

“La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas”

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS *



REVISTA IBEROAMERICANA
DE RELACIONES LABORALES

Labour Issues.

Iberoamerican Journal of Industrial Relations

ISSN 2173-6812

VOL. 38, (2020)

pp. 5-27



FECHA RECEPCIÓN:

2020-04-05

FECHA REVISIÓN:

2020-04-08

FECHA ACEPTACIÓN:

2020-11-04

FECHA PUBLICACIÓN:

2020-12-05

RESUMEN:

Se realiza un análisis de las nuevas formas de protección social que se establecen para la protección de las personas en situación de necesidad por carencia de rentas y que han sido establecidas, en base a la competencia en materia de asistencia social, por parte de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se examina la naturaleza de la renta básica universal y la posibilidad de la gestión estatal de las mismas en base al reparto competencial establecido por la Constitución española.

PALABRAS CLAVE:

Protección social, renta básica universal, rentas mínimas, Comunidades autónomas, Estado central, distribución de competencias.

ABSTRACT:

An analysis is carried out of the new forms of social protection that are established for the protection of people in need due to lack of income and that have been established, based on the competence in matters of social assistance, by the Communities Autonomous. Likewise, the nature of universal basic income and the possibility of state management of the same are examined based on the distribution of powers established by the Spanish Constitution.

KEY WORDS:

Social protection, universal basic income, minimum income, autonomous communities, central state, distribution of powers.



* Universidad de Málaga.
ORCID Id. 0000-0002-8082-6114

“LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS A TRAVÉS DE RENTAS MÍNIMAS Y RENTAS BÁSICAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS”¹

1. Introducción. Sobre la protección social y las nuevas formas de protección de las necesidades sociales dentro del marco del Sistema de Protección Social.

La protección de las situaciones de necesidad de las personas, la protección social de las familias y el progreso social y económico que permita una distribución de la renta más equitativa son cuestiones previstas de forma específica en la Constitución Española de 1978 (arts. 39 a 41), aunque, como con otros derechos de carácter social, tales derechos se recogen en sus “principios rectores” de la política social y económica, con el limitado alcance en sus efectos que para los mismos establece el art. 53.3 de la misma norma. En un primer momento, las herramientas fundamentales de nuestro Estado de Bienestar se habían concretado en la protección dada por el sistema sanitario y por las prestaciones del sistema de Seguridad Social; junto a una muy poco desarrollada asistencia social y servicios sociales, que, en parte, se encontraba dentro del mismo sistema de Seguridad Social.

Pero es a partir de la Constitución, y de otras influencias de normas internacionales y más tarde comunitarias, cuando empieza a reconfigurarse ese conjunto de medidas de protección social, desgajándose de la Seguridad Social, tanto de la asistencia sanitaria como de la asistencia social y de los servicios sociales (aunque, sin duda, con una fuerte conexión con el sistema de Seguridad Social). La distribución de competencias establecida por los arts. 148 y 149 CE en materia de protección social supuso que inicialmente se alzaran voces para mantener una postura integracionista de distintas medidas de protección en el ámbito de la Seguridad Social (de competencia estatal) sobre todo respecto de los servicios

1. Proyecto RTI2018-098794-B-C32 denominado “Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos” financiado por el MINECO/MICIU y Proyecto UMA18 FEDERJA 028, titulado: “Las nuevas tecnologías y su impacto en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el impacto socio económico de la economía digital”

sociales y de la asistencia social, basándose estas tesis en un concepto omnicomprendido de Seguridad Social pretendía oponerse a un “peligro” de “desmantelamiento” del sistema de Seguridad Social, entendida ésta como una realidad que ha cristalizado en una institución de perfiles perfectamente reconocibles y dotada de garantía jurídica a nivel constitucional². Como se dijera en un momento posterior³, la idea puede resumirse en un principio general de solidaridad integral, “se trata de que ‘todos’ -representados por los poderes públicos- estamos comprometidos a proteger ‘a todos frente a todo’, mediante la puesta en marcha de un “sistema integrado de protección social” que es como, precisamente, desde hace tiempo ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA identificaron a la Seguridad Social⁴.

Recientemente, se viene utilizando la expresión “protección social”⁵ que parece globalizar y comprender a todas las medidas de protección de los riesgos sociales⁶ de los ciudadanos que necesitan algún tipo de cobertura por el Estado para sobrellevar los distintos problemas que padecen. Y es que la noción de Protección Social es bastante antigua, incluso más antigua que la de Seguridad Social ya que ésta es un medio de protección más (y no fue precisamente la primera). Lo novedoso es que “en relación a la misma parece estar produciéndose un nuevo hallazgo, ante el fenómeno de disgregación que viene aquejando a la Seguridad Social”⁷.

2. Vid. ALARCÓN CARACUEL, M.R., en “La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social”, en AAVV, *IV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, 1986. No fue el único. Especialistas en Servicios Sociales, aunque basándose en otros motivos, como la necesidad de crear una instancia unitaria que ordene y coordine actuaciones y criterios, abogaron por la inclusión de los Servicios Sociales y asistenciales dentro del nivel básico de la Seguridad Social, así CASADO. L. y ZABARTE. M.E., en “Reflexiones en torno al diseño de una política de Bienestar Social” en AAVV, *Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías*. Marsiega Madrid, 1983, pág. 67.

3. Nuevamente, ALARCÓN CARACUEL, M.R. en “Hacia el Derecho de la Protección Social”, en AAVV, *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, Marcial Pons- ACI, Madrid, 1996, pág. 15.

4. En sus *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, 14º Ed., Madrid, 1995.

5. Que, en definitiva, viene a ser una parcela más del amplio campo de la política social la cual tiende “a la realización integral de la Justicia Social...”, como indicó SÁNCHEZ MONÍS, F., en “Ensayo sobre el concepto de Seguridad Social”, *Revista de Política Social* nº 46, 1960, pág. 102.

6. Un estudio extenso y acertado sobre esta cuestión puede verse en HURTADO GONZÁLEZ, L., en “Seguridad Social versus Protección Social”, *Actualidad Laboral* nº 13, 1995, págs. 201 y sigs.

7. Vid MÁRQUEZ PRIETO, A., en *Seguridad Social y protección social: un enfoque conceptual*, UMA, 2002. En cualquier caso, debe de prevenirse del riesgo que el exagerado empleo de tan difuso concepto (el de Protección Social) puede conllevar en línea desintegradora de la histórica Seguridad Social. Como ciertamente indica GETE CASTRILLO, P. en *El nuevo Derecho común de las pensiones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1997, pág. 60.

Sobre lo que pueda o deba de entenderse como “protección social”, es algo complejo ya que pueden darse distintos conceptos según estemos en un u otro ordenamiento o incluso en sede de organismos internacionales. Centrándonos en nuestro ordenamiento, fue BORRAJO DACRUZ el que inicialmente mantuvo que el sistema de protección social en España se componía de cuatro medios de protección: la protección de la Seguridad Social, la protección de la asistencia social, la protección de la salud por el correspondiente servicio público y, finalmente, la protección dispensada por los servicios sociales⁸.

Podría definirse este Derecho de la Protección Social como “aquella rama del ordenamiento jurídico integrada por la normativa reguladora de la actividad prestacional de entes públicos y privados en favor de personas afectadas por ciertas contingencias o por ciertas situaciones de necesidad previamente tipificadas y sin que los beneficiarios de esas prestaciones hayan aportado una contrapartida simultánea y equivalente a las mismas”⁹. Y, lógicamente, se denominaría también así la disciplina que estudiara esa normativa y fuera construyendo sus conceptos y sus principios básicos; una disciplina que sería heredera natural del Derecho de la Seguridad Social, pero que incluiría nuevos contenidos¹⁰. Más sencilla fue la propuesta del profesor DE LA VILLA GIL que indicó que el sistema de Protección social se constituye por tres grandes pilares: el subsistema de Seguridad Social, el subsistema sanitario y el subsistema asistencial¹¹.

8. Como indicara en “La Seguridad Social en la Constitución Española: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional”, *Documentación Laboral* n° 30, 1990, pág. 19.

9. Así, ALARCÓN CARACUEL, en “Hacia el Derecho de la Protección Social”, en AAVV, (Coord., López López) *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, Marcial Pons- ACI, Madrid, 1996, págs. 32 y 33.

10. Siguiendo a HURTADO GONZÁLEZ, L., “Seguridad Social versus Protección Social”, *Actualidad Laboral* n° 2, 1993, pp. 213-214, sin ánimo de exhaustividad podrían incluirse:

- Las becas y otras prestaciones públicas educativas.
- La ‘nueva’ asistencia social dispensada por las Comunidades Autónomas (salarios sociales, etc).
- Toda la gama de prestaciones de las distintas Administraciones Públicas dirigidas a los colectivos con especiales dificultades y necesidades (menores abandonados, mujeres maltratadas, marginados, etc) acogidas muchas veces bajo el concepto de servicios sociales.
- La vivienda, en el sentido de la acción protectora dirigidas a grupos que por sus condicionantes socioeconómicos se ven incapacitados para satisfacer su demanda mediante los mecanismos del mercado.
- Las prestaciones públicas específicas en favor de las víctimas de acontecimientos políticos y calamidades naturales.
- E, incluso, los servicios de los profesionales del Derecho en los supuestos de justicia gratuita.

11. En “Reforma de la Seguridad Social y Estado de Bienestar en España”, en AAVV, *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a J.A. Linares Lorente*, CGPJ, Zaragoza, 1997, págs. 361 y 362.

Si bien es cierto que la Seguridad Social ha cumplido una importante función en la protección de las situaciones de necesidad de las personas, lo que se ha producido de forma principal con la concesión de las prestaciones, de carácter contributivo o no contributivo, a las personas que, cumpliendo con los requisitos exigidos, fuesen objeto de protección por el sistema. Lo que ocurre es que la protección de situaciones de necesidad no tiene, y de hecho ocurre así realmente, que producirse de forma única y exclusiva por la Seguridad Social ya que ésta no cubre todas las contingencias posibles que puedan dar lugar a una situación de necesidad. De hecho, se observa como a lo largo del articulado del Capítulo III de la Constitución “De los principios rectores de la política social y económica” no sólo el art. 41, referido al mantenimiento de un sistema público de Seguridad Social, atiende a esta cuestión sino que también otros que hacen referencia a la necesidad de protección de distintas situaciones (arts. 39, 40, 43, 45, 47, 49 o 50), segregación de materias que parece deberse a que la atención a las mismas requiere una actuación conjunta de los poderes públicos donde la protección otorgada por la Seguridad Social puede completarse con otro orden de actuaciones de otras entidades estatales. Dicho de otro modo, los preceptos que se refieren a cuestiones que se incluyen en el sistema de protección de la Seguridad Social lo que hacen es generalizar la cuestión, esto es, podría representarse gráficamente como “círculos secantes”: en parte tienen un territorio coincidente con el sistema de Seguridad Social y en parte no.

La crisis ha propiciado un importante cambio en el escenario económico y social, produciendo un importante deterioro de la cohesión social con un aumento de la desigualdad, por lo que la existencia de cada vez más personas en situación de pobreza exige la intervención del Estado para que, de algún modo, establezca herramientas que propicie un reparto de la riqueza y favorezca la igualdad de oportunidades.

Se ha producido un deterioro de la cohesión social, un ahondamiento de la brecha económica entre las clases más acaudaladas y el resto de la población, agravando con ello el aumento de la desigualdad, por lo que es fundamental que en estos momentos las políticas públicas avancen en el diseño de herramientas que propicien el reparto equitativo de la riqueza generada por el conjunto de la sociedad y favorezcan la igualdad de oportunidades. Ha de evitarse la exclusión social de las personas más vulnerables, permitiéndoles, con las políticas adecuadas, el acceso a los servicios y derechos sociales más básicos que les permitan desarrollarse dignamente como personas¹². Y es que la pobreza que pueden sufrir las personas además de impedir o dificultar sus condiciones materiales

12. Vid MONEREO PÉREZ, J.L., “La renta de ‘subsistencia’”. En especial, la renta de inserción como derecho social”, en AAVV, *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas Bahamonde*, Ed. La Ley, Madrid, 2015, pp. 713 y ss.

de vida lleva consigo un efecto tan grave como la propia situación de necesidad: la imposibilidad de acceder al pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya no solo afecta a la igualdad sino también a la libertad puesto que quien no tiene la existencia material garantizada no puede ser libre.

