

LA RENTA MÍNIMA Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO

THE MINIMUM INCOME AND THE OMBUDSMAN

GUILLERMO ESCOBAR ROCA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá*

Artículo recibido el 6 de noviembre de 2019

Artículo aceptado el 24 de noviembre de 2019

RESUMEN

La renta mínima es un derecho subjetivo, reconocido de forma muy desigual por la normativa autonómica. El Derecho internacional la reconoce como derecho humano, pero de este reconocimiento no se han derivado consecuencias prácticas en el ordenamiento jurídico español. La renta mínima puede y debe ser un derecho fundamental, y mientras nuestros tribunales no lo reconozcan como tal, sería conveniente bien una ley básica del Estado bien una reforma constitucional, en coherencia con el Derecho internacional. La sociedad civil ha demostrado que se ha producido una vulneración estructural del derecho a la renta mínima y el Defensor del Pueblo ha recomendado recientemente pequeñas modificaciones normativas en esta materia. Sin embargo, sería conveniente una respuesta de esta institución mejor argumentada en términos de derechos humanos y fundamentales y más directamente dirigida a combatir la denunciada vulneración estructural.

PALABRAS CLAVE: derechos sociales, renta básica, renta mínima, defensor del pueblo

ABSTRACT

The minimum income is a subjective right, recognized very unevenly by the regional regulations. International law recognizes it as a human right, but this recognition has not resulted in practical consequences in the Spanish legal system. The minimum income can and should be a fundamental right, and as long as our

courts do not recognize it as such, a basic state law or a constitutional reform would be convenient, consistent with international law. Civil society has shown that there has been a structural violation of the right to minimum income and the Ombudsman has recently recommended minor regulatory changes in this area. However, a response from this institution would be better argued in terms of human and fundamental rights and more directly aimed at combating the alleged structural violation.

KEYWORDS: social rights, basic income, minimum income, ombudsman

SUMARIO

1. *Conceptos.*
2. *La renta mínima en el ordenamiento español vigente.*
 - 2.1. *Normativa internacional*
 - a) *Naciones Unidas.*
 - b) *Consejo de Europa.*
 - c) *Unión Europea.*
 - 2.2. *Normativa estatal y autonómica.*
3. *La renta mínima como derecho.*
4. *La doctrina del Defensor del Pueblo sobre la renta mínima.*
5. *Estudio de caso: la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, ante el Defensor del Pueblo.*
 - 5.1. *La Ley 15/2001*
 - 5.2. *Las quejas presentadas por la asociación Cuarto Mundo y otras y la primera respuesta del Defensor del Pueblo*
 - a) *La queja de 17 de mayo de 2018*
 - b) *La respuesta del Defensor del Pueblo de 12 de febrero de 2019*
 - c) *La queja de 13 de marzo de 2019.*

6. *Conclusión.*

Bibliografía citada

1. Conceptos

La renta mínima es un concepto no bien definido. Conviven aquí aproximaciones diferentes, que conviene deslindar. Las más relevantes son: la filosofía política, la ciencia política y de la administración y la dogmática jurídica. Lo ideal sería encontrar un

lenguaje coherente, que permitiera un diálogo entre disciplinas pero respetando la metodología propia de cada una¹. Por lo que aquí respecta, intentaré practicar una cierta navaja de Ockham, yendo a lo esencial, reduciendo al máximo las categorías y centrándome en la búsqueda del concepto más adecuado al ordenamiento jurídico vigente.

El deslinde conceptual que de entrada proponemos es el siguiente: a) renta básica es la atribución a todos los ciudadanos de una asignación económica; b) renta mínima es la atribución a quienes lo necesiten (las personas en situación de pobreza) de una asignación económica².

La renta básica es más un ideal que un concepto jurídico, pues carece de reconocimiento en el ordenamiento³, y no es previsible su implantación a medio plazo, por mucho que sean ya muchos quienes la defienden⁴, aunque creo que de momento ninguno desde la dogmática jurídica⁵. En todo caso, una renta de este tipo no encaja bien (no digo que

¹ No creo pertinente llegar a la interdisciplinariedad, por las razones que expongo en “Investigación en derechos humanos”, en el libro escrito con García Manrique, R., *Argumentación e investigación en derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 204 y ss. Sobre los límites del trasvase de conceptos no jurídicos a la dogmática, DÍEZ SASTRE, S., *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 188-190.

² Esta misma dualidad básica, últimamente en FERRAJOLI, L., *Manifiesto por la igualdad*, Trotta, Madrid, 2019, p. 168. Para mayores divisiones conceptuales, p. ej., TORRES LÓPEZ, J., *La renta básica*, Deusto, Barcelona, 2019, pp. 34-46.

³ No ha sido reconocida como derecho en ningún país, aunque suelen referirse algunas experiencias, más bien “experimentos” a nivel local y excepcionalmente regional, siendo el caso de Alaska el más citado.

⁴ En España, p. ej., REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico*, Dykinson, Madrid, 2007; SUSÍN BETRÁN, R., “Renta básica frente a derecho a la inserción. Pensar la inseguridad, liberar de la dominación”, en G. Peces-Barba y otros (dirs.), *Historia de los derechos fundamentales*, t. IX, vol. VI, libro III, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 2041 y ss.; GARCÍA CÍVICO, J., “El derecho al mínimo vital o renta básica”, en Noguera Fernández, A. y Guamán Hernández, A. (dirs.), *Lecciones sobre Estado social y derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 541 y ss.; CASASSAS, D., *Libertad incondicional*, Paidós, Barcelona, 2018. Todos ellos desde la filosofía política (propuestas normativas), sin argumentos jurídicos ni atención al Derecho vigente.

⁵ Considerando jurista a FERRAJOLI (aunque un jurista “peculiar”), su defensa de la renta básica (“universal e incondicionada”) se apoya en siete razones (*op. cit.*, pp. 177-180): 1) refleja mejor el universalismo de los derechos fundamentales; 2) evita las “desventajas e injusticias” de la renta condicionada (que no equivale a la renta mínima, GER), como la selectividad imperfecta, el carácter opinable de los medios de prueba, la discrecionalidad de los criterios de comprobación y valoración, el control disciplinario de los beneficiarios o “la naturaleza punitiva proveniente de la valoración negativa de alguno de sus presupuestos, como, por ejemplo, la falta de activación en la búsqueda de un trabajo”; 3) evita connotaciones caritativas y el estigma social; 4) reduce la mediación burocrática; 5) refuerza el poder contractual de los trabajadores; 6) es ventajosa sobre todo para los sujetos más débiles, como las mujeres y los jóvenes; y 7) implica una justa redistribución de la renta nacional. De momento, sintéticamente, cabe contra-argumentar respectivamente como sigue: 1) el universalismo no está reñido con la atención a las diferencias, y quien es diferente debe ser tratado de forma diferente (paradójicamente FERRAJOLI vuelve aquí a una concepción formal de la igualdad); 2 y 4) esas desventajas se solucionan con una buena legislación; 3) la renta mínima también las evita si se configura como derecho subjetivo y el “estigma social” es subjetivo; 5) para eso se crearon otros derechos fundamentales, como la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga; 6) para eso es mejor una concepción avanzada del derecho a la igualdad y en todo caso FERRAJOLI se contradice aquí con su propuesta “universalista”; 7) depende qué se entienda por “justa”, y no parece tal dar a todos lo mismo sino a quienes más lo necesitan. Más adelante volveré sobre el fundamento constitucional de la renta básica según este autor. Tampoco en las estimables obras colectivas de PISARELLO, G. y DE CABO, A. (eds.), *La renta básica como nuevo* ISSN: 2174-6419 *Lex Social*, vol. 10, núm. 1 (2020)

