

LA REGULACION DE UN SISTEMA DE RENTAS MINIMAS A NIVEL ESTATAL: ALGUNAS REFLEXIONES

El contenido del presente artículo se centra en el análisis de las razones que pudieran avalar la intervención del Estado en la regulación de un sistema general de rentas mínimas, insistiendo en particular en las que se asocian a las modernas tendencias de la política social comunitaria.

Asumida de hecho la posibilidad de esta intervención estatal, se analiza a continuación el posible encuadre de esta intervención, con una referencia particular tanto al dominio de la Asistencia Social como al de la Seguridad Social. En este análisis, se parte tanto del contenido de la Constitución española como de la profusa doctrina del Tribunal Constitucional elaborada al respecto, bajo la perspectiva, en todo caso, del absoluto respeto a las competencias constitucionales asignadas a las Comunidades Autónomas.

Se delimitan, finalmente, a partir del análisis comparado del contenido de las Recomendaciones de las instituciones europeas en materia de rentas mínimas y de la experiencia de aplicación del Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi en los últimos años, los principios fundamentales para la configuración concreta del posible futuro sistema estatal de rentas mínimas.

1. ¿EXISTEN RAZONES PARA LA INTERVENCION DEL ESTADO EN MATERIA DE RENTAS MINIMAS?

Como es de sobra conocido, un rasgo definitorio de la moderna política social en España es el protagonismo y liderazgo de las Comunidades Autónomas en la implantación y desarrollo de los sistemas de rentas mínimas actualmente en funcionamiento.

Asumida la iniciativa en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la casi totalidad de las demás Comunidades Autónomas ha acabado por implantar, ya sea por Ley o por Decreto, su correspondiente sistema de ingresos mínimos.

La reciente evolución política, económica y social podría obligar, sin embargo, al Estado a asumir cierta iniciativa en la materia y ello por tres tipos de razones fundamentales que detallamos a continuación.

En primer lugar, se constata que lejos de introducir nuevos y significativos factores de marginalización, las rentas mínimas han conseguido importantes resultados, no sólo en términos de garantía de unos mínimos vitales para toda la población sino también en términos de acercamiento de la población beneficiaria a los programas sociales y de formación gestionados desde los diversos entes públicos.

Esta favorable evolución de los programas de renta mínima ha coincidido, por otra parte, con un agravamiento de las consecuencias de la crisis estructural del empleo existente en nuestro país, realidad que está poniendo cada vez más en tela de juicio la posibilidad de hacer efectivo a corto y medio plazo el objetivo de pleno empleo establecido en la Constitución.

En un contexto de estas características, en el que el principio del derecho al trabajo pierde en la práctica casi toda su virtualidad, se abre poco a poco paso la idea de la necesidad de ofrecer desde el Estado una alternativa a la ausencia de trabajo, en términos de garantía de cobertura de las necesidades básicas de la persona.

En segundo lugar, el Estado corre seriamente el peligro de quedar al margen de las tendencias dominantes en Europa en materia de política social.

A pesar de no tener carácter vinculante, la Administración española no puede, en concreto, dejar de considerar como un elemento básico para la definición de su política social la Recomendación del Consejo Europeo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.

Como es de sobra conocido, el objetivo básico de esta Recomendación es tratar de implantar de forma generalizada, y sobre principios comunes, sistemas de rentas mínimas garantizadas en todos los países de la Unión Europea. Se culmina con ello el proceso iniciado por el Parlamento Europeo que, mediante Resolución A 2-171/1988, de 16 de septiembre, sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea, se pronunció a favor del establecimiento en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada como factor de inserción social de los ciudadanos más pobres.

La Recomendación del Consejo Europeo se fundamenta en la constatación de que los procesos de exclusión social y la amenaza de empobrecimiento se han incrementado y diversificado en el transcurso del último decenio en Europa, debido a las evoluciones conjugadas, por una parte, del mercado del empleo y, en particular, del aumento del desempleo de larga duración y, por otra parte, de las estructuras familiares y, en particular, del aumento de las situaciones de aislamiento.

La insuficiencia, la irregularidad y la incertidumbre de los recursos no permiten a quienes padecen dicha situación parti-

cipar convenientemente en la vida económica y social de la sociedad en la que viven, siendo por consiguiente necesario, dentro de una política global y coherente de apoyo a su inserción, reconocer a los más necesitados un derecho a recursos suficientes, estables y previsibles.

Este derecho a unos recursos suficientes se inscribe, además, en el contexto más amplio que queda definido por el derecho fundamental al respeto de la dignidad humana, tal y como queda establecido en el preámbulo del Acta Unica Europea.

Los fundamentos a favor de estas medidas no son sólo, sin embargo, de tipo social sino también de tipo económico. En este sentido, la Recomendación ya mencionada considera necesario acompañar las políticas generales de desarrollo de la Unión Europea con políticas específicas, sistemáticas y coherentes de integración. En este sentido, como se subrayaba en la Resolución del Consejo y de los ministros de Asuntos Sociales, de 29 de septiembre de 1989, la lucha contra la exclusión social puede considerarse como un componente importante de la dimensión social del mercado interior.

Finalmente, resulta evidente que la existencia de un conjunto de normativas de rentas mínimas diversificadas y, lo que es más llamativo, de procedimientos de aplicación muy diferentes sitúan a los ciudadanos en posiciones claramente desiguales en términos de derechos sociales que, en Europa, tienden a ser considerados cada vez más como derechos básicos.

