y el vestido). Los derechos a la educación y a la protección de la salud son objeto de un reconocimiento expreso en las Constituciones y en las Declaraciones internacionales y, además, cuentan, en la mayor parte de los Estados, con una infraestructura de servicios públicos para hacerlos llegar a todos los ciudadanos (y, en algunos casos, a todas las personas). A su vez, la vivienda, que también es una necesidad básica, viene siendo objeto también de un reconocimiento expreso en varias constituciones y declaraciones internacionales y plantea una problemática específica, que no debemos abordar aquí, pues es objeto de otro capítulo de esta obra (*supra*, XV). Tampoco debemos abordar aquí, por la misma razón, el derecho a la protección en situaciones de dependencia (*infra*, XII).

El derecho a un mínimo vital se refiere más bien a la libre disposición de unos recursos económicos mínimos para hacer frente a las necesidades más perentorias del ser humano, como hemos visto. Dejando aparte el caso de las personas que cuentan con suficientes medios propios para subsistir, estos recursos pueden provenir bien del pago de un salario a los trabajadores por cuenta ajena o bien de una cantidad periódica abonada por los poderes públicos a aquellos ciudadanos que no realizan un trabajo remunerado (parados, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.).

6. JIMENA QUESADA, 1997, p. 277, y MARTÍN MATEO, 1991, p. 1446.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

En un principio, se puede pensar que las necesidades a las que trata de hacer frente el derecho a un mínimo vital son, por una parte, la que pueden tener los trabajadores, para evitar que los salarios que perciben sean insuficientes para asegurar ese mínimo necesario para la subsistencia digna y, por otra parte, la que pueden tener las personas que, por una u otra razón, no realizan un trabajo remunerado. Pero es preciso distinguir ambos supuestos. El derecho a un mínimo vital trataría de dar respuesta a la segunda necesidad, la de las personas que no realizan un trabajo remunerado (ni disponen de medios económicos para vivir)⁷. La necesidad de los trabajadores está atendida por el derecho a un salario suficiente, que cuenta con un reconocimiento expreso en diversas declaraciones internacionales y estatales y con una importante legislación de desarrollo en los diversos países, que incluye el establecimiento del denominado «salario mínimo interprofesional»⁸.

Sin embargo, no se puede perder de vista la íntima relación que guardan ambos derechos, el derecho a una remuneración suficiente y el derecho a un mínimo vital. La razón es que en las primeras sociedades industriales y en la mayoría de los actuales países en vías de desarrollo los trabajadores asalariados que no disponen de otros medios de subsistencia constituyen el colectivo social que se encuentra en una situación social inferior. Incluso en nuestras sociedades actuales desarrolladas existe un importante sector de trabajadores por cuenta ajena cuyos salarios son de mera subsistencia. Además, estos colectivos se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad pues si por alguna razón (enfermedad, incapacidad, vejez, desempleo...) no pueden seguir realizando un trabajo remunerado pueden verse abocados a situaciones de necesidad o pobreza. Esto explica que en las declaraciones internacionales de derechos se reconozcan en ocasiones de forma conjunta o solapada los derechos a una remuneración suficiente y a un mínimo vital para atender a situaciones de necesidad, como veremos.

Más adelante volveremos sobre la relación entre estos derechos, pues ambos atienden no sólo a proporcionar a las personas unos medios económicos para subsistir sino también a facilitar su inserción en la sociedad. La relación laboral se ha entendido tradicionalmente como el medio por excelencia de inserción social pero cuando este medio falla, como sucede en

7. En este sentido, puede verse PIZZOLATO (2004, p. 164), para quien el establecimiento de un mínimo vital intenta conseguirse con distintas instituciones y, sobre todo, con la disciplina del trabajo y el suministro de servicios y transferencias monetarias a las personas pero, en sentido estricto, el mínimo vital se concreta en intervenciones asistenciales de carácter económico (aunque no exclusivamente) dirigidas a personas que se encuentran en situación de pobreza.

8. Sobre el tema *vid.* SAGARDOY BENGOCHEA, 1993.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

nuestras sociedades actuales, se hace necesario acudir a otras prestaciones públicas. Ahora bien, de momento, y a efectos sistemáticos, atenderemos a la problemática de las personas que, por no realizar un trabajo remunerado ni disponer de medios económicos propios, necesitan de prestaciones públicas para sobrevivir. De esta forma, se plantea un primer interrogante: ¿Es legítimo y/o conveniente garantizar el derecho a un mínimo vital para todos los individuos de una comunidad?. En el siguiente apartado se expondrán algunas de las respuestas que se han formulado.

4. FUNDAMENTO

La primera justificación que se ha esgrimido para legitimar tal derecho es el argumento de la libertad real. Uno de los pilares básicos del Estado de Derecho es la garantía de la libertad, nuestra Constitución la reconoce como uno de los «valores superiores del ordenamiento jurídico» (art. 1 CE). Pero para que los individuos puedan disfrutar realmente su libertad es preciso que dispongan de un mínimo de seguridad económica⁹. Si no cuentan con unos recursos materiales mínimos, su derecho a la libertad será ficticio. Esta idea fue puesta de manifiesto por Roosevelt en su famoso mensaje de 6 de enero de 1941, al enunciar las cuatro libertades fundamentales. Una de ellas era la libertad de no hallarse en estado de necesidad, junto a la libertad de palabra y de expresión, la libertad de culto y la libertad de no vivir con miedo¹⁰.

Una segunda justificación del derecho a un mínimo vital es el principio de igualdad, también reconocido constitucionalmente como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1 CE). El principio de igualdad en nuestros días no debe ser entendido solamente como prohibición de la discriminación (igualdad formal) sino que ha de ser entendido también como igualdad material, es decir, como equiparación en las condiciones reales de la existencia, finalidad para la que puede ser necesario establecer normativamente un trato diferenciado¹¹. De esta forma, el aseguramiento de las condiciones materiales mínimas de la existencia es necesario para conseguir la igualdad real de todos los individuos de una comunidad¹².

En una economía de mercado, son las relaciones económicas libres las que disponen la distribución de bienes en la comunidad. Pero esta libertad

9. En la construcción de ALEXY (1993, pp. 486-487) la primera justificación de los derechos fundamentales sociales era, también, la libertad fáctica.

10. JIMENA QUESADA, 1997, p. 279.

11. Sobre la igualdad material, puede verse CARMONA CUENCA, 1994 y 2006b.

12. Para una justificación del derecho a un mínimo vital y de los derechos sociales de prestación en general con apoyo en el principio de igualdad, *vid.*, también, PÉREZ LUÑO (1981), PRIETO SANCHÍS (2000) y JIMENA QUESADA (1997, p. 279).

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

económica no debe suponer que determinados individuos queden totalmente al margen de ese proceso de distribución, sumidos en la pobreza y sin medios económicos para subsistir con dignidad. El Estado social de nuestros días se plantea como una de sus finalidades asegurar el bienestar de sus ciudadanos y, sin unos recursos económicos mínimos, estos ciudadanos entran en un proceso de marginación del que es muy difícil, si no imposible, salir¹³. Para que las relaciones económicas puedan desarrollarse en libertad, es preciso asegurar un mínimo de recursos para todos los miembros de la comunidad. A partir de ese mínimo, serán las capacidades individuales y las leyes económicas de la oferta y la demanda las que determinen las diferencias en el disfrute de los bienes por unos y otros ciudadanos.

Otra posibilidad de fundamentar el derecho a un mínimo vital viene dada por el reconocimiento constitucional del derecho a la vida y de la dignidad humana. Así se ha intentado en concreto para la Constitución española de 1978, como más adelante veremos.

5. FUENTES

5.1. NORMATIVA INTERNACIONAL

En la DUDH se contienen dos reconocimientos de derechos que pueden tener incidencia sobre el derecho a un mínimo vital y esta doble referencia será una constante en otros textos. Por un lado, se reconoce el derecho del trabajador a «una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social» (art. 23.3). Y, por otro lado, se proclama también el derecho de toda persona a «un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios» (art. 25.1).

En el PIDESC se contiene también esta doble referencia. En el artículo 7 se reconoce el derecho de todos los trabajadores a una remuneración suficiente para proporcionarles, a ellos y a sus familias, unas condiciones de existencias dignas. Y en el artículo 11 se reconoce «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia».

13. Sobre el Estado social puede verse CARMONA CUENCA (2000) y la bibliografía allí recogida.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

En el ámbito del Consejo de Europa, los derechos sociales de prestación están reconocidos esencialmente en la CSE, aprobada en 1961 y revisada en 1996, en la que también encontramos la doble referencia a la que aludimos. En primer lugar, en el artículo 4 se reconoce el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente para asegurar a sí mismos y a sus familias un nivel de vida «decoroso». En segundo lugar, se reconocen también los derechos a la «asistencia social» (art. 13) y a los «beneficios sociales» (art. 14). Con el primero se trata de garantizar asistencia social y médica a «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». Con el segundo se trata de asegurar el disfrute efectivo de los beneficios sociales a todos «los individuos y los grupos de la comunidad».

En el mismo ámbito del Consejo de Europa, el CEDH no contiene un reconocimiento expreso de los derechos sociales de prestación, puesto que es básicamente una declaración de derechos civiles y políticos. Sin embargo, existe alguna jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha deducido derechos sociales de determinados derechos de libertad reconocidos en el Convenio¹⁴. Aunque el Convenio no reconoce expresamente el derecho a un mínimo vital, algunos autores consideran que este derecho podría deducirse de otros derechos garantizados, como el derecho a la vida (art. 2 CEDH), la prohibición de tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) o el derecho a la libertad y seguridad, consideradas efectivas (art. 5 CEDH), entre otros¹⁵.

Por otra parte, el Consejo de Europa ha promovido o elaborado gran número de documentos no vinculantes que tienen que ver con la protección social y el derecho a un mínimo vital. Estos documentos están dirigidos a los Estados miembros para que adopten medidas a favor de los trabajadores migrantes y de los pobres. De ellos destaca la Recomendación 1196 (1992), de 7 de octubre de 1992, relativa a la extrema pobreza y a la exclusión social: hacia recursos mínimos garantizados, en la que se hace hincapié en la tensión entre los derechos humanos y la pobreza y en la imposibilidad fáctica de disfrute de estos derechos por las personas que se encuentran en la situación de extrema pobreza.

-
14. Así, en su Sentencia de 27 de marzo de 1998 (*Gaygusuz* contra Austria), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a partir del derecho de propiedad privada reconocido en el art. 1 del Protocolo 1 del CEDH, construye el derecho a la pensión de un trabajador y le aplica la prohibición de discriminación del art. 14 CEDH. *Vid.* CARMONA CUENCA, 2005, p. 688.
 15. JIMENA QUESADA, 1997, p. 289. En el mismo sentido, *vid.* SUDRE (2004, p. 117), quien propone la apertura del Convenio a nuevos derechos económicos y sociales como el «derecho a vivir en condiciones conformes con la dignidad humana».

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

En el marco de la Unión Europea¹⁶ el primer documento reseñable en que se reconocen derechos sociales es la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada el 9 de diciembre de 1989. Aunque esta Carta es de aceptación voluntaria por los Estados miembros, hay que destacar que ha inspirado varias Directivas sobre política social¹⁷. En ella se contiene la doble referencia a la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, de forma similar a como lo hacen las Declaraciones de Naciones Unidas. El artículo 5 pretende garantizar a los trabajadores una remuneración equitativa, suficiente para proporcionarles un nivel de vida digno. Y el artículo 10 se refiere a la protección social, tanto para los trabajadores como para las personas que estén excluidas del mercado de trabajo y no dispongan de medios de subsistencia.

En el TCE no existía un reconocimiento expreso de los derechos sociales de prestación, tal vez porque la finalidad fundamental de la Comunidad Europea era, en su inicio, la integración económica. Aún así, en el Preámbulo del TCE se formuló como objetivo de ésta la «constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos» y en el artículo 136 del mismo Tratado, que inicia el Título relativo a la Política Social, se establece también este mismo objetivo, al que se une la lucha contra las exclusiones y la mejora de la protección social (art. 137 TCE, actual art. 151 TFUE). A su vez, los Protocolos XIV y XV, anexos al Tratado de la Unión Europea, establecían el principio de la cohesión económica y social, así como el compromiso de continuar la vía trazada por la CSE.

La CDF, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, contiene un apartado denominado «Solidaridad» en el que se reconocen varios de los derechos denominados económicos y sociales. En el artículo 31 se consagra el derecho a unas «condiciones de trabajo justas y equitativas», aunque no se enuncia expresamente el derecho a un salario suficiente. Y en el artículo 34 se reconoce el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social en caso de necesidad y el derecho a una ayuda social «para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes».

5.2. TEXTO CONSTITUCIONAL

La Constitución Española de 1978 no contiene un reconocimiento expreso del derecho a un mínimo vital con carácter general, aunque sí se reco-

16. Sobre los derechos sociales en el Derecho Comunitario, puede verse HERREROS LÓPEZ, 2006.

17. Así, las Directivas 91/533, de 14 de octubre, o la 93/104, de 23 de noviembre. *Vid.* DE LA VILLA GIL, 2001, p. 19.

noce el derecho a una remuneración suficiente para todos los trabajadores (art. 35.1 CE), derecho que, según hemos visto, está íntimamente relacionado con aquél.

Sin embargo, a pesar de esta falta de reconocimiento expreso, creemos que es posible deducir del texto de la Constitución Española la garantía del derecho a un mínimo vital, partiendo de la consagración de otros derechos¹⁸. En primer lugar, el derecho a un mínimo vital podría adscribirse al reconocimiento constitucional del derecho a la vida en el artículo 15. Así lo entendió el profesor GOMES CANOTILHO en un conocido trabajo publicado en 1988¹⁹. Partiendo de los artículos de las Constituciones española (art. 15) y portuguesa (art. 24.1) que reconocen el derecho a la vida, el autor extrae varias consecuencias normativas. En primer lugar, estos artículos significan que el Estado no puede disponer de la vida de los ciudadanos bajo ningún concepto. En segundo lugar, los ciudadanos tienen derecho a la protección de la vida a través del Estado, contra los ataques o medidas de terceros, lo que implica la adopción, por los poderes públicos, de normas (p. ej., leyes penales) o actuaciones (detenciones, prisiones, etc.). Y, en tercer lugar, los ciudadanos tienen derecho a la obtención de prestaciones públicas que faciliten condiciones de subsistencia mínimas, lo que constituiría un derecho social de prestación, derecho subjetivo definitivo de prestación en la terminología de Robert ALEX²⁰.

El reconocimiento de este derecho no significa, para el profesor GOMES CANOTILHO, que exista un deber correlativo del Estado de suministrar estas prestaciones mínimas a los ciudadanos ni que el ciudadano tenga un derecho de acción frente a los poderes públicos en reclamación de estas prestaciones mínimas. Una cosa es afirmar la existencia de un derecho y otra cosa es determinar cuáles son los modos o formas de protección de ese derecho (acción judicial, procedimiento administrativo). El hecho de reconocer un derecho a la vida como derecho a prestaciones mínimas no significa imponer de qué manera el Estado debe llenarlo de contenido. A diferencia de lo que ocurre con las dos primeras concreciones del derecho a la vida (no matar y protección frente a las agresiones), en la regulación de las prestaciones vitales mínimas existe un relativo espacio de discrecionalidad del legislador. Ahora bien, este espacio de discrecionalidad no es total, existen determinantes constitucionales heterónomos que vinculan al legislador, pues están positivizados en las Constituciones (en la Constitución Española estos determinan-

18. A la misma conclusión llega ALEX^Y (1993, pp. 419 y ss. y 482 y ss.) partiendo de la Constitución alemana.

19. GOMES CANOTILHO, 1989, pp. 249-250.

20. ALEX^Y, 1993, p. 485.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

tes estarían constitucionalizados en el Capítulo III del Título I «Principios Rectores de la Política Social y Económica»). En este sentido, además, el profesor GOMES CANOTILHO recuerda que el Tribunal Constitucional alemán viene afirmando que el Estado está obligado a proteger el derecho a la vida, en el campo de las prestaciones asistenciales mínimas, eligiendo un medio o varios medios que conviertan en efectivo ese derecho y, en el caso de que sólo exista un único medio de darle efectividad práctica, deben escoger precisamente ese medio²¹.

Otros autores han intentado deducir el derecho a un mínimo vital de diversos preceptos constitucionales. El profesor PRIETO SANCHÍS afirma que el derecho al mínimo vital podría construirse a partir del derecho a la vida (art. 15 CE), del principio del Estado social (art. 1.1 CE), conectado a la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) y también de algunos principios rectores, como el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE)²². En un sentido similar, aunque con referencia a la Constitución alemana, merece la pena citar aquí la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 9 de febrero de 2010 en la que considera que es posible derivar la garantía de un «mínimo de subsistencia digno» de los principios de dignidad humana (art. 1.1 LFB) y de Estado democrático y social (art. 20.1 LFB)²³.

A su vez, el profesor JIMENA QUESADA pone de manifiesto cómo este derecho puede deducirse de diversos preceptos contenidos en el mencionado Capítulo III del Título I de la Constitución Española, en la medida en que estos principios contemplan la protección básica y mínima de determinados colectivos vulnerables frente a la eventual insuficiencia de recursos. Como preceptos constitucionales que podrían fundamentar este derecho cita el artículo 39 (protección de la familia y los hijos); el artículo 49 (protección de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos); el artículo 50 (protección de los ancianos) y el artículo 41 (protección de los desempleados), entre otros. Pero tal vez son los arts. 40 («Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa») y 41 («Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo») los preceptos que más claramente podrían fundamentar el derecho de todos los ciudadanos a unas prestaciones existenciales mínimas²⁴.

21. GOMES CANOTILHO, 1989, pp. 252-253.

22. PRIETO SANCHÍS, 2000.

23. Para una referencia más extensa a esta Sentencia, *Vid. Supra* epígrafe 9 de este mismo Capítulo.

24. JIMENA QUESADA, 1997, pp. 297-299.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

Ahora bien, como quiera que estos artículos de la Constitución ven limitada su eficacia por el artículo 53.3 CE, el profesor JIMENA QUESADA propone deducir el derecho a un mínimo vital de otros preceptos constitucionales que sí gozan de las máximas garantías, incluido el recurso de amparo constitucional, como son el derecho a la vida y a la integridad física reconocido en el artículo 15 CE, el derecho a la libertad y seguridad personales del artículo 17 CE, el derecho a la igualdad del artículo 14 CE o el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE y aporta jurisprudencia constitucional en apoyo de sus tesis²⁵.

Otra forma de adscribir el derecho a un mínimo vital a los derechos reconocidos en la Constitución es la que parte del reconocimiento constitucional del derecho al trabajo en el artículo 35 de la Constitución. Aunque este artículo no puede fundamentar un recurso de amparo constitucional ni un recurso de amparo ordinario, puede ser defendido en los procesos jurisdiccionales comunes, en ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución.

Esta interpretación ha sido defendida por varios autores para otras Constituciones que también reconocen un derecho equivalente al consagrado en nuestro artículo 35 CE. El profesor SCHNEIDER considera que del derecho a la libre elección de profesión del artículo 12 LFB podría derivarse una pretensión del ciudadano en situación de paro de beneficiarse del seguro de desempleo (no así de obtener un puesto de trabajo determinado)²⁶. A su vez, C. MORTATI, comentando los artículos de la Constitución italiana que se refieren al derecho al trabajo, estima que este derecho no se sustancia en la pretensión de obtener un puesto de trabajo, sino en la adopción de las medidas susceptibles de realizar el pleno empleo y, en su defecto, en la atribución de una indemnización suficiente para asegurar la subsistencia del desocupado involuntario y de su familia, indemnización que debería, así, asumir el carácter de resarcimiento por la frustrada obtención del trabajo²⁷.

También con referencia a la Constitución italiana, podemos encontrar una bien trabada articulación del derecho a un mínimo vital en la obra de Filippo PIZZOLATO²⁸. Para este autor, del análisis del texto constitucional italiano, especialmente de su artículo 38 (que reconoce el derecho de los ciudadanos incapaces para trabajar y desprovistos de medios económicos al «mantenimiento» y a la asistencia social) en relación con los artículos 4, 36 y 37

25. Idem, pp. 301 y ss.

26. SCHNEIDER, 1979, p. 31.

27. MORTATI, 1976, p. 1137.

28. PIZZOLATO, 2004, esp. pp. 163 y ss.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

(referidos al derecho al trabajo) cabe derivar la previsión constitucional de un sistema de protección de base, o «mínimo vital», de cobertura universal. Este sistema sería compatible con una pluralidad de instituciones (las regiones tienen atribuida competencia en materia de asistencia social a raíz de la reforma constitucional de 2001) pero sería constitucionalmente obligado. Incluso, afirma PIZZOLATO que el Estado legislador debería establecer unos «niveles esenciales», que deberían respetar las regiones. El problema, a juicio del autor, es que la legislación que ha intentado poner en práctica las previsiones constitucionales, se ha centrado en la atención a categorías determinadas de personas, en lugar de atender las necesidades de la pobreza con carácter universal²⁹.

Con relación al artículo 35 de la Constitución española la cuestión es determinar cuál es el contenido del derecho al trabajo, qué es lo que puede reclamarse ante los tribunales. Y este contenido, como el de todos los derechos sociales de prestación, no puede ser fijo e invariable, sino que ha de adaptarse a las circunstancias históricas³⁰. Podemos considerar que no se trata de que todo ciudadano pueda exigir de los poderes públicos que se le proporcione un puesto de trabajo y esto por dos razones: en primer lugar, porque sólo la planificación total de la economía puede desterrar por completo el problema del paro y esta planificación total entraría en contradicción con otros preceptos constitucionales que reconocen la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE). Y, en segundo lugar, porque, si excluimos este tipo de planificación, incluso en las situaciones con mayor nivel de empleo, existe siempre un cierto nivel de paro coyuntural.