resulte inconstitucional) en nuestro sistema constitucional, y ello por las siguientes razones⁶: en primer lugar, implica una alteración demasiado fuerte de la concepción dominante de la economía de mercado (art. 38 CE, que incluye el “mercado de trabajo” y por tanto la asignación inicial de los medios de vida mediante el contrato entre empleadores y trabajadores), la cual, unida al valor de la libertad (art. 1.1 CE) y al principio del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE)⁷, nos conduce, al menos intuitiva y provisionalmente, a concluir que no parece justo (de nuevo, art. 1.1 CE), según el criterio inicial del mérito y el complementario de la necesidad⁸, que todos los ciudadanos reciban un ingreso, con independencia respectivamente de su esfuerzo y de sus condiciones económicas. En segundo lugar, aunque sea como principio interpretativo, el trabajo es un deber (art. 35.1 CE)⁹, es decir, la Constitución de algún modo valora negativamente el rechazo individual a trabajar. En tercer lugar, va en la lógica de los

derecho ciudadano, Trotta, Madrid, 2006 y de RODRÍGUEZ PALOP, M. E., CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012, la perspectiva jurídica es la dominante. En cuanto a la doctrina jurídica española, solo he encontrado una defensa de la renta básica en el trabajo de CARRIZOSA PRIETO, E., “Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español”, *Revista española de Derecho del trabajo*, nº 192, 2016, que se cita por su versión digital. Pues bien, esta autora no me parece convincente en su argumentación constitucional y termina con argumentos más políticos que jurídicos, llegando incluso a aceptar como “paso intermedio” la renta mínima actualmente existente, aunque mejorada. Una argumentación similar en MONEREO PÉREZ, J. L., *La renta mínima garantizada*, Bomarzo, Albacete, 2018.

⁶ Desde la filosofía política, últimamente BARRAGUÉ, B. (*Desigualdad e igualitarismo redistributivo*, CEPC, Madrid, 2017, pp. 303 y ss.) repasa las objeciones principales a la renta básica, de entre las que destacamos dos (conceptualización mía, GER): el principio de reciprocidad y el principio de atención a las necesidades; pues bien, con buen criterio, el autor viene a aceptar ambas críticas, concluyendo como “lo más razonable el derecho a la renta básica como un derecho a unos ingresos mínimos” (p. 309); en un trabajo posterior, repasando la legislación autonómica, se muestra a favor de la reciente ley valenciana, “focalizada en el grupo de población de menores ingresos (a diferencia de la RBU)” (*Larga vida a la socialdemocracia*, Ariel, Barcelona, 2019, p. 220).

⁷ Este principio es algo más concreto que el valor, y es utilizado en ocasiones para dotar de eficacia constitucional a la autonomía contractual y para justificar la libertad de empresa.

⁸ Nos guste o no, la justicia es una norma jurídica (art. 1.1 CE) y el jurista no puede renunciar a utilizarla, al menos como criterio interpretativo. Ciertamente que no está de moda, y que hay muchas concepciones de la justicia, pero de ningún modo se trata de un principio vacío, y de la interpretación sistemática de la Constitución se deduce una concepción de la justicia más o menos determinada. Resulta atractiva la tesis de las “esferas de la justicia” (WALZER, M., *Las esferas de la justicia*, FCE, México, 1993, esp. pp. 34-39), según la cual a cada ámbito vital corresponde un criterio de justicia diferente, sin descartarse la combinación de varios. Por ejemplo, en lo que a la asignación de recursos se refiere, puede combinarse el criterio principal del mérito (es justo que cada uno reciba el resultado de su esfuerzo) con el criterio corrector de la necesidad (la sociedad no puede permitir que haya personas sin medios de vida), y a la misma solución puede llegarse desde una concepción amplia de la libertad, o desde una concepción más “clásica” o restringida de la libertad pero corregida por la dignidad; sobre los criterios de mérito y de necesidad, más ampliamente, p. ej., CAMPBELL, T., *La justicia*, Gedisa, Barcelona, 2002, pp. 155 y ss. y 181 y ss. respectivamente. Más adelante volveré sobre los principios constitucionales y la fundamentación de la renta básica.

⁹ Si el trabajo es un derecho, en términos lógicos no puede ser al mismo tiempo un deber, y con la interpretación conforme al art. 10.2 CE resulta claro que se excluye el trabajo “forzoso u obligatorio” (arts. 8.3 PIDCP y 4.2 CEDH, con sus excepciones). Sin embargo, el deber de trabajar queda como criterio interpretativo: de la CE se desprende una valoración negativa de la holgazanería y el deber de trabajar puede justificar que para recibir determinadas prestaciones se exija la búsqueda activa de empleo o el no rechazo de una oferta concreta de empleo.

derechos sociales de prestación (y la renta, sea básica o mínima, encaja naturalmente en esta categoría) atender a las necesidades de las personas¹⁰, corrigiéndose así un universalismo formalista¹¹. En todo caso, buena parte de las propuestas de renta básica se formulan técnicamente como una especie de impuesto “negativo” sobre la renta, de forma tal que quienes sobrepasen un determinado umbral, no recibirían nada; siendo esto así, la renta básica no diferiría *sustancialmente* de la renta mínima.

Descartada de momento (desde la dogmática jurídica) la renta básica, este trabajo se va a centrar en la renta mínima, que hoy por hoy es el único concepto jurídico propiamente tal. La perspectiva jurídica, que será la aquí asumida, debe comenzar con la búsqueda de este concepto en el Derecho vigente, intentando encontrar modelos comunes, más allá de las variadas terminologías empleadas en las normas.

Negativamente, la renta mínima es algo diferente al salario mínimo¹², a las prestaciones de la seguridad social y al mínimo vital. Adelanto mi intención de construir derechos (la categoría jurídica intuitivamente más adecuada a la renta mínima), y estos se delimitan recíprocamente, desde el criterio de interpretación sistemática o, más concretamente, de evitación de concurrencias entre las distintas figuras¹³. Veamos:

a) Conceptualmente, la renta mínima está pensada para las personas que carecen de empleo, y así se establece, como veremos, en la legislación vigente; la “remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia” del artículo 35.1 CE se refiere a los trabajadores; otra cosa es que el legislador pueda incumplir el derecho fundamental de “remuneración suficiente”, pero que yo sepa nadie lo ha planteado en sede judicial, aunque sí en el ámbito internacional¹⁴. La delimitación entre el derecho a la renta mínima y el derecho a la remuneración suficiente del trabajo es importante, pues si el segundo se cumpliera correctamente, el primero quedaría mejor definido y circunscrito a su finalidad específica, que es el combate contra la pobreza.

b) La seguridad social podría entenderse en un sentido muy amplio, que incluiría toda prestación frente a situaciones de necesidad, pero esta interpretación carece todavía

¹⁰ Para más detalles. ESCOBAR ROCA, G., *Derechos sociales y tutela discriminatoria*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 472-473 y 481 y ss.

¹¹ *Ibidem*, pp. 360-363 y 773-578.

¹² Así también la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, considerando Q.

¹³ Este criterio interpretativo, como anuncié hace años (*Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Trama, Madrid, 2005, p. 88), no ha sido todavía estudiado en España, aunque sí en Alemania; por todos, SPIELMANN, C., *Konkurrenz von Grundrechtsnormen*, Nomos, Baden-Baden, 2008.

¹⁴ Las últimas Conclusiones sobre España del Comité Europeo de Derechos Sociales (25 de marzo de 2019) denuncian el incumplimiento por nuestro país del art. 4 CSE, entre otras cosas precisamente en lo relativo a la “remuneración suficiente” de los trabajadores.

de respaldo en la legislación vigente, tanto internacional¹⁵ como nacional¹⁶, y no parece conveniente que el jurista innove demasiado, pues traspasaría el campo de la dogmática para situarse en el campo de la política legislativa¹⁷. Es cierto que algunos documentos de *soft law* internacional apuntan hacia una concepción amplia de la seguridad social, y esta es asimismo la tendencia del Derecho comparado¹⁸, pero de momento esta línea no se ha consolidado. Además, por razones prácticas, asumir ahora esta concepción crearía más problemas de los que resuelve, pues obligaría a considerar inconstitucional toda la legislación autonómica de rentas mínimas, por invasión de la competencia del Estado sobre bases y régimen económico de la seguridad social (art. 149.1.17 CE), y a considerar inconstitucional (por omisión) la legislación de la seguridad social, en la medida en que no cubre *todas* las situaciones de necesidad.

c) El llamado mínimo vital es un concepto jurídicamente evanescente, y solo por eso debe quedar fuera, al menos de momento, en un análisis de dogmática jurídica. Es cierto que es utilizado en alguna jurisprudencia extranjera¹⁹ e incluso por algunos juristas, pero

¹⁵ A nivel internacional, la norma básica sigue siendo el Convenio nº 102 de la OIT (1952), de norma mínima de seguridad social (1952), que no incluye la pobreza, como tampoco la Observación General nº 19 (2008), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la seguridad social del art. 9 PIDESC.

¹⁶ En España, lo más parecido y relativamente estable a la protección frente a la pobreza como parte de la seguridad social son las prestaciones no contributivas, que son tres (Título VI de la LGSS): a) prestaciones familiares en caso de hijos con discapacidad y en supuestos muy determinados de nacimiento o adopción; b) prestaciones por invalidez no contributiva; c) prestaciones por jubilación no contributiva. Más importante es el art. 64.1, donde leemos, dentro de la sección titulada “asistencia social”, que “La Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones”, pero el verbo “podrá” nos sitúa en el ámbito de lo discrecional y por tanto nos aleja de la configuración de un derecho subjetivo, que es lo que seguidamente vamos a buscar. Por su parte, el Tribunal Constitucional, aunque a cuento de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, viene también a dejar fuera de la seguridad social la atención *general* a las situaciones de necesidad: “atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean” (STC 26/2013).

¹⁷ Para más argumentos en esta misma dirección, p. ej., GIL Y GIL, J. L., “El derecho a la seguridad social”, en G. Escobar Roca (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2012, esp. p. 1038.

¹⁸ Para más detalles, p. ej., MONEREO PÉREZ, J. L., “Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (dirs.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, pp. 907 y ss.

¹⁹ El desarrollo más completo se encuentra en Colombia; últimamente, DUQUE QUINTERO, S. P., DUQUE QUINTERO, M. y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, P., “Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia: análisis jurisprudencial”, *Encuentros*, vol. 17-1, 2019.

con un sentido todavía poco preciso, normalmente demasiado amplio²⁰, una especie de “macro-derecho” social. Si por el contrario optamos por una definición estrecha, que es menos habitual, no parece algo diferente a la renta mínima, por lo que el mínimo vital sería un concepto jurídicamente superfluo.

2. La renta mínima en el ordenamiento español vigente

Como juristas, debemos ante todo examinar lo que dice el Derecho vigente en nuestro país. En la Constitución no encontramos ninguna referencia expresa a la renta mínima, por lo que no conviene comenzar por ella el análisis. Después de la Constitución se encuentran los tratados internacionales ratificados, que en nuestro sistema son Derecho español y superiores a la ley (arts. 96.1 CE y 31 Ley 25/1994).

2.1. Normativa internacional²¹

a) Naciones Unidas

Comenzando por el ámbito universal, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 (parámetro interpretativo de nuestros derechos fundamentales según el art. 10.2 CE), con el antecedente de la Declaración de Filadelfia de 1944²², no formula expresamente un derecho a la renta mínima pero este puede deducirse de sus artículos 23.3 (derecho del trabajador a “una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será *completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social*”) y

²⁰ Veamos el uso del término en los juristas españoles. CARMONA CUENCA, E. (“El derecho a un mínimo vital”, en G. Escobar Roca (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 1579-1581) lo define primero como el “derecho de todos los individuos a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas”, precisando después que es solo para “las personas que no realizan un trabajo remunerado (ni disponen de medios económicos para vivir)”, esto es, la renta mínima. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., dice que este derecho debería definirse, pero él no lo hace, aunque distingue entre concepto amplio y estricto de mínimo vital, que parecen corresponder respectivamente con la renta básica y la renta mínima (“Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental”, en García de Enterría, E. y Alonso García, R. (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás Ramón Fernández*, Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 3830-3831). Por su parte, TENORIO, P. (“El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno”, en Cascajo Castro, J. L. y otros (coords.), *Derechos sociales y principios rectores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 257 y ss.) no aporta una definición de mínimo vital, centrándose en reseñar la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 9 de febrero de 2010, a la que después se hará mención.

²¹ Para una exposición más amplia de cuanto sigue, por todos, USHAKOVA, T., “Panorama internacional”, en FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XIV Informe sobre Derechos Humanos: pobreza*, Trama, Madrid, 2016, pp. 23-94.

²² La Declaración de Filadelfia forma parte de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Entre otros aspectos, reafirma el vínculo entre la paz y la justicia social y reconoce el derecho de todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades (II a). Del mismo modo, de conformidad con los principios en los que está basada la Organización, se indica que: “la pobreza, en cualquier lugar, constituye el peligro para la prosperidad de todos” (I c).

25.1 (derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial [esto es, no solo, GE], la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”), lo que se reitera, respectivamente, en los artículos 7 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Ciertamente, el Comité de supervisión de este Pacto (CDESC) deja a los Estados un amplio margen para el cumplimiento de estos derechos (p. ej., Observación General nº 20, sobre el derecho a una alimentación adecuada) pero en muchos casos lo más eficaz (y lo más compatible con un Estado liberal y no paternalista) no es el suministro directo por el Estado de, por ejemplo, alimentación y vestido, sino de los recursos económicos necesarios para que cada persona pueda obtener estos bienes por sí misma en el mercado.

De diversas Observaciones Generales del CDESC y en especial de su Declaración sobre la Pobreza y el PIDESC, de 4 de mayo de 2001 (E/C 12/2001/10), puede deducirse la configuración de un derecho humano a la protección frente a la pobreza, derivado esencialmente del derecho a un nivel de vida adecuado: aunque el PIDESC no contiene una referencia expresa a la pobreza, el Comité comparte las disposiciones del Preámbulo de la DUDH, haciendo hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean “liberados [...] de la miseria”. También el CDESC cita en esta Declaración algunas de sus observaciones generales (en concreto, las números 3, 11, 13 y 14) e informes de los Estados, relevantes para la protección efectiva contra la pobreza.

La Declaración de 2001 proporciona pautas relevantes sobre el significado y contenido de este derecho a la protección frente a la pobreza. Ante todo, recuerda que, con arreglo al Pacto (art. 2.1), los derechos enumerados están sujetos a la disponibilidad de recursos y pueden realizarse progresivamente²³. No obstante, en la Observación General nº 3, de 1990, se confirma que los Estados Partes tienen una “obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos” enunciados en el Pacto. Como señala el Comité, sin esta obligación mínima el Pacto “carecería en gran medida de su razón de ser”²⁴. El Comité ha procurado determinar las obligaciones mínimas derivadas de los “niveles esenciales” de los derechos a la alimentación, la educación y la salud²⁵, señalando que esas obligaciones mínimas eran “inderogables”²⁶.

En la Declaración se distingue entre responsabilidades nacionales de todos los Estados y responsabilidades internacionales de los Estados económicamente desarrollados, así como de las demás entidades “en situación de prestar ayuda”, y todos ellos tienen

²³ En otra ocasión me he detenido a matizar la aplicación de este precepto en los países desarrollados: *Derechos sociales...*, *cit.*, pp. 524-525 y 645. Más adelante volveré sobre el tema de la disponibilidad de recursos.

²⁴ Observación General nº 3, párr.10.

²⁵ Observaciones Generales nº 11, 13 y 14, respectivamente.

²⁶ Observación General nº 14, párr. 47.

obligaciones esenciales mínimas. De este modo, si una estrategia nacional o internacional de lucha contra la pobreza no se ajusta al umbral mínimo internacional, vulnera el PIDESC. Al respecto, el Comité precisa tres aspectos fundamentales. En primer lugar, como las obligaciones esenciales son inderogables, no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural. En segundo lugar, como la pobreza es un fenómeno mundial, las obligaciones esenciales son de gran relevancia para algunas personas y comunidades que viven en los Estados más ricos. En tercer lugar, una vez que un Estado Parte ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones esenciales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto.

Continuando con el *soft law* universal, desde su primer nombramiento, la Experta Independiente sobre Derechos Humanos y Pobreza afirma (p. ej., E/CN 4/1999/48) que “la pobreza es la causa principal de violaciones de derechos humanos en el mundo”, confirmando la doctrina implícita de Naciones Unidas en cuya virtud una renta mínima es un componente necesario y no accidental del sistema de derechos humanos. Años después, partiendo de una Recomendación del Banco Mundial de 2005, la Organización Internacional del Trabajo sugiere en su Recomendación n° 202, de 2012, sobre los pisos de protección social, en línea con la interpretación expansiva del derecho a la seguridad social antes citada, un sistema nacional de protección para que los gobiernos de los países garanticen “una seguridad básica de ingresos para sus habitantes”, esto es, no solo para los trabajadores.

Otro documento importante es la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 21/11, que aprueba los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. En ellos se recuerda que el imperativo de erradicar la pobreza es una obligación jurídica vinculada al Derecho internacional de los derechos humanos. En consecuencia, todos los derechos humanos en su conjunto deben tenerse en cuenta en la lucha contra la pobreza y en la orientación de las políticas públicas. En esta línea de ideas, la pobreza no debe concebirse solamente como una cuestión económica sino que debe abordarse desde una perspectiva multidimensional, que comprende la falta de ingresos y también de las capacidades básicas para vivir con dignidad. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconectadas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de manera que las personas que viven en ella se ven particularmente expuestas a la denegación de su dignidad e igualdad. Dichas observaciones, formuladas en el marco de los Principios Rectores, llevaron al enfoque basado en los derechos, con respeto de la dignidad y autonomía de las personas que viven en la pobreza, y con su empoderamiento para participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública. Los Principios Rectores resaltan una serie de principios fundamentales para el enfoque basado en los derechos: dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos; disfrute en condiciones de igualdad de

todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza; igualdad entre hombres y mujer; derechos del niño; capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza; participación y empoderamiento; transparencia y acceso a la información; y rendición de cuentas.

Los Principios Rectores hacen referencia al derecho a un nivel de vida adecuado como derecho específico. Al respecto, los Estados asumen la obligación de mejorar progresivamente las condiciones de vida de las personas que viven en la pobreza. Aunque el derecho a condiciones de vida adecuadas engloba varios derechos, también debe considerarse como un derecho general que abarca los elementos esenciales para la supervivencia humana. La ausencia de un nivel de vida adecuado está relacionada con medios de subsistencia limitados o inseguros.

Los Principios Rectores dejan claro que corresponde a los Estados determinar los derechos de las personas que viven en la pobreza y elaborar las medidas correspondientes a nivel nacional:

Los Estados deben aprobar y aplicar a nivel nacional una estrategia y un plan de acción amplios de lucha contra la pobreza, formulados sobre la base de los derechos humanos. El plan de acción nacional debe integrarse en todos los niveles administrativos y determinar y priorizar las necesidades de quienes viven en la pobreza. Los planes deben proporcionar un marco para que todos los programas y servicios públicos respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza, y establecer indicadores, puntos de referencia y calendarios para vigilar los progresos realizados. La estrategia y el plan deben elaborarse y revisarse periódicamente mediante un proceso transparente, incluyente, participativo y sensible a las cuestiones de género. En el proceso por el que se elaboren la estrategia y el plan de acción, y en el contenido de estos, debe prestarse particular atención a los grupos vulnerables o marginados. Los Estados deben definir y dar a conocer las oportunidades de participación, y difundir ampliamente, poniéndola al alcance de todos, la información sobre las medidas de política propuestas.

La puesta en práctica de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos debe considerarse como parte de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del Derecho internacional. Al respecto, sirve de referencia la Observación General n° 9 del CDESC que, a su vez, se fundamenta en lo establecido en la Observación n° 3, ya citada, que desarrolla la índole y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes. En este sentido, la obligación fundamental es que los Estados den efectividad a los derechos reconocidos. Al exigir que los gobiernos lo hagan por todos los medios apropiados, se adopta un planteamiento amplio y flexible, que permite tener en cuenta las particularidades del sistema legal y administrativo. Sin embargo, esta flexibilidad no exonera a los Estados de la obligación de utilizar todos los medios de que dispongan para

hacer efectivos los derechos reconocidos. A este respecto, hay que tener presentes las prescripciones fundamentales de la legislación internacional sobre derechos humanos. Por eso, las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de medidas adecuadas; las personas individuales o los grupos vulnerables han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos.

Las cuestiones relacionadas con la aplicación interna del Pacto deben considerarse teniendo en cuenta dos reglas del Derecho internacional: el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, y el artículo 8 DUDH, que establece que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Es cierto que el PIDESC no contiene una norma como el artículo 2.3 b) PIDCP, que obliga a los Estados Partes, entre otras cosas, a desarrollar “las posibilidades de recurso judicial”; sin embargo, los Estados Partes que no ofrezcan ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son “medios apropiados” en los términos del artículo 2.1 PIDESC, o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios. En opinión del CDESC será difícil demostrarlo y, en muchos casos, los demás medios utilizados pueden resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales. En esta dirección, los Principios Rectores resaltan la obligación de los Estados de velar por que las personas tengan acceso a una reparación rápida, accesible y efectiva, que incluya, cuando sea necesario, el recurso a una reparación judicial y a mecanismos de queja y rendición de cuentas no judiciales.

b) Consejo de Europa

En la Carta Social Europea (CSE) de 1961, ratificada por España en 1980²⁷, encontramos referencias similares, y más detalladas, a los derechos reconocidos en la DUDH y en el

²⁷ En el Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019 se acordó la remisión a las Cortes Generales de la CSE revisada (nada se dice sobre su Protocolo), autorizándose la manifestación del consentimiento de España para obligarse por la misma; publicada en el Diario Oficial de las Cortes Generales el 15 de febrero de 2019, su tramitación caducó por la disolución de la legislatura: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas. A fecha de hoy España sigue sin ratificar la CSE revisada de 1996 ni el Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995: extrañamente, pues sí ha ratificado el Protocolo al PIDESC, que tiene una filosofía similar e incluso más exigente que este último. La ratificación de la CSE y de sus Protocolos es no obstante muy variada en Europa: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications>.
ISSN: 2174-6419 Lex Social, vol. 10, núm. 1 (2020)

PIDESC²⁸. El texto vigente en España, más limitado en nuestro tema que el aprobado en 1996²⁹, señala en su artículo 13:

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado.

2. A velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales.

3. A disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar.

4. Aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes Contratantes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953.

²⁸ La CSE raramente es aplicada por nuestros tribunales. Los profesores Luis JIMENA y Carmen SALCEDO han escrito ríos de tinta defendiendo su aplicación. Para los argumentos a favor de la misma, pueden verse p. ej. la contribución de ALFONSO MELLADO al libro colectivo ALFONSO MELLADO, C. L.; JIMENA QUESADA, L.; y SALCEDO BELTRÁN, C., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014, o más recientemente la tesis doctoral de TERRÁDEZ SALOM, D., *La Carta Social Europea en el orden constitucional español*, Athenaica, Sevilla, 2018.

²⁹ El art. 30 CSE (revisada), de 1996, contempla el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social en los términos siguientes: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen: a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias; b) a revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario”. La interpretación del CEDS del art. 30 afirma que, al introducir este artículo en la Carta revisada, los Estados miembros del Consejo de Europa consideran que la situación de pobreza y de exclusión social atenta contra la dignidad humana (Conclusiones sobre Francia de 2003). En relación con este precepto, el CEDS destaca la importancia de la eficacia de las políticas, medidas y acciones emprendidas por los Estados partes (Conclusiones sobre Noruega de 2005), recuerda que resulta imprescindible contar con recursos adecuados y proporcionar información sobre este particular (Conclusiones sobre Eslovenia de 2005) y que las medidas nacionales tienen que ser adecuadas en su calidad y cantidad a la naturaleza y la gravedad de la pobreza y la exclusión social en el Estado en cuestión, comprometiéndose a revisar sistemáticamente las definiciones y la metodología de mediciones a nivel nacional (Conclusiones sobre Francia de 2003). Para una sistematización de la doctrina del CEDS sobre el art. 30, véase el *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights* de diciembre de 2018, pp. 221-224, disponible en <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

España solo se somete al sistema de informes, siendo examinada por el CEDS cada año por grupos de derechos. El artículo 13 fue analizado la última vez en 2017, y las Conclusiones del Comité son muy críticas:

El Comité concluye que la situación en España no está en conformidad con el artículo 13.1 de la Carta de 1961 por lo siguiente: la elegibilidad de ingresos mínimos está sujeta a un requisito de duración de residencia en la mayoría de las comunidades autónomas; la elegibilidad de ingresos mínimos está sujeta a requisitos de edad (25 años); el ingreso mínimo no se paga mientras persista la necesidad; el nivel de asistencia social pagado a una sola persona no es adecuado.

En cuanto al *soft law*, el Consejo de Europa ha promovido o elaborado un gran número de documentos que exhortan a los Estados miembros de esta organización a garantizar un mínimo vital, entre los que cabe destacar la Recomendación 1.196 (1992), de 7 de octubre de 1992, relativa a la extrema pobreza y a la exclusión social, donde se afirma la imposibilidad fáctica de disfrute de los derechos humanos por las personas en situación de extrema pobreza, llegando a proponer “recursos mínimos garantizados”.

c) Unión Europea

La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 (sin rango de tratado internacional), inspiradora de diversas directivas de la Unión Europea, reitera el reconocimiento del derecho según las Naciones Unidas; en concreto, su artículo 10 se refiere a la protección social, tanto para los trabajadores como para las personas que estén excluidas del mercado de trabajo y no dispongan de medios de subsistencia. Según la Carta, las personas excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal.

El artículo 151 TFUE establece como objetivo de la Unión la lucha contra la exclusión social. La CDF reconoce en su artículo 34.3, como algo distinto al derecho a la seguridad social, el derecho a “una ayuda social [...] para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”. Los comentaristas del precepto destacan su inoperancia real³⁰, dada la inexistencia de competencias de la Unión en la

³⁰ P. ej., LÓPEZ ESCUDERO, M. (en Mangas Martín, A. (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 591: “derechos sociales de carácter netamente programático, cuya invocación pasa necesariamente por la actuación de los Estados miembros”; CARMONA CUENCA, E. (en García Roca, J. y Fernández Sánchez, P. A. (coords.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, CEPC, Madrid, 2009, p. 587: estos derechos “no generan una vinculación para los poderes públicos mayor a la que han venido generando en las Constituciones estatales o en las declaraciones internacionales”; ETXEBERRÍA BEREZIARTU, E. (en Ordeñana Gezuraga, I. (dir.), *La Carta de los Derechos* *Lex Social*, vol. 10, núm. 1 (2020) *ISSN: 2174-6419*

materia³¹, pero en mi opinión puede y debe ser utilizado para interpretar nuestra Constitución.

En cuanto al *soft law*, la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa, invita a los Estados miembros a introducir unos regímenes que garanticen una renta mínima equivalente al 60% de la mediana de la renta nacional. Dentro de Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo pusieron en marcha el proyecto EMIN o Red Europea de Renta Mínima, vigente en 2013 y 2014, con el objetivo de construir un consenso para la incorporación progresiva de sistemas de ingresos mínimos adecuados y accesibles para los ciudadanos de los países miembros de la Unión. De otro lado, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2013 (CESE SOC/482), sobre Renta mínima europea e indicadores de pobreza, señala que “la renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la seguridad social”, llegando a proponer una directiva que armonice las legislaciones de los países miembros³², añadiendo que “en la difícil coyuntura actual, el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta”. Por último, la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza, resume los documentos de la Unión Europea en la materia y aboga por el reconocimiento de un derecho subjetivo a la renta mínima, con unas características bastante bien definidas: se trata del documento de *soft law* más elaborado, y a él haré referencia, cuando proceda, a lo largo de este trabajo.

De la exposición del Derecho internacional y del *soft law* que lo interpreta creo haber demostrado la existencia de un derecho humano a la renta mínima, coincidente con el concepto definido al comienzo de este trabajo.

2.2. Normativa estatal y autonómica

Yendo ya a la normativa producida en España, no encontramos en las normas estatales con rango de ley un reconocimiento de la renta mínima estrictamente considerada, esto es, que cubra todas las situaciones de necesidad o la pobreza en general. La normativa

Fundamentales de la Unión Europea y su reflejo en el ordenamiento jurídico español, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 608: la “eficacia de este derecho [es] absolutamente limitada”.

³¹ Vid. no obstante, sobre la posibilidad de que la Unión Europea adopte en el futuro una posición más intervencionista, MONEREO PÉREZ, J. L., “Artículo 34...”, *cit.*, pp. 923 y ss.

³² Se reitera sin mucha convicción en el apartado 21 de la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017.

estatal es inestable y, aunque tiende a aproximarse progresivamente a una cobertura universal, todavía se encuentra lejos de coincidir con el concepto de renta mínima del que partíamos. Lo más parecido son: a) las pensiones no contributivas, ya mencionadas al hablar de la seguridad social; b) la renta activa de inserción (RD 1369/2006), que al igual que las anteriores cubre situaciones concretas (como regla, desempleados de larga duración mayores de 65 años), bastante alejadas todavía de una prestación unida a la pobreza como tal³³; c) el programa de activación para el empleo, procedente del llamado “Plan Prepara” (actual RD-Ley 16/2014), que se conecta al agotamiento de otras prestaciones (luego tampoco se concatena automáticamente con la pobreza) y en todo caso ha sido fuertemente recortado por el Tribunal Constitucional, por vulneración de las competencias autonómicas³⁴. Como se advierte, estos tres tipos de prestaciones (y el listado no es exhaustivo³⁵) cubren situaciones concretas y su estabilidad jurídica resulta ser bastante relativa: la última, que parece la más amplia, sigue estando contenida en un decreto-ley, que se supone es “disposición legislativa provisional” (art. 86.1 CE), y en solo cinco años ha sufrido ya tres modificaciones. Como el lector puede intuir, este trabajo se está orientando hacia la búsqueda de un concepto jurídico relativamente estable y que pueda identificarse al menos con un derecho subjetivo establecido en ley formal, no dependiente de los vaivenes de la discrecionalidad política de cada gobierno.

La normativa sobre la renta mínima estrictamente considerada hay que buscarla en las Comunidades Autónomas. A efectos competenciales, su regulación se fundamenta (con el aval, aunque no muy claro, del Tribunal Constitucional) en el artículo 148.1.20ª CE (“asistencia social” como posible materia autonómica) y su traslación a los Estatutos de Autonomía³⁶. La legislación es dispersa y cambiante, pero hay muchos elementos comunes, que permiten hablar de un cierto modelo español de renta mínima, constituido por los siguientes elementos, presentes al menos en las que podríamos denominar normas de “primera generación”, que son la mayoría: prestación para las personas en situación de pobreza (con los requisitos de tiempo mínimo de residencia en la Comunidad Autónoma y edad mínima), carácter normalmente temporal de la prestación, incompatibilidad con otras prestaciones y carácter condicionado, normalmente a la búsqueda activa de empleo, si bien este último elemento está comenzando a desaparecer en algunas Comunidades. No es este el momento de realizar un estudio sistemático de

³³ Destacando las insuficiencias del ámbito subjetivo, p. ej., ROMERO BURILLO, A. M. y MORENO GENÉ, J., *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 116-121.

³⁴ Sobre la normativa vigente, SSTC 153/2017, 156/2017 y 40/2019, las tres con voto particular.

³⁵ Para una relación reciente de todas las prestaciones estatales, CARRIZOSA PRIETO, E., “Hacia la articulación...”, *cit.*, pp. 3-11.

³⁶ Para un recuento reciente, MERCADER UGUINA, J. R., “Artículo 148.1.20”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 1196 y ss.

esta normativa, remitiéndonos al efecto a los estudios más recientes³⁷, y dentro de ellos en especial a los comparativos³⁸. Nuestro análisis posterior se limitará al modelo madrileño, pero nuestras consideraciones sobre él pueden ser aplicables a muchos otros.

3. La renta mínima como derecho

Reduciendo al máximo los conceptos jurídicos y dejando fuera los derechos morales³⁹, podemos hablar de tres tipos de derechos subjetivos: derechos meramente subjetivos (de rango legal o reglamentario), derechos fundamentales (de rango constitucional) y derechos humanos (con rango de tratado internacional). Partiendo de que la renta mínima de las Comunidades Autónomas es un derecho subjetivo, esto es, un interés de las personas, exigible por estas en última instancia ante los tribunales⁴⁰, al menos de rango legal o reglamentario, se trataría de responder a la pregunta de si, *además*, es un derecho fundamental (de rango constitucional) o un derecho humano (con rango de tratado

³⁷ Contamos con dos monografías muy meritorias, ya algo antiguas pero que mantienen su utilidad a efectos de sistematización: ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C., *Las rentas mínimas autonómicas*, CES, Madrid, 1998 y GARCÍA ROMERO, M. B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999.

³⁸ Entre otros, CARRIZOSA PRIETO, E., “Hacia la...”, *cit.*, pp. 11-17; MARTÍNEZ TORRES, M., “Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, nº 2, 2015; MORENO MÁRQUEZ, A., “Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos”, *Temas laborales*, nº 143, 2018, pp. 87 y ss.; VALDUEZA BLANCO, M. D., La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral”, *Panorama Social*, nº 29, 2019, pp. 53 y ss.; HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (dir.), *Los modelos sociales autonómicos en el contexto español*, CES, Madrid, 2019, esp. pp. 128-135. En el cuadro comparativo de la p. 130 pueden verse las denominaciones, cuantías y duración. Anualmente, el Ministerio competente publica un “Informe de rentas mínimas de inserción”, importante para comparar muchos otros datos, más allá de las diferencias normativas entre Comunidades Autónomas. El último, de 2018, puede consultarse

en https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_2018.pdf

³⁹ Los derechos morales son demandas razonables que pretenden ser incorporadas al ordenamiento, una categoría próxima a los derechos humanos de la filosofía jurídica pero desprovista de la carga elitista y en cierto modo autoritaria que acompaña a casi todo el iusnaturalismo. En un estudio como este de dogmática jurídica quedan fuera de nuestro análisis, pues lo que intentamos demostrar es que el derecho a la renta mínima ya existe en nuestro ordenamiento, y ello con independencia de que pueda ser perfectible mediante la interpretación jurídica o en su caso mediante la política legislativa. No obstante, la línea divisoria entre derechos morales e interpretación avanzada de los derechos jurídicos es sutil, como lo es la que separa los razonamientos de dogmática y los argumentos de política jurídica.

⁴⁰ El concepto más sencillo de derecho subjetivo que he propuesto en ocasiones anteriores (últimamente, *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 21 y ss.) es el siguiente: intereses de las personas reconocidos por una norma jurídica, generalmente de rango legal, y garantizados al menos en sede judicial. No es imprescindible que la ley utilice literalmente el término “derecho a” (o el equivalente “libertad de”); véanse p. ej., entre otros muchos, los arts. 14, 16.2, 18.2, 18.3, 18.4 o 25.2 CE, en relación con los cuales nadie duda de que se trata de derechos subjetivos. Si no lo hace, de la interpretación de la norma debe al menos extraerse la existencia de un interés de las personas, y esto es evidente en el caso de la renta mínima, que se establece a favor de las personas. También es claro que en un Estado de Derecho cualquier acto u omisión de la Administración es recurrible ante los tribunales. Podría quizás pensarse en liberalidades de la Administración, al estilo de la vieja y hoy superada concepción graciable o discrecional de los derechos sociales, que podrán basarse en fórmulas como “la Administración podrá” o “si hay crédito presupuestario”, pero tales fórmulas no aparecen en las leyes de renta mínima. No se entiende entonces por qué a veces la doctrina afirme que la renta mínima no está siempre configurada como derecho subjetivo.

internacional). Si bien las consecuencias procesales de optar por una u otra postura (compatibles en todo caso) son diferentes, por lo que aquí interesa, de cara al legislador no difieren demasiado, pues si lográramos demostrar que estamos en presencia de un derecho fundamental o humano, se impondría en todo caso sobre la ley. La configuración de la renta mínima como derecho humano, tanto en el Derecho internacional universal como en el europeo, ha sido demostrada en el apartado 2.1 de este trabajo, al que remito.

Entre nosotros, el esfuerzo más importante de otorgar rango de derecho fundamental a la renta mínima es el realizado por la profesora Encarna CARMONA CUENCA⁴¹. De entre sus diversas publicaciones sobre el tema, la más completa es la incluida en el libro de mi dirección, publicado en 2012⁴². CARMONA viene a optar por la técnica que en otra ocasión he denominado de los derechos transversales⁴³, es decir, deducir un derecho de varios preceptos constitucionales. La profesora propone los siguientes:

a) El derecho a la vida (art. 15), citando al respecto al constitucionalista portugués GOMES CANOTILHO. Sin embargo, este autor señala (al menos en la lectura de CARMONA) que su propuesta interpretativa “no significa [...] que exista un deber correlativo del Estado de suministrar [unas] prestaciones mínimas a los ciudadanos ni que el ciudadano tenga un derecho de acción frente a los poderes públicos en reclamación de estas prestaciones mínimas”. Pues bien, reconocer un derecho sin un deber correlativo es una contradicción en los términos, y para este viaje no habían hecho falta alforjas. Además, esta interpretación es demasiado “novedosa” y por tanto con escasa capacidad persuasiva: el derecho a la vida siempre se ha considerado un derecho defensivo, que exige medidas de reacción frente a los ataques a la vida, si acaso excepcionalmente de forma preventiva, no como un derecho de prestación en sentido estricto⁴⁴.

b) El derecho al trabajo (art. 35.1), citando en esta ocasión al constitucionalista alemán Hans-Peter SCHNEIDER y a los italianos MORTATI y PIZZOLATO. CARMONA sintetiza así este tipo de planteamientos: “si no es posible, aunque sí

⁴¹ La primera aproximación de este tipo que encuentro en la doctrina española es la de PRIETO SANCHÍS, L., “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 22, 1995, p. 46, donde este autor se limita a señalar: “un derecho al “mínimo vital” podría constituirse a partir del derecho a la vida (art. 15), del principio de Estado social (art. 1,1), conectado o la dignidad de la persona (art. 10,1) y, en fin, de algún principio rector, como el derecho a la protección de la salud, a una vivienda digna, etc.”. Más ampliamente, JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 297-299, añadiendo nuevos preceptos.

⁴² CARMONA CUENCA, E., “El derecho a...”, *cit.*, pp. 1584-1589.

⁴³ *Derechos sociales...*, *cit.*, pp. 467-469.

⁴⁴ Extrañamente, FERRAJOLI (*Manifiesto...*, *cit.*, pp. 169 y ss.) distingue entre fundamento ético-político y fundamento constitucional del derecho a la renta básica, concretando el primero en el derecho a la vida. Él mismo parece consciente de que su propuesta es demasiado arriesgada, y quizás por eso no habla aquí de fundamento constitucional: “el sistema político y económico [...] no puede limitarse a la garantía negativa de la vida contra los homicidios, sino que requiere además las garantías positivas de las condiciones materiales y sociales de la supervivencia”, y más adelante: “De aquí la transformación del derecho a sobrevivir en un corolario del clásico derecho a la vida, esto es, a no ser víctimas de un homicidio, en un derecho fundamental a la existencia”.

deseable, que todos los ciudadanos puedan disponer de un puesto de trabajo, esta situación óptima puede y debe sustituirse por otra en la que el ciudadano que, por la razón que sea, no pueda disponer de un puesto de trabajo adecuado disponga, al menos, de un subsidio que le permita vivir dignamente”. Nuevamente, esta interpretación me parece demasiado creativa (nunca se ha entendido así el derecho al trabajo), y en todo caso las prestaciones por desempleo siempre han formado parte de otro derecho, la seguridad social. Además, ya hemos señalado que por definición la renta mínima se desvincula del mundo del trabajo (aunque no totalmente, pues la legislación suele requerir que el solicitante de la prestación se encuentre en búsqueda activa de empleo) y se mueve en el ámbito de la necesidad.

c) El derecho a la seguridad social, que es el planteamiento a mi juicio más correcto, como explicaré seguidamente.

Las propuestas interpretativas mencionadas por CARMONA, a las que podrían añadirse todavía otras dos⁴⁵, son compatibles, pero a mi juicio conviene poner el acento solo en una de ellas (sin perjuicio de que otros preceptos la apoyen, desde la interpretación sistemática y la inevitable interdependencia entre los derechos), pues así la construcción doctrinal resultará más clara y menos “creativa”: no es lo mismo crear *ex novo* un derecho que aprovechar la doctrina sobre un derecho que ya existe. Además, la elección de un precepto u otro tiene consecuencias diferentes en las garantías, la reserva de ley y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El criterio más claro de interpretación es el literal, y por eso lo escogemos como prioritario. A mi juicio, el artículo 41 CE ofrece la mejor base textual⁴⁶, aunque ello nos obligue a escoger,

⁴⁵ En primer lugar, la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), que aunque según la mayoría de los autores, apresurados a mi juicio, no existe en España como derecho fundamental (matizaciones en ESCOBAR ROCA, G., “Los derechos fundamentales”, en Castellà Andreu, J. M. (ed.), *Derecho constitucional básico*, Huygens, Barcelona, 5ª ed., 2019, pp. 433-434), al menos sin duda es un principio, importante como argumento complementario pero insuficiente para fundar exclusivamente sobre él un nuevo derecho a la renta mínima (a diferencia del caso de Alemania, donde la dignidad es considerada derecho fundamental, y de hecho en ella se apoya el Tribunal Constitucional alemán para fundamentar la renta mínima; al respecto, P. TENORIO, “El Tribunal...”, *cit.*, pp. 281 y ss.), dada la dificultad en nuestro sistema de crear derechos a partir de principios; véase no obstante, RODOTÀ, S., *El derecho a tener derechos*, Trotta, Madrid, 2014, esp. pp. 116 y 221-222, donde asimismo se apoya en la libertad real y efectiva (que además, tanto en Italia como en España –art. 9.2 CE– es un mandato, aunque tan genérico que se asemeja más bien a un principio). En segundo lugar, la propiedad privada, que si es un derecho fundamental (lo que resulta indiscutible), debería ser disfrutado por todas las personas, al menos en la medida necesaria para vivir con dignidad: esta es seguramente la mejor opción, pero como sucede con el derecho a la vida, encaja mal con la concepción dominante de este derecho; vid. no obstante REY MARTÍNEZ, F., *La propiedad privada en la Constitución Española*, CEC, Madrid, 1994, pp. 170 y ss., donde da cuenta de importantes aportaciones doctrinales que conectan propiedad y mínimo vital, si bien el autor concluye que “no opera como derecho subjetivo” (p. 182). Recientemente, SANTAELLA QUINTERO, H., *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 277-282, desaprovecha la ocasión para abordar el tema con firmeza (seguramente su “escuela” liberal le condiciona), pues aunque parece entrar en él, al final no resuelve nada.

⁴⁶ Así también, p. ej., MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G., “Derecho a...”, *cit.*, pp. 949-950, o GARCÍA ROMERO, M. B., *Rentas mínimas...*, *cit.*, pp. 248 y ss. y las proposiciones de ley presentadas en el Parlamento nacional y resumidas en CARRIZOSA PRIETO, E., “Hacia la...”, *cit.*, pp. 17-19.

aunque sea por esta vez, un concepto amplio de seguridad social. Resulta claro, literalmente, que los poderes públicos deben garantizar “prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”, lo que viene a coincidir con nuestro concepto de renta mínima. El artículo 41 no está afectado por ninguna reserva de ley (a contrario, arts. 53.2 y 81.1), luego puede ser desarrollado por reglamento, y así ha sucedido en algunas Comunidades Autónomas, sin que nadie haya planteado vulneración de la reserva de ley. De otro lado, las prestaciones que excedan el ámbito de la seguridad social en sentido estricto entran dentro de la materia “asistencia social”, reservada en exclusiva a las Comunidades Autónomas según los Estatutos de Autonomía⁴⁷. No obstante, por tratarse de un derecho fundamental, lo más correcto sería dictar (ex art. 149.1.1ª) una ley estatal que fijara un techo mínimo, después ampliado por las Comunidades Autónomas, lo cual requeriría un gran pacto nacional, similar al suscrito en su día para la ley de dependencia. Más adelante volveré sobre ello.

4. La doctrina del Defensor del Pueblo sobre la renta mínima

El Defensor del Pueblo (DP) no ha publicado un informe monográfico sobre la renta mínima, y al parecer tampoco ha concluido su anunciado estudio previo sobre la situación normativa de la misma⁴⁸, por lo que su doctrina debe extraerse de la lectura de sus recomendaciones sobre la materia. Si bien es cierto que estas recomendaciones parten de quejas individuales y se encuentran lógicamente condicionadas por la heterogénea normativa autonómica, puede reconstruirse una cierta concepción implícita del problema de fondo. José Bartolomé MARTÍNEZ GARCÍA analizó en 2016 la doctrina del DP entre 2006 y 2015. Aporta de entrada el dato del creciente número de quejas en el capítulo de “situaciones de necesidad y exclusión social” (2.548 expedientes en el período analizado), cerca de la mitad sobre rentas mínimas, con un enorme crecimiento en los últimos años. La cifra contrasta con las quejas sobre la acción protectora de la Seguridad Social (1.310) y sobre las pensiones no contributivas (170). Aunque el porcentaje total de expedientes del capítulo “situaciones de necesidad y exclusión social” no parece relevante (un 1,56%

⁴⁷ Soy consciente de que existe una cierta contradicción entre mi propuesta de un concepto amplio de seguridad social para el art. 41 y de un concepto estricto para el art. 149.1.17ª, pero cada uno de estos preceptos se mueve en una lógica diferente. En todo caso, con esta contradicción se refuerza la necesidad de dictar una ley básica estatal, que bien podría ser desarrollada por las Comunidades Autónomas; de hecho, en las normas autonómicas hay muchos elementos comunes que podrían coincidir con unas posibles bases estatales.

⁴⁸ En su contribución al *Informe sobre Derechos Humanos: Pobreza*, de la FIO, ya citado, B. J. MARTÍNEZ GARCÍA, responsable entonces de este área en la institución, dando cuenta de las actividades de la misma en los diez años anteriores, señalaba: “una actuación iniciada por esta Institución en 2014 se centró en conocer las previsiones sobre la realización de un “mapa” de las ayudas sociales a personas en riesgo de exclusión social que pretendía establecer un catálogo de prestaciones y visualizar las carencias y duplicidades del sistema. [...] El anunciado mapa no se ha concluido aún, por lo que prosiguen las actuaciones de seguimiento, ya que se considera un instrumento relevante para detectar los puntos débiles del sistema y mejorar la cobertura y la coherencia global del modelo. Esa tarea debe también permitir una mejora de la información a disposición de los ciudadanos para conocer las incompatibilidades y la interacción entre las diversas prestaciones, asunto que en ocasiones implica pérdidas de cobertura e incluso sanciones”.

del total de los expedientes tramitados por la institución), el funcionario reconoce que el dato debe tomarse con cautela, pues “los grupos a los que se dirigen estas prestaciones pueden tener una especial dificultad (por edad, desconocimiