

16. VARESI, PA. «Regioni e mercato del lavoro, il quadro istituzionale e normativo», edit. Franco Angeli, Milan 1986, pág. 33.
17. Sobre participación de los trabajadores y nuevas tecnologías, ver DI MARTINO, V. «Experiencias de participación y negociación colectiva ante la introducción de nuevas tecnologías», en Jornadas sobre «Innovació Tecnologica y Treball», Barcelona, 31 de mayo, 1 de junio de 1988. El cuadro IV pertenece al trabajo mencionado.
18. Ver GARCIA DE ENTERRIA, E. «La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de Transferencia y Delegación, Federalismo», edit. Civitas, 1988, pág. 38.

## La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias

por

Eduardo Rojo Torrecilla\*

SUMARIO: I. Introducción. II. La renta mínima garantizada y su acogida en los foros internacionales. III. Las experiencias europeas de renta mínima garantizada: especial consideración de la RMI francesa; IV. La renta mínima garantizada en España: su viabilidad constitucional y estatutaria.

### I. Introducción

1. Con ocasión de los trabajos de la Comisión presidida por el ex-canciller austriaco Bruno Kreisky, relativos a las tendencias del empleo en la Europa de los noventa<sup>1</sup>, se produjo un amplio debate en su seno entre los partidarios y los detractores de la instauración de un ingreso o salario ciudadano (citizenship income), es decir sobre la garantía de una renta digna para *todos* los ciudadanos. A juicio de los primeros, ello permitiría introducir mayores dosis de flexibilidad en el mercado de trabajo; por contra, los segundos argüían que las cargas fiscales que supondría serían muy difíciles de aceptar y soportar. La Comisión manifestó finalmente que, con independencia de todos los obstáculos existentes, «...la propuesta de un ingreso o salario ciudadano debe merecer seria consideración por parte de los gobiernos. Incluso si no es una solución válida para los problemas de hoy, podría ser una solución para mañana...». En el mientras tanto, aquellos que carezcan de empleo deberían tener garantizada una renta económica (income security), y la Comisión sostuvo que la promulgación de la Ley francesa de 1 de diciembre de 1988 sobre la Renta Mínima de Inserción (RMI) «es un paso en la dirección correcta»<sup>2</sup>.

2. El debate sobre la necesidad de garantizar una renta mínima a todo ciudadano carente de recursos encuentra sus orígenes en la propia crisis

\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona.

del Estado del Bienestar y en su incapacidad para atender a las nuevas demandas sociales.

El crecimiento económico que se ha producido en Europa en los últimos años ha generado más riqueza que en etapas anteriores, pero al mismo tiempo ha supuesto el resurgir de la vieja pobreza y las acentuación de la desigualdad de condiciones y oportunidades económicas, civiles, sociales y culturales. En este sentido, ello es del todo punto incompatible con la cohesión económica y social entre países y entre ciudadanos, que se persigue por los poderes comunitarios de cara a la plena entrada en vigor del Acta Unica Europea a partir de 1993. Es igualmente incompatible esta pobreza con el emerger de lo que se ha calificado, acertadamente a mi entender, de cultura de ciudadanía, según la cual en un Estado democrático, «tanto más cuando alcance en su conjunto niveles de desarrollo económicos y de bienestar elevados, se debe estar en condiciones de garantizar a todos los ciudadanos los recursos para vivir y actuar en cuanto tales, independientemente de su capacidad y recursos personales o familiares»<sup>3</sup>.

Al estar diseñados los sistemas de protección social para proteger a los trabajadores que estuvieran realizando una actividad productiva, y que por un período breve de tiempo quedaran excluidos del mercado laboral, se han encontrado en graves dificultades para dar respuesta a las nuevas demandas y requerimientos de los colectivos más desfavorecidos. Desde este punto de vista jurídico e institucional, los sistemas de seguros sociales no alcanzan a garantizar en la Europa comunitaria una renta mínima a todos los que la necesitan, como consecuencia del estrecho vínculo aún existente entre la realización de una actividad laboral y la concesión de prestaciones<sup>4</sup>.

La relación con el trabajo constituye cada vez menos una garantía suficiente para el acceso a la protección de la Seguridad Social y una garantía de renta. El desempleo debe pasar de ser contemplado como un riesgo específico, unido a una actividad productiva, a un riesgo genérico que permita percibir una renta garantizada a todo aquél que, por cualquier circunstancia, carezca de ella<sup>5</sup>. La perspectiva a tomar en consideración debe ser la reordenación de la protección social en base a la existencia de un mínimo social garantizado, que tienda a la protección de la necesidad (el cuidado de los desfavorecidos y de los económicamente débiles) y no sólo del trabajador. En el bien entendido, como se ha puesto de relieve por la doctrina especializada, que la propuesta de garantizar una renta mínima no pretende reducir la Seguridad Social al nivel de la asistencia, sino al contrario, de elevar gradualmente la asistencia hasta el nivel de la Seguridad Social<sup>6</sup>.