Pero si no es posible, aunque sí deseable, que todos los ciudadanos puedan disponer de un puesto de trabajo, esta situación óptima puede y debe sustituirse por otra en la que el ciudadano que, por la razón que sea, no pueda disponer de un puesto de trabajo adecuado disponga, al menos, de un subsidio que le permita vivir dignamente³¹. Refuerza esta interpretación el mismo artículo 35, ya que, como hemos visto, no sólo reconoce el derecho al trabajo, sino también «el derecho a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia», estableciendo, así, un mínimo de medios con que todo trabajador debe contar.

29. Cita el autor la institución del *reddito minimo di inserimento (RMI)*, creada por Decreto Legislativo 237/1998 y la más reciente del *reddito di ultima istanza (RUI)*, configurada por Ley 350/2003.

30. Refiriéndose al derecho al trabajo, el profesor SAGARDOY dice que «es un derecho pleno en su formulación y variable en su contenido», (SAGARDOY BENGOCHEA y SAGARDOY DE SIMÓN, 1996, p. 575).

31. Ésta es la interpretación que defendió LÓPEZ GUERRA en 1980, p. 324.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

Refuerza, asimismo, esta fundamentación la interpretación conjunta del artículo 35 con el artículo 41 de la Constitución, que configura la obligación de los poderes públicos de realizar prestaciones en caso de desempleo. De este modo, la relación del artículo 41 CE con el derecho al trabajo del artículo 35 CE es clara: uno y otro constituyen dos alternativas de una básica obligación del Estado: proporcionar a sus ciudadanos medios adecuados para su subsistencia³².

Hasta aquí, hemos hecho referencia a diversas propuestas doctrinales para deducir el derecho a un mínimo vital de determinados derechos reconocidos en la Constitución. Pero también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español podemos encontrar una interesante construcción del derecho al mínimo vital. En concreto, en la STC 113/1989 se justifica la legitimidad constitucional de la norma que asegura la inembargabilidad de las pensiones en base al respeto de la dignidad de la persona (art. 10 CE) que impide que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales. También se apoya esta Sentencia, que parece fundamentar constitucionalmente el derecho a un mínimo vital, en varios principios rectores, como son los que se refieren a la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de la vivienda digna y adecuada (arts. 39, 41, 43 y 47 CE)³³.

5.3. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En contraste con la ausencia de reconocimiento expreso en la Constitución del derecho a un mínimo vital, las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía han introducido, entre otros derechos sociales de prestación, el «derecho a una renta garantizada de ciudadanía», aunque también se emplean otras denominaciones, como el «derecho a la renta básica»³⁴.

Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006) establece en su artículo 24.3 que «las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condicio-

32. En este sentido, también, ALARCÓN CARACUEL, 1979, p. 32.

33. Esta misma interpretación se reitera en las SSTC 134/1989 y 140/1989. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán también podemos encontrar un reconocimiento tácito del derecho a un mínimo vital, en opinión de ALEXY (1993, pp. 422-423), si se consideran conjuntamente dos Sentencias de los años 1951 y 1975 (BverfGE 1, 97 y BverfGE 40, 121).

34. Sobre la licitud constitucional de las declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía, *vid. supra*, III, 3.2.2.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

nes que legalmente se establecen». En similares términos se pronuncia el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006), cuyo artículo 15 dice: «Con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley». En términos muy similares consagra este derecho el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (LO 1/2007). E, igualmente, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007) reconoce el derecho a un mínimo vital en su artículo 23.2: «Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley». A su vez, el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (LO 5/2007) se expresa en los siguientes términos: «Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley».

Por fin, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 14/2007) reconoce en su artículo 13.9 el «derecho a una renta garantizada de ciudadanía». Este precepto es más explícito que los anteriores y establece también la finalidad de la lucha contra la pobreza y la exclusión en los siguientes términos: «Los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía. El ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de esta prestación. Los poderes públicos promoverán la integración social de estas personas en situación de exclusión».

5.4. DESARROLLO CONSTITUCIONAL

5.4.1. Seguridad Social y asistencia social

En este apartado se aludirá a la forma en que el legislador español ha intentado garantizar el derecho a un mínimo vital de los ciudadanos. Y, a este respecto, es posible distinguir dos grandes grupos de ciudadanos, excluyendo a los que disponen de medios económicos suficientes para subsistir y a los trabajadores asalariados, cuyas necesidades vitales estarían cubiertas por el derecho a un salario suficiente, como hemos visto: a) los beneficiarios de pensiones de la Seguridad Social, normalmente por haber sido trabajadores o familiares de trabajadores, aunque hay también otras condiciones distintas

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

y b) los que sólo pueden optar a prestaciones de la denominada asistencia social.

El mayor problema que plantea la garantía del derecho a un mínimo vital se refiere, pues, a las personas que no cuentan con medios económicos suficientes y tampoco ejercen, por distintas razones, un trabajo remunerado. Una forma de asegurar los recursos mínimos de subsistencia digna a estas personas es la prestación por los poderes públicos de una cantidad periódica. Y, efectivamente, los poderes públicos han venido realizando estas prestaciones a distintos beneficiarios, en atención a sus circunstancias personales (ancianos, desempleados, discapacitados...). Esta labor se ha realizado a través de dos instituciones: la Seguridad Social y la asistencia social, instrumentos ambos de la denominada protección social, actividad pública encaminada a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos³⁵.

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución española de 1978, la diferencia entre la Seguridad Social y la asistencia social era relativamente fácil de definir, pues la Seguridad Social contemplaba únicamente el nivel profesional-contributivo, de tal forma que su ámbito subjetivo lo formaban únicamente los contribuyentes beneficiarios. En cambio, la asistencia social tenía una función asistencial residual, y la percepción de la prestación se condicionaba a la insuficiencia de recursos disponibles y a la decisión administrativa que estudiaba la realidad de la situación de necesidad, que era absolutamente discrecional por no existir un derecho del beneficiario.

En la actualidad, los límites entre una y otra institución no son tan claros, pues la Seguridad Social realiza prestaciones asistenciales de carácter complementario, para cuyo otorgamiento se tienen en cuenta criterios no contributivos, sino característicos de las prestaciones de la asistencia social, como son la insuficiencia de recursos disponibles del beneficiario³⁶.

Hoy la Seguridad Social constituye el núcleo fundamental de la protección social pública por diferentes razones, como son: dispone del mayor volumen de recursos económicos para hacer frente a sus prestaciones; es la que más situaciones de necesidad derivadas de diferentes contingencias afronta; se trata de un sistema consolidado, maduro, con una regulación jurídica intrincada y, además, sus rasgos definitorios coinciden en la mayoría de los países de nuestro entorno³⁷.

Pero en la actualidad no es fácil establecer las diferencias entre Seguridad Social y asistencia social, pues ambas son técnicas de protección que se

35. FERNÁNDEZ ORRICO, 2002, pp. 29 y ss.

36. Idem, pp. 36-38.

37. Idem, pp. 32-33 y ALARCÓN CARACUEL, 1999, p. 20.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

otorgan por un ente público, directas, personales, individualizables, económicamente evaluables y redistributivas, no resarcitorias. Su única diferencia estriba en el hecho de que las prestaciones de la Seguridad Social deben cubrir alguna de las contingencias que se contienen en el Convenio 102 de la OIT, como norma mínima. Las que no formen parte de esa lista podrían considerarse prestaciones de asistencia social, como, por ejemplo, las becas y las rentas mínimas de inserción³⁸.

En el ordenamiento jurídico español, la protección social es una competencia compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas y las determinaciones constitucionales, no demasiado claras, han provocado una cierta conflictividad en este reparto competencial³⁹. Según la Constitución, en materia de Seguridad Social, el Estado tiene competencia sobre la legislación básica y régimen económico (art. 149.1.17^a CE) mientras que a las Comunidades Autónomas les correspondería la legislación de desarrollo de las leyes estatales y la ejecución. La asistencia social, sin embargo, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20^a CE) y así ha sido asumida en los Estatutos de Autonomía.

En materia de Seguridad Social, es el legislador estatal quien legisla en primer lugar, quien establece qué es lo básico y, por tanto, quien delimita en primera instancia cuáles son los márgenes de actuación de cada uno de los niveles de gobierno. Y, de hecho, las instancias centrales han hecho, por lo general, una interpretación amplia de lo que ha de considerarse básico, realizando una regulación detallada en muchas cuestiones. Pero, además, el legislador estatal ha llevado a cabo diferentes políticas sociales prestacionales no amparadas por un título competencial específico, que han sido legitimadas por la jurisprudencia constitucional en base a la previsión del polémico artículo 149.1.1⁴⁰.

Ahora bien, esta amplitud de competencias que puede asumir el Estado central en materia de protección social no impide el reconocimiento de un espacio propio de las Comunidades Autónomas en el diseño de las políticas sociales prestacionales. En concreto, además de la legislación de desarrollo en materia de Seguridad Social, a las Comunidades Autónomas les corresponde, como competencia exclusiva, la asistencia social. El Tribunal Constitucional se ha referido a la noción de asistencia social en su Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, definiéndola como «el conjunto de acciones y

38. FERNÁNDEZ ORRICO (2002, p. 32).

39. CARMONA CUENCA, 2006^a, y la bibliografía allí citada, esp. PÉREZ VILLALOBOS (2002) y SÁENZ ROYO (2003).

40. Así, p. ej., la STC 13/1992 legitima la fijación estatal de la cuantía y límite de edad de las pensiones asistenciales.

técnicas de protección que queden fuera del sistema de la Seguridad Social» y también en su Sentencia 76/1986, de 9 de junio, en la que confirma la competencia de las Comunidades Autónomas tanto para legislar como para gestionar, aclarando que se trata de una competencia externa al sistema de Seguridad Social.

5.4.2. Las pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social

En España, la Seguridad Social está regulada mediante en la LGSS. En el artículo 7 de esta Ley se establece la existencia de dos niveles de protección, contributivo (que incluye el Régimen General y los Especiales) y no contributivo, ambos de carácter público y obligatorio, que operan con distintos criterios y finalidades, aunque existen zonas de penumbra en la distinción entre uno y otro⁴¹. En su origen, las pensiones contributivas estaban destinadas a los trabajadores que habían cotizado a la Seguridad Social, mientras que las no contributivas cubrían las situaciones de necesidad de los que no reunían los requisitos para obtener una pensión contributiva, pero en la regulación actual, esta distinción no es tan clara.

La diferencia fundamental entre las pensiones contributivas y no contributivas radica en que para causar derecho a una pensión contributiva es suficiente con que se produzca una contingencia previamente determinada y calificada como situación de necesidad (jubilación, incapacidad permanente...), al margen de que el beneficiario esté realmente o no en situación de necesidad. Si reúne los requisitos exigidos (cotización, edad...) recibirá su pensión, aunque disponga de medios económicos suficientes. En cambio, el derecho a percibir una pensión no contributiva está directamente relacionado con la situación real de necesidad. Es preciso constatar que no se dispone de los medios económicos mínimos para subsistir para causar derecho a una pensión no contributiva⁴².

La modalidad predominante en el sistema de Seguridad Social es la pensión contributiva mientras que el nivel no contributivo es un nivel de cierre o mínimo al que acceden, de forma residual, aquellas personas que se encuentran en situación de necesidad por carecer de unos ingresos mínimos. Lo primero que se intenta es acceder a una pensión contributiva y, si no se reúnen los requisitos exigidos, se pondría en movimiento el mecanismo de la pensión no contributiva. En la realidad, el número de beneficiarios de la modalidad contributiva es muy superior al de los beneficiarios de la otra modalidad quienes, además, cobran cantidades mucho más pequeñas⁴³. En

41. *Vid.* FERNÁNDEZ ORRICO, 2002, pp. 99 y ss.

42. Así, STC 103/1983.

43. FERNÁNDEZ ORRICO, 2002, pp. 102-103.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

este sentido, la doctrina ha propugnado que la preeminencia debería ser otorgada a la modalidad asistencial o universalista, por entender que ésta es la idea fuerza del artículo 41 CE, así como de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas⁴⁴.

Las pensiones no contributivas (de invalidez y jubilación) se configuran como «derechos subjetivos perfectos» para las personas que reúnen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de ellas. Así lo establece expresamente la Ley 26/1990 en su Exposición de Motivos.

5.4.3. La asistencia social. Las rentas mínimas de inserción

La asistencia social tiene un carácter suplementario de la Seguridad Social. Como hemos visto, la Constitución española, en su artículo 148.1.20, otorga esta competencia a las Comunidades Autónomas, que han creado un sistema de protección social autónomo regido por principios y criterios propios. La cuestión que presenta más dificultad respecto a las diferencias entre la Seguridad Social y la asistencia social es la distinción entre las pensiones no contributivas y las nuevas prestaciones asistenciales, debido a la gran semejanza existente entre ellas⁴⁵. Por ello, y con el objeto de que no se identificaran unas con otras, la Ley 26/1990 evitó calificar las pensiones no contributivas como asistenciales, a pesar de que puede afirmarse que estas prestaciones tienen tal naturaleza. La única diferencia jurídica clara entre ambas prestaciones es la que se refiere al orden jurisdiccional ante el que se residencian las reclamaciones sobre ellas. Para reclamar una pensión asistencial hay que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que para reclamar una pensión no contributiva de la Seguridad Social sería preciso presentar una reclamación ante el orden social⁴⁶.

Las prestaciones de la asistencia social son, en principio, competencia de las Comunidades Autónomas⁴⁷, las cuales han legislado estableciendo las

44. *Vid.*, p. ej., ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, 1991, pp. 43 y 64. Sobre esta ley, *vid.*, también, ESCUDERO RODRÍGUEZ, 1991, p. 920.

45. Además, algunas Comunidades Autónomas han establecido complementos extraordinarios para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social más bajas percibidas en su territorio. La primera en hacerlo fue la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante los Decretos 248/1998, y 62/1999, que fueron recurridos por el Gobierno de la Nación. La STC 239/2002 declaró la constitucionalidad de tales complementos autonómicos, que otras Comunidades Autónomas ya habían establecido igualmente. *Vid.* CARRASCO DURÁN, 2006.

46. FERNÁNDEZ ORRICO, 2002, pp. 65-66.

47. Aunque el Estado también ha creado nuevas prestaciones asistenciales, dirigidas a sectores que se encuentran en especial estado de necesidad y que no tienen protección de la Seguridad Social, como los discapacitados, los supervivientes de ataques

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

denominadas, con carácter general, «rentas mínimas de inserción»⁴⁸, aunque éstas reciben distinta denominación en cada Comunidad Autónoma. La finalidad de estas prestaciones es la inserción social y laboral de los beneficiarios, por ello, la situación fundamental que determina el derecho a percibir una de estas prestaciones es la de no alcanzar un determinado nivel de recursos. Se establecen, además, otros requisitos, según se expondrá más adelante, como la edad, la situación familiar y laboral, el no percibo de otras prestaciones, la residencia, etc. que varían en las distintas Comunidades Autónomas. De esta forma, la asistencia social supone una última red de seguridad, es decir, vendría a cubrir residualmente todas aquellas situaciones que no son objeto de protección por la Seguridad Social⁴⁹.

El origen de las rentas mínimas de inserción hay que situarlo en Francia y Bélgica, países que ya en los años ochenta del pasado siglo comenzaron a tomar conciencia de un nuevo fenómeno de exclusión social⁵⁰. El modelo de Estado del bienestar que había funcionado durante tres décadas se había construido sobre la laboralidad como vínculo social central. Pero cuando el mercado de trabajo entró en crisis el desempleo dejó de ser un fenómeno meramente coyuntural para pasar a ser un elemento estructural de las economías y las relaciones laborales comenzaron a deteriorarse. De esta forma, quedaron sin garantía muchos de los derechos de los trabajadores que tanto esfuerzo había costado conseguir y que estaban presentes en la legislación.

El mercado laboral, que había servido para cohesionar a las sociedades y darles integración y estabilidad, asegurando un mínimo nivel de bienestar para toda la ciudadanía, pasó a ser uno de los ejes por los que se fracturaba la sociedad. Fue el inicio de un proceso que ha conducido a la precariedad laboral y a la reducción de los derechos de los trabajadores.

En ese contexto se crearon las rentas mínimas de inserción en Francia para intentar luchar contra la exclusión social de los que quedaban fuera del mercado laboral o se mantenían con empleos temporales y precarios. Se introdujo en Francia la Ley 88-1088, de 1 de diciembre de 1988, reformada por la Ley 97-722, de 22 de julio de 1997 y por la Ley 2003-1200, de 18 de diciembre de 2003, que descentraliza la gestión de estas rentas y crea nuevos instrumentos para fomentar la inserción social de los excluidos.

En España las rentas mínimas de inserción fueron diseñadas por los

terroristas o los emigrantes españoles ancianos. *Vid.* FERNÁNDEZ ORRICO, 2002, pp. 66-67.

48. Sobre las rentas mínimas de inserción, puede verse: ESTÉVEZ GONZÁLEZ (1998), GARCÍA ROMERO (1999) y AYALA CAÑÓN (2000), entre otros.

49. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, 1988, pp. 11 y 13).

50. REY PÉREZ, 2007, pp. 220 y ss.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

gobiernos autonómicos desde principios de los años noventa manteniendo una polémica con el Gobierno central que no se mostró partidario de este instrumento. En esos momentos, el Gobierno central se encontraba realizando un esfuerzo de reforzamiento de las estructuras del bienestar y apostaba por la expansión universalista de las pensiones no contributivas. Consideraba, además, que las rentas mínimas autonómicas eran insolidarias, ya que sólo las Comunidades con más recursos podrían desarrollar estos instrumentos con una cuantía suficiente. El primer gobierno autonómico que reguló estas rentas fue el del País Vasco, mediante el Decreto 39/1989, de 28 de febrero, que regulaba el denominado «Ingreso Mínimo Familiar», concebido como una ayuda tendente a la superación de la marginación social. Pretendía no fomentar la pasividad, sino la reinserción social del excluido del mundo laboral.

La idea prendió en otras Comunidades Autónomas y en poco tiempo todas copiaron el modelo, aunque el vasco sigue siendo hoy el más generoso y avanzado. En casi todas ellas la creación de las rentas de inserción se llevó a cabo a través de decretos y sólo después de los primeros años de experiencia positiva comenzaron a regularse mediante leyes.

Esta regulación mediante leyes puede considerarse la segunda fase de la implantación en España de las rentas mínimas de inserción, período que se extiende hasta el año 2006 en que las reformas de algunos Estatutos de Autonomía incorporan, dentro de sus catálogos de derechos sociales, el derecho a la «renta garantizada de ciudadanía» o «renta básica», según hemos visto.

Algunas de las leyes que pueden considerarse paradigmáticas de esta segunda fase son la Ley 12/1998 del País Vasco o la Ley 15/2001 de la Comunidad de Madrid. En estos nuevos textos legislativos puede apreciarse un cambio de planteamiento en lo que se refiere a la filosofía de las rentas mínimas de inserción. Si al principio se puso el acento en la ayuda económica que intentaba paliar la situación del que carecía absolutamente de medios de subsistencia, en las nuevas regulaciones se incide en la idea de lucha contra la exclusión social como un fenómeno complejo en el que la ausencia de recursos es sólo un aspecto más. La exclusión no viene definida sólo como el no disfrute de determinados derechos económicos y sociales, sino que también está caracterizada por la ausencia de derechos civiles y políticos. Es una situación compleja que lleva a las personas que la sufren a sentirse al margen de la sociedad en la que viven, a sentir que no forman parte de la dinámica social⁵¹.

De esta forma, las rentas de inserción reguladas en esta segunda fase

51. Sobre la exclusión social, puede verse VIDAL FERNÁNDEZ, 2006.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

contienen tres elementos que tienden a la integración social de las personas víctimas de esta exclusión: la prestación económica propiamente dicha, el Plan o Programa de Inserción y las ayudas de emergencia social.

El elemento central para los beneficiarios de las rentas mínimas de inserción sigue siendo la prestación económica. Es un ingreso que tiene carácter subsidiario: sólo se podrá ser beneficiario si no se recibe ninguna otra ayuda, pensión o ingreso o, recibéndose, no alcanza las cuantías mínimas fijadas. Con ello se trata de evitar que los beneficiarios prefieran vivir de estas rentas en lugar de trabajar. La cuantía del ingreso no es muy elevada y varía de unas Comunidades Autónomas a otras, pero en todas ellas tiene un carácter alimenticio, lo que persigue es que las personas puedan hacer frente a los gastos de supervivencia, alimento e higiene y poco más. El ingreso no tiene un carácter individual, sino que se otorga a las unidades familiares o de convivencia.

El segundo elemento es que el percibo de la cuantía monetaria se condiciona a la aceptación de un Plan, Programa o Convenio de inserción por parte del beneficiario en el que se introducen actividades que ayuden a la reinserción social del excluido. Este elemento presenta ventajas e inconvenientes. Entre las primeras hay que señalar que supone un acercamiento a la problemática real que sufre el receptor y, por tanto, a un intento de solución para lograr su integración social y laboral. Entre los segundos, se ha señalado que el Plan o Convenio no se firma en pie de igualdad y el beneficiario se ve obligado a aceptar las condiciones que se le imponen si desea recibir la cuantía económica, aunque no esté convencido de que desea realizar las actividades a las que se compromete y posiblemente tampoco esté en condiciones de realizarlas⁵².

El tercer y último elemento de las rentas mínimas de inserción es lo que se denominan ayudas de emergencia o de inclusión social, que no están presentes en todas las Comunidades Autónomas. Estas ayudas son prestaciones de naturaleza económica no periódicas destinadas a hacer frente a otros gastos necesarios para la supervivencia, como puede ser la vivienda, el vestido, la educación o ciertos gastos sanitarios.

De esta forma, la cobertura de las rentas mínimas de inserción es muy amplia y abarca múltiples situaciones sociales que antes eran desatendidas por los poderes públicos. Pero, en cualquier caso, esta cobertura no es total, existen personas que no perciben ninguna cantidad, bien porque no reúnen los requisitos, bien porque no conocen esta posibilidad.

52. REY PÉREZ, 2007b, pp. 228, y 2007a, pp. 198 y ss.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

A partir de 2006 comenzaría la tercera fase en la regulación de las rentas mínimas de inserción, que supone un cambio cualitativo en la misma dado que ahora son los Estatutos de Autonomía reformados los que incorporan una referencia a dichas rentas. Estos Estatutos han incorporado el reconocimiento del «derecho a la renta garantizada de ciudadanía», aunque también se emplean otras denominaciones, como hemos visto⁵³. A falta de una mayor especificación, este reconocimiento plantea algunos interrogantes. En primer lugar, podemos preguntarnos si con esta terminología se está aludiendo a un derecho a las rentas mínimas de inserción en el sentido en que ya estaban reguladas en la legislación y según se ha expuesto brevemente aquí. No lo concretan las redacciones de los nuevos Estatutos, pero no parece que sean términos equivalentes. En nuestra opinión, estas referencias de los Estatutos de Autonomía pretenden tener un contenido más amplio que el que puede derivarse de la legislación de las rentas mínimas de inserción existente hasta el momento, pero no concretan cuál es este contenido. Será, pues, preciso acudir a la interpretación para fijarlo.

El profesor REY PÉREZ, en su análisis de estas cuestiones, considera que el valor moral que está detrás de la consagración de este nuevo derecho en los Estatutos de Autonomía es la inserción social y que éste sería el verdadero derecho⁵⁴. Las rentas mínimas no serían más que un medio para hacer que el derecho a la inserción se convierta en real y efectivo. Un medio que actúa, además, cuando el mercado laboral no es capaz de integrar a una persona determinada. En nuestras sociedades el derecho a la inserción social podría valerse de la garantía del trabajo remunerado y, cuando éste falla, de las rentas mínimas de inserción, entre otros instrumentos, como pueden ser los servicios sociales asistenciales. Me parece éste un planteamiento interesante,

53. Actualmente, la tendencia es la ampliación de la cobertura. Aunque la competencia sobre las rentas mínimas de inserción corresponde a las Comunidades Autónomas, desde el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010 se propone «garantizar y mejorar los recursos económicos mínimos, avanzar por parte de las CC AA en la regulación normativa de las RMI como derecho subjetivo y desarrollar la cooperación técnica en materia de RMI con las CC AA con el fin de mejorar el conocimiento del impacto de dichas rentas en la inclusión social». A su vez, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución legislativa de 6 de mayo de 2009 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/2335, INI), en la que se establece que la integración en el mercado laboral no debe ser una condición previa para tener derecho a unos ingresos mínimos y acceso a unos servicios sociales de alta calidad. De hecho, señala que este derecho a los ingresos mínimos y el acceso a los servicios sociales de alta calidad son condiciones previas, necesarias para la integración en el mercado laboral (*vid.* «Pobreza y rentas mínimas de inserción: situación y perspectivas», en *Cauces. Cuadernos del Consejo Económico y Social*, 2009, pp. 48 y 51).

54. REY PÉREZ, 2007, pp. 233-234.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

aunque el concepto de derecho a la inserción social es demasiado amplio, incluiría no sólo una cuantía económica, sino también otras medidas tendentes a lograr la integración plena del individuo en la dinámica social, política y cultural de su comunidad. En nuestra opinión, y a efectos sistemáticos, es más útil distinguir entre el derecho a esta integración (que requeriría de diversas medidas a las que no podemos aludir aquí) y el derecho a un mínimo vital, objeto de este capítulo, que podría ser el que intentan garantizar los Estatutos de Autonomía reformados.

Este reconocimiento estatutario induce a una mayor confusión en algunos Estatutos de Autonomía (en concreto, los de Andalucía y Aragón) que utilizan la denominación «derecho a la renta básica», en lugar de «derecho a la renta garantizada de ciudadanía». ¿Qué se quiere decir con la expresión «renta básica»? Tampoco parece que sea equivalente a «renta mínima de inserción», en el sentido de la legislación precedente. La confusión aumenta porque la expresión «derecho a la renta básica» ha sido objeto de una importante y novedosa construcción doctrinal internacional que se expondrá brevemente al final de este capítulo. Cuenta con veinte años de antigüedad y uno de sus más importantes representantes es el filósofo belga VAN PARIJS⁵⁵. Pero, a pesar de la coincidencia terminológica, no creemos que los legisladores estatutarios andaluz y aragonés hayan pensado en consagrar un derecho a la renta básica en el sentido de esta innovadora propuesta, al menos no en este momento.

En nuestra opinión, se puede entender que los Estatutos de Autonomía consagran el derecho a un mínimo vital en el sentido de garantizar una cuantía económica mínima a todos los ciudadanos (y, eventualmente, también a los extranjeros con permiso de residencia). La forma de lograr esa cuantía puede ser diversa: algunos la consiguen porque cuentan con medios económicos propios suficientes, otros porque realizan un trabajo remunerado en cuantía también suficiente y otros, en fin, porque perciben algún tipo de prestación pública, sea de la Seguridad Social –contributiva o no contributiva– sea de la asistencia social –las denominadas rentas mínimas de inserción, que deberían ampliarse hasta asegurar que nadie quede al margen de estas coberturas–. Si el mínimo vital se configura como un derecho, se trata de garantizar que, a través de uno u otro medio, ningún ciudadano queda sumido en la pobreza.

La garantía del derecho a un mínimo vital añadiría algo importante al derecho a la renta mínima de inserción. Ésta consiste en un ingreso condicionado al cumplimiento de determinados requisitos: en primer lugar, carecer

55. VAN PARIJS, 1993 y 1996.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

de otro ingreso en cuantía suficiente, pero también se exigen ciertas condiciones de edad, situación familiar, etc., así como la firma del Plan o Convenio de inserción, como más adelante se verá. Si se garantiza el derecho al mínimo vital, la única condición para percibir la prestación económica sería la de carecer de ingresos suficientes para la subsistencia. Se podría añadir el requisito de pactar con los Servicios Sociales un convenio de inserción adaptado a las condiciones y las necesidades del preceptor del subsidio. Pero el objetivo es que ningún ciudadano se vea en condiciones de no poder atender a su subsistencia.

Ahora bien, esta interpretación de los derechos a la renta básica contenidos en los Estatutos de Autonomía no parece tener, al menos de momento, una confirmación en la legislación autonómica de desarrollo. Como veremos a continuación, si analizamos las normas autonómicas sobre las rentas mínimas de inserción, que podrían ser la concreción más clara del derecho estatuario a una renta mínima, veremos que dichas normas no consagran un derecho universal a un mínimo vital, sino que estas prestaciones sólo se conceden a ciertas personas que reúnen los requisitos previstos en la legislación, sin perjuicio del posterior análisis de su adecuación al contenido mínimo exigido en la Constitución.

6. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

Antes de analizar las características del derecho a un mínimo vital debemos recordar que este derecho no está expresamente reconocido en la Constitución española. Si consideramos que es posible deducir tal derecho de otros que sí están consagrados en la Norma Fundamental, será preciso definir cuál es su contenido mínimo constitucionalmente exigido. Sea cual sea el precepto constitucional al que se adscriba (*supra*, 5.2), si aceptamos la existencia de un derecho al mínimo vital en la Constitución española, este derecho debe tener un contenido mínimo, que consistirá en una prestación económica que cubra las necesidades vitales mínimas de las personas que no puedan atender a dichas necesidades por sí mismas. Partiendo de este contenido, podremos analizar la legislación de desarrollo para contrastar si realmente responde a las exigencias constitucionales.

Como hemos visto, son varios los derechos legislativos que tienden a hacer realidad el derecho constitucional a un mínimo vital. Podríamos hablar del derecho a un salario justo o a las distintas prestaciones de la Seguridad Social o la asistencia social. Pero estos derechos han sido objeto de atención específica en otros lugares de esta obra (respectivamente, *supra*, VIII y XII). Nos centraremos en la legislación que ha establecido las denominadas rentas

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

mínimas de inserción, pues se trata de las prestaciones que más se acercan a la idea de un derecho al mínimo vital, las que tratan de hacer realidad la pretensión de que todos puedan atender a su subsistencia básica.

La legislación sobre rentas mínimas es, como hemos visto, autonómica. Prácticamente en todas las leyes que regulan las rentas mínimas de inserción se contienen definiciones de estas prestaciones, definiciones de las que podemos deducir cuál es el contenido de aquéllas. Partiremos, a modo de ejemplo, del artículo 4 del Decreto 24/2001, de 20 de abril, de La Rioja, que regula las prestaciones de inserción social y que define el que denomina Ingreso Mínimo de Inserción en los siguientes términos: «El Ingreso Mínimo de Inserción es una prestación periódica de carácter económico, destinada a personas que necesitan una intervención social para su inserción socio-laboral y carezcan de los medios económicos precisos para atender las necesidades básicas de la unidad de convivencia en la que se integran».

En primer lugar, esta definición determina el contenido de la prestación que tiende a hacer realidad el derecho a un mínimo vital. Esta prestación es «periódica» y «de carácter económico», aspectos que están presentes en las demás leyes autonómicas de rentas mínimas de inserción. Es decir, consiste en una cantidad de dinero prestada cada cierto tiempo, normalmente, cada mes. El carácter económico de esta prestación la diferencia de otras prestaciones que otorgan los servicios sociales, consistentes en diversas ayudas y servicios a las personas en situación de necesidad.

El artículo 1 del Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 126/2004, de 30 de diciembre añade que esta cantidad se otorga «a fondo perdido» y que está destinada a «cubrir las necesidades de subsistencia». En parecidos términos se pronuncian otras leyes autonómicas. De esta última nota podemos deducir el que podría ser el «contenido mínimo» del derecho a una renta mínima de inserción: la cantidad mínima para atender a la subsistencia, lo que incluiría la alimentación, la higiene y el vestido.

En cuanto a su estructura, el derecho a la renta mínima de inserción, como forma de hacer realidad el derecho a un mínimo vital, es fundamentalmente un derecho social de prestación. Como todos los derechos de prestación, también tiene una dimensión de derecho de defensa o de libertad (representada por el carácter voluntario de estas prestaciones), pero en él predomina la faceta prestacional.

Ahora bien, tal y como está regulado en la legislación, no es un derecho universal, sino condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, como ve-

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

remos en el siguiente apartado. En la definición transcrita aparecen las principales condiciones que deben reunir los perceptores de esta prestación.

En primer lugar «carecer de los medios económicos precisos para atender las necesidades básicas de la unidad de convivencia en la que se integran». Habrá que determinar, en cada caso, qué se entiende por «necesidades básicas» a este respecto, pero la propia definición indica que la renta de inserción no está destinada a quienes pueden atender por sí mismos a su propia subsistencia.

En segundo lugar, la definición de la normativa de La Rioja establece que la percepción de esta renta tiene como finalidad la inserción socio-laboral de sus perceptores. No es un ingreso incondicionado sino que, como veremos también en el siguiente apartado, se condiciona al cumplimiento de una serie de obligaciones por parte de los beneficiarios, obligaciones que consisten fundamentalmente en seguir unas conductas encaminadas a la búsqueda de empleo y a la integración social en sus distintas facetas, educativas, culturales, sanitarias, etc.

Las leyes autonómicas también regulan de forma similar el régimen jurídico de las rentas mínimas de inserción. No es un derecho del que se pueda disfrutar de forma indefinida. Así, por ejemplo, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria determina aspectos como el inicio del derecho y la forma de pago, la duración y revisiones periódicas, la modificación de la cuantía, la suspensión y reanudación de la prestación y la extinción de la misma.

7. SUJETOS

7.1. TITULARES

Si consideramos que existe un derecho constitucional al mínimo vital, los sujetos titulares deberían ser todos los españoles y los extranjeros con permiso de residencia en España (el reconocimiento de este derecho a todas las personas es una utopía deseable pero difícil de sostener).

Ahora bien, hoy por hoy la legislación no garantiza el derecho a un mínimo vital de forma universal a todos estos sujetos, a pesar del tenor literal de algunos Estatutos de Autonomía a los que ya se ha hecho referencia (*supra*, 5.3). La mayoría de las personas, sin embargo, sí disfrutan de este derecho por diferentes razones. Unos porque cuentan con medios económicos suficientes, otros porque realizan un trabajo remunerado por el que reciben

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

un salario y otros, en fin, porque son perceptores de diversas prestaciones de la Seguridad Social (contributivas o no contributivas) o de la asistencia social.

Para aquellos que no se encuentran en ninguno de estos casos o aquellos que perciben una prestación insuficiente para la subsistencia, las Comunidades Autónomas han previsto las rentas mínimas de inserción, como instrumento de cierre del sistema de protección social que tiene la pretensión de acabar con la pobreza y la exclusión. Ahora bien, estas nuevas prestaciones no ofrecen una cobertura universal. Las distintas leyes autonómicas que las regulan establecen unos requisitos para tener derecho a recibir dichas rentas mínimas, como veremos más adelante (*infra*, 8). Sólo quienes cumplen estos requisitos se convierten en titulares del derecho a una renta mínima. Pero siguen existiendo personas (incluso españoles o extranjeros con permiso de residencia) que no cuentan con medios de subsistencia y tampoco disfrutan esta prestación, bien por no cumplir las condiciones exigidas, bien por desconocimiento de su existencia.

7.2. OBLIGADOS

En cuanto a los sujetos obligados por el derecho a un mínimo vital, habría que recordar, en primer lugar, las distintas formas de hacer realidad este derecho. Dejando al margen el supuesto de las personas que cuentan con medios económicos suficientes, las distintas maneras de materializar el derecho a la subsistencia son a través del salario percibido a cambio de un trabajo y, a falta de éste, a través de las distintas modalidades de protección social. En cuanto a la primera modalidad, los sujetos obligados serían los empleadores, tanto públicos como privados. En cuanto a la segunda, hay que recordar, asimismo, lo dicho en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección social. En términos generales, la Seguridad Social es competencia estatal, mientras que la asistencia social es competencia autonómica. Centrándonos, por las razones expuestas, en las rentas mínimas de inserción, se puede afirmar que los sujetos obligados en este caso son los poderes públicos autonómicos.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han elaborado una normativa que prevé la concesión de estas rentas mínimas de inserción. En la mayoría de los casos se trata de normas legislativas que pueden venir desarrolladas por normas reglamentarias, aunque también hay casos en que la regulación es reglamentaria. La Administración autonómica y, en concreto, los Servicios Sociales, son los encargados de aplicar estas normas y conceder las prestaciones a los solicitantes que cumplan los requisitos exigidos.

8. INTERVENCIONES Y LÍMITES

El principal obstáculo a la realización efectiva del derecho a un mínimo vital radica en la no universalidad de su reconocimiento en la legislación de desarrollo. Aunque algunos Estatutos de Autonomía hablan del derecho a una renta básica o a una renta de ciudadanía, la legislación autonómica sobre las rentas mínimas de inserción no reconoce este derecho a todas las personas, ni siquiera a todos los españoles y extranjeros con permiso de residencia. Sólo se reconoce a los que carezcan de medios económicos suficientes, como hemos visto. Pero, además, las leyes que regulan las rentas mínimas de inserción reducen aún más el elenco de beneficiarios de las mismas limitándolo a los que reúnan ciertos requisitos.

Aunque existen importantes diferencias entre unas leyes y otras, se pueden citar algunas exigencias que están presentes, de una forma u otra, en todas ellas:

- a) Residencia. Para tener derecho a percibir las rentas mínimas se exige un período mínimo de residencia en algún municipio de la Comunidad Autónoma de que se trate. El período difiere de una Comunidad a otra y abarca desde los seis meses anteriores a la solicitud en las Islas Baleares hasta los dos años en Navarra, Castilla-La Mancha o Principado de Asturias, aunque lo más común es que este período sea de un año (así sucede, p. ej., en Aragón, Cantabria, Galicia, Madrid o La Rioja). En Castilla y León no se establece un período mínimo de residencia, aunque sí se exige estar empadronado en la Comunidad.
- b) Edad. En general, la edad exigida para ser perceptor de estas rentas es la comprendida entre los veinticinco y los sesenta y cinco años. Aunque se hacen excepciones para los menores de dicha edad que tengan cargas familiares, constituyan una unidad de convivencia independiente, procedan de instituciones de protección de menores, sean huérfanos de padre y madre, hayan sufrido malos tratos o presenten otras circunstancias especificadas en las leyes que conlleven riesgo de exclusión social.
- c) Constituir una unidad de convivencia independiente. Las leyes autonómicas suelen exigir tener constituida durante un determinado período de tiempo una unidad de convivencia independiente vinculada económicamente a la persona solicitante. También se regulan excepciones a este requisito para aquellas personas que tengan menores o personas con discapacidad a su cargo, hayan constituido una nueva unidad familiar por separación o divorcio o por fallecimiento de los

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

padres o presenten riesgo de exclusión social. En algunas leyes se trata de asegurar que cada unidad familiar perceptora reciba una sola renta mínima de inserción. Pero también se establecen excepciones a esta regla, permitiendo que, en algunos casos, se perciban dos o más rentas cuando conviven en un mismo domicilio dos o más unidades familiares.

- d) No disponer de los medios económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida. Para ello se establecen en las distintas leyes diferentes procedimientos de cálculo de las rentas percibidas en la unidad de convivencia. La suma de todas ellas no debe superar el mínimo que se establece en cada caso. Algunas leyes imponen otros requisitos adicionales como carecer de empleo, haber ejercitado las acciones pertinentes para el cobro de cualesquiera derechos que pudieran corresponder a la unidad familiar, no estar dado de alta en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social o no contar con personas legalmente obligadas y con posibilidad real de prestar alimentos a los solicitantes.
- e) Ser demandante de empleo. Las leyes autonómicas suelen afirmar en sus Exposiciones de Motivos que la renta mínima de inserción no pretende ser un sustituto del empleo, sino más bien favorecer la inserción social de los perceptores y que esta inserción se realiza fundamentalmente a través del trabajo. Por ello, algunas de estas leyes exigen que los solicitantes de las rentas figuren como demandantes de empleo o que no hayan rechazado ofertas de trabajo.

Al margen de estos requisitos, algunas Comunidades establecen supuestos excepcionales en los que determinadas personas tienen derecho a ser perceptores de la renta mínima de inserción, como las víctimas de malos tratos o de violencia de género, los que presenten grave riesgo de exclusión social o los que se encuentren en situación de necesidad económica sobreenvenida.

Finalmente, en algunas leyes autonómicas se contienen referencias a la posible titularidad del derecho a la renta mínima por los extranjeros. Por ejemplo, el artículo 6.3 del Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, establece lo siguiente: «Los extranjeros podrán beneficiarse igualmente de esta prestación, siempre que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos y residan legalmente en algún municipio de Castilla y León». Y el artículo 4.2 de la Ley 6/1991, de 5 de abril, del Principado de Asturias, de ingreso mínimo de inserción (modifi-

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

cada por Ley 6/2003, de 30 de diciembre) estipula que «las personas extranjeras con residencia legal en el Principado de Asturias podrán solicitar y percibir el ingreso mínimo de inserción en las mismas condiciones que la población española residente en Asturias».

También podemos encontrar alguna referencia a los solicitantes de asilo como titulares del derecho a una renta mínima de inserción. Así, el artículo 29.2.c) de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria, exige a estos extranjeros del requisito de la residencia efectiva previa siempre que carezcan de medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas y de acuerdo con lo previsto en la legislación de asilo.

Las leyes autonómicas regulan, asimismo, junto con los requisitos para percibir las rentas mínimas de inserción, las obligaciones que corresponden a los perceptores de dichas rentas. El cumplimiento de estas obligaciones es también un requisito para el percibo de las rentas y responde a la idea de que las cantidades recibidas no son más que un medio para lograr la inclusión social de los perceptores. Las leyes insisten en la idea de que no se pretende consolidar la situación de exclusión de determinadas personas a las que se pagaría unas cantidades de subsistencia pero continuarían viviendo al margen de la dinámica social, fundamentalmente del trabajo remunerado. Por ello, estas obligaciones tienden a lograr que los perceptores de estas rentas que están en situación de trabajar reciban una formación para su readaptación profesional o para su incorporación al mercado de trabajo. Algunas de estas obligaciones son:

- a) Destinar la prestación económica recibida a la subsistencia básica.
- b) Comunicar a la Administración cualquier modificación en las condiciones de la unidad de convivencia que pueda afectar a los requisitos para el percibo de la renta mínima de inserción o solicitar la baja cuando se dejen de cumplir dichos requisitos.
- c) Escolarizar a los menores a su cargo.
- d) No ejercer la mendicidad.
- e) Y, fundamentalmente, participar activamente en los Planes o Programas de Inserción individualizados que se elaboren para conseguir la plena inserción social de los perceptores de estas rentas.

Merece la pena destacar la última de las obligaciones mencionadas, la que consiste en participar en los Planes o Programas de Inserción. En general, se encuentra presente en todas las leyes autonómicas de renta mínima de inserción, de forma que ésta se configura como un ingreso condicionado a la obligación de participar de forma activa en dichos Planes.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

Los Planes o Programas de Inserción pueden ser de carácter general o individualizados. Estos últimos puede definirse como «una previsión de acciones cuya finalidad es evitar procesos de exclusión personal, social y laboral y contribuir a la inserción social de quienes carezcan de los recursos personales o sociales suficientes para desarrollar una vida independiente»⁵⁶. Las leyes prevén que estos instrumentos son obligatorios para todos los perceptores de las rentas mínimas de inserción y serán negociados entre la Administración competente y el interesado. Contienen diversas actuaciones como, por ejemplo:

- a) Acciones que procuren la rehabilitación personal y familiar.
- b) Acciones que procuren la integración en el medio social.
- c) Acciones de motivación laboral, orientación profesional y formación ocupacional.
- d) Actividades de interés colectivo y social en entidades públicas y privadas, sin menoscabo de sus derechos laborales, así como en los diversos programas de colaboración con otras administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro, para la realización de obras y servicios de interés general o social y en los programas de formación y empleo.
- e) Actividades orientadas hacia el trabajo autónomo o cualquiera de las formas de economía social.
- f) Acciones tendentes a la plena incorporación al trabajo mediante la formalización del correspondiente contrato laboral⁵⁷.

Por otra parte, también constituye una limitación del derecho a un mínimo vital la inexistencia de una garantía de continuidad en el disfrute de la renta mínima de inserción. Ni siquiera los que lleguen a ser beneficiarios de estas rentas tienen asegurada la continuidad de dicha prestación. Las leyes autonómicas regulan la suspensión y la extinción del derecho cuando cesen las circunstancias que motivaron su concesión⁵⁸.

En síntesis, y como ya se ha señalado, la cobertura que ofrecen las leyes autonómicas de rentas mínimas de inserción no es universal. Siempre queda-

56. Así lo define, p. ej., el art. 55.1 del Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 147/2002.

57. Así, p. ej., se describen las acciones del Proyecto Individualizado de Inserción en el art. 18 de la Ley 9/1991, de Galicia, de Medidas Básicas para la Inserción Social (modificada por Ley 16/2004).

58. Así lo hacen, p. ej., los arts. 36 y 38 de la Ley 2/2007, de Servicios Sociales de Cantabria.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

rán fuera de esta cobertura algunas personas que no cumplan los requisitos establecidos o no quieran participar en los Planes de Inserción.

En el Decreto 24/2001, de 20 de abril, de La Rioja, que regula las Prestaciones de Inserción Social se establece un instrumento que podría tener la potencialidad de cubrir las situaciones que quedan fuera de las rentas mínimas de inserción. El artículo 37 de este Decreto configura las llamadas «Ayudas de inclusión social» y las define como «prestaciones periódicas, de carácter económico, destinadas a atender las necesidades básicas de unidades de convivencia en las que se integren personas en situaciones de exclusión social que, por sus características personales y/o sociales, no pueden acceder a los programas de inserción socio-laboral y, por tanto, requieren que su programa de intervención se dirija, prioritariamente, a la recuperación social». En su segundo párrafo, este precepto establece otro ámbito de aplicación de estas Ayudas, pues prevé la extensión de las mismas a los perceptores de ingresos mínimos de inserción que hubieran agotado el período máximo de percepción de estas prestaciones. Ésta podría ser una buena solución para extender el disfrute del derecho a una renta de mínima de inserción como paso intermedio para conseguir la universalidad del derecho a un mínimo vital en la legislación.

9. GARANTÍAS

El ordenamiento jurídico español no es indiferente a la necesidad de garantizar un mínimo de subsistencia a todos los individuos, en línea con las declaraciones internacionales de derechos.

La primera prueba de ello son las garantías del llamado salario mínimo interprofesional. El mismo establecimiento de este salario mínimo constituye una garantía del derecho a un mínimo vital para los trabajadores por cuenta ajena⁵⁹. El Estado fija una cuantía salarial por debajo de la cual no debe estipularse ninguna remuneración en el contrato laboral. En España, el Estatuto de los Trabajadores de 1980 impuso en su artículo 27 un salario mínimo fijado por el Gobierno, aunque ya era obligatorio un salario mínimo interprofesional desde el Decreto 55/1963, de 17 de enero⁶⁰.

En el artículo 27 ET se establece, pues, la obligación estatal de fijar anualmente, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, el salario mínimo interprofesional, teniendo en cuenta:

59. *Vid.* CARMONA CUENCA, 2006c, pp. 190-191.

60. La última actualización del salario mínimo interprofesional (para el año 2010) se ha realizado por RD 1795/2010. La cuantía de esta actualización es de 21,38 euros/día o 641,40 euros/mes, según que el salario esté fijado por días o por meses.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

a) el índice de precios al consumo; b) la productividad media nacional alcanzada; c) el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y d) la coyuntura económica general. En el Estatuto de los Trabajadores (arts. 27 y 32) se establecen también una serie de garantías del salario mínimo, entre las que destaca su carácter inembargable y preferente sobre cualquier otro crédito, incluso en procedimientos concursales que puedan afectar a la empresa.

Por otra parte, la LGSS establece también determinadas garantías de las prestaciones de la Seguridad Social, con la finalidad de proteger el derecho a un mínimo vital de los beneficiarios de dichas prestaciones. Así, el artículo 3 de dicha Ley consagra el carácter irrenunciable de las prestaciones de la Seguridad Social. Y el artículo 40 dispone que dichas prestaciones no podrán ser objeto de retención, cesión total o parcial, compensación o descuento salvo en dos supuestos: «a) En orden al cumplimiento de las obligaciones alimenticias a favor del cónyuge e hijos y b) Cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social». En cuanto a la embargabilidad de las prestaciones, el mismo artículo 40 se remite a lo establecido en la LECiv, que prevé también determinadas garantías a este respecto.

Sobre la legitimidad constitucional de la inembargabilidad de las prestaciones de la Seguridad Social establecida en el artículo 22.1 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 (hoy no vigente) se pronunció la STC 113/1989, a la que ya se ha hecho referencia.

También puede considerarse una garantía del mínimo vital la previsión constitucional del carácter no confiscatorio del sistema tributario, establecido en el artículo 31 de la Norma Fundamental. Aunque este precepto puede ser objeto de varias interpretaciones, una consecuencia básica del mismo es que los tributos establecidos por los poderes públicos no pueden llegar hasta la privación a los ciudadanos de los medios básicos para su subsistencia en condiciones dignas. Este principio inspira todo el sistema tributario, estableciendo, por ejemplo, tipos impositivos progresivos y mínimos exentos.

Por lo que se refiere a las garantías del derecho a la renta mínima de inserción, las leyes autonómicas suelen prever también garantías específicas. Así, por ejemplo, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria, en su artículo 4.2, dispone lo siguiente: «Las ciudadanas y ciudadanos de Cantabria podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional el cumplimiento de los derechos que reconoce esta Ley». A su vez, el Decreto 117/2001, de 28 de septiembre, de las Islas Baleares, por el cual se regula la Renta Mínima de Inserción, establece, en su artículo 15, referido al procedi-

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

miento de solicitud y concesión de dicha renta, que en la resolución motivada por la que se renueve, se modifique, se suspenda o se extinga la prestación se harán constar los recursos de que dispone el/la titular de la prestación, el órgano administrativo o judicial ante el que se tendrían que presentar y el plazo para interponerlos, de acuerdo con lo establecido en la LPC.

Pero aunque en algunas leyes autonómicas sobre rentas mínimas no se establezca expresamente la posibilidad de interponer recursos administrativos o jurisdiccionales, hay que entender que los solicitantes o beneficiarios de dichas rentas siempre tienen abierta la vía para recurrir contra la denegación, la modificación, la suspensión o la extinción de dichas prestaciones.

Es destacable, asimismo, la actuación del Defensor del Pueblo. Así, por ejemplo, en el Informe Anual de este órgano de 2006 se daba cuenta de la actuación realizada en torno a una solicitud ante la Comunidad de Madrid que permitió aclarar los motivos que habían llevado a la denegación de la prestación solicitada y conceder al interesado la ayuda en la cuantía prevista por la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción⁶¹.

En el mismo Informe se daba cuenta de la resolución de varias quejas en las que los interesados mostraban su disconformidad con el embargo de cuentas practicado, al haberse ingresado en las mismas la renta mínima de inserción o una pensión de cuantía inferior al salario mínimo interprofesional. En la resolución, el Defensor del Pueblo utilizó el principio de inembargabilidad de las pensiones, que impide que el embargo se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor⁶².

Hasta aquí el ordenamiento jurídico español. Sin embargo, consideramos interesante hacer referencia a una reciente sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 9 de febrero de 2010, porque supone la consagración en el ordenamiento jurídico germano de un auténtico derecho exigible a unas prestaciones que garanticen un mínimo de subsistencia digna. Éste puede ser el camino para reconocer también en España un derecho similar, derivado de la propia Constitución.

El Tribunal Constitucional alemán declara en esta Sentencia que determinadas disposiciones sobre prestaciones asistenciales que reciben los desempleados y sus familias son incompatibles con el artículo 1.1 LFB (que consagra la dignidad humana) en relación con el artículo 20.1 de la misma (Estado federal, democrático y social). Estos preceptos constituyen la base para garan-

61. *Informe 2006*, pp. 723-724.

62. *Idem*, pp. 727.

tizar un mínimo de subsistencia digno. Entiende el Tribunal que la Constitución federal garantiza a todas las personas necesitadas las condiciones materiales indispensables para su existencia física y un mínimo de participación en la vida social, cultural y política. De esta forma, de los artículos 1.1 y 20.1 LFB se desprende un derecho de garantía que no está a disposición del legislador, aunque el contenido concreto de la prestación en que consiste tal derecho debe ser actualizado periódicamente por aquél. Pero, en cualquier caso, el Tribunal puede determinar si la prestación establecida por el legislador es insuficiente para garantizar un mínimo de subsistencia acorde con la dignidad humana. En este caso concreto, el Tribunal establece que las normas cuestionadas (aunque incompatibles con la Constitución) deben seguir siendo aplicables hasta que el legislador promulgue nuevas disposiciones. La Sentencia establece asimismo la obligación del legislador de proceder a dicha tarea antes del 31 de diciembre de 2010.

10. A MODO DE EPÍLOGO: EL DERECHO A LA RENTA BÁSICA

Para terminar este capítulo, haremos referencia a un movimiento doctrinal que propone una vía para hacer realidad el derecho a un mínimo vital con carácter universal, al menos por lo que se refiere a los ciudadanos. Este movimiento propugna la concesión del «derecho a la renta básica» y entiende éste como un derecho derivado de la ciudadanía, con independencia de cualesquiera otras consideraciones económicas, laborales, familiares, etc.⁶³. Uno de sus más importantes defensores en España, Daniel RAVENTÓS, define la renta básica como «un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva. Más escuetamente: es un pago por el mero hecho de poseer la condición de ciudadanía»⁶⁴.

En cuanto a los titulares de este derecho, existe un acuerdo más o menos generalizado entre los autores que se han ocupado de la cuestión de que la renta básica debería ser concedida no sólo a los ciudadanos, sino también a los residentes legales que hubieran acreditado una antigüedad en el territo-

63. El derecho a la renta básica ha sido incluido en el Proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes (art. I.3) elaborado en el Fórum Universal de las Culturas, celebrado en Barcelona en 2004. Vid. http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/OT_46_ES.pdf.

64. RAVENTÓS PAÑELLA, 2002. Vid. también, RAVENTÓS PAÑELLA, 1999, y el libro colectivo editado por PISARELLO y DE CABO, 2006.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

rio nacional de, por lo menos, un año, para evitar discriminaciones⁶⁵. Esta extensión plantearía una serie de problemas que no podemos abordar aquí, pero sería coherente con la concepción del derecho a la renta básica como desligado de la laboralidad.

Según la definición de renta básica que hemos visto, ésta no se identificaría con las llamadas rentas mínimas de inserción, puesto que éstas son ingresos condicionados al cumplimiento de una serie de requisitos, no son universales. La cobertura real varía de unas administraciones a otras, pero en ningún caso es total.

Según pone de manifiesto Daniel RAVENTÓS, cuando nos planteamos seriamente la posibilidad de establecer una renta básica ciudadana, nos encontramos con dos objeciones importantes. La primera es de naturaleza ética y puede expresarse con una pregunta: ¿Quién no quiera trabajar de forma remunerada en el mercado, ¿tiene derecho a percibir una asignación incondicional?, ¿no incitaría a los ciudadanos a no trabajar el hecho de tener asegurados unos recursos económicos mínimos?. La segunda es una objeción de carácter técnico, según la cual la idea es muy loable, pero imposible de llevar a la práctica. La primera objeción tiene un carácter previo: es decir, si no se supera, no merece la pena intentar superar la segunda. Si la renta básica no puede ser justificada éticamente, no es preciso entrar a dilucidar si es técnicamente posible establecerla⁶⁶.

Con respecto a la primera objeción, RAVENTÓS apunta dos posibles fundamentaciones del derecho a una renta básica: una justificación liberal⁶⁷ y una justificación republicana, aunque apunta que la renta básica tiene una vocación «ecuménica». Es decir, puede ser legitimada desde varias ideologías políticas, de derechas o de izquierdas.

La concepción liberal, que tiene en NOZICK⁶⁸ a uno de sus principales representantes, rechaza las intervenciones estatales para corregir las desigualdades entre los individuos. El argumento que emplean es el de la «pendiente resbaladiza»: si se interviene para corregir algunas «desventajas» sociales, no encontraremos el límite y esa intervención puede pretender corregir incluso las diferencias naturales, lo que llevaría a la planificación centralizada y a un resultado terrible. Sin embargo, dentro de la tradición liberal, STEINER⁶⁹ considera que, aunque los productos del trabajo son propiedad de cada indi-

65. REY PÉREZ, 2007, p. 234.

66. RAVENTÓS PAÑELLA, 2002, pp. 25 y ss.

67. RAVENTÓS la denomina «libertariana».

68. NOZICK, 1974.

69. STEINER, 1992.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

viduo, los recursos naturales son propiedad común. Y, como no es posible repartir el planeta Tierra entre todos, este imposible reparto se podría sustituir por una renta básica para todos los individuos.

El republicanismo (corriente a la que se adhiere al propio RAVENTÓS), aunque es un movimiento diverso y milenarista, tiene una base fundamental: su ideal de la libertad definido por oposición a la tiranía. Se trata de una defensa de la libertad como autogobierno y como ausencia de dominación y alienación. El republicanismo está, pues, interesado en la independencia de los individuos de todo condicionante externo y, como concreción esencial de la misma, está interesado en la independencia socioeconómica de toda la ciudadanía. La instauración de una renta básica supondría una independencia socioeconómica mucho mayor que la actual para buena parte de esa ciudadanía, precisamente para los sectores más vulnerables a la dominación en las sociedades actuales (trabajadores asalariados, pobres, parados, etc.). Considera esta corriente de pensamiento que la existencia de una renta básica garantizada constitucionalmente proveería de un derecho a la existencia que añadiría alcance e intensidad a la libertad como no-dominación⁷⁰.

No faltan, sin embargo, voces críticas a la garantía universal del derecho a la renta básica. Así, se ha dicho que su extensión a todos los ciudadanos no serviría para garantizar la «libertad real», en los términos que han propuesto VAN PARIJS o RAVENTÓS, pues esta extensión no contempla la capacidad que los individuos tienen de transformar los recursos en verdadera libertad⁷¹.

También hay voces críticas a la universalidad de los derechos sociales en general. Así, PECES-BARBA considera un exceso no justificado atribuir esos derechos a personas que tienen posibilidades de satisfacer por sí mismos esas necesidades, por tener una capacidad económica suficiente que ya les permite el desarrollo pleno de su personalidad⁷².

Los detractores del universalismo de los derechos sociales consideran también que éste, en un contexto de recursos escasos es ineficiente y no es capaz de realizar una acción concreta en donde ésta se requiere. Por el contrario, los partidarios del universalismo han señalado que otorgar los derechos sociales de forma selectiva, solamente a las personas necesitadas, produce la estigmatización de éstas, que se ven forzadas a demostrar su situación de pobreza o su imposibilidad de hacer frente a sus necesidades vitales por sí mismos⁷³. No hay que olvidar que algunos derechos sociales, como la edu-

70. RAVENTÓS PAÑELLA, 2002, pp. 30-32 y 1999, pp. 103 y ss.

71. PÉREZ MUÑOZ, 2005.

72. PECES-BARBA MARTÍNEZ, 1999, p. 329.

73. REY PÉREZ, 2007, p. 237.

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria

cación y la sanidad, se otorgan de forma universal. Conceder también de forma universal una renta básica de subsistencia supondría eliminar la incertidumbre ante las adversidades o la mala suerte, por lo que sería una medida apoyada por las clases desfavorecidas y las clases medias.

Siguiendo con el esquema de RAVENTÓS, éste considera que la renta básica favorecería la libertad real de todos los ciudadanos y, por ello, aborda la cuestión de la posibilidad técnica de garantizar la renta básica como un derecho de la ciudadanía⁷⁴. Analiza las objeciones técnicas que se han planteado a la extensión de este derecho.

En primer lugar, se ha dicho que contradiría el principio de reciprocidad, en virtud del cual se afirma, como un principio aceptado en nuestras sociedades, que «quien no trabaja no cobra». Ahora bien, considera RAVENTÓS que este principio no es aplicable a toda la población, puesto que hay un sector de población que, por disponer de medios económicos suficientes, no necesita trabajar para comer. Con la renta básica garantizada, todos los ciudadanos estarían en la misma situación de poder elegir entre realizar un trabajo remunerado o no realizarlo. Para ampliar esa renta básica, los ciudadanos podrían optar por realizar un trabajo remunerado, pero sin sentirse compelidos por la necesidad perentoria de satisfacer necesidades de subsistencia. Esta renta básica no debería ser muy cuantiosa, pero la propuesta del autor es que se sitúe por encima del umbral de la pobreza. Económicamente, podría satisfacerse esta cantidad, no es algo muy diferente a lo que hoy se abona entre pensiones contributivas y no contributivas, subsidios de desempleo y rentas mínimas de inserción. La diferencia es que también la percibirían los trabajadores asalariados.

No sería preciso comprobar la situación económica de ninguna persona para abonarle la renta básica. Eso reduciría el fraude que se produce para evitar perder una prestación de desempleo o una prestación asistencial. La financiación sería a través de los impuestos, pero los trabajadores con salarios más bajos se verían favorecidos al percibir más como renta básica que la cantidad que tienen que pagar en concepto de impuestos. Las personas con mayor capacidad económica pagarían más en impuestos de lo que percibirían como renta básica.

Finalmente, aumentaría el poder contractual de los trabajadores, al no verse obligados a aceptar cualquier trabajo con retribución ínfima. En suma, con una argumentación más detallada que la que se puede ofrecer aquí, RAVENTÓS considera económicamente viable la propuesta de renta básica, a la vez que éticamente deseable.

74. RAVENTÓS PAÑELLA, 2002, pp. 33 y ss.

Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital

Con relación a la objeción de la falta de reciprocidad de la renta básica, REY PÉREZ ha observado que, efectivamente, la concesión de una renta básica universal no respeta el principio de reciprocidad si ha de ser financiada con los ingresos provenientes del trabajo porque tal concesión sería inviable si una parte importante de los ciudadanos de una comunidad optasen por no trabajar. Sin embargo, en su opinión, es posible plantearse, otras formas de financiar la renta básica, bien a través de impuestos que graven los recursos externos, bien a través de la denominada «tasa Tobin» o incluso gravando el consumo⁷⁵.

Sobre la relación entre la renta mínima de inserción y la renta básica, según la propuesta de RAVENTÓS expuesta aquí, es fácil percibir sus diferencias, pues mientras que aquélla es condicionada y selectiva, ésta es incondicionada y universal. Pero, aunque son diferentes, las semejanzas entre estos dos instrumentos son claras: ambas tienden a garantizar el derecho a un mínimo vital. La introducción de las rentas mínimas de inserción puede ser un primer paso para acabar introduciendo un derecho a la renta básica. La finalidad es desterrar esas lacras que subsisten en nuestras sociedades desarrolladas, la pobreza y la exclusión social. La propuesta de una renta básica puede parecer hoy todavía una solución demasiado innovadora y arriesgada, pero la discusión sobre ella ya ha comenzado⁷⁶, ya empieza a verse como una posibilidad a tener en cuenta si de verdad queremos conseguir una democracia real que alcance a todos los ciudadanos y no sólo a los que han tenido habilidad o suerte en una economía de mercado que tantas veces funciona despiadadamente. En nuestra opinión, es oportuno y conveniente comenzar

75. REY PÉREZ, 2008, pp. 834-836.

76. Hay que recordar el reciente debate sobre el tema en el Congreso de los Diputados a propuesta de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds (IU-ICV) el día 2 de octubre de 2007. Aunque la propuesta no fue aprobada, dio lugar a una viva discusión entre los Grupos Parlamentarios. Sobre esta discusión, puede verse el artículo de DOMÉNECH y RAVENTÓS «Quién teme a la renta básica de ciudadanía?» publicado en *El País* el 5 de octubre de 2007. Anteriormente, el Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds había presentado una Proposición de Ley de Creación de la Renta Básica de Ciudadanía en el Congreso de los Diputados (*BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 22 de abril de 2005). Más recientemente, cabe señalar la creación, en abril de 2009, de la Subcomisión de Renta Básica en la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados, en la que se pretende avanzar en aspectos controvertidos como el alcance universal o restringido que debería tener la renta básica, el coste de una ampliación de la protección por esta vía, su eventual interacción con la economía sumergida o la propia necesidad de una medida de este tipo para garantizar un mínimo de vida digna con independencia de la relación de las personas con el mercado de trabajo (*vid.* «Pobreza y rentas mínimas de inserción: situación y perspectivas», en *Cauces. Cuadernos del Consejo Económico y Social*, 2009, p. 51).

Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria _____

un debate serio sobre las ventajas e inconvenientes de esta propuesta y sobre las posibilidades reales de su implantación, debate que aquí sólo puede quedar apuntado.