De ahí que se hayan propuesto nuevas formas de protección social a las personas más necesitadas bien en el ámbito de las Comunidades Autónomas con las rentas mínimas o bien en el ámbito del conjunto de la nación con las rentas básicas (en este caso, en nuestro Estado no ha sido desarrollada una renta básica universal pero se ha adoptado recientemente el llamado ingreso mínimo vital como una nueva prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social)¹³.

2. La lucha contra la pobreza a nivel internacional.

Una de las características principales de los estados de bienestar es el establecimiento de sistemas públicos de protección social que permiten una cierta redistribución de la riqueza ante situaciones y circunstancias que sitúan a las personas en estado de desventaja social. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 establece en su artículo 22 que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Además, esta misma Declaración en su artículo 23.3 indica que toda persona que trabaja tiene derecho 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. Pero el problema es que, actualmente, disponer de un empleo ya no garantiza ni la superación de la pobreza ni la obtención de ingresos netos superiores a los garantizados por las diversas prestaciones y subsidios.

Por su parte, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida que asegure, para él y su familia, la salud y el bienestar, especialmente en cuanto a alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los

13. Vid. sobre esta cuestión, in extenso, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 20 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social* nº 56, 2020.

seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. En términos semejantes se pronuncia el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este derecho a un nivel de vida adecuado es el fundamento de la protección social en casos de vulnerabilidad o exclusión social o en riesgo de estarlo y, en consecuencia, comporta la responsabilidad de los poderes públicos ante las personas que por circunstancias diversas se encuentran en tales situaciones.

La pobreza va más allá de una falta de poder adquisitivo, se presenta como “la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad”, esto es, “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”¹⁴.

De forma más reciente, a nivel mundial, mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se fija, entre otros objetivos y metas, el de reducir la desigualdad dentro de los países y, en particular, se debe lograr progresivamente el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional de cada país. Además, se debe potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición¹⁵.

Por otro lado, en el marco europeo donde nos movemos, en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea se indica en su artículo 2 que la Unión se fundamenta en los valores de respeto o de la dignidad humana y la libertad e igualdad entre otros junto con el respeto a los derechos humanos. Además, en el artículo 3.1 se recoge que la Unión tienen como finalidad promover el bienestar de sus pueblos; por ello en el art.

14. Declaración de 4 de mayo de 2001 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas: Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (E/C. 12/2001/10, de 10 de mayo, párrafos 7 y 8).

15. Ha de tenerse en cuenta que, en el ámbito de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos por consenso a través de su Resolución 21/11, en septiembre de 2012, bajo la premisa de que erradicar la extrema pobreza no es solo “un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente”, en *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos*, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf, p.8.

3.3, segundo párrafo, la Unión Europea combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social. De hecho, el art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea indica que la Unión Europea y los Estados miembros tendrán, entre otros objetivos sociales, el de una protección social adecuada y el de la lucha contra las exclusiones.

Este precepto toma como referencia, de un lado, la Carta Social Europea instrumento internacional que, realmente, se ha dicho, es la Constitución social europea pues representa el máximo nivel de protección de los derechos sociales al que la ciudadanía de los países miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa pueden acceder¹⁶. Por lo que se refiere a la erradicación de la pobreza y la exclusión social¹⁷, los arts. 12 a 14 de la Carta Social Europea, vienen a instaurar un sistema de protección social compuesto por la Seguridad Social, la asistencia social y médica y los servicios sociales¹⁸. En cierto modo, el art. 13 de la Carta Social Europea venía, ya desde hace mucho, a reconocer el derecho de las personas que no dispusieran de recursos suficientes (y no pudieran obtenerlos por rentas del trabajo o de prestaciones de la Seguridad Social) a obtener una asistencia adecuada que les permita desarrollar plenamente sus derechos políticos y sociales¹⁹. Por lo que, ex art. 13.3, se debería de disponer de lo preciso para que todas las personas pudieran obtener por medios de servicios adecuados el asesoramiento y ayuda

16. *Vid.*, en este sentido, SALCEDO BELTRÁN, C. “La Constitución Social de Europa (Carta Social Europea): realidad y efectividad de la defensa de los derechos”, *Housing Rights Watch*, abril de 2018 y también JIMENA QUESADA, L. “La Carta Social Europea y la Unión Europea”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009, pp. 389 y ss.

17. *In extenso*, *vid.* TERRÁDEZ SALOM, D. en “Lucha contra la exclusión y la pobreza. La necesaria ratificación de la Carta Social Europea revisada y su protocolo sobre reclamaciones colectivas en España”, *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 9 nº 1, 2019.

18. En especial, el art. 13 ya que los Estados se comprometen a “velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado”, a “velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales” y, finalmente, a disponer lo preciso para que “todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar”.

19. El art- 30 de la Carta Social Europea revisada se refiere al derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, como una medida de protección integral de las personas, un comentario al mismo puede verse en MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G. en “Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30 de la Carta Social Europea)” en AAVV, *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, pp. 925 y ss.

personal necesarias para prevenir eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar²⁰.

Y, de otro lado, toma como referencia la Carta comunitaria de los Derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989 que en su apartado 10.2, tras declarar el derecho de los trabajadores a una protección social adecuada con prestaciones suficientes, indica que las personas excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo “y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal”.

Por ello, para la ejecución de los objetivos establecidos en el art. 151 TFUE, el art. 153.1, indica que la Unión Europea apoyará y completará la acción de los Estados miembros en diversos ámbitos, entre los que se encuentra la Seguridad Social y la protección social de los trabajadores y la modernización del tal sistema (letras c y k), la integración de las personas excluidas del ámbito laboral (letra h) y la lucha contra la exclusión social (letra j).

En este orden de cosas, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar medidas para fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros y podrán adoptar, mediante directivas (salvo en el ámbito de la exclusión social) medidas de carácter mínimo que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada Estado miembro. Pero las disposiciones adoptadas no podrán afectar a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de Seguridad Social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste, ni impedirán que los Estados mantengan o adopten medidas de protección más estrictas compatibles con los Tratados.

20. Sobre la interacción de la Carta Social Europea del Consejo de Europa en el ámbito de la Unión Europea, véase “La Carta Social Europea y la Unión Europea”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009, pp. 389 y ss. El problema es que España no ha ratificado la Carta Social Europea revisada ni el protocolo adicional de reclamaciones colectivas, lo que muestra que nuestro sistema de garantía de los derechos sociales no responde al estándar de un Estado social, además de no respetar el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, tan necesarios en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, porque si falla o quiebra la protección de alguno de los derechos humanos “el sistema en su conjunto se resiente”, como indica ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. en “Protección constitucional a las personas vulnerables y nuevos derechos”, *Revista de Derecho Político UNED* nº 80, 2011, pp. 59 a 88.

De otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007 en su art. 34.3 se indica que “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”²¹. Derecho recogido en el capítulo de la “Solidaridad” pero que también tiene una conexión directa con derechos relacionados con la dignidad e integridad humana y la vida y por supuesto con la libertad e igualdad, siguiendo, en cierto modo, lo previsto por la Carta Social Europea 45 años antes²².

La lucha contra la pobreza y la exclusión social es una de las cuestiones que preocupan a la Unión Europea, teniendo el compromiso firme de reducir la extrema pobreza y las acusadas desigualdades de renta, así lo indicó en la Resolución de 15 de noviembre de 2007, sobre la evaluación de la realidad social, donde el Parlamento Europeo destacó la cohesión social y la erradicación de la pobreza y de la exclusión social como prioridades políticas de la Unión Europea²³.

De otro lado, y abundando en esta cuestión, la Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, designaba el año 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y fijaba como objetivo y principio director el derecho fundamental de las personas en situación de pobreza y exclusión social a vivir con dignidad y a desarrollar un papel activo en la sociedad, así como el acceso efectivo de estas personas a los derechos sociales, económicos y culturales, a los recursos suficientes y a los servicios de calidad. Continuando en esta línea, ya en el marco de la Estrategia Europea 2020, la Comisión Europea pone en el centro de su agenda económica, laboral y social la lucha contra la pobreza, planteándose como objetivo reducir de forma importante el número de personas en situación de pobreza y exclusión social.

21. Un comentario a este artículo puede verse en LÓPEZ ESCUDERO, M., “Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social”, en AAVV, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Dir. Mangas Martín, Fundación BBVA, Madrid 2008.

22. Vid, también, MONEREO PÉREZ, J.L. “Seguridad Social y Ayuda Social (art. 34 de la Carta de la UE)”, en AAVV, *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pp. 893 y ss.

23. Los antecedentes y desarrollo de esta estrategia de lucha contra la pobreza pueden verse en ARRIOLA, J. “La estrategia de la Unión Europea de la lucha contra la pobreza”, en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, http://foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014153144_3895.pdf

La Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social²⁴ está diseñada para alcanzar una asociación entre los diferentes grupos de la sociedad (Gobiernos –nacionales, autonómicos o locales-, Instituciones de la Unión Europea, Organizaciones No Gubernamentales e incluso las propias personas en situación de pobreza) para desarrollar enfoque aplicables a toda la UE en el conjunto de materias referidas a la inclusión social. Entre los retos o puntos clave de la Plataforma y su lucha contra la pobreza y la exclusión social se encuentra la promoción de una renta mínima.

En ese mismo sentido se manifiesta la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar europeo de los derechos sociales, que expresa los principios y derechos esenciales para el funcionamiento justo de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Entre estos principios se encuentra la renta mínima (artículo 14), entendida como la prestación adecuada que garantiza una vida digna durante todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación a los que tiene derecho cualquier persona que no disponga de suficientes recursos. Además, para las personas que puedan trabajar “las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado”.

Puede decirse que constituye una seña de identidad europea, reciente eso sí, la existencia de una última red de protección que asegure que ninguno de sus ciudadanos carezca de unos recursos básicos para la supervivencia digna. El problema es que no aparece con claridad un compromiso financiero sólido para hacer efectivo esta estrategia de la lucha contra la pobreza, además de observarse una cierta indefinición y una ausencia de prioridades claras, especialmente cuando se constata por la propia Comisión de que la pobreza aumenta a causa de las políticas laborales “flexibles” promovidas en los Estados miembros en aras de una mayor competitividad, la llamada “pobreza en el empleo”²⁵.

3. La protección de la pobreza por las Comunidades Autónomas a través de protección social específica en el marco de la asistencia social y de los servicios sociales.

En ese marco internacional y constitucional, y en un desarrollo variopinto, desconexo y no demasiado generoso, de la protección de las personas en situación de pobreza por

24. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial [COM(2010) 758 final de 16.12.2010].

25. En sentido parecido, ARRIOLA, J, op. cit., pp. 12 y 13.

parte de las distintas Comunidades Autónomas con competencias en materia de asistencia social y servicios sociales, se promueven distintas normas por las instituciones autonómicas que pretenden proteger y atender a las personas en situación de necesidad y sus familias. Teniendo por objeto, como se conoce, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de los derechos humanos, la dignidad, igualdad y libertad de las personas.

3.1 Las competencias de las Comunidades Autónomas en materias de protección social y en especial de las rentas para personas en situación de necesidad.

Nuestro Estado, social y democrático de Derecho, se articula como un Estado que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran. Representan, pues, las Comunidades Autónomas una forma de organización territorial que tienen potestades para gestionar sus propios intereses, no pudiendo, en ningún caso, las diferencias existentes entre los Estatutos de autonomía crear privilegios económicos y sociales.

Los Estatutos, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, son los que rigen la organización del autogobierno de la Comunidad y las competencias sobre las materias, dentro del marco previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, teniendo en cuenta que, si no se han asumido competencias sobre las materias atribuidas inicialmente a las Comunidades Autónomas, corresponderán al Estado.

Desde luego, se trata de un sistema complejo de atribución de competencias o distribución de poderes de regulación en distintas parcelas de la realidad social, que pueden ser exclusivas o compartidas, e incluso cedidas o transferidas por parte del Estado en materia de su propia titularidad.

Por lo que se refiere a la legislación referida a la protección social, ha de verse que la misma está dispersa en varios preceptos, puede decirse que hay una doble consideración²⁶: respecto de la Seguridad Social, en donde residen algunas de las prestaciones que inicialmente se han otorgado para la cobertura de las situaciones de necesidad, tanto con prestaciones contributivas como con prestaciones no contributivas, con base al apartado 17 del art. 149.1 de la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Estado la legislación básica y el régimen económico. La determinación de lo que sea legislación básica y

26. Sobre el tema, pueden verse ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social”, *Temas Laborales* nº 51, 1999 y “Nuevamente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social. Algunas reflexiones respecto de la STC 239/2002, de 11 de diciembre”, *Temas Laborales* nº 71, 2003

régimen económico ha sido resuelta, contundentemente, por el propio Tribunal Constitucional haciendo una interpretación extensiva de lo que sean ambas, dejando un estrecho, casi nulo, margen de actuación al legislativo autónomo²⁷.

En cambio, respecto de otras ramas de la protección social, como son la asistencia social y la salud, sí se ha establecido en la Constitución como posible titular de tales competencias, al no ser exclusivas del Estado, a las Comunidades Autónomas, ex artículo 148.1 20 y 21. Por ello, las Administraciones Autónomas han sido capaces de adquirir un protagonismo en la gestión del sistema de protección social que ha llegado muchos más lejos de lo que era previsible en el momento constituyente. En parte, gracias a los instrumentos de asunción de competencias previstos en la propia Constitución, que han sido extensamente utilizados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas; y, en parte, también, por la creación por las Comunidades Autónomas de nuevos instrumentos de intervención pública en el marco de la protección social, en ejercicio de sus competencias originarias o transferidas²⁸.

Por último, y antes de centrarnos en el marco de competencias específicas, habría de recordarse que en la protección de la renta básica universal la delimitación competencial tiene un “plus de complejidad” debido, sin duda al carácter “polimórfico” de las situaciones de necesidad a las que atiende ya que la protección de la renta básica universal viene a ser una materia sobre la que el Estado y las Comunidades Autónomas acumulan diversos títulos, a veces coincidentes, y sin que haya simultáneamente un instrumento de cooperación, colaboración e incluso de coordinación legislativa entre ellos.

A) Las situaciones de protección a las personas sin recursos, pobres o en situación de exclusión social ¿Seguridad Social o asistencia social?

La situación de renta básica universal o, mejor dicho, la pluralidad de técnicas y medios que se prevén o necesitan para proteger a las personas en riesgo de exclusión social a causa de la carencia de recurso no puede concebirse como una materia exclusivamente de Seguridad Social o de asistencia social o servicios sociales, ya que permite ser cubierta por ambos sistemas de protección.

27. Véanse, por todas, las SSTC 138/1983, 24/1989 y 195/1996.

28. Estos instrumentos de intervención creados por las Comunidades Autónomas, que han sido calificados de indirectos, incluyen medidas tales como: pactos territoriales de empleo; programas autonómicos de empleo; concertación social en el ámbito de la comunidad; programas de rentas o salarios de inserción; complementos autonómicos de pensiones; sistema de solución extrajudicial de conflictos; organismos de control e intervención en las relaciones laborales, etc.

Sistemas que se entrecruzan haciendo complicadas las delimitaciones de sus fronteras, a causa, de un lado, de la dispar titularidad de competencias en la regulación, como acaba de verse, y, de otro, de tratarse de conceptos o instituciones de contenidos variables. Junto a ello, ha de recordarse que en el momento actual, el sistema de asistencia social y Servicios Sociales tiene un papel secundario o complementario del sistema de Seguridad Social²⁹, ya que, tras la adopción de la Constitución, la principal técnica de protección social ha sido y sigue siendo la Seguridad Social. Consecuencia de ello, es que la evolución y mejora de la protección social en gran medida se ha mantenido en el ámbito de la titularidad Estatal en la medida en que el principal componente principal de la protección social en España ha sido la Seguridad Social, por lo que el mayor impulso de la protección social, salvo para la protección establecida en el sistema de dependencia, se ha producido de espaldas a la evolución de la organización territorial. Y ello independientemente de que, desde hace algún tiempo, y ahora a través del cauce de las reformas estatutarias y el desarrollo de nuevas fórmulas de protección social que se llevan a cabo, las Comunidades Autónomas reclaman un papel más activo y de mayor protagonismo en este ámbito.

Así pues, determinar que las prestaciones para luchar contra la pobreza y la exclusión del se incluyen en la Seguridad Social o en los Servicios Sociales no es algo baladí desde el punto de vista competencial. Y la cuestión no está muy clara ya que se trata de prestaciones, económicas y en especie, configuradas como verdaderos derechos subjetivos que, aunque tienen en cuenta el nivel de pobreza, a veces cubren las mismas contingencias que el sistema de Seguridad Social.

Como señala RODRÍGUEZ-PIÑERO, mientras la Seguridad Social se ha limitado al campo profesional y ha aplicado los originarios principios “asegurativos” en los sistemas contributivos, sus límites con la asistencia social pública han sido fáciles de trazar³⁰, pero desde que la Seguridad Social ha ido expandiendo sus fronteras y ha asumido fórmulas no contributivas y asistenciales de protección (esto es, en atención a las necesidades de los sujetos), tareas que venía asumiendo la asistencia social, se complica la delimitación de ambas instituciones.

29. Como dice RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., “El papel propio de la Asistencia Social no es el de suplementar las posibles ‘insuficiencias’ cuantitativas de las prestaciones actuales de la Seguridad Social sino complementar, con base en la solidaridad y como condición de la ciudadanía social, las insuficiencias del sistema social otorgando prestaciones que ésta no cubre”, en “Seguridad Social y Asistencia Social en el Estado de las Autonomías”, *Relaciones Laborales*, t. I, 2003, pág.116.

30. En “Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social”, *Relaciones Laborales*, t. II, 1988, pág. 11 y sig.

El problema radica, a mi juicio, en que para la cobertura de riesgos sociales se han utilizado dos mecanismos del sistema de protección social que, a su vez, tiene distintas Administraciones competentes. Y la mayoría de los asuntos que el Tribunal Constitucional ha dirimido responden a situaciones concretas o particulares, y en momentos históricos distintos, lo que ha dado lugar a una situación de casos en los que no puede decirse que haya rotundidad en los planteamientos que pueden servir de delimitación entre ambas instituciones.

Lo cierto es que no hay una definición constitucional de lo que sea Seguridad Social. Es un concepto que ha de extraerse de la normativa interna e internacional existente; no obstante, pese al carácter “permisivo” de la CE, la construcción futura del sistema de Seguridad Social debe de ajustarse, como parece que así lo ha estado haciendo al menos en algunas cuestiones, a las prescripciones del art. 41 de la misma: carácter público, universalidad subjetiva; generalidad objetiva y suficiencia de prestaciones³¹. En definitiva, la Seguridad Social es una institución jurídico pública que garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en su catálogo de prestaciones, entre las que por cierto no se ha incluido la renta básica universal (aunque sí existen prestaciones específicas para dependientes).

A pesar de ello, el art. 41 CE, que establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla, “no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias” (STC 206/97, de 27-11, FJ 5º).

A pesar de que el art. 149.1.17 CE permite la regulación o desarrollo y ejecución de la legislación básica de la Seguridad Social, el Tribunal Constitucional y aunque en su sentencia 1/1982, y en aplicación del llamado principio de unidad del ordenamiento, indicó que había de conseguirse una “regulación sustantiva uniforme en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en aras de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan” dentro de su marco de competencias, matizó esta afirmación, en la sentencia 27/1983, indicando que el Estado podía asumir competencias en el plano de ejecución cuando ello fuese necesario para evitar discriminaciones entre unas Comunidades Autónomas y otras o, en términos más precisos, para

31. Así también lo recuerdan ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en su *Compendio de Seguridad Social*, 4ª Ed., Tecnos, Madrid, 1991, pág. 43 y sig.

asegurar el principio de igualdad, básico en materia de Seguridad Social³². O dicho de otro modo, la reserva estatal se basa en la necesidad de asegurar los principios de unidad del ordenamiento de esta materia y con éste el de igualdad de tratamiento³³. Junto a ello, el régimen económico y financiero de las prestaciones de Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el art. 149.1.17 CE. Se trata de una cuestión en la que el Estado se ha atribuido competencia plena³⁴; el Tribunal Constitucional para mantener el principio de solidaridad económica y asegurar a los beneficiarios prestaciones, en sentencia de 7 de julio de 1989, se pronunció en el sentido de que en materia de régimen económico de la Seguridad Social, el Estado ha de retener no sólo potestades normativas, sino todas aquéllas que traten de garantizar la unidad del sistema de Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, sino también la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social.

Para terminar de complicar la cuestión, de forma adicional ha de decirse que, a pesar de que el art. 148.1.20 de la CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias en materia de asistencia social, el art. 41.1 e) y 2 de la LGSS incluye dentro de la Seguridad Social, como rama de la acción protectora, a los servicios sociales y a la asistencia social. Si ello es así, cualquier medida de asistencia social adoptada por el Gobierno en el marco de la Seguridad Social podría transgredir las competencias de las Comunidades Autónomas que tuvieran competencias en esta materia. Pero es que, tampoco la CE ofrece un concepto de lo que haya de entenderse como asistencia social. Junto a ello se une el hecho de que la asistencia social es una institución más antigua que la Seguridad Social en la que, para atender las situaciones de necesidad más apremiantes, participaban distintas administraciones del Estado³⁵ e incluso con la colaboración de instituciones privadas (beneficencia privada).

Tendremos que acudir a los escasos supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha examinado esta materia, para conocer si una determinada protección cubierta por una

32. Como recuerda PALOMAR OLMEDA, A., en *Derecho Público de la Seguridad Social*, Ariel, Barcelona, 1993, pág. 97.

33. Así lo dice, LÓPEZ LÓPEZ, J., en *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Marcial Pons, Madrid 1993, pág. 186. La cuestión se complica si se estima que dentro del concepto de legislación básica se encuentra la “cuantía de la prestación”, como indicó RODRÍGUEZ-PIÑERO en “Seguridad Social y Autonomías”, Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo, 1984, pág. 21.

34. Como lo indicó en su momento la doctrina, por todos, MUÑOZ MACHADO, S., en su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, 1982, pág. 566.

35. Como indica BORRAJO DACRUZ, E., “Responde a la idea clásica de que la asistencia social en régimen público (pues de esta función se trata), en especial en favor de indigentes, es función típica de las entidades locales (Ayuntamientos, Diputación provincial; y ahora, de la Comunidad).”, en “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, PEE nº 12/13, 1982, pág. 193.

Comunidad Autónoma es o no asistencia social, “criterios por cierto vacilantes e imprecisos, que más parecen estar vinculados a los supuestos de hecho juzgados que a una doctrina general sobre la materia”³⁶. Así, nuestro Tribunal Constitucional señala que la noción de asocial ha de recogerse a conceptos elaborados en el plano de la legislación general y del derecho internacional.

En el estado actual de las cosas pueden entenderse hasta dos concepciones distintas de lo que sea asistencia social. Y es que en nuestro sistema de protección social pueden darse dos tipos de asistencia social: la “interna” al sistema de Seguridad Social y la “externa” al sistema³⁷. Esta complicada distinción entre asistencia social “interna” y “externa” al sistema se utilizó por el Tribunal Constitucional para poder justificar que el Estado pudiera tener competencias en materia de asistencia social, cuando eran exclusivas de las Comunidades Autónomas³⁸.

La llamada “asistencia social interna” viene regulada en los artículos 64 y 65 de la LGSS en la que es la Seguridad Social la que, con cargo a sus fondos -limitados para cada ejercicio económico-, dispensa a las personas incluidas en su campo de aplicación mediante servicios y auxilios económicos precisos en situación de necesidad y previa demostración de carencia de rentas para hacer frente a tales situaciones o estados. Se trata de un concepto está de acuerdo con la regulación internacional³⁹. Es en este concepto “interno” donde debe predicarse la idea de fronteras móviles o elásticas entre la Seguridad Social y la asistencia social⁴⁰. O, dicho de otro modo, la relación de Seguridad Social y asistencia social (interna) es a modo de vasos comunicantes, a medida en que se ensancha la capacidad de cobertura de uno, se disminuye la del otro y, al menos la tendencia de algunos años hacia

36. Como señalan ALONSO SECO, J.M y GONZALO GONZÁLEZ, B., en *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 1997, pág. 84.

37. Sobre el tema véase ALARCÓN CARACUEL, M.R., en “La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social”, en *Temas Laborales* nº 7, 1986, pág. 20.

38. Como dice el Tribunal Constitucional en la ST 146/86, fj 5º, “en una materia tan compleja, como la acción y la protección social, tan central además en un Estado social [...] las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo social, [...] ni de otros entes públicos, ni por parte de entidades privadas [...]”. Y más adelante, en ese mismo fj, continúa diciendo: “No obstante, el Estado, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, [...] una vez detectado un particular problema social que requiera intervenciones de asistencia social a nivel supra autonómico podría intervenir, pero debería tratar de respetar para ello, en lo posible las competencias de las Comunidades afectadas [...]”.

39. Como la Carta Social Europea o el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica de 1953 (art. 2 a) i).

40. Como dirían RODRÍGUEZ-PIÑERO, en “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, RSS nº 34, 1987, pág. 66 o LÓPEZ LÓPEZ, J., en *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pág. 195.

acá es la de ampliar la cobertura de los sistemas de Seguridad Social, por lo que, consecuentemente, la asistencia social ve disminuido su campo de acción. Decimos que esta teoría es aplicable exclusivamente respecto de las prestaciones de asistencia social “internas” al sistema ya que a través de la misma el Estado (ampliando el campo de aplicación del sistema) podría dejar sin competencias a las Comunidades Autónomas.

Junto a ello, es el momento de recordar que hay una elaboración conceptual propia y muy restrictiva, realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de lo que sea “asistencia social”⁴¹. Como es conocido, las prestaciones de asistencia social se encuentran excluidas de la aplicación de los Reglamentos de derecho coordinador comunitario. La idea presente en todos los pronunciamientos del TJUE ha sido la de procurar la igualdad de trato en materia de protección social de los trabajadores migrantes comunitarios y por ello se ha adoptado una interpretación del concepto de Seguridad Social con una fuerte “vis atractiva” de su campo objetivo⁴².

41. Por todos, véase, PÉREZ DEL RIO, T., en “El concepto de prestaciones de ‘asistencia social’ establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española”, en *Temas Laborales* nº 7, 1986, págs. 77 y sig.

42. Las prestaciones no contributivas, basadas en la solidaridad nacional, tradicionalmente han sido excluidas de los tratados internacionales de derecho coordinador. A medida que se ha ido generalizando la implantación de niveles no contributivos y universales, basados en la residencia y la carencia de recursos, los sistemas de Seguridad Social han tenido que incluirlos en sus acuerdos internacionales para la protección de los migrantes. El problema es que, en un sistema de protección de los trabajadores migrantes tan complejo como el Comunitario, en el que no ha habido una previa armonización de las prestaciones, algunos Estados han pretendido enmascarar prestaciones no contributivas con asistencia social. Por ello, y para procurar la igualdad de trato, la reacción del TJCE ha supuesto hacer una interpretación “*in extenso*” de lo que sean prestaciones de Seguridad Social. Es posible que de conformidad con los criterios comunitarios, el complemento extraordinario para pensionistas pueda ser considerado como Seguridad Social a efectos de que sea abonado a ciudadanos comunitarios afincados en Andalucía; pero también es muy probable que, por esa misma concepción de Seguridad Social, las conocidas como rentas de inserción (que son las prestaciones que abanderan los sistemas de asistencia social de las Comunidades Autónomas), y de conformidad con el diseño actual de las mismas, o las de la Ley de Integración Social del Minusválido (que nadie ha puesto en duda su condición de asistencia social) sean consideradas como prestaciones de Seguridad Social a las que tienen derecho los ciudadanos comunitarios y seguro que ello no sería impedimento para seguir entendiéndolas a nivel interno como prestaciones de asistencia social. Probablemente, para evitar esta colisión con la interpretación del TJUE, LÓPEZ LÓPEZ, J., incluye a las rentas de inserción de las Comunidades Autónomas dentro del sistema de Seguridad Social en base a que se trataría de “una competencia exclusiva del nivel no básico del art. 149.1.17 CE”, op. cit., pág. 202. No compartimos esa tesis ya que para instaurar una prestación económica en el sistema de Seguridad Social hace falta una dotación de fondos y ello es competencia exclusiva del Estado.

De otro lado, la asistencia social “externa” al sistema puede ser de dos tipos: una asistencia social atribuida a las Comunidades Autónomas, de conformidad con las competencias recogidas en su propio Estatuto de Autonomía y en las Leyes de desarrollo de los mismos y dentro de la que se encuentra, al mismo tiempo, la asistencia otorgada por otras entidades como los Ayuntamientos, las Diputaciones o los Cabildos (que se encuentran en su marco geográfico) y otra asistencia social privada⁴³. Centrándonos en la asistencia social atribuida a las Comunidades Autónomas, el concepto de la misma sólo puede venir dado por su propia norma reguladora (respetando claro está, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español).

El Tribunal Constitucional, en el FJ 6º de la sentencia 76/1986, de 9 de junio, hizo una aproximación de lo que se entendía como asistencia social (en un momento en el que aún no se había desarrollado el nivel no contributivo del sistema español de Seguridad Social). Característica de este sistema asistencial, dijo, es “su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (cosa que en la actualidad no sirve para distinguirlas de las prestaciones no contributivas). Lo más importante es que, en aquél momento de conformidad con el sistema de protección social existente, la asistencia social competencia de las Comunidades Autónomas aparecía “como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquél sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social” y añadió que no se trataba “de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificados por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles”.

La verdad es que la doctrina con la que se quiere dejar sentada la cuestión produce en la actualidad importantes dificultades en la delimitación de las fronteras de las instituciones que se analizan. Sobre todo, de un lado, porque posteriormente el sistema español de Seguridad Social ha pretendido universalizarse con las prestaciones no contributivas, con lo que hoy en día muy difícil encontrar “algún grupo de población que no se encuentre protegido por el sistema”, ni siquiera a las llamadas clases marginales ya que las mismas se encuentran protegidas por el sistema, aunque sea exclusivamente a efectos de asistencia sanitaria. Lo doctrina constitucional podría valer para la asistencia social “interna” pero no para la de las Comunidades Autónomas ya que se volvería a dejar en manos del Estado el delimitar las competencias exclusivas por la vía de hecho.

De otro lado, y aunque la STC 76/1986 dijera que no se trataba de “ampliar o completar” el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social, si, según el art. 41 CE, la Seguridad Social establece prestaciones suficientes “ante situaciones de necesidad”, con

43. STC 146/86, de 25-11-86, FJ 2º.

un campo objetivo tan amplio se impediría de nuevo la actuación de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social ya que cualquier medida que se adoptara, sin duda, afectaría de algún modo a ese campo, ampliándolo o completándolo⁴⁴. Además, en el momento presente, en el diseño del “Estado de bienestar” en nuestro país confluyen distintas políticas, y la de la protección social se encuentra formada por el sistema de Seguridad Social y por la asistencia social; son sistemas que forzosamente se complementan ya que la función de la asistencia social es completar los huecos dejados por el sistema de protección de la Seguridad Social (y ello es predicable tanto para la asistencia social “interna” como “externa”), bien por falta de cobertura absoluta o bien por infracobertura⁴⁵. El primero de los casos, esto es, el de falta de cobertura absoluta, es cada vez más difícil de producirse ya que los sistemas de protección de Seguridad Social se asistencializan pretendiendo cubrir a todas las personas que carezcan de rentas. Por ello, la salida posible que le quedaría a la asistencia social sería la protección de situaciones que el sistema de Seguridad Social cubre de forma deficiente, ya sea en atención del colectivo de sujetos incluidos o ya sea a causa de las prestaciones insuficientes para cubrir las necesidades vitales.

En definitiva, el Tribunal Constitucional no ha entrado de forma clara en la definición de los contenidos, sólo se refiere a algunos de sus caracteres. Por ello, el dejar el contenido de la misma a los criterios materiales que puedan deducirse de la legislación vigente “puede conducir a concepciones dispares”, sobre todo, porque el concepto de asistencia social se amplía sobremanera “no quedando reducido únicamente a la mera cobertura de necesidades básicas de subsistencia, sino además a los conceptos de servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social, términos todos ellos recogidos en los Estatutos de Autonomía”⁴⁶.

Se ha perdido una importante oportunidad de clarificar la cuestión con la STC 239/2002, referida a los complementos autonómicos de prestaciones no contributivas, válida nuevamente para un caso puntual, y que “sus razonamientos pueden contribuir, en vez de aclarar, a hacer aún menos ‘legibles’ los límites constitucionales entre la materia de Seguridad Social y asistencia social”⁴⁷.

44. De hecho, la sentencia que se indica admite como prestaciones de asistencia social a pensiones de “jubilación, invalidez y muerte” concedidas por el Gobierno vasco.

45. Sobre la cuestión, pueden verse las interesantes opiniones de BLASCO LAHOZ, JF, en “La ‘protección asistencial’, un concepto inexistente en el ordenamiento jurídico español”, *Actualidad Laboral* nº 36, 1992, págs. 641 y sig.

46. Como acertadamente señalan ALONSO SECO, J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B., en *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., págs. 85 y 86.

47. Nuevamente, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., en “Seguridad Social y Asistencia social en el Estado de las Autonomías”, op. cit., pág. 108

No obstante, con respecto a la asistencia social, la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ4 con cita de la STC 36/2012, de 15 de marzo, recuerda que “este Tribunal ya teniendo ocasión de definir el alcance de la materia de asistencia social cuando afirmó que atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca una técnica de protección situada extramuros del sistema de seguridad social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de seguridad social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.

B) La protección a través de las rentas mínimas y salarios sociales o de inserción como un parte de los servicios sociales y de la asistencia social.

Utilizando, según la doctrina especializada, un término anacrónico, el art. 148.1.20 de la CE, como se ha dicho, otorga a las Comunidades Autónomas capacidad para asumir competencias en materia de asistencia social.

En el ejercicio de la competencia en esta materia, desde hace mucho tiempo, las Comunidades Autónomas han venido regulando prestaciones económicas de carácter asistencial (y en diversos territorios no configuradas como derechos subjetivos) para la protección social de personas en situación de exclusión social con diferente terminología⁴⁸: salarios sociales, rentas de ciudadanía, rentas básicas, rentas mínimas, rentas de inserción, rentas de inclusión social, prestación de inserción, ayudas de intervención social, subsidios de acción social, rentas activas de inserción, ingresos mínimos de inserción, ayudas de emergencia social, prestaciones públicas del sistema de Servicios Sociales; ayudas económicas, etc. Algunas incluso llamándolas como renta básica universal⁴⁹.

Es cierto que, en el marco de la protección social de carácter estatal, la Seguridad Social se ha encargado de la protección de muchas personas en situación de necesidad

48. Sobre esta cuestión, in extenso, vid. MONEREO PÉREZ, J.L y MOLINA NAVARRETE, C. en *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 1999.

49. Así, la ley 6/2001, de 20 de noviembre, de atención y protección a las personas en situación de renta básica universal en Cantabria.

provocado por la falta de ingresos a causa de la pérdida de sus trabajos o durante la suspensión de sus contratos de trabajo sin derecho a salario, lo que se ha hecho mediante las diversas prestaciones del sistema siendo quizás las más importantes en orden a evitar la exclusión social las referidas a incapacidad, supervivencia, jubilación y desempleo. El hecho de establecerse una cuantía mínima en las prestaciones ha permitido la consecución de unos ingresos que el legislador ha estimado suficientes para la cobertura de las necesidades, aunque ello podría considerarse muy discutible, especialmente respecto de los subsidios por desempleo y las prestaciones no contributivas.

Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico autonómico, en el mandato de los principios rectores de la política social y económica recogidos, en especial, en los artículos 39 a 41 CE y de las competencias propias establecidas en sus propios Estatutos (y de conformidad con el art. 148.1.20 CE) ha permitido una profusa producción normativa ya que depende de cada Comunidad Autónoma la regulación de este tipo de protección social. De un lado, la vinculación y el mandato a los Poderes Públicos, previa atribución competencial en las materias implicadas exigirá el protagonismo de las Administraciones Públicas, de otro, la materialización de estas exigencias tendrá un desarrollo dispar, coincidente con la pluralidad autonómica, y social. Es consecuencia del principio de autogobierno por el que se “legitima a la Comunidad para hacer una planificación propia y diferenciada de las políticas a diseñar y poner en práctica en su territorio”⁵⁰.

La atribución competencial en materia de servicios sociales corresponde de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas. Sin que ello signifique que el Estado no deba o pueda intervenir ya sea mediante la introducción de una regulación a través de las previsiones sobre Seguridad Social o ya sea a través de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, cuestión que más adelante examinaremos. Parece pues, que será en sede de la regulación de los Servicios Sociales en donde habrá que buscar, al menos hasta el momento actual, los elementos precisos para desarrollar una protección adecuada y digna de las personas en situación de exclusión social o en situación de necesidad.

Como se recuerda, la Constitución Española sólo tiene una mención a los “servicios sociales”, en el art. 50, como principio rector de la política social, y relacionándolo con la tercera edad ya que los poderes públicos han de promover el bienestar de los mayores

50. Como indica MOLINA NAVARRETE, C., “Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en “materias” de “empleo”, “trabajo” y “protección social”, RTSS-CEF, octubre-2006, pág 64. Y continúa diciendo: “No es en modo alguno dudoso ya que las comunidades autónomas tienen derecho imprimir, en cada momento, el ritmo que consideren más oportuno en las políticas y organización de servicios públicos orientados a garantizar la efectividad de los derechos sociales reconocidos en la Constitución.”

mediante un sistema de “servicios sociales” que atenderán a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Ello no quiere decir, evidentemente, que la única materia de la que se ocupan los servicios sociales sea la tercera edad, precisamente los servicios sociales se caracterizan por su expansión de contenidos cubriendo las situaciones de necesidad social donde otras ramas como la sanidad, enseñanza o la Seguridad Social, no alcanzan a proteger. Así, por ejemplo, el ámbito de actuación puede suponer desarrollar actividades para promover la autonomía o libertad de las personas y superar las causas de exclusión y marginación; promover la integración social de las personas y grupos; satisfacer las necesidades en materia de asistencia social; prestar apoyo a personas o grupos en situación necesidad a través de rentas de inserción; etc. Por lo que sus objetivos pueden alcanzar a cualquier sector que necesite de una especial atención (familias, menores, discapacitados, pobres, drogodependientes, inmigrantes, mujeres, jóvenes, mayores...) grupos que pueden incardinarse en varios preceptos constitucionales, sobre todo del capítulo III del Título I, pero en especial, con el art. 9.2 CE en la promoción de los poderes públicos de las condiciones para el pleno desarrollo de los individuos y grupos en que se integran y remover los obstáculos que lo impidan. Parece que esta rama de protección social se convierte en un “cajón de sastre” donde van a parar todos los problemas que el resto de ramas del sistema de protección social no tienen prevista su cobertura. Lo que puede colocar a los servicios sociales en una situación compleja porque la amplitud de sus campos y de las políticas a aplicar pueden verse eclipsadas por la falta de medios y por la interacción con otras ramas de protección⁵¹.

Evidentemente, la situación de pobreza no es algo nuevo: lo novedoso es la dimensión del riesgo y el cómo ha sido reinterpretado por las distintas instituciones y organismos internacionales que se magnifica a causa de la importante crisis económica del 2008. Ahora su protección requiere un espacio diferenciado ya que es un riesgo que tradicionalmente ha sido objeto de un tratamiento disperso o inadecuado por la práctica totalidad de los sistemas de Seguridad Social.

Junto a ello, la evolución de la sociedad, y los efectos de la economía de mercado sobre la población, lleva consigo la aparición de nuevas necesidades sociales o incluso la mutación de algunas que ya existían pero que ahora se redimensionan, como es el caso de la protección de las situaciones de necesidad a través de rentas, salarios o ingresos sociales. Situaciones que, en no pocas ocasiones, a falta de una cobertura específica se encomiendan al subsistema de servicios sociales a causa de la indeterminación de su

51. Es lo que GIL CALVO, E., llama “doble vínculo”, esto es, los servicios sociales se colocan en una situación paradójica que puede ser fuente de creatividad, pero también de confusión y esterilidad, en “Doble vínculo”, AAVV, *Diccionario de sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 215.

objeto⁵². Y es que “las insuficiencias de nuestro sistema de protección social son tan evidentes y existen tantas situaciones de necesidad que carecen de cobertura social, que el espacio propio de la asistencia social a cargo de las Comunidades Autónomas no puede considerarse como marginal o residual”⁵³.

3.2 Las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para paliar la pobreza en sus respectivos territorios: la pluralidad de situaciones para evitar la exclusión social.

Lo más que han llegado a hacer las Comunidades Autónomas ha sido la regulación, en el marco de sus competencias en materia de asistencia social, de salarios sociales, garantía de ingresos o rentas básicas o mínimas de inserción (o en cualquiera de las denominaciones que anteriormente se apuntaron)⁵⁴. Lo cierto es que, aunque la Adminis-

52. Una crítica a ello puede verse en FANTOVA, F. “Los sistemas de Servicios Sociales en España: intento de caracterización”, en www.grupcies.com/Html/boletin/docs/articulo_21_1.pdf, págs. 2-3.

53. Como indica RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. en “Seguridad Social y Asistencia Social en el Estado de las Autonomías”, op. cit., pág. 116.

54. Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, LEY 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía Cataluña, Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión, Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada, Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, Ley de Cantabria 2/2007 de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico, Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, País Vasco, Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de Inserción y Normalización Social de la Comunidad Autónoma de Aragón, Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada de Navarra, Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada de Baleares, Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social, aprobado de forma definitiva en Sesión Ordinaria del Pleno de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, celebrada el pasado día 30 de septiembre de 2010 y Resolución nº 696 de fecha 1 de febrero de 2018, relativa a aprobación definitiva del reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla.

tración General del Estado y las Comunidades Autónomas han adoptado una serie de medidas de orden normativo o administrativo en el respectivo ámbito de sus competencias para la eliminación de la pobreza, no existe un marco común lo que da lugar o genera una cierta desigualdad territorial que resta efectividad a las distintas políticas.

Se dijo anteriormente que las competencias que se otorgan a las Comunidades Autónomas las legitiman, en base al elemental principio de autogobierno, para hacer una planificación propia y diferenciada de las políticas a diseñar y poner en práctica en su territorio.

Por ello, ha sido tónica general en la mayoría de las Comunidades Autónomas la regulación inicial de medidas de inserción social para los más desfavorecidos (normalmente a través de salarios sociales u otras prestaciones económicas de carácter asistencial) regulación que ha ido modificándose o actualizándose a lo largo del tiempo en concordancia con el desarrollo internacional de esta rama de la protección social y con los avatares de la economía mundial, en especial, con los terribles efectos de la crisis económica de 2008 donde aumentó el nivel de pobreza en los países desarrollados de una forma exagerada⁵⁵.

Y es que, habiendo ya focos o colectivos en riesgo de exclusión social en épocas de desarrollo económico y con tasas altas de población activa, el aumento del desempleo con la crisis ha llevado consigo nuevos y más importantes problemas de exclusión social que afectan a sectores más amplios de la población. Son cada vez las personas que se ven gravemente obstaculizadas para incorporarse plenamente a la sociedad a causa de problemas de muy diversa índole (falta de adaptación a las nuevas exigencias del mercado de trabajo, problemas familiares y personales de diverso tipo, problemas de salud, persistencia de prejuicios y formas de discriminación de ciertos grupos sociales, incluso deudas hipotecarias contraídas con los bancos).

Ha de evitarse, pues, esta fragmentación social y pérdida de cohesión en una sociedad avanzada.

En aplicación del art. 9.2 CE, son los poderes públicos, a quienes corresponde constitucionalmente promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y faciliten su participación en todos los aspectos de la sociedad. La consecuencia lógica es que ha de evitarse la pobreza que afecta de forma directa a la dignidad de la persona y a libre desarrollo de su personalidad, lo que supone que los poderes públicos están obligados a fomentar medidas de empleo y a establecer prestaciones económicas que aminoren las consecuencias de la exclusión social de los más desfavorecidos.

55. Vid SUÁREZ CORUJO, B. en “Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional”, *Revista de Información Laboral* nº 10, 2014, pp. 49 y ss.

Todas las Comunidades Autónomas con competencias atribuidas de modo exclusivo en materia de promoción y ayuda a los grupos sociales necesitados de especial atención, han puesto en marcha mecanismos de solidaridad hacia los sectores excluidos, de tal forma que se procure su incorporación al proceso de desarrollo económico y social y se eviten, en todo caso, las formas más dramáticas de exclusión (entendiendo tales situaciones, en ocasiones, como de “emergencia social”).

La política social de rentas de inserción ha sido, desde su origen, una iniciativa propia de las Comunidades Autónomas al constituir un último mecanismo de protección social dirigido a las personas que no tenían derecho a ningún otro tipo de prestaciones, en el marco de la asistencia social y de forma subsidiaria al sistema de protección público y universal. Con ello, se trataba de conseguir un sistema en el que todo ciudadano dispusiera de unos recursos mínimos para la subsistencia.

Son normas que normalmente combinan dos derechos: de un lado, el de disponer de medios económicos (rentas o salarios de inserción) para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerlos de empleo del régimen público de Seguridad Social, de otro lado, ofrecer apoyos personalizados para la inserción laboral y social (programas de servicios sociales y de empleo) establecidos por acuerdo entre los servicios sociales y las personas beneficiarias.

Las acciones de incorporación social y laboral que se prevén tiene como fin la motivación a participar para la obtención de un empleo adecuado.

En definitiva, las normas establecidas por las Comunidades Autónomas no tienen como función la sustitución de la competencia del Estado central para garantizar una existencia digna para todos los ciudadanos, sino, más bien, la de complementar su acción hacia determinados sectores en los que el Estado aún no ha cubierto, en especial, la exclusión por causa de la pobreza.

Son rentas, las establecidas por la Comunidad Autónoma, que tienen carácter subsidiario respecto de las prestaciones sociales públicas de carácter general establecidas para todo el territorio nacional (prestaciones del sistema de Seguridad Social o del sistema de dependencia).

En la idea básica de que la lucha contra la exclusión social es una responsabilidad del conjunto de la sociedad, las medidas de solidaridad adoptadas por las Comunidades Autónomas se enfocan en diversos colectivos que tienen un elemento en común: ofrecer un nivel mínimo de derechos sociales, como contenido básico de la ciudadanía, para evitar la exclusión social. El problema es que todas son prestaciones de carácter temporal, sin tener en cuenta que la situación en muchos casos puede perdurar más allá del tiempo previsto para la cobertura que se ofrece. Por lo que, en realidad, son parches de protección. Lo novedoso, quizás, sea la configuración de tales prestaciones como derechos

subjetivos, derechos prestacionales públicos, caracterizados por una mayor concreción normativa que confiere mayores garantías jurídicas a los ciudadanos.