Se trata en suma, tal como ha subrayado la propia OIT, de situar la garantía de un ingreso mínimo para todos los ciudadanos como el gran objetivo de la política de Seguridad Social a alcanzar antes del año 2.000, a lo que yo añadiría, por su importancia, que debe ir vinculado a un serio y adecuado proceso de formación y reinserción<sup>7</sup>. Ese objetivo debe considerarse «primordial e imperativo» en todo sistema de Seguridad Social digno de este nombre<sup>8</sup>.

## II. La renta mínima garantizada y su acogida en los foros internacionales

1. En el análisis de las políticas contra el paro y la pobreza diseñadas en las instancias internacionales, querría hacer mención de algunas propuestas que, tras poner de relieve la carencia de los sistemas de Seguridad Social para enfrentarse al problema del desempleo de larga duración y al de aquéllos que tratan de acceder por primera vez al mercado de trabajo, propugnan la instauración de una renta mínima para todo ciudadano carente de recursos.

2. Dicha propuesta se encontraba ya recogida en el «Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social», elaborado en la Universidad Belga de Lovaina en 1977. Mientras que el art. 4 reconocía a todo ciudadano su derecho a «una renta mínima adecuada que le permita una existencia humana y digna», el art. 139 indicaba textualmente que «tienen derecho a una renta garantizada los ciudadanos que se encuentren en circunstancias tales que no dispongan de una renta mínima, es decir, de los medios necesarios para subvenir a los gastos elementales de una existencia digna y humana. La concesión de la renta correría a cargo de las Oficinas Locales de Seguridad Social, y el importe de la renta garantizada debería ser igual al de la renta mínima, una vez deducidas las rentas de que dispusiera el beneficiario.

Bien que dicho Proyecto no viera finalmente la luz, no cabe desconocer su real importancia, ya que garantizaba a toda persona mayor de 18 años, o que estuviera emancipada por matrimonio o que tuviera una o varias personas a su cargo, la percepción de una renta mínima, aunque no hubiere incidido sobre ella ningún riesgo, ni genérico ni específico; la doctrina laboralista puso de relieve que «todo lo que ordinariamente son medidas complementarias de asistencia social o beneficencia, por la inexistencia o insuficiencia de prestaciones ordinarias, pasa a situarse sobre la base misma del sistema de la Seguridad Social, como cimientos sobre los que se edifica»<sup>9</sup>.

Dicha renta, junto con los cuidados de salud y prestaciones familiares por hijos a cargo, debería significar el primer nivel de atención y protección del sistema de la Seguridad Social, en el que se ofrezca a todos los ciudadanos «un conjunto de prestaciones mínimas pero suficientes»<sup>10</sup>.

3. En el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas de 16 de septiembre de 1986 sobre «Problemas de Seguridad Social. Temas de interés común», hay un capítulo dedicado a los problemas de marginación, a los jóvenes parados y a los trabajadores maduros afectados en especial por las reestructuraciones industriales, para los que se constata que la posibilidad de encontrar empleo por primera vez, o de volver a encontrar un empleo que no sea precario, son muy inciertas, y ello implica un grave riesgo de carencia de un nivel mínimo de ingresos y la amenaza a medio plazo de la exclusión social. La Comisión propuso entonces, y aquí radica sin duda lo más interesante del documento, el análisis de todos los

proyectos y proposiciones que tendieran a la instauración de un «ingreso mínimo social» para combatir la pobreza. Se dió, en consecuencia, un paso importante en el ámbito comunitario de asunción que todo ciudadano tiene derecho a una percepción económica, con independencia de cual sea la causa por la que carezca de recursos.

4. El Parlamento Europeo (PE) aprobó el 16 de septiembre de 1988 una Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la CEE. El PE, tras constatar la existencia de 45 millones de pobres en la Comunidad, hizo hincapié en los problemas de marginación social y de abandono que sufren los grupos especiales afectados por la pobreza, cuales son, a su juicio, los desempleados —en especial los de larga duración—, jóvenes y mujeres que viven solas, familias monoparentales, ancianos, emigrantes y minusválidos, y pidió a la Comisión que «estimule la instauración en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad». Merece destacarse el énfasis que pone el PE en el papel que deben jugar los propios grupos de población interesados, en todas las acciones y actividades que se lleven a cabo en el ámbito de la lucha contra la pobreza, «...para garantizarles realmente la posibilidad de inserción o reinserción social».

En idéntico sentido, la Resolución del PE de 15 de marzo de 1989, sobre la dimensión social del mercado interior comunitario, propone una acción eficaz en favor de las personas menos favorecidas. En el proyecto de texto sometido a los parlamentarios, se mencionaba la obligación de todo Estado miembro de garantizar un salario mínimo para todos sus ciudadanos, que tomara como punto de referencia la renta media de cada Estado. En el texto finalmente aprobado, se encuentra una remisión de carácter general, y dos concretas, al tema. De una parte, debe garantizarse en cada Estado, ya sea vía estatal o a través de la negociación colectiva, «un nivel de vida aceptable», de conformidad con cada sistema existente; de otra, el PE enfatiza que una acción eficaz en favor de las personas menos favorecidas comprende también «una prestación financiera que permita un nivel de vida aceptable», y que todo trabajador excluido del mercado de trabajo debería tener garantizado como derecho social fundamental «...un salario mínimo garantizado y unos ingresos mínimos garantizados».