Se plantea con ello, en muchos entornos cercanos a la Administración del Estado, una cierta necesidad de armonizar las diferentes realidades autonómicas de forma que, al menos, sean garantizados unos derechos sociales mínimos, comunes a todos los ciudadanos, todo ello de acuerdo con los principios básicos establecidos en la Constitución Española. Esta armonización tendría, además, la virtualidad de corregir aquellas situaciones de desajuste que ya se hubieran producido mediante la aplicación de las diferentes normativas autonómicas (medidas correctivas de armonización).

2. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE UNA POSIBLE INTERVENCION DEL ESTADO

En principio, la Constitución Española introduce una serie de fundamentos doctrinales generales susceptibles de inspirar

y legitimizar una regulación de las rentas mínimas por el Estado, además de aportar suficientes instrumentos para una posible intervención en la materia.

En la vertiente relativa a fundamentos, cabe destacar desde luego los siguientes aspectos:

- a) La configuración, contenida en el artículo 1.1., de España como Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
- b) La atribución a los poderes públicos, por medio del artículo 9.2., de la responsabilidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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.
- c) La responsabilidad, atribuida por el artículo 40.1 a los poderes públicos, de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.
El contenido de este artículo se vincula estrechamente con el del artículo 39, que señala que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

En lo que se refiere a posibles instrumentos de intervención estatal, cabe destacar en primer lugar los aspectos relativos a Seguridad Social, estableciendo el artículo 149.1.17.^a que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Este artículo se completa con el 41, en el que se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

Otro instrumento fundamental en manos del Estado relacionado con la temática que nos ocupa es el que prevé el artículo

150.3 para aquellas materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Este artículo establece que el Estado podrá dictar leyes que determinen los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.

Más allá de estas posibilidades generales, sin embargo, la aplicación concreta de medidas relativas a rentas mínimas desde el Estado plantea serios y específicos problemas que deben ser analizados con detalle.

3. LAS MODALIDADES CONCRETAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El posible establecimiento de un sistema de rentas mínimas a nivel estatal es tarea de la protección social. Corresponde al propio Estado delimitar, a tal fin, la naturaleza jurídica de las disposiciones destinadas a proporcionar dicha garantía, las cuales, en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, no competen a la seguridad social sino a la asistencia social. La alternativa entre seguridad social y asistencia social debe, no obstante, ser objeto de reflexión.

3.1. La intervención a través de la asistencia social

La noción de Asistencia Social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general. De la legislación vigente, se deduce la existencia de una Asistencia Social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él.

La Asistencia Social aparece por tanto como una técnica de protección situada fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Su atención se centra en situaciones de necesidades específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema.

En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección—, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.

De acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la Asistencia Social es en España una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia reduce notablemente las posibilidades de intervención del Estado en este campo, limitándose a dos posibles vías de actuación: la subvencionadora y la armonizadora.

El enfoque subvencionador

A priori, puede argumentarse que el Estado posee una facultad de gasto público para el logro de fines de interés general que justifica el que se dediquen fondos estatales al logro de los fines así caracterizados; asimismo, que sea la propia entidad que dota los fondos la que los regula y gestiona. En este planteamiento, el Estado, en uso de su facultad de gasto público, puede determinar las condiciones de ese mismo gasto en los términos en que le autoriza a hacerlo la propia Constitución.

En nuestro ordenamiento constitucional, sin embargo, ni la subvención es concepto que delimite competencias, ni la facultad de gasto constituye un título competencial autónomo e implícito, ajeno al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o la subvención, sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia se hayan reservado al Estado, en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía, tales competencias.

La sola decisión de contribuir a la financiación de determinadas actividades no autoriza al Estado a invadir competencias propias de las Comunidades Autónomas, de modo que tal decisión habrá de articularse respetando en todo caso las competencias autonómicas, lo que significa que la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como de su régimen normativo y de gestión, está condicionada a que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate. En el caso de la Asistencia Social, competencia de las Comunidades Autónomas, esto supone un serio problema.

Se podría argumentar desde el Estado, en este contexto, que, aunque éste carezca de competencias en materia de Asistencia Social, los preceptos constitucionales, en particular el artículo 9.2, le habilitan para emprender acciones que tienden a conseguir el logro de fines de interés general

como la potenciación de la igualdad entre los ciudadanos.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechaza expresamente la posibilidad de acogerse a un precepto tan genérico como el artículo 9.2. de la Constitución para encontrar una solución al problema de la intervención estatal en materia de Asistencia Social mediante actuaciones que supongan la creación de competencias concurrentes o paralelas. El motivo es que, entendido el mencionado artículo como una habilitación para que el Estado pueda actuar en razón del interés general o en base al principio de igualdad, podría terminar por vaciar de contenido el diseño constitucional del Estado de las Autonomías.

En la Sentencia 146/1986, el Tribunal Constitucional abre no obstante una posible vía para la actividad subvencionadora del Estado en materia de Asistencia Social, entendida como actividad desarrollada al margen de las Comunidades Autónomas, estableciendo que la promoción de la igualdad sustancial sí puede justificar en determinados casos el empleo para fines de interés general —como la promoción de colectivos sociales marginados— de fondos públicos estatales —y no por una abstracta facultad de gasto público—.