Así pues, los principios en los que se basan estas prestaciones suelen ser:

- Equidad, puesto que su concesión responde a la cobertura de una situación de necesidad a causa de carencia de rentas y medios de subsistencia de los beneficiarios que los coloca en situación de exclusión, vulnerabilidad o desventaja social
- Universalidad, ya que se dirige a todas aquellas personas que reúnan los requisitos exigidos y en quienes concurren las condiciones que las normas establecen para su obtención.
- Solidaridad, como manifestación de la solidaridad de todos los ciudadanos que, con su esfuerzo económico, a través de los impuestos, permiten redistribuir la riqueza con aquellos que resultan más desfavorecidos, en la persecución de la justicia y cohesión social.
- Complementariedad, ya que el objetivo es, con la atribución de la prestación, completar los ingresos que tuvieran los destinatarios cuando exista una situación de carencia de medios.
- Subsidiariedad, en la medida en que se establece como una prestación que se reconoce únicamente cuando no resulta posible el acceso a las acciones protectoras de otros regímenes o sistemas (o el acceso lo haya sido en cuantía insuficiente para la cobertura de las necesidades sociales básicas), sea por finalización de su cobertura o por su no concesión.

En cualquier caso, todas estas normas, de un modo u otro, vienen a reconocer el principio de responsabilidad pública en la atención al ciudadano, incardinando las prestaciones otorgadas entre el sistema de servicios sociales y el servicio público de empleo autonómico, donde son competentes las administraciones autonómicas.

De otro lado, es cierto, que la gran mayoría de este tipo de prestaciones que conceden las Comunidades Autónomas lo son de carácter temporal pues solo se mantienen en el caso en que exista o persista una situación de exclusión social (y, por supuesto, se cumplan los requisitos, condiciones y obligaciones establecidas). Además, y en relación con ello, se diseñan de tal modo que sea inexcusable la participación de los beneficiarios de tales prestaciones ya que han de contribuir de forma activa, comprometida y responsable en la superación de la situación de necesidad, interviniendo en la programación y desarrollo de los itinerarios que se establezcan para su integración social.

Aunque son el resultado de una atención individualizada, según las condiciones y necesidades particulares de sus destinatarios, en la mayoría de ocasiones las prestaciones responden también a las peculiaridades de los grupos o colectivos (especialmente, fami-

liar) a los que pertenecen. En el caso de las familias, el carácter integral de estas prestaciones pretende evitar el incremento de la pobreza infantil.

Siendo cierto, como se ha dicho, que una de las consecuencias más graves que ha dejado la crisis económica mundial ha sido el aumento de la pobreza y del número de personas en riesgo de pobreza, lo más complejo para estas normas es determinar “quiénes son los beneficiarios”. Esto es, a quién ha de considerarse en riesgo de pobreza o exclusión social. Es común hacer coincidir el umbral de la pobreza con la cuantía de la renta mínima de inserción (con diversas variaciones).

La idea es que debe garantizarse la cobertura de las necesidades básicas de las personas pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población, por lo que ha de crearse un sistema de renta garantizada que tenga como fin asegurar unos mínimos vitales y desarrollar la promoción de la persona tanto en la sociedad como en el mercado de trabajo, con el fin de superar las condiciones que las hayan llevado a solicitar y obtener estas prestaciones. En definitiva, lo que pretenden son la eliminación de las situaciones de necesidad, esto es, cualquier contingencia, que tiene lugar o aparece en el transcurso de la vida de una persona y que le impide hacer frente a los gastos esenciales para el mantenimiento propio o para el mantenimiento de las personas que integran la unidad familiar o la unidad de convivencia a la que pertenece. Por ello, en muchos casos, podría decirse, que se configuran como rentas de carácter familiar, pues tanto su titular como los restantes miembros de la unidad familiar o de convivencia en la que se integran se convierten en destinatarios de la prestación, resultando ésta acomodada a las necesidades de cada uno de ellos.

El acceso a la renta garantizada suele hacerse depender con la acreditación de la concurrencia de circunstancias objetivas, fundamentalmente de naturaleza económica que puedan dar lugar a situaciones de riesgo o exclusión social y se combina con otra serie de medidas para la inclusión. Aunque no todas las personas con ingresos insuficientes necesitan el mismo tipo o intensidad de acompañamiento de inclusión, pero en la mayoría de las regulaciones de las Comunidades Autónomas las prestaciones de este tipo suelen combinarse con incentivos a la reintegración en el mercado laboral en aquellos casos de personas o familias (siempre que no tuvieran impedimentos para desempeñar una actividad laboral).

El inicio de la recuperación económica ha sido visto por muchas Comunidades Autónomas como un momento propicio o favorable para adoptar distintas normas y medidas para proteger a los colectivos más vulnerables, garantizando la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la ciudadanía. Por ello, lo que se ha realizado es, de forma distinta según la Comunidad en la que nos encontremos, la implantación de un sistema de garantía de rentas para que los colectivos más cercanos a la exclusión social por carencia de rentas puedan obtener prestaciones que cubran sus mínimos vitales básicos que les

permitan desarrollar una vida digna. Lo han hecho a través de un sistema inconexo de rentas mínimas, pero en cualquier caso como derechos básicos y subjetivos de ciudadanía para paliar situaciones coyunturales de exclusión y pobreza. Aunque hubiera sido oportuno, y necesario, el establecer este tipo de rentas no exclusivamente como medidas de emergencia para la atención de situaciones concretas de marginalidad y pobreza, sino más bien como medidas estables y duraderas para, a través de la complementación de las rentas escasas o de la cobertura de la ausencia total de rentas, la redistribución de la riqueza.

4. De las rentas mínimas de inserción a la renta básica universal.

4.1 Diferencia entre rentas mínimas de inserción y renta básica universal.

Desde luego, puede decirse que hay una confusión importante entre las rentas mínimas de inserción y la renta básica universal y ello porque, como anteriormente se ha visto, se utilizan por las Comunidades Autónomas una pluralidad de términos para hablar de sistemas de garantías de rentas mínimas (además de que en alguna norma autonómica se han denominado como rentas básicas)⁵⁶.

Los programas de rentas mínimas (o como específicamente se hayan denominado por la correspondiente Comunidad Autónoma) suponen, en esencia, prestaciones económicas de carácter asistencial condicionadas a la demostración de una situación de necesidad y que funcionan de forma subsidiaria o “como última red del Estado de Bienestar”⁵⁷ para asegurar la subsistencia de las personas. Además, del “means test” o prueba de la situación de necesidad, suelen exigirse otra serie de requisitos adicionales que condicionan el acceso (edad, residencia, nacionalidad, participación en programas de inserción, etc)⁵⁸. De forma general, podría decirse, que, salvo excepciones en la normativa de las Comunidades Autónomas, la finalidad de los programas de rentas mínimas es la proporción de unas prestaciones económicas de carácter temporal o transitorio para cubrir una situación durante un período de intervención social que evite la exclusión social. Pero, desgraciadamente, son diversos factores los que impiden o limitan la eficacia de esta

56. Sobre esta cuestión, véase, MONEREO PÉREZ, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, pp. 33 y ss.

57. BOLLAIN URBIETA, J. y RAVENTÓS PAÑELLA, D. en “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, *Lan Harremanak*, nº 40, 2018, p. 91.

58. Vid, in extenso, EUZEBY, C., *La revenu minimum garanti*, La Découverte, París, 1991.

medida en la erradicación de la pobreza: las restricciones presupuestarias, la cobertura insuficiente, la estigmatización de las personas beneficiarias, los costes de administración y la llamada trampa de la pobreza⁵⁹.

Por su parte, la renta básica universal incondicional supone una asignación monetaria pública y regular que se concede de forma incondicional a toda la población, con el fin de garantizar la existencia material de toda la ciudadanía por el mero hecho de integrarse en la sociedad. Es un ingreso abonado por el Estado como derecho de la ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada y sin tomas en consideración su situación económica personal⁶⁰. Evidentemente, la renta básica universal mejoraría la situación protectora que actualmente ofrecen las rentas mínimas⁶¹. En primer lugar, porque la renta básica universal abarca al conjunto de la ciudadanía, por lo que no quedaría resquicio alguno de descobertura como puede ocurrir con las rentas mínimas. De otro lado, se evitaría cualquier estigma social ya que, al ser recibidas por todos los ciudadanos, nadie podría ser señalado como alguien que recibe “sin aportar” a la sociedad, no sería necesaria una prueba de necesidad para determinar si puede o no accederse a estas prestaciones. Un elemento importante a tener en cuenta es que las rentas básicas universales permiten que las personas puedan escapar de la “trampa de la pobreza” y es que esta prestación, a diferencia de las rentas mínimas, al ser una prestación básica permite su compatibilidad con otras rentas por lo que evitaría o reduciría el fraude en la protección por desempleo o la aceptación de trabajos precarios que incumplieran las condiciones establecidas por la legislación laboral en materia salarial, de jornada u otro tipo de derechos. Pero quizás, lo más importante y complicado para su adopción, sería que la renta básica universal va a consumir una cantidad importante de recursos en el marco de los presupuestos estatales, por lo que necesitaría de una importante reforma fiscal que permita una mejor redistribución de la riqueza desde los que tienen mayor fortuna hacia los que menos tienen. Además, se podría producir un importante ahorro de gastos de gestión y administrativos que son, en la actualidad, significativamente altos en la administración de los programas de rentas mínimas.

Podría decirse que el objetivo principal de las rentas mínimas es la lucha contra la pobreza severa, por lo que, además de demostrar que se es pobre para recibirlas, ha

59. Sobre esta cuestión, in extenso, BOLLAIN URBIETA, J. y RAVENTÓS PAÑELLA, D. en “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, op. cit. pp. 96 y ss.

60. En el sentido que la define la Red de Renta Básica Universal, vid. <http://www.redrentabasi-ca.org/rb/que-es-la-rb/>

61. Una comparativa entre estas prestaciones, puede verse nuevamente, en BOLLAIN URBIETA, J. y RAVENTÓS PAÑELLA, D. en “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, op. cit. pp. 108 y ss.

de demostrarse en la mayoría de las regulaciones una actitud “favorable” al trabajo; son, pues, prestaciones condicionadas. Por su parte, la renta básica universal se caracteriza por la incondicionalidad, es claro que tendría un efecto sobre la pobreza, pero lo que se trata con las mismas es garantizar la dignidad de las personas para poder ser libres en la sociedad en igualdad con todos los ciudadanos, la universalidad es necesaria ya que se pretende que todos los ciudadanos puedan recibirlas independientemente de su condición económica.

Las propuestas para la adopción normativa de una renta básica universal suelen fundarse en criterios procedentes de la filosofía moral, la teoría política y la economía⁶². La Constitución Española nos configura como un Estado Social lo que obliga a los poderes públicos a prestar servicios y adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social como consecuencia del claro mandato de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo... sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”, ex art. 9.2 CE. Evidentemente, la implantación de una garantía de renta básica universal podría configurarse como una medida importante para garantizar la libertad y autonomía en los planes de vida de las personas, por lo que la implantación de unas garantías de este tipo tendría un perfecto encaje constitucional. Y es que, con diversas propuestas no conclusas a nivel internacional, en los últimos años ha ido ganando terreno la propuesta de una asignación económica básica, incondicional y universal, esto es, para todos e independientemente de cuáles fueran sus necesidades materiales con la idea de que pudieran ejercer plenamente sus derechos a la ciudadanía, desvinculando todo ello de la relación con el mundo laboral, un “derecho a la existencia”, configurándose como un Derecho Humano emergente⁶³.

Evidentemente, la implantación de esta renta básica, por ser universal, lo sería para todas las personas y en todo el territorio nacional. Y ello es algo que puede afectar, según el modo en que se haga, al proceso de distribución territorial del ejercicio del poder político a través del marco de competencias que la propia Constitución establece. Como acaba de verse, las Comunidades Autónomas han adoptado medidas de garantía, las rentas mínimas de inserción, materias en las que tienen competencias atribuidas, por la Constitución y por sus propios Estatutos de Autonomía, en materia de asistencia social. En cambio, en materia de renta básica universal al no tratarse de una protección necesaria y exclusiva

62. Vid VAN PARIJS, PH. y VANDERBORGHT, Y., en *Ingreso Básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, Ed. Grano de Sal, México, 2017.

63. Sobre el tema vid, RAVENTÓS PAÑELLA, D. “La renta básica como Derecho Humano emergente y ante la crisis económica mundial”, en AAVV, *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson Madrid, 2012, pp. 95 y ss.

para pobres o personas en situación de exclusión social, se acerca más a las competencias del Estado, ya que ex art. 149.1.1 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Si la renta básica se diseñara de forma defectuosa, esto es, pensando de forma exclusiva en los pobres o personas en exclusión social no protegidos por el sistema de Seguridad Social, debería de considerarse como una prestación de asistencia social o servicios sociales por lo que invadiría las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. No obstante ello, ha de recordarse que el TC en STC 18/2016 ha venido, respecto de las prestaciones del sistema de dependencia a “bendecir” la intrusión del Estado en tales competencias de servicios sociales en virtud de su competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Evidentemente, la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en España hace muy difícil que una Comunidad Autónoma pueda hacer frente al compromiso de gasto de una política de garantía de rentas de carácter universal en el territorio si la ayuda del Gobierno central.

Lo cierto es que, a primera vista, parece una cuestión que excede de las competencias de las Comunidades Autónomas ya que tendría que ser el Gobierno del Nación el que configurara un sistema estatal de garantía de rentas que permitiera asegurar la protección social y económica de la familia, tal y como recoge el art. 39.1 CE, pero haciéndolo de forma que sea un derecho ejercido en igualdad de condiciones por todos los españoles, independientemente del lugar del territorio nacional donde residan, pues ex art. 149.1.1 CE es competencia exclusiva del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. En la medida en que el Gobierno de la Nación no ha asumido tales responsabilidades, son muchas las Comunidades Autónomas, que, en el marco de sus competencias en materia de asistencia social y servicios sociales, ex art. 148.1 20 y 21 CE, han venido a poner en marcha las llamadas rentas de inserción para atender las situaciones de las familias más perjudicadas y vulnerables por la carencia de recursos.

Pues bien, en el ámbito de la “protección social”, lugar común donde se encuentran varios mecanismos de cobertura de los riesgos sociales viene a incluirse la protección a las personas sin recursos o en situación de exclusión social. En este ámbito se produce en nuestro ordenamiento algo singular como hemos visto: las Comunidades Autónomas actúan en los ámbitos en los que no llega el sistema de Seguridad Social de forma subsidiaria a éste. Débil protección, por cierto, ya que la parte más importante ha recaído en los servicios sociales a los que, por su carácter asistencial, se accede en función del nivel económico y situación familiar del solicitante, pero sin que en muchos casos se concedan prestaciones a modo de derecho subjetivo a los solicitantes ya que los servicios estaban

enmarcados en las limitaciones establecidas por las disponibilidades presupuestarias. No obstante, para determinadas prestaciones, como las establecidas para la atención a las personas dependientes y las establecidas como rentas mínimas de inserción si vienen a configurarse como derechos subjetivos⁶⁴.

4.2 Propuestas para la regulación de la renta básica universal.

En el momento actual podemos ver como se han presentado 4 proposiciones de ley para la regulación de la renta básica. En el año 2005, se presentaron dos proposiciones de Ley sobre renta básica, una por Esquerra Republicana de Cataluña y otra por Izquierda Unida Los Verdes. Esas dos propuestas, muy similares, a decir verdad, venían a recoger el establecimiento de una renta básica universal con las características que anteriormente se apuntaron (para todos e independientemente de la situación económica de los mismos). Las diferencias se encontraban, especialmente por lo que nos interesa, en la forma de gestión de las prestaciones y en el papel de las Comunidades Autónomas al respecto (más protagonismo en el Proyecto de Esquerra Republicana, evidentemente). Estos dos grupos, en 2008, volvieron a presentar, ahora de forma conjunta, una proposición de Ley de creación de la Renta Básica de Ciudadanía⁶⁵, sigue las mismas pautas que las anteriores, pero algo más perfeccionada, con preminencia de la organización y desarrollo por parte del Estado central ya que han de financiarse a través de los Presupuestos Generales del Estado, pero con la colaboración de las Comunidades Autónomas podrían hacer aportaciones con sus propios presupuestos. Siendo el Estado el que determine la entidad gestora, pero “teniendo en cuenta las competencias que podrían corresponder a las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, CCOO y UGT en 2015⁶⁶ presentaron una proposición de Ley para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la protección de la Seguridad Social. Una propuesta para la mejora del sistema de protección social y la lucha contra la exclusión social, entiende necesaria, como red subsidiaria de protección para todas las

64. No obstante, con la Ley 36/2009 “El hecho de que no se reconozca como un derecho subjetivo, universal y garantizado la protección social de la renta básica universal está en la base del déficit de recursos y de la diversidad normativa (entre comunidades autónomas y administraciones locales) y es causa de desprotección, discrecionalidad en el acceso y desigualdad”, como indica ANDRÉS-PIZARRO, J. de, en “Desigualdades en los servicios de protección de la renta básica universal para personas mayores”. Gaceta Sanitaria, mayo 2004, vol.18 supl.1, p.126-131. ISSN 0213-9111. Respecto de las rentas mínimas de inserción véase el Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción 2018, <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>

65. Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de abril de 2008, Serie B nº 68 -1.

66. <https://www.ccoo.es/b878b78da8a9fb2d586f18548b5395f2000001.pdf>

personas que lo necesiten una prestación de renta mínima garantizada que complete el actual sistema de protección social y cubra las lagunas de protección que el mismo tiene en la actualidad. Aunque está enfocada para los desempleados “que estén en disposición de trabajar” y carezcan de recursos suficientes.

Finalmente, el Partido Socialista presentó la proposición de Ley sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la protección de la Seguridad Social⁶⁷. En cierto modo, sigue la idea de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas (y también la propuesta por la iniciativa legislativa popular promovida por CCOO y UGT), lo que propone es incluir una nueva prestación en el ámbito de la Seguridad Social, va dirigida a demandantes de empleo que carezcan de rentas suficientes.

Evidentemente, las posturas son claras, mientras que Izquierda Unida y Esquerra Republicana apuestan por una verdadera renta básica universal, el Partido Socialista (y los sindicatos) apuestan por una generalización de las rentas mínimas condicionadas (búsqueda de empleo y carencia de recursos) en la línea de uniformar lo que en la actualidad ya vienen haciendo las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias en materia de asistencia social.

Me parece inteligente la propuesta de MONEREO PÉREZ, que propone la implantación de una renta mínima de inserción (en el modo que hacen los sindicatos) y “a tiempo, tras un período de experimentación del modelo de solidaridad social condicionada y selectiva... habría que avanzar hacia la implantación de una renta básica universal e incondicional (sin prueba de recursos ni contrapartidas, que completase el Sistema de Protección Social del Estado Social de Derecho...”⁶⁸.

5. Los títulos competenciales para la regulación por parte del Estado de una renta básica universal según el régimen jurídico adoptado.

La falta de definición o de delimitación de las fronteras puede suponer una importante litigiosidad ante el Tribunal Constitucional que ha tendrá que analizar la acción protectora diseñada que haya podido provocar dudas en la delimitación competencial y organizativa de las Administraciones Públicas.

Por ello, podrían darse varias opciones (aunque alguna más fuera del ámbito de derecho social y más cercana al derecho fiscal).

67. Boletín Oficial de las Cortes Generales de 30 de octubre de 2017, Serie B nº 3-4.

68. Nuevamente, en *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, op. cit, p. 116..

5.1 La creación de una renta básica como prestación no contributiva dentro del sistema de Seguridad Social.

El Tribunal Constitucional ha indicado en la STC 206/1997 que el artículo 41 de la CE no cierra posibilidades “para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar”. La protección para la autonomía y atención de las personas dependientes podrían, perfectamente, haberse incardinado como una rama más en el sistema de Seguridad Social (como ha ocurrido en Alemania, Austria y Luxemburgo) y haberse asegurado el Estado sus competencias sobre las mismas de forma casi excluyente, ex art. 149.1.17 de la CE. Aunque también es cierto que en materia de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas la legislación estatal debe moverse dentro de las coordenadas que en su momento fijara el TC de modo que, por ejemplo, el legislador estatal “no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria”, como tampoco se encuentra facultado para “incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma” (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Evidentemente, el dictado del art. 41 CE es claro el sistema de Seguridad Social puede y ha de otorgar prestaciones suficientes en caso de “necesidad”, por lo que incluir una nueva rama de protección social para todos los ciudadanos no tendría por qué afectar a la delimitación de competencias. De hecho, aunque no puede calificarse como una renta básica universal, el ingreso mínimo vital adoptado durante la situación de crisis sanitaria por el COVID19, a través del Real Decreto-Ley 20/2020, de 20 de mayo, lo ha sido a modo de prestación no contributiva de la Seguridad Social⁶⁹.

5.2 La creación de una renta básica como prestación de asistencia social y servicios sociales.

Para terminar de complicar la cuestión, si la materia se entiende como servicios sociales, y los mismos son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la norma estatal tendría más complicada su existencia a no ser que se articule en un sistema,

69. Vid, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 20 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social* nº 56, 2020.

como el de dependencia, en el que colaboren las Comunidades Autónomas con el Estado central.

Y es que el sistema de rentas mínimas diseñado en la actualidad por las Comunidades, además de disperso y dispar, es insuficiente y supone una carga financiera importante para las mismas.

Las múltiples Leyes reguladoras de la asistencia social y los servicios sociales en las diferentes Comunidades Autónomas dan lugar a un panorama de aparente homogeneidad, pero la realidad nos muestra una puesta en práctica desigual y un insuficiente desarrollo normativo, que impiden lograr los objetivos en las mismas enunciados o cuyo logro dependerá del interés puesto en un específico programa por parte de una Comunidad Autónoma⁷⁰.

Esa diversidad protectora es algo que interesó a los especialistas en servicios sociales desde el principio. De un lado, se observaba la preocupación acerca de la desigualdad que podría llegar a generar una diversidad normativa como la que empezaba a apuntarse desde las distintas Comunidades Autónomas; por ello, una parte de la doctrina abogaban por “establecer una concepción unitaria de la política de bienestar social, que financiada con cargo a los presupuestos generales del Estado, englobase asistencia social y servicios sociales, bien articulándola dentro de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, bien dentro de un Sistema público de Servicios Sociales⁷¹. De otro lado, otros muchos opinaban, por el contrario, que la descentralización era esencial para la funcionalidad del sistema; ya que la descentralización conllevaba una mayor cercanía, más eficacia y mejor servicio⁷². Esta última tesis fue la que, por mención expresa del artículo 148 de la CE, y por efecto de la legislación autonómica, se impuso, decantándose definitivamente el modelo de un sistema público, cuya responsabilidad recaía principalmente en los entes autonómicos y locales.

Pero en realidad, como indica GAITÁN MUÑOZ, el panorama de diversidad no ha llegado a ser de disparidad absoluta, como podrían prever los más pesimistas; “los análisis de que disponemos ponen claramente de manifiesto que hay un importante sustrato

70. Sobre el tema, por su claridad, puede verse GAITÁN MUÑOZ, L., en “Servicios Sociales: Reflexiones para después de una década”, Cuadernos de Trabajo Social nº 4-5 (1991-1992), Ed Universidad Complutense. Madrid.

71. Así, CASADO. L. y ZABARTE. M.E, en “Reflexiones en torno al diseño de una política de Bienestar Social”, op. cit., pág. 70.

72. “Descentralizar supone traspasar la decisión y gestión a organismos territoriales que se hallan en contacto directo con la realidad a la que se sirve. En suma, supone renunciar a cierta autoridad del poder central para que las decisiones se tomen localmente”, como indican MORAGAS et altri en *Descentralización de los Servicios Sociales*. Masierra Madrid, 1988, pág. 93.

común en todas las leyes autonómicas de servicios sociales, y aunque formalmente se observe distinto nivel de detalle y matices que reflejan la idiosincrasia peculiar de cada contexto, hay una coincidencia en la definición de tipos de servicios, sectores de población de atención preferente, tipo de competencias asumidas y distribución de las mismas⁷³.

Pero, aun sin tener las competencias oportunas en la materia, la Administración General del Estado ha procurado asegurar unos niveles básicos de servicios en todo el Estado y a facilitar servicios que quedaran fuera del alcance de las Comunidades Autónomas y ha realizado considerables esfuerzos de coordinación “para realzar y reforzar todos aquellos puntos comunes que ayudaran a visualizar algo que se iba pareciendo a un sistema esto es, a un conjunto estructurado de organizaciones formales⁷⁴.”

La renta básica universal vendría a crear un sistema mínimo o básico de protección que se financiaría íntegramente por el Estado, se convertirá en un compromiso para que, a través de los correspondientes convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, éstas se impliquen, estableciendo las correspondientes partidas presupuestarias, en la cobertura de estas situaciones de necesidad.

Esta situación especial es lo que hará, pensamos, que legislador tenga que elegir como título competencial el art. 149.1.1 de la CE. Ya que en general, los derechos sociales están orientados a asegurar un nivel básico de servicios en todo el territorio estatal que garanticen el desarrollo del individuo y de las colectividades, mediante la intervención estatal en la prestación de servicios y en la distribución de bienes, que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Aunque se trate de un precepto demasiado “abstracto” y hubiese sido necesario acogerse a un título competencia claro y sólido para evitar en el futuro posibles conflictos de competencia que pudieran derivarse de la ambigüedad de este título. Es extraño utilizar este título competencia en una materia si la misma se configura como asistencia social o servicios sociales.

Y habrá de usarse con mucho cuidado este título competencial ya que, en numerosas sentencias el Tribunal Constitucional ha indicado que el art. 149.1.1 CE no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento⁷⁵, por lo que le ha llevado a rechazar que fuese “un título competencial

73. Op. cit., pág. 17.

74. Nuevamente, GAITÁN MUÑOZ, *ibid*.

75. Entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10 y STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4 o STC 70/2013 de 14 de marzo, FJ 4).

suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social”⁷⁶. Y es que, con base a ello, determinadas normas estatales, si no muestran en su objeto o contenido una conexión directa con la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, tendrían que ser declaradas inconstitucionales por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas.

Por supuesto, tampoco cabe argumentar de forma “abstracta” que el Estado fundamente su competencia en el artículo 149.1.13 CE⁷⁷, como “facultades de dirección general de la economía” porque para ello habrá de demostrarse que las normas estatales que adoptadas se hacen para fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector⁷⁸. Indicando además el Tribunal Constitucional que el art. 149.1.13 CE ha de ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico⁷⁹ y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general⁸⁰, pues, en otro caso, como indica el Tribunal Constitucional, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos⁸¹, “sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas”⁸². Y es que, de ser así, atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre la base de la ordenación general de la economía⁸³.

Por ello, para que el Estado central pueda “invadir” competencias ajenas, si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad respetando en todo caso las competencias que la Constitución ha reservado a las Comunidades Autónomas.

76. Vid. SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a); 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), 21/2013, de 31 de enero, FJ 5, o 40/2013, de 14 de febrero, FJ 5

77. STC 70/2013, de 14 de marzo FJ 4

78. STC 243/2012, de 18 de diciembre.

79. STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9.

80. SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3, y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3.

81. SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4

82. STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6)» [STC 243/2012, de 17 de diciembre, FJ 2

83. STC 243/2012, de 17 de diciembre, FJ 2

No obstante ello, en materia de asistencia social, en concreto de protección a las personas dependientes, el Tribunal Constitucional ha abierto un hueco para la aplicación del art. 149.1.1 CE como criterio competencial del Estado. En la STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7º viene a analizarse tal situación con respecto a la reducción de la protección del sistema por causas económicas del sistema para la atención a la dependencia. Ha de recordarse que esta “especial” norma que por su objeto o finalidad encaja materialmente en el ámbito de la “asistencia social” externa o extramuros al sistema de Seguridad Social y que en la Exposición de Motivos se configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social. Por dicho motivo, su DF 8º venía a reconocer que la norma se dictaba al amparo de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.1 CE creándose con la misma, y como respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, un nuevo derecho subjetivo que universaliza el acceso a una red pública de servicios descentralizada pero que responde a una acción coordinada y cooperativa de la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas (a través de convenios específicos)⁸⁴.

Pues bien, el modo en que se regula esta prestación podría servir como ejemplo para el futuro desarrollo normativo de la renta básica universal, ya que habría un nivel básico o común de protección para todos los españoles independientemente de donde residieran y un segundo nivel de cooperación y financiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Ley 39/2006 el establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de ciertas prestaciones y servicios. Y un tercer nivel adicional que depende exclusivamente de la voluntad de cada Comunidad Autónoma.

Por ello, el Tribunal Constitucional, en la forma en que se ha desarrollado la regulación de esta protección ha entendido que el art. 149.1.1 proporciona un título competencial suficiente para la uniformación de tales derechos subjetivos de contenido prestacional.

84. La STC 33/2014, FJ 4, indicaba que es posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos tanto genéricos como específicos recogidos en la Constitución “como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE”.

De hecho, aunque pueda entenderse que la asistencia social y los servicios sociales, ex art. 148.1.20 y 21, son de competencia exclusiva cuando así se hayan recogido su asunción en los correspondientes Estatutos de Autonomía, ello no impediría el ejercicio de las competencias del Estado, ex art. 149.1, cuando estas concurren con las autonómicas “sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico”⁸⁵. Dicho de otro modo, aunque se entiendan como “competencias exclusivas”, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en el artículo 149.1 CE⁸⁶.

Para rematar esta justificación se recuerda que el art. 149.1.1CE es un “título competencial autónomo”⁸⁷ que se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales⁸⁸ para garantizar su contenido esencial o primario⁸⁹, siempre que la regulación estatal no suponga una “normación completa y acabada” del derecho de que se trate, pues habría de dejar espacio al poder normativo de las Comunidades Autónomas que tuvieran competencias en la materia para el desarrollo de su régimen jurídico⁹⁰.

Aún así, el Tribunal Constitucional en la STC 18/2016 sigue abriendo las posibilidades del Estado para regular en materias que son competencias de las Comunidades Autónomas a través del título conferido en el art. 149.1.1 CE, indicando que este título competencial ha de proyectarse no solo sobre las condiciones básicas, primarias o fundamentales, sino también a los criterios que guardan relación necesaria e inmediata con aquéllas o que sean absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho⁹¹ o la regulación del marco organizativo para su ejercicio⁹² e incluso para ello el legislador estatal tiene un cierto margen de apreciación en cuanto la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de la nación uniforme en todo el territorio nacional⁹³.

Como puede verse, según esta doctrina del Tribunal Constitucional, no habría proble-

85. STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104.

86. Como indica la STC 31/2010, de 28 de junio, “el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del estado que puedan estar implicadas... debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguardar las competencias constitucionalmente reservadas al estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios”.

87. STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5.

88. STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6 y STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5.

89. SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 y STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17

90. STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4 y STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8.

91. Nuevamente en STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4 y STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8.

92. STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8.

93. STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3.

mas para una regulación estatal de la renta básica universal como asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, a través del título competencial del art. 149.1.1 CE⁹⁴.

94. A modo de resumen, podría usarse la misma doctrina que fija en la Memoria Justificativa de la Ley de Dependencia. El Tribunal Constitucional en una consolidada doctrina jurisprudencial que ha sido expuesta más arriba, ha delimitado el objeto y contenido de este título competencial en los siguientes términos:

a) El artículo 149.1.1.ª CE ha atribuido al Estado el establecimiento de las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad. De este modo, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

b) La “materia” sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos.

c) La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la “igualdad de todos los españoles” representa el elemento teleológico o finalista del título competencial” (STC 61/1997, de 20 de marzo).

d) Las “condiciones básicas” hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.

e) Dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho; etcétera (STC 227/1988, o STC 173/1998, de 23 de julio). En estos términos, el art. 149.1.1ª CE no actúa como un simple límite al ejercicio de competencias autonómicas o un mero título residual sin objeto definido. El Tribunal Constitucional ha sostenido que se trata de un título competencial con contenido propio, que habilita al Estado para regular el “contenido primario” de cada derecho o deber. Lo que comprende, como hemos visto, el establecimiento de las facultades elementales y los límites esenciales de los derechos, así como la fijación de las prestaciones básicas de los deberes. En ambos casos, la competencia estatal también alcanza para regular ciertos presupuestos del ejercicio de cada derecho o deber, aunque no la totalidad de su régimen jurídico (STC 61/1997, de 20 de marzo).

Por otro lado, la regulación de esas “condiciones básicas” igualitarias no sólo faculta al Estado para establecer la “garantía normativa nuclear” de los derechos y deberes (STC 208/1999, de 15 de noviembre) sino que comprende una “dimensión institucional”, distinta de la puramente normativa, que puede resultar imprescindible para asegurar la eficacia del derecho o deber, y que es la que ha permitido al Tribunal Constitucional amparar la competencia del Estado para incluir determinados aspectos puramente organizativos o instrumentales dentro de las “condiciones básicas” STC 154/1988, de 21 de julio o de la STC 290/2000, de 30 de noviembre, a las que puede añadirse, por reciente, STC 107/2014, de 26 de junio, FJ 7.

En cualquier caso, en el trasfondo, lo que se trata es de superar la “parcelación o visión estanca de la problemática social” y de las actuaciones a desarrollar por los programas, por lo que es necesario desarrollar un Sistema público de Servicios Sociales apoyado en una Ley Básica, acordada previamente con las Comunidades Autónomas⁹⁵. Y es que, hay ámbitos de protección, como ocurre con el tratamiento de las situaciones de renta básica universal, que son concurrentes entre Asistencia Social y Seguridad Social y sobre los que “no hay ni puede haber, una competencia exclusiva sino compartida y complementaria, de modo que a los niveles básicos reconocidos en todo el territorio se añada el nivel autonómico complementario”⁹⁶.

Como se ha dicho con razón, las Comunidades Autónomas y el Estado deberían coordinarse y complementarse para el diseño legal de un sistema viable, equilibrado y global de cobertura de las necesidades sociales y para un reparto adecuado de tareas entre la Seguridad Social y la Asistencia Social al servicio de la ciudadanía, labor que no puede suplir la jurisprudencia constitucional⁹⁷. Es este el camino que siguió la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y que habría de seguir una futura ley sobre renta básica universal. Un gran pacto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección de las situaciones de renta básica universal que pretenda, en el fondo articular una norma de cohesión de un sistema de protección con el objeto de conseguir la igualdad de las condiciones básicas en todo el territorio nacional⁹⁸. Y es que una norma de esta naturaleza y envergadura, como sería la adopción de una renta básica universal, requeriría de un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental y evidentemente, donde se permita que en cierto modo sea

la Administración General del Estado la que juegue el papel, en cierto modo, de “director de orquesta”. La Ley que se adoptase en ningún caso debería de excluir o desplazar a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de asistencia y servicios sociales, en todo caso, las integraría y coordinaría ya que “no hay lugar para los monopolios y exclusividades, sino para la cooperación y para la articulación de las técnicas de protección”⁹⁹.

La opción final sería incluir la renta básica universal como parte del sistema fiscal, entendiéndola, por su universalidad, como un impuesto negativo sobre la renta, en cuyo caso la opción sería utilizar el título competencial del art. 149.1.14 sobre hacienda general y deuda del Estado, aunque habrían de realizarse convenios con los territorios forales históricos que tienen competencia en hacienda (País Vasco y Navarra).

95. Como indica MARAVALL, H., en “Avances y carencias de las políticas públicas de bienestar social en España” VII, en La Insignia, 3 de febrero de 2005, en www.lainsignia.org/2005/febrero/econ_004.htm

96. Como indica MOLINA NAVARRETE, C, en “Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto competencial en las ‘materias’ de ‘empleo’, ‘trabajo’ y ‘protección social’”, RTSS_CEF nº 283, 2006, pág. 119.

97. Como indica RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. en “Seguridad Social y Asistencia Social en el Estado de las Autonomías”, op. cit., pág. 118.

98. La STC de 28 de enero de 1982 que “lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”.

99. Nuevamente, MOLINA NAVARRETE, C, en “Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto competencial en las ‘materias’ de ‘empleo’, ‘trabajo’ y ‘protección social’”, op. cit., pág. 121.