5. Sumamente importante es el Informe adoptado por el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas el 15 de marzo de 1989, sobre la pobreza, y que se convirtió en Dictamen aprobado por unanimidad en la Sesión Plenaria del CES del 12 de julio. Se constata en el mismo que su superación implica el pleno ejercicio del derecho a la educación y a la formación, el derecho a la comunicación e información, y el derecho a la garantía de una renta mínima, en una perspectiva de reinserción social y profesional, a fin de evitar que el beneficiario se instale en una situación de asistencia. Tal como se ha puesto acertadamente de manifiesto, «una política adecuada para combatir la pobreza no puede reducirse a asegurar una renta mínima para todos, si bien es un requisito necesario para el éxito de un amplio rango de medidas de prevención en el campo de la educación, la formación profesional, la salud, etc.»<sup>11</sup>.

El documento del CES se sitúa en la misma línea que la Ley francesa de la RMI y el Decreto del Gobierno vasco sobre el Ingreso Mínimo Familiar (IMF), al que me referiré más adelante. Se trata de priorizar la reinserción de aquéllos que perciban la renta de subsistencia, potenciando el aspecto formativo y reforzando las relaciones de la protección social con el empleo, sin que ello implique suprimir la asistencia y ayuda para los más desfavorecidos. Formación y renta mínima deben ir estrechamente unidas, de forma que, como han subrayado estudiosos de la materia, el compromiso del beneficiario debería aparecer menos como una condición de la percepción de la renta garantizada que como una medida de acompañamiento de la asignación<sup>12</sup>.

Las líneas básicas del texto elaborado por el CES pueden esquematizarse de la siguiente forma:

A) La renta mínima no es una cuestión de asistencia, sino de derecho. A tal efecto el CES menciona, para justificar su tesis, a la Declaración de Derechos Humanos de 1948 y al énfasis que en ella se pone en «la dignidad del ser humano». El mínimo social debe constituir, a juicio del citado Informe, «la última red de un sistema de protección social cuyos principios son la solidaridad, el respeto de las personas y de sus derechos, y la justicia».

B) La renta mínima, al tiempo que debe significar una cantidad económica suficiente que permita subsistir, no debería tener efectos negativos sobre el mercado de trabajo; es decir, no debería desmotivar a una persona a prestar una actividad laboral.

C) Cuando la renta mínima vaya dirigida a personas en edad de trabajar, el CES insiste en las medidas formativas y de reinserción que permitan la «reincorporación» del ciudadano a la sociedad y que eviten su instalación en una situación de asistencia social. Ahora bien, el CES también advierte rotundamente que «...la creación de empleo a título de reinserción no debería ir jamás en detrimento de las condiciones generales de trabajo, sobre todo en lo que se refiere al estatuto de los asalariados, a su remuneración y sus derechos», y afirma con toda claridad que «la solidaridad basada en una reducción de los derechos fundamentales sería una caricatura de solidaridad».

### III. Las experiencias europeas de renta mínima garantizada. Especial consideración de la RMI francesa

1. El análisis sumario de los sistemas de protección social de diversos países europeos permite llegar a la conclusión de que los mismos tienen instituidos diversos mecanismos de cobertura a través de los cuales se pretende cubrir las necesidades de los colectivos más desfavorecidos; de tal forma, lo que se busca es garantizar un ingreso mínimo, con independencia de como se obtenga. Su función principal sería paliar las carencias de los mecanismos de protección de la Seguridad Social, «que ofrecen prestaciones bien de una cantidad demasiado pequeña, bien insuficientemente di-

versificadas en los casos de asignaciones o ayudas familiares, pensiones de vejez y prestaciones por desempleo»<sup>13</sup>. Tal como se señaló en el Informe antes citado del CES, en la mayoría de países comunitarios, y bajo diferentes denominaciones, existen unas prestaciones que desempeñan «la función del mínimo social, en diferentes niveles y bajo diversas condiciones».

2. Las características comunes de los diversos sistemas europeos de ingresos mínimos garantizados, a excepción de la RMI francesa, pueden sintetizarse con arreglo al siguiente esquema<sup>14</sup>:

A) El IMG se configura como un subsidio referencial (o varios), que pretende cubrir la insuficiencia de recursos —ya se estuviese ocupado, ya se estuviese percibiendo prestaciones sociales— para completar las prestaciones mínimas.

B) La concepción del IMG es la de una prestación universal, bien que puedan quedar excluidos según cada país diversos colectivos, tales como los jóvenes menores de 25 años —por entender que debe ponerse el acento en los procesos formativos— o los extranjeros que no acrediten un determinado período de residencia en el país. Sobre el colectivo juvenil, quiero dejar aquí apuntado que estoy plenamente de acuerdo con la priorización de los aspectos formativos, pero que ello no debería ser nunca la coartada para dejar desprovisto de protección a un amplio grupo de ciudadanos.