El marco que queda fijado para la acción del Estado se limita en exclusiva, sin embargo, a aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado. Se trata, en concreto, de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma y que sólo tienen sentido en cuanto queden referidos al Estado en su conjunto.

Respecto a estas políticas, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, el Estado puede intervenir, a través de intervenciones de Asistencia Social de alcance supracomunitario, inclusive mediante medidas de fomento, dentro de las que se inscriben las actividades subvencionadoras.

Aunque la definición de estos supuestos especiales o particulares puede prestarse a múltiples interpretaciones, es obvio que, en ningún caso, puede ser de aplicación el supuesto previsto por el Tribunal Constitucional al caso de las rentas mínimas, ya que éstas no sólo encuentran ple-

no sentido en un contexto de configuración y gestión autonómicos sino que, en la práctica, la experiencia ha demostrado que, en virtud de sus competencias exclusivas, las Comunidades Autónomas se han adelantado con su actuación en la materia a cualquier posible reflexión del Estado al respecto.

En este contexto, una actuación subvencionadora del Estado situada al margen de las Comunidades Autónomas necesariamente invadiría el ámbito competencial de éstas, concurriendo con ellas en la realización de los programas generales y normales de Asistencia Social, que le corresponden en exclusiva a éstas, actuando con ello al margen de sus competencias y atribuciones.

Por esa razón, si el Estado decidiera canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debería respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yuxtaponer una competencia estatal concurrente o paralela, y ello sólo puede lograrse bien mediante una distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de carácter singular. Sólo así quedaría respetado realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico.

En este supuesto, correspondería a las Comunidades Autónomas competentes la gestión de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales, ya que una gestión centralizada no sería admisible en el supuesto de programas de rentas mínimas garantizadas, por definición totalmente «regionalizables».

Obviamente, si por esta vía el Estado podría llegar a intervenir en la orientación de las rentas mínimas, su posibilidad real de intervención se vería limitada al contenido de cada uno de los acuerdos definidos en los convenios con las Comunidades Autónomas.

El enfoque armonizador

En base a lo señalado, si el Estado estima que lo requiere el interés general y desea actuar en el marco de la Asistencia Social, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional, y respetando en todo caso las com-

petencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general) ha reservado a otros entes territoriales. El instrumento práctico previsto a este respecto por la Constitución es el que introduce el artículo 150.3, es decir las leyes de armonización.

La previsión concreta introducida por el artículo 150.3. establece que es posible «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general», operando esta posibilidad como elemento armonizador de las previsiones normativas de las Comunidades Autónomas.

Esta norma de cierre del sistema complementa las demás previsiones constitucionales. Es aplicable sólo a aquellos casos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos sean insuficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general.

La apreciación de la existencia de un interés de índole supracomunitario, nacional o general corresponde a las Cortes Generales, por medio de la aprobación de la correspondiente Ley de armonización por mayoría absoluta, previa audiencia de las Comunidades Autónomas, en la forma prevista en la Ley de armonización del proceso autonómico.

En relación al enfoque armonizador, es preciso insistir sobremanera en sus límites, tanto jurídicos como políticos.

A nivel jurídico, la armonización que compete al Estado encuentra sus límites más evidentes en la obligación de respeto a la distribución de competencias fijada por la Constitución, distribución que no puede ser modificada por este tipo de actuaciones legislativas.

En relación a la cuestión que nos ocupa, esto significa que las pretensiones de armonización deberán limitarse fundamentalmente a establecer las condiciones mínimas reguladoras de los derechos y obligaciones de los posibles beneficiarios de las rentas mínimas, en una perspectiva de configuración de los principios mínimos de obligada aplicación al respecto en el conjunto de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, dado que las leyes de armonización son leyes de principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autóno-

mas, por su propio carácter de establecimiento de principios, en ningún caso pueden agotar la materia ni incidir en aspectos de distribución de competencias fijados por la Constitución, lo que impide regular aspectos relativos a la organización y gestión concreta de las prestaciones en cada Comunidad Autónoma.

Es indiscutible en todo caso que, en lo que se refiere a las leyes de armonización, el Estado se enfrenta a límites políticos evidentes, tanto más claros cuanto que su capacidad real de intervención resulte realmente limitada —por el equilibrio de fuerzas políticas o por otras razones—.

En la práctica, la utilización del artículo 150.3 de la Constitución supone hacer realidad el principio, jurídicamente establecido pero políticamente no siempre reconocido ni aceptado, de la relación jerárquica de subordinación de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas a leyes dictadas por el Estado, incluso en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Las leyes de armonización expresan, de hecho, la superioridad de la decisión estatal, sea cual sea la materia, circunstancia que es consecuencia de los principios constitucionales de unidad y de supremacía del interés de la «nación española».

Para muchos administrativistas y, desde luego, para los principales partidos nacionalistas, sin embargo, la puesta en marcha de estas leyes supone un grave riesgo, en la medida en que suponen en la práctica la virtual eliminación de los espacios de poder autónomo definidos como exclusivos por la Constitución y los Estatutos, transformándolos en ámbitos de competencias concurrentes.

En lo que se refiere a la cuestión analizada, de acuerdo con el artículo 148.1.20.^a de la Constitución, la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los Estatutos de Autonomía, lo que significa que los órganos centrales carecen, hoy por hoy, de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, quedando de hecho el Estado relegado en la definición de la política de Asistencia Social en múltiples aspectos. Ya hemos señalado que la cuestión de las rentas mínimas era un claro exponente de esta realidad.

En muchos casos, por otra parte, el recurso a la virtualidad jurídica que suponen las leyes de armonización puede implicar la ruptura de consensos meta-jurídicos, de orden político, que sin quedar sanciona-

dos legalmente sí subyacen al actual equilibrio de fuerzas existente en España.

Por esa razón, resulta necesaria una enorme prudencia política a la hora del uso de la facultad del artículo 150.3 para no reducir a cenizas el modelo del Estado de la autonomías y poner en tela de juicio las propias bases del actual consenso constitucional, en especial en el caso de las nacionalidades históricas. Su utilización debe por ello ser excepcional.

En el caso de los programas de rentas mínimas, además, hay que reconocer que en algunas Comunidades Autónomas se trata de programas con fuerte contenido simbólico que, más allá de su mayor o menor importancia en términos económicos o presupuestarios, centran en estos momentos el debate en materia de Asistencia Social. Su puesta en tela de juicio a nivel político, vía aplicación de una ley de armonización, tendría por ello amplias repercusiones que podrían llegar a trascender la limitada esfera de la materia original para dar lugar a un posible conflicto político-constitucional de orden más general.

3.2. La intervención a través de la Seguridad Social.

La puesta en marcha y aplicación de un sistema de rentas mínimas garantizadas desde el Estado plantea mucho menos problemas y dificultades si se enfoca desde la Seguridad Social.

Esto es así, en primer lugar, por razones competenciales. En este sentido, la Constitución, en su artículo 149.1.17.^a, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Lo es, en segundo lugar, porque la configuración de la Seguridad Social que plantea la Constitución resulta particularmente abierta, tal y como puede comprobarse analizando el contenido del artículo 41 de la Constitución. En este artículo se establece el marco general para la intervención del Estado en materia de Seguridad Social, definiendo los principales rasgos del mismo:

- a) Se trata, en primer lugar, de un régimen público de actuaciones en el que sólo se prevé que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres.
- b) Este régimen tiene, en segundo lugar, la vocación de llegar a todos los

ciudadanos, planteándose por tanto como régimen de carácter universalista.

- c) Su objetivo fundamental es garantizar, finalmente, la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

Es obvio que la cobertura de las necesidades actualmente abordadas por las Comunidades Autónomas a través de sus sistemas de rentas mínimas puede perfectamente contemplarse desde este enfoque amplio de la Seguridad Social, planteado por la Constitución Española. Esto es especialmente palpable si tenemos en cuenta que la mayor parte de las necesidades cubiertas por los sistemas autonómicos de rentas mínimas encuentran su fundamento en la realidad de desempleo hoy existente, objetivo de atención principal planteado en el artículo 41.

Este enfoque abierto y amplio de la Seguridad Social enlaza con la reciente experiencia europea en la materia. Esta se caracteriza, entre otros aspectos, por la consolidación de un nuevo bloque de prestaciones, conocidas como prestaciones no contributivas, que complementan no sólo las prestaciones contributivas y asegurativas tradicionales de la Seguridad Social sino también las prestaciones asistenciales de la Asistencia Social.

Las prestaciones o pensiones no contributivas tienen una naturaleza mixta, no siendo ni asegurativas ni tampoco asistenciales puras pero recogiendo algo de ambas modalidades de protección. De esta forma, participan de la naturaleza de las pensiones contributivas por su pertenencia a los sistemas asegurativos del sistema de Seguridad Social y también de la naturaleza de las prestaciones asistenciales por su finalidad de compensación de necesidades y no de sustitución de rentas.

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, establece y regula por primera vez en España un nivel de prestaciones no contributivas dentro del sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución.

Esta Ley completa las reformas básicas del sistema de la Seguridad Social iniciadas con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. El preámbulo de esta Ley ya preveía que el siguiente paso habría de ser «una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes pú-

blicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia».

La mencionada Ley limita, sin embargo, la universalización de las prestaciones de la Seguridad Social a tres supuestos concretos: jubilación, invalidez e hijos a cargo. Las demás situaciones de necesidad que pueden dar lugar a una situación objetiva de precariedad no quedan contempladas en la Ley, si bien algunas de ellas merecen tratamiento específico en la legislación en materia de desempleo.

La unificación legal de la distinta normativa relativa a prestaciones no contributivas y la ampliación de los supuestos contemplados al conjunto de situaciones de necesidad susceptibles de colocar a la población por debajo de los umbrales de la pobreza más severa podría, en definitiva, constituir una vía alternativa para la configuración de un sistema de rentas mínimas.

Este planteamiento ofrece una posible solución al problema del tratamiento estatal de las rentas mínimas, resultando además coherente con la orientación universalista establecida en la Constitución y que, tal y como es entendida a nivel europeo, plantea la extensión de las instituciones de la Seguridad Social a toda la población de un país, tanto si es activa o inactiva.

El planteamiento señalado introduce sin embargo algunos problemas que conviene analizar con cierto detalle.

En primer lugar, plantea dudas en términos de regulación general del sistema. De esta forma, el planteamiento defendido choca parcialmente con la tendencia también dominante en Europa a considerar a las prestaciones no contributivas como complementarias —accesorias, por tanto— de las prestaciones correspondientes a cada una de las ramas clásicas de la acción protectora de la Seguridad Social.

Lo cierto, no obstante, es que en la práctica se comprueba que todas las situaciones de precariedad que dan lugar a necesidades cubiertas por los sistemas de rentas mínimas pueden ser fácilmente asociadas a ramas o riesgos clásicos—invalidez, vejez, desempleo o necesidades familiares, básicamente— al menos si se enfocan de una forma suficientemente abierta —para englobar la cobertura a las familias monoparentales, en particular—.

El derecho comparado muestra, desde luego, ejemplos de regulación de los sistemas de rentas mínimas desde las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Los ejemplos de Bélgica, Luxemburgo y, especialmente por su larga trayectoria histórica, Reino Unido pueden resultar significativos al respecto.

En segundo lugar, plantea el problema del tratamiento de lo individual y de lo familiar o de hogar. En este sentido, frente al tratamiento de hogar o de familia que resulta dominante en los sistemas autonómicos de rentas mínimas, el modelo de prestaciones no contributivas es de contenido fundamentalmente individual.

La propia Ley 26/1990 encuentra, no obstante, fórmulas para obviar esta posible contradicción, delimitando un procedimiento que permite conjugar el derecho individual a la pensión de los beneficiarios integrados en una unidad económica con la innegable repercusión de la convivencia en las economías de los miembros del grupo, considerando con ello los efectos derivados de la denominada economía de escala.

Una tercera cuestión de importancia tiene que ver con la coordinación, en la atención a las problemáticas de los colectivos empobrecidos, de las instituciones de la Seguridad Social y de la Asistencia Social, en concreto los servicios sociales de base.

En este caso, de nuevo, los planteamientos de descentralización en la gestión de las prestaciones no contributivas muestran las vías más racionales para conseguir un adecuado tratamiento de las situaciones planteadas.

Una última cuestión tiene más que ver con la esfera política. En este sentido, un planteamiento como el señalado tiene, en la medida en que las prestaciones no contributivas se asemejan en la práctica a las prestaciones asistenciales, la consecuencia práctica de poner en entredicho el mantenimiento y vigencia de las estructuras asistenciales, privándoles en gran medida de su cometido y funciones tradicionales.

En la práctica, sin embargo, este es un problema relativamente menor. De una parte, el modelo descentralizado de gestión de las prestaciones no contributivas garantiza un papel decisivo de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las rentas mínimas; de otro, éstas siempre seguirían manteniendo capacidad para desarrollar sistemas complementarios de protección, inclusive de carácter económico, enmarcados en la Asistencia Social.

De esta forma, en materia de rentas mínimas, podría compaginarse una protección social general y universal, garantizada por la Seguridad Social estatal, con una protección social particular, especial y complementaria, fundamentada en la Asistencia Social de las Comunidades Autónomas. Esta protección complementaria constituiría el marco para hacer efectiva una solidaridad específica y limitada, territorialmente hablando, posibilidad que queda claramente contemplada en el modelo competencial definido por la Constitución.

4. EL POSIBLE CONTENIDO DEL SISTEMA ESTATAL DE RENTAS MINIMAS

Con independencia del mecanismo que se considere más oportuno para la adaptación a España de la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, el reconocimiento del derecho a unos ingresos mínimos puede perfectamente ajustarse a los principios generales establecidos en la mencionada Recomendación. La experiencia de aplicación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza durante más de un quinquenio en la Comunidad Autónoma de Euskadi avala totalmente, desde nuestro punto de vista, la mencionada afirmación.

Podemos comprobar la tesis anterior analizando, uno a uno, los diferentes principios establecidos por el Consejo de la Unión Europea en la mencionada Recomendación.

Principio 1: La afirmación del derecho al respeto de la dignidad de la persona humana.

No entraremos a profundizar en este principio, de carácter general. Destacaremos, sin embargo, que la referencia a la dignidad de la persona aparece en el artículo 10 de la Constitución, constituyendo en nuestro ordenamiento constitucional decisivas igualmente las referencias, complementarias, a los valores de igualdad y de solidaridad (artículos 1, 2, 9 y 14).

Principio 2: La definición del ámbito de aplicación personal de este derecho, tomando en consideración la residencia legal y la nacionalidad, con arreglo a las disposiciones pertinentes en materia de residencia y/o de estancia y tendiendo a abarcar progresivamente, en la mayor me-

dida de lo posible y con arreglo a las modalidades previstas por los Estados miembros, el conjunto de las situaciones de exclusión.

En relación a este principio, debe señalarse la conveniencia de abarcar, en el sistema de rentas mínimas que se establezca, al mayor número posible de situaciones de exclusión que existan en el país. Por definición, resulta poco coherente establecer un sistema que tiene como objetivo principal instaurar una última red de protección y dejar al margen de ella a ciertos colectivos sociales.

En ciertos casos, sin embargo, el problema puede razonablemente plantearse. Así ocurre con dos colectivos, fundamentalmente: de una parte, los menores de 25 años; de otra, los extranjeros.

En lo relativo a los menores de 25 años, la Ley 2/1990 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, reguladora del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), establece como requisito para acceder a la prestación ser mayor de 25 años. Aunque la Ley establece una cláusula de excepción en el caso de menores de esa edad que tengan a su cargo menores o minusválidos, quedan en todo caso excluidos del acceso a la prestación, por circunstancias de edad, personas casadas sin hijos y hogares unipersonales.

A la vista del volumen de potenciales beneficiarios, esta exclusión no resulta justificada en el caso de los matrimonios sin hijos a cargo. En principio, y por las mismas razones, la exclusión de las personas menores de 25 años viviendo solas tampoco resultaría justificable. En este caso, sin embargo, se pueden plantear ciertos problemas de fraude, ligados a la posibilidad, relativamente sencilla, de que abunden casos artificiales de empadronamiento de personas sin problemas en viviendas de alquiler o en viviendas secundarias propiedad de familiares. Estos posibles problemas tienen especial importancia en un país en el que los menores de 25 años ocupados constituyen una porción claramente minoritaria de la población total de 16 a 24 años.

En lo relativo a los extranjeros, la regulación del IMI resulta especialmente abierta. Al no exigir sino el empadronamiento como residente del potencial beneficiario, se deja de hecho totalmente abierta la puerta al acceso de personas de nacionalidad extranjera a la prestación. El único requisito real es que la residencia sea legal, condición necesaria para que

pueda hacerse efectivo el empadronamiento.

En la regulación estatal de esta cuestión podría existir la tentación de incorporar cláusulas restrictivas al respecto, incluso en relación a residentes extranjeros legales. Esta decisión debe valorarse en función de los objetivos de la política general de inmigración a desarrollar. En principio, si se admitiera el principio de la conveniencia de la integración de los inmigrantes ya establecidos en nuestro país, sería imprescindible apostar por una regulación similar a la establecida en Euzkadi. En todo caso, podría valorarse la conveniencia de establecer un tiempo mínimo de residencia legal, en una línea similar a la prevista con carácter general en el País Vasco.

Principio 3: La extensión del derecho a todas las personas que no dispongan, por sí mismas o en la unidad familiar en la que vivan, de recursos suficientes.

La aplicación de este principio plantea la cuestión de la orientación de la prestación: individual, familiar o de hogar o mixta.

Siendo conveniente plantear a largo plazo la prioridad del derecho individual a unos recursos suficientes, a corto y medio plazo este planteamiento es completamente inviable, dados los niveles de desempleo existentes. Por esa razón, debe optarse por un enfoque familiar o de hogar o por un enfoque mixto como el planteado en la normativa estatal sobre prestaciones no contributivas.

La opción por el planteamiento familiar tiene el inconveniente de chocar con la orientación más progresista en materia de protección social, claramente orientada a institucionalizar derechos individuales. Plantea, por otra parte, dificultades de interpretación del contenido del concepto de hogar o de familia, en especial en aquellos casos en los que se produce una convivencia forzada de varios grupos familiares o de varias personas —por ejemplo, una madre soltera que convive con sus padres por problemas de insuficiencia de recursos—.

En este caso, sin embargo, la aplicación del modelo mixto previsto en las prestaciones no contributivas también plantea problemas. En concreto, al tratarse de una prestación con vocación de complementariedad de recursos disponibles, podría llegar a caerse en lo absurdo en la asignación de ayudas en aquellos casos en los que la aportación complementaria fuera

especialmente limitada. Con todo, podría introducirse, en tales situaciones, el principio de la posible cesión de derechos propios a la prestación en favor de otro familiar conviviente, facilitándose con ello la globalización en la cuantificación y percepción de la ayuda.

En cualquier caso, es importante resaltar que, en el corto plazo, la defensa de una consideración familiar del ingreso mínimo resulta socialmente más justa y eficaz que una óptica estrictamente individual. Esto es así en la medida en que, en un contexto de escasez de recursos generales en las Administraciones Públicas, el enfoque familiar permite hoy por hoy optimizar el gasto público en prestaciones sociales, ajustándolo de la mejor manera posible a la realidad de vida en común de las personas, con sus correspondientes economías de escala.

La Recomendación del Consejo plantea, en relación al principio aquí analizado, una serie de reservas o salvedades. La primera hace referencia a la facultad de los Estados miembros de no ampliar el derecho a las rentas mínimas a las personas con empleo a jornada completa.

En principio, no hay motivos razonables para asumir esta reserva si se asume la idea de un derecho universal a unos recursos y prestaciones suficientes. La experiencia de Euskadi demuestra, en concreto, que el origen de la insuficiencia de recursos puede ser muy variado, pudiendo incluir desde luego situaciones asociadas a bajos salarios.

La segunda reserva hace referencia a la disponibilidad activa para el trabajo o para la formación profesional con vistas a la obtención de un empleo, para las personas cuya edad, salud y situación familiar permitan dicha disponibilidad activa o, si se da el caso, para el acceso a medidas de integración económica y social para las restantes personas.

Esta reserva se relaciona directamente con el principio de contraprestación establecido en el artículo 5.2. de la Ley del IMI. El mencionado artículo señala como obligación del beneficiario prestar «su compromiso para realizar aquellas contraprestaciones que, en su caso, se determinen... con el fin de incentivar la integración social de los beneficiarios de la prestación. Las mismas se definirán preferentemente en el ámbito de la Formación Profesional y Ocupacional, quedando, en todo caso, excluidas aquellas prestaciones de naturaleza laboral».

En relación a esta cuestión, la experiencia de estos años en Euskadi hace aconsejable la delimitación de un planteamiento en esta materia fundamentado en los siguientes principios:

- a) El rechazo de un planteamiento radical de la contraprestación que afirme el carácter obligatorio de su aplicación en todos los casos, con independencia de la consideración de las realidades específicas de cada beneficiario. Con mucha frecuencia se constata que este instrumento no resulta ni necesario ni operativo en familias totalmente normalizadas y simplemente afectadas por el desempleo. En estas circunstancias, la garantía del acceso a los programas que puedan resultar necesarios no necesita del apoyo de ninguna fórmula de contraprestación.
- b) La conveniencia, sin embargo, de mantener el principio, constatándose que pueden darse circunstancias de cronificación que podrán llegar a requerir que los servicios públicos cuenten con apoyos jurídicos para poder hacer efectivas las actividades necesarias para la integración.
- c) La inevitabilidad, para que las acciones de inserción no acaben generando una inmensa frustración, de integrar estas actuaciones en planes más generales de empleo y formación, específicamente pensados para estos colectivos desfavorecidos y que garanticen, al menos para una parte de los beneficiarios, un acceso real a medio plazo al empleo, aunque sea con carácter temporal.

Principio 4: El acceso al derecho sin límite de duración, siempre que se cumplan las condiciones de acceso y quedando entendido que, concretamente, el derecho podrá asignarse por periodos de tiempo limitados pero renovables;

Este modelo es el que actualmente se aplica en la Comunidad Autónoma del País Vasco, resultando el único coherente. Los planteamientos asociados a límites temporales máximos en el acceso a la prestación no resultan positivos.

Los problemas de cronificación deben solucionarse por otras vías, mediante la aplicación selectiva del principio de contraprestación y, más específicamente, mediante la introducción de fórmulas eficaces que garanticen, al menos, el acceso periódico de los beneficiarios al empleo (todo ello, sin perjuicio de la necesidad de asu-

mir, además, que ciertos colectivos minoritarios alrededor de un 15-20% de beneficiarios carecerán en la práctica de posibilidades reales de inserción, necesitando de la prestación para cubrir sus necesidades básicas).

El proceso de renovación de la prestación plantea, sin embargo, problemas que deben ser analizados con detenimiento, constituyendo uno de los principales aspectos considerados por las distintas regulaciones europeas en el momento de diseñar el procedimiento administrativo correspondiente a la gestión de la prestación.

Principio 5: El carácter auxiliar de este derecho con respecto a los demás derechos en materia social; la reinserción de las personas más pobres en los sistemas de derecho general deberá constituir un objetivo paralelo.

Este constituye desde luego un principio básico para la política social de un país. La finalidad de las políticas de mínimos garantizados consiste en delimitar un sistema complementario de protección que beneficie a aquellos sectores de la población en los que se produce una ruptura en los procesos habituales de acceso a unos recursos suficientes, cubriendo de esta forma las necesidades mínimas de la población no suficientemente atendidas por el sistema general de prestaciones contributivas de la seguridad social.

El sistema de protección social general debe basarse principalmente en las prestaciones contributivas de la seguridad social, recurriéndose sólo de forma subsidiaria a los programas de ingresos mínimos garantizados, tanto si se abordan desde la Asistencia Social como desde la Seguridad Social no contributiva.

En relación a esta cuestión, debe defenderse especialmente el principio de residualidad en el acceso a las prestaciones de ingreso mínimo. Los beneficiarios de los mínimos garantizados deben ser cuantitativamente poco numerosos, debiéndose procurar cubrir el máximo de necesidades posible a través de las prestaciones generales de la seguridad social.

Principio 6: El acompañamiento del derecho con políticas consideradas necesarias, a nivel nacional, para la integración económica y social de las personas afectadas.

Esta cuestión constituye la asignatura pendiente de los diferentes modelos que han insistido en combinar la prestación

económica con objetivos de integración económica y social. Esto ha sido evidente tanto en Francia, con el RMI, como en Euskadi, con el IMI.

La experiencia vasca demuestra, en cualquier caso, que una actuación seria y realista en este campo debe asumir la necesidad de suscribir un Programa de actuación concreto y en un acuerdo político entre las diferentes partes comprometidas en la gestión de las acciones de integración económica y social previstas. Este acuerdo debe implicar, al menos, a los organismos encargados de las políticas de protección social, empleo, formación, vivienda y salud.

Sin este Programa general, las actuaciones parciales de los servicios sociales pierden efectividad, moviéndose en un marco casi totalmente voluntarista, en el que la descoordinación acaba por eliminar cualquier perspectiva de resultados positivos en términos de integración, circunstancia que es especialmente evidente en materia laboral.

En lo que se refiere a las **orientaciones prácticas** propuestas en la Recomendación, la experiencia desarrollada en Euskadi indica que estas orientaciones resultan, en general, adecuadas y acertadas, en especial en lo que se refiere a la perspectiva de prestación diferencial que resulta típica en los sistemas europeos de rentas mínimas.

Conviene, sin embargo, realizar algunas consideraciones específicas en relación a estas orientaciones prácticas.

Un primer aspecto a destacar es que resultaría sin duda acertado fijar el importe de los recursos estimados suficientes para cubrir las necesidades básicas no sólo en función de la dimensión de la familia —tal y como se realiza en la actualidad en Euskadi— sino también considerando el tipo de familia. Los datos disponibles demuestran, en efecto, que, a igualdad de tamaño del hogar, inciden otros factores en la delimitación de la necesidad, tales como la composición del hogar, las relaciones de parentesco establecidas y, en no menor medida, la edad de los componentes del hogar, tanto adultos como no.

En relación a la fijación de la cuantías, resultaría igualmente interesante establecer complementos específicos para hacer frente a necesidades que son de carácter habitual pero que sólo están presentes en determinados hogares. Estos gastos se asocian fundamentalmente a necesidades

ligadas al mantenimiento de la vivienda y a la superación de problemas de salud.

Sin embargo, es evidente que la consideración de estas variables no haría sino complejizar el proceso de tramitación de las ayudas, tanto en lo relativo al diagnóstico de las necesidades existentes como al propio seguimiento y control de la aplicación efectiva de las ayudas con posterioridad. El riesgo de una aún mayor burocratización de la gestión estaría portanto presente, poniendo en tela de juicio el objetivo fundamental de «simplificar en la mayor medida posible los procedimientos administrativos y las modalidades de examen de los recursos y de las situaciones relativas al reconocimiento de este derecho».

No resultaría por tanto improcedente optar por un modelo menos perfecto en cuanto al acercamiento a la necesidad pero más simple en su gestión y, portanto, más eficaz de cara a facilitar el acceso a las ayudas a los beneficiarios. No debe olvidarse, a este respecto, que los sistemas europeos más complejos son también los que generan menor impacto real en el conjunto de potenciales beneficiarios.

Por otra parte, la existencia de ayudas complementarias, ajenas a la prestación de ingreso mínimo, como las que representan las Ayudas de Emergencia Social (AES) en Euskadi, pueden constituir una vía más sencilla para abordar necesidades complementarias, en especial en el caso de que éstas no tengan carácter permanente. Sólo estas necesidades permanentes —que, en la práctica, se asocian sobre todo al mantenimiento de la vivienda— podrían requerir de un tratamiento directamente ligado a la prestación de ingreso mínimo.

Un segundo aspecto a señalar es la necesidad de no condicionar la cuantía de las prestaciones de ingreso mínimo al salario mínimo interprofesional. Aunque lógicamente las cuantías deberán tomar en consideración este factor, en ningún caso conviene establecer como tope de la prestación la cuantía del salario mínimo.

En el ejemplo vasco, fundamentado en la superación de esta barrera, se comprueba que las distorsiones que puede representar esta medida son reducidas. Pero el argumento fundamental es que en ningún caso se podría establecer una política de ingresos mínimos que realmente pretendiera sacar a la población de la pobreza extrema sin asumir la conveniencia de no verse condicionados por la mencionada limitación. Los datos disponibles demues-

tran, de hecho, que ni siquiera con los actuales baremos se consiguen niveles de bienestar suficientemente aceptables en Euskadi.

En realidad, la búsqueda de estímulos para el empleo debe establecerse por vías diferentes a las que podría suponer la fijación de topes máximos de nivel muy bajo para las prestaciones garantizadas. Estas vías se relacionan tanto con la aplicación selectiva de la contraprestación como, sobre todo, con la definición de programas de contratación directamente orientados a los beneficiarios de los ingresos mínimos y con el establecimiento de baremos de mínimos garantizados más altos en el caso de ocupados con bajos salarios.

En lo relativo a las medidas en favor del empleo, finalmente, conviene desde luego reiterar que constituye una ilusión «neoliberal» pensar que es factible conseguir resultados en términos de inserción laboral sólo sobre la base de la libre actuación de los agentes sociales primarios —fundamentalmente trabajadores sociales y beneficiarios de las prestaciones—. Sólo si existen programas generales de empleo y formación, específicamente diseñados para estos colectivos, suficientemente dotados a nivel humano y presupuestario y con instrumentos de eficacia contrastada, será realmente posible romper las lógicas subyacentes al desempleo crónico que afecta a estos colectivos.

5. REFLEXION FINAL

Las consideraciones desarrolladas hasta ahora demuestran fundamentalmente una cosa: la posibilidad de combinar, desde una perspectiva progresista, tanto la conveniencia de una acción estatal coherente con la necesidad de dar respuesta a los requerimientos de actuación implícitos en la Recomendación del Consejo Europeo, de 24 de junio de 1992, como la necesidad de mantener un absoluto respeto por la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La posibilidad de desarrollar un sistema básico de rentas mínimas garantizadas a través de la Seguridad Social constituye una vía realmente positiva a este respecto.

Conviene, sin embargo, insistir en la conveniencia de que una posible regulación del sistema a nivel estatal se fundamente en dos principios fundamentales:

- a) La necesidad de establecer un sistema de mínimos que permita una

complementación de derechos a nivel de cada Comunidad Autónoma, en función no sólo de las posibilidades económicas de cada una de ellas sino, sobre todo, de su mayor o menor compromiso con una política progresista inspirada por principios de solidaridad con los más desfavorecidos.

- b) La necesidad de garantizar una gestión de las prestaciones de rentas mínimas a través de los servicios sociales locales, resultando necesario integrar estas prestaciones en la gestión cotidiana de la atención social a los más desfavorecidos.

Luis Sanzo