C) El IMG se asimila a un derecho, debiéndose abonar a partir del momento en que se reúnen las condiciones fijadas para la atribución. Y sin embargo, ello no obsta a que no todos los beneficiarios potenciales ejerzan su derecho al mismo, calculándose que sí lo hacen entre un 50 y un 70 %. Hay pues un volumen importante de ciudadanos que no perciben ningún tipo de prestación aún teniendo derecho a éllo, dado que no conocen los circuitos o canales a utilizar, o bien consideran que solicitar tales prestaciones conllevaría el riesgo de un control burocrático asfixiante por parte de las autoridades públicas. La falta de información, el entramado demasiado burocrático de las disposiciones administrativas y la, en ocasiones, descoordinación entre los organismos encargados de gestionar estas prestaciones, implican en suma que no todos los potenciales beneficiarios del IMG lo perciban.

D) Se concibe el IMG, como regla de principio, por tiempo limitado, a fin de atender las necesidades corrientes. Suelen establecerse diferencias en razón del número (y en ocasiones de la edad) de las personas a cargo de cada unidad familiar, así como de otras circunstancias (familias monoparentales, viudas), para ampliar en mayor o menor medida la posibilidad de percibirlo.

E) Por fin, cabe apuntar que de los estudios realizados en el ámbito comunitario se infiere que el nivel de IMG —mayor o menor, según se tomen en consideración para su cálculo las asignaciones o prestaciones familiares— es generalmente bajo, siendo en los Países Bajos el más elevado y equivaliendo a un 50 % del salario bruto promedio del trabajador manual, y oscila en el resto de países entre el 30 y el 40 % de dicho salario.

De otra parte, la ayuda concedida ha sido exclusivamente de índole pecuniaria hasta hace bien poco tiempo; en los últimos años se han intensifi-

cado los mecanismos asistenciales tendentes a vincular la renta a una actividad formativa o de reinserción.

3. La Ley n.º 88/1088, de 1 de diciembre de 1988, ha instituido en Francia la «Revenue Minimum d'Insertion», la Renta Mínima de Inserción (RMI) y la ha configurado en su art. 1.º como «uno de los elementos de un dispositivo global de lucha contra la pobreza, tendente a suprimir toda forma de exclusión, particularmente en los campos de la educación, del empleo, de la formación, de la sanidad y del alojamiento». Se trata de la primera ocasión en que un derecho a la inserción es reconocido en Francia y que adquiere carta de naturaleza legal, lo que debería implicar una redefinición de los mismos fundamentos de la protección social; es decir, «una reorganización en profundidad del sistema de protección social, a la luz de las evoluciones económicas y sociales que se han producido desde 1945..., singularmente en relación con la crisis en el curso de los últimos decenios»<sup>15</sup>. La RMI ha sido calificada, en fin, de «derecho revolucionario...», porque se trata de una prestación social de nuevo tipo, que sobrepasa en una nueva síntesis los conceptos tradicionales de ayuda social, Seguridad Social, acción social e inserción profesional»<sup>16</sup>.

4. La RMI ha puesto sobre el tapete en el vecino país toda una serie de problemas relativos a la protección social, que no tienen una respuesta inmediata, y que a no dudar requerirán de un amplio y dilatado período de tiempo, una vez consolidada la normativa citada, para obtener respuesta y solución. Tales serían:

A) La delimitación del papel de las distintas Administraciones Públicas en la configuración, diseño y puesta en marcha de la RMI, sabiendo que se trata de una renta nacional y que se concede después del examen de cada situación específica a nivel local, pero en el marco de una estrategia nacional de referencia diseñada por la Ley y sus normas de desarrollo.

B) La relación entre asignación económica e inserción. Existe la necesidad de saber qué tipo de contrapartida debe darse, que a mi entender necesariamente debería pasar por unas posibilidades de formación y inserción adaptadas a las necesidades y expectativas de los beneficiarios —pero, no se olvide, pudiendo haber el riesgo de sustitución de trabajo y empleo estable, en perjuicio y deterioro de los derechos laborales de los trabajadores—.

C) El posible efecto de la RMI, si fuere demasiado elevada, en términos de desincentivación al trabajo<sup>17</sup>.

5. La línea ideológica de la RMI queda plasmada en dos grandes ejes:

A) Se trata de un derecho a la inserción que comporta ventajas sociales no sólo económicas, como cobertura sanitaria y asignación de alojamiento.

B) La RMI se funda sobre un doble compromiso: el del beneficiario, al que le es reconocido capacidad de formalizar un contrato; el de las corporaciones públicas, que deberán proponer a cada beneficiario, de forma coordinada, «acciones y actividades de inserción adaptadas a sus necesidades, a sus aspiraciones y a sus posibilidades»<sup>18</sup>. De acuerdo con la Circular de 14 de diciembre de 1988, dando instrucciones para la puesta en marcha de la RMI, la inserción puede adoptar la forma de: actividades de interés

colectivo en una administración, en un organismo público o en una entidad asociativa con fines no lucrativos; actividades o situaciones transitorias de inserción en un medio profesional determinado, mediante convenios con empresas o asociaciones; una situación transitoria para la adquisición o perfeccionamiento de una cualificación profesional; acciones, en fin, encaminadas a ayudar a los beneficiarios a reencontrar o desarrollar su autonomía social.

De otra parte, se ha puesto de relieve por la doctrina especializada francesa la importancia de la «denominación» de la nueva prestación, de forma que no se trata de una renta mínima, o de un mínimo social o de una renta garantizada, ya que «la renta mínima no se comprende más que por la inserción, y la inserción no puede entenderse más que por la atribución de una renta mínima»<sup>19</sup>.

6. El contenido básico de la Ley sobre la RMI y sus normas de desarrollo es el siguiente:

A) Tiene derecho a percibir la RMI toda persona que resida en Francia mayor de 25 años, o que aún siendo menor de esa edad tenga hijos a su cargo, si sus recursos son inferiores al mismo, y siempre que se comprometa a participar en las acciones y actividades concertadas con ella y que fueran necesarias para su inserción social y profesional. Si percibieran rentas económicas inferiores a la cuantía fijada para la RMI, tendrán derecho a percibir la diferencia que reste hasta alcanzar el montante de ésta<sup>20</sup>.

Por lo que respecta a los extranjeros, tendrán derecho a percibir la RMI los que tuvieran carta de residencia, o permiso de estancia y trabajo por un período de hasta tres años. Para que puedan ser tomados en consideración los hijos de extranjeros que fueren menores de 16 años, deberán haber nacido en Francia o haber accedido a ella en condiciones regulares.

Se trata pues de un derecho abierto a las personas que cumplan unas condiciones objetivas, teniendo derecho a una percepción económica que no puede ser discrecionalmente determinada o concedida por la Administración, cual sería el caso si se tratara de una prestación clásica de ayuda social.

B) El montante actual de la RMI es de 2.025 francos/mes para una sola persona, 3.037,5 francos/mes para una pareja, y 607,5 francos/mes a añadir por cada miembro de la unidad familiar a cargo.

La financiación corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, los Departamentos deberán dedicar, como mínimo, a acciones de inserción, el 20 % de las cantidades abonadas por el Estado en cada uno de los mismos en concepto de RMI, en el transcurso del año anterior.

C) El contrato de inserción suscrito entre el beneficiario y la Comisión Local de Inserción, debe hacer mención a qué tipo de proyecto de inserción se va a realizar y en qué términos, el calendario del mismo y las actividades que implica (de interés colectivo, acciones para la adquisición de autonomía social, etc.). El contrato es renovado por período de tres meses a un año.

D) Es importante destacar, en fin, que se permite recoger las solicitudes de percepción de la RMI a las asociaciones u organismos sin ánimo de lu-

cro, que tienen por fin realizar acciones de ayuda, de inserción ó de readaptación social, y que ofrecen por la experiencia y por la calidad de sus responsables y la de su personal asalariado o voluntario, garantías suficientes para ejercer estas funciones (según Decreto 789-73 de 3 de marzo de 1989).

#### IV. La renta mínima garantizada en España. Su viabilidad constitucional y estatutaria

1. ¿Cuál es el diseño del sistema de Seguridad Social que realiza el art. 41 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978? ¿Pueden las Comunidades Autónomas (CC.AA.), por mor de lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, dictar normas reguladoras de ingresos o rentas mínimas en sus respectivos ámbitos territoriales? ¿Qué cabe decir ante el peligro apuntado que puedan producirse diferencias de trato ente los ciudadanos en razón de la potencia económica de cada CC.AA.?

2. La doctrina laboralista más solvente ha puesto de manifiesto la vocación universalista del ámbito personal de cobertura del artículo 41 CE, y el acentuamiento por el mismo de la función de la seguridad Social, «entendida ésta como otorgamiento de rentas de subsistencia a quienes se encuentren en situación de necesidad y carezcan de recursos, al dar entrada a una protección general y universal que, por ello, no tiene por qué ser dependiente de la situación profesional del beneficiario ni de la existencia de períodos de empleo previos o de cotización»<sup>21</sup>. En idéntico sentido, se ha afirmado que el art. 41 CE está definiendo un modelo distinto al sistema vigente de Seguridad Social, «en el que la función de compensación debe jugar un papel no ya relevante, sino que ha de ocupar el puesto primordial por imperativo del mandato constitucional»<sup>22</sup>.

La expansión y universalización de la Seguridad Social que la CE impone —pero no desarrollada durante los once años posteriores a su entrada en vigor— supone una reducción del papel de la asistencia social en aquellos campos en que la primera conceda prestaciones, sean o no contributivas —como ocurrirá cuando entre en vigor el Proyecto de la Ley de Pensiones Asistenciales para mayores de 65 años y minusválidos, por lo que respecta a estos colectivos—. Con todo, no hay que olvidar la dificultad, acertadamente subrayada por la doctrina, planteada por la inexistencia de delimitación clara y precisa de cual sea la asistencia social que debe correr a cargo del Estado, y cual la que corresponda a la Seguridad Social, «por lo que nos encontramos con una actividad concurrente y superpuesta»<sup>23</sup>.

3. El Tribunal Constitucional (TC) ha debido pronunciarse sobre lo que deba entenderse por asistencia social y sobre cual sea el ámbito competencial del Estado y de las CC.AA. al respecto<sup>24</sup>. En su Sentencia núm. 146/1986, de 25 de noviembre, el TC define la asistencia social como «una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia en la que históricamente halla sus raíces», al tiempo que se trata de una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social. El TC en-

tiende que la dicción del art. 148.1.20 CE, y la asunción de competencias en virtud de lo dispuesto en el mismo por las CC.AA., no impide que puedan existir y existan «políticas de asistencia social que excedan del ámbito de las CC.AA...., porque sólo tengan sentido en cuanto que referidas al país en su conjunto». Respecto a estas políticas, el TC sostiene que el Estado no puede permanecer ajeno, y que puede intervenir oportunamente, siempre que respete las competencias comunitarias<sup>25</sup>.

Es decir, la intervención del Estado se justificaría por la necesidad de garantizar la igualdad en la prestación de los servicios sociales en todos los territorios, sin perjuicio de que las CC.AA. mejoren los niveles mínimos así fijados, en base al principio constitucional de autonomía, atendiendo a la configuración y ejecución de sus propias políticas de asistencia social<sup>26</sup>.

La opción del legislador estatal por una política asistencial inserta en el sistema de Seguridad Social diseñado por el art. 41 CE, y más en concreto en su primer nivel, sería perfectamente coherente con el diseño constitucional, como también lo es el que las CC.AA. puedan utilizar las competencias que les permite atribuirse la CE para garantizar un nivel mínimo de renta a todos los ciudadanos residentes en su territorio. Es cierto que puede existir el riesgo de fragmentación de las políticas asistenciales de acuerdo con el poderío económico de cada CC.AA., pero soy del parecer que mayor riesgo supondría el no hacer absolutamente nada. Mientras tanto, pienso que debería insistirse en la conveniencia de una ley que armonizara estas prestaciones, en un nivel mínimo, para el conjunto del Estado.

4. Voy a examinar, a continuación, los rasgos más relevantes del Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi 1989-1992, prestando especial atención a una de las piezas básicas del mismo cual es el Ingreso Mínimo Familiar (IMF) a percibir por las unidades familiares que no dispongan de un determinado nivel de recursos, y que ha servido de «modelo para otras CC.AA. (Cantabria), o como punto de referencia para estudios relativos a su posible implantación (Cataluña, Madrid, Aragón, Asturias)<sup>27</sup>.

Los antecedentes y el marco jurídico en que se inserta son los siguientes:

A) Art. 148.1.20 CE y art. 10.12 EAPV. Igualmente, las CC.AA. pueden asumir competencias en sus Estatutos en relación con el fomento del desarrollo económico en su ámbito nacional (art. 148.1.13). Pues bien, el EAPV dispone en sus art. 9.2 b) y c) que los poderes públicos «...impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo... (y) adoptarán aquéllas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y de la estabilidad económica».

En desarrollo de las competencias asumidas estatutariamente, se aprobó por el Parlamento Vasco la Ley 6/1982 de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales, uno de los referentes más importantes a mi entender para la ulterior elaboración y aprobación del Plan. Su art. 1.º definía claramente la política de servicios sociales de la CC.AA.: «...garantizar, mediante un sistema público de servicios, aquellas prestaciones sociales que tiendan a favorecer el pleno y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, promover su participación en la vida ciudadana y conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a su marginación».

B) Sin duda alguna, el antecedente más directo del Plan fue el estudio realizado por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social sobre «La Pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca»<sup>28</sup>, que serviría de base empírica para la adopción de las medidas oportunas (IMF, ayudas asistenciales extraordinarias, planes sectoriales). Se trató de una investigación efectuada en febrero y marzo de 1986, a través de encuestas a 3.739 cabezas de familia o a su cónyuge, 304 jóvenes de 18 a 30 años «en situación activa y potencialmente independientes, pero sin responsabilidades familiares», y 65 jóvenes con responsabilidades familiares.

El estudio demostró que 663.000 personas vivían en Euskadi en situación de pobreza de mantenimiento, lo que significaba un 31,5 % de la población total, y que 338.300 personas (16 %) se encontraban en situación de pobreza de acumulación<sup>29</sup>.

C) Más allá de las divergencias existentes en cuanto a la instrumentación jurídica de puesta en marcha del Plan<sup>30</sup>, el Parlamento Vasco manifestó, con ocasión del debate sobre política general en septiembre de 1988, su plena conformidad con las medidas a adoptar para encarar el reto de la pobreza en Euskadi. Como afirmaba claramente un parlamentario, «este Plan no es... sino la constatación de que en la sociedad actual hay la suficiente riqueza para que nadie tenga que vivir en la miseria. Es un problema exclusivamente de decisión política sobre la utilización de los fondos que se recauden vía impuestos»<sup>31</sup>. Es claro y manifiesto a mi entender que la política económica y la política social se dan la mano en la aplicación del Plan; la decisión de invertir cerca de 5.500 millones en la erradicación o atenuación de la pobreza, es una opción de política económica que posee claras repercusiones de índole social, si llega a prosperar, tales como la mejora de la condición humana, cultural, social y económica de los más desfavorecidos.

5. El Decreto 39/1989 de 28 de febrero, del Gobierno Vasco, desarrollado por la Orden de 6 de marzo, regula la concesión del IMF, medida que se inserta, como acabo de explicar, en el Plan de Lucha contra la Pobreza.

De acuerdo con la explicación realizada con anterioridad, entiendo que la norma reguladora del IMF se ajusta perfectamente a los mandatos constitucional y estatutario. Es obvio que el Plan —y dentro del mismo el Decreto por el que se instituye el IMF— trata de garantizar la asistencia social, de una parte, y de insertar a la colectividad más desfavorecida en el mercado laboral, de otra. Por ello, y a efectos de clarificación jurídica, el IMF se configura como una ayuda de carácter económico, «de naturaleza subvencional y a fondo perdido», subsidiaria y en su caso complementaria de las prestaciones periódicas previstas en la legislación vigente.

6. La línea ideológica de las normas reguladoras del IMF queda fielmente recogida en la Exposición de Motivos del Decreto 39/1989, alrededor de tres grandes ejes:

A) El IMF no pretende ser un sustituto de las diversas iniciativas sociales ya existentes.

B) El IMF no debería permitir la creación de una nueva clase pasiva que cronificara la situación que se pretende evitar.

C) El IMF debe posibilitar que se den las condiciones necesarias a fin y efecto que el beneficiario pueda dejar el programa, por haber desaparecido las causas que motivaron su incorporación al mismo, y salir de la situación de marginación.

En definitiva, el Decreto no hace sino recoger las líneas ya esbozadas, en documentos previos de trabajo del Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Incidentalmente, me interesaría apuntar aquí que en algunos documentos se hizo referencia en un primer momento al «salario social», terminología ésta finalmente sustituida por la de IMF, aunque aceptada coloquialmente cuando se explica la figura; buena prueba de ello es que la terminología «salario social» se recoja en la Propuesta Sindical Prioritaria (punto octavo) suscrita el pasado 5 de octubre por la UGT y la C.S. de CC.OO.<sup>32</sup>

7. Los rasgos más relevantes, al objeto de mi estudio, de las normas dictadas por el Gobierno Vasco son los siguientes:

A) El IMF se percibe por unidad familiar —a diferencia de la RMI francesa, que se atribuye a las personas a título individual—; se deja la atención a los individuos en situación de emergencia, bien al programa de ayudas extraordinarias, bien a los programas ya existentes en las Corporaciones Locales.

B) Podrán percibir el IMF quienes sean miembros de una unidad familiar constituida como mínimo con seis meses de antelación a la entrada en vigor del Decreto, hayan constituido un hogar independiente también con seis meses de antelación a la entrada en vigor de la norma, estén empadronados como vecinos desde hace tres años al menos en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma, y sean mayores de 25 años y menores de 67, «o, en su caso, la edad mínima exigida por la legislación correspondiente para tener derecho a una pensión pública de carácter no contributivo» (recuérdese que, en la actualidad dicha edad ya se ha reducido a 66 años, en virtud de lo dispuesto en el art. 5.3 del Real Decreto-Ley 3/1989 de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social, y que el propósito del, todavía, Proyecto de Ley de Pensiones Asistenciales, es colocar el listón en los 65 años). También podrán ser beneficiarios los menores de 25 años, siempre que tuvieren hijos a cargo.

Los solicitantes deberán carecer de medios económicos suficientes con los que atender las necesidades básicas de la vida, de acuerdo con los requisitos establecidos, y el fin último de la percepción económica será el posibilitarles la salida de la situación de marginación en que se encuentran.

C) La cuantía es de 35.000 ptas. para una unidad familiar de dos personas, cantidad que se incrementará en 5.000 ptas. por cada miembro a cargo de la unidad familiar. La financiación del IMF corre a cargo de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

D) Entre las obligaciones de los beneficiarios se establecen (art. 5) «las de realizar las actuaciones que se establezcan como condición en la resolución de la concesión de la ayuda». En cada propuesta de resolución formulada por el Ayuntamiento de la localidad donde resida el solicitante del IMF —obviamente, si es favorable—, que se eleva a la Diputación Foral

para que se dicte la oportuna resolución, deberá hacerse mención de la cuantía de las ayudas y su periodificación, así como las posibles contrapartidas a las que se obligue el beneficiario.

8. Los subsidios de garantía económica o de ingresos mínimos, no deben constituir, a juicio de los especialistas en la materia, la única medida a establecer en una política específica de lucha contra la pobreza, sino que debe completarse con otras políticas complementarias<sup>33</sup>. El Plan vasco comparte plenamente estos criterios, y en los documentos preparados para su puesta en marcha se hacía hincapié —además de la responsabilidad compartida que deben asumir en el diseño y desarrollo de los planes sectoriales toda la Administración Pública y las iniciativas privadas colaboradoras— en que «...la educación, la promoción de la salud, el desarrollo de la cultura, la calidad de vida y la defensa del medio ambiente, entre otros, son imprescindibles en la lucha contra la pobreza y la marginación»<sup>34</sup>. La lucha contra la pobreza debe insertarse, en definitiva, en una política global que, como ha subrayado el CES comunitario, deberá contar con la intervención de todos los agentes económicos, sociales y culturales.

#### NOTAS

1. Programme for full employment in the 1990s (Report of the Kreisky Commission on employment issues in Europe), Londres 1989, pág. 153-154.
2. Ibid., pág. 150.
3. C. SARACENO. Una persona, un reddito. Política ed Economía, n.º 1, 1989, pág. 28.
4. H. DELEECK. Un programme d'action communautaire. AA.VV.: L'avenir de la Sécurité Sociale en Europe. Paris, 1987, pág. 242.
5. M. ALONSO OLEA y J.L. TORTUERO. Instituciones de Seguridad Social. Madrid, 1988, pág. 179.
6. H. DELEECK. Un programme..., op.cit.
7. La Seguridad Social en la perspectiva del año 2.000. Ginebra, 1985, pág. 34.
8. Ibid., pág. 33.
9. M. ALONSO OLEA. Presentación y análisis del Código de Seguridad Social. AA.VV.: Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social. El Proyecto de Código de Lovaina. Madrid, 1978, págs. 14-15.
10. J.M. CANALES, J.M. FERNANDEZ y A. REBOLLO, Un modelo europeo para la reforma de la Seguridad Social española. AA.VV. Un nuevo modelo..., op. cit., pág. 62.
11. F. MINGUEZ. Rentas mínimas garantizadas. Algunas reflexiones para el debate. Cuadernos de Acción Social n.º 9, 1987, pág. 26.
12. J.P. LABORDE. Le revenu social garanti est-il un droit?, Projet, n.º 208, 1987, pág. 31.

13. S. MILANO. *La pauvreté absolue*. París, 1988, pág. 101-102.
14. Vid. C. EUZEBY. *El ingreso mínimo garantizado. Experiencias europeas*. INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS. En *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, 1989, págs. 157 a 176.
15. G. BELORGEY: *La gauche et les pauvres*. París, 1988, pág. 118-119.
16. M. LAROQUE. *Le revenu minimum d'insertion: droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type*. *Droit Social*, n.º 7-8, 1989, pág. 597.
17. P. VIVERET. *Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*. París, diciembre 1988, págs. 6-7 y 15.
18. Vid. Alcayata. *Revista de la Comisión de Lucha contra el Paro*. Caritas, Madrid, Febrero, 1989.
19. J.P. LABORDE. *Le droit a la revenu minimum d'insertion dans la loi du 1 decembre 1988*. *Droit Social* n.º 7-8, 1989, pág. 593.
20. En el momento de redactar este artículo (diciembre 1989) el Gobierno francés esta estudiando el reconocer el derecho a una renta económica, vinculada a un proceso formativo, a todos los jóvenes que hayan cumplido la edad de acceso al mercado laboral.
21. M. RODRIGUEZ PIÑERO. *La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas*. *Revista de Seguridad Social*, n.º 34, 1987, págs. 61 y 65.
22. M. AZNAR LOPEZ. *Reforma de la Seguridad Social y legislación autonómica de Servicios Sociales. Notas para la sinfonía incompleta de protección social*. *Documentación Social*, n.º 64, 1986, pág. 88.
23. M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA. *Compendio de Seguridad Social*, Madrid, 1987, pág. 111.
24. Vid. un sugerente análisis del tema en M.R. ALARCON CARACUEL. *La integración de los servicios sociales y la asistencia social en la Seguridad Social*. *Temas Laborales*, n.º 7, 1986, págs. 9 a 40. Sobre la noción de asistencia social, en la etapa anterior a la CE, vid. G. DIEGUEZ CUERVO. *Asistencia Social*. *Revista de Política Social*, n.º 92, 1971, págs. 31 a 57.
25. Vid. al respecto el voto particular a la Sentencia del Magistrado D. Jesus Leguina Villa, para quien la CE y los EA han «regionalizado íntegramente la materia de asistencia social», por lo que los órganos centrales carecerían de toda competencia para intervenir en la materia.
26. A. NAVARRO. *Serveis Socials EAC 9.25 i 26*. AA.VV. *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, 1988, T. II, pág. 151.
27. Vid. *Dossier Renta Mínima y Salario Ciudadano*. Carits Española, octubre 1989.
28. Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Bilbao, 1987.
29. Para un estudio más detallado, vid. E. ROJO. *El plan de lucha contra la pobreza en Euskadi. Especial consideración del Ingreso Mínimo Familiar*. *Documentación Social* n.º 76, 1989, págs. 155 a 171.

30. El debate se centró sobre la viabilidad jurídica de la utilización de un Decreto, y que no se tramitara el IMG via ley del Parlamento Vasco. En el momento de redactar este artículo, el Gobierno vasco ha aprobado un Proyecto de Ley sobre el «Ingreso Mínimo de Inserción» que, de ser aprobado por el Parlamento sustituiría a la normativa anterior.
31. X. OLAVERRI. *Euskadi en lucha contra la pobreza*. *Noticias Obreras (HOAC)*, n.º 995/1989, pág. 9.
32. En efecto, el título del número 8 es el siguiente: «establecimiento de un salario social garantizado». Para UGT y CC.OO. los criterios reguladores del salario social, en el ámbito estatal, deberían tener el carácter de mínimos para los que pudieran establecerse en las CC.AA.
33. L. SANZO. *El Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi*. INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS. En *Prestaciones no contributivas y...*, op. cit., pág. 154.
34. *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza para Euskadi en la Europa de 1993*. Documento elaborado por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno vasco. Noviembre 1988, pág. 25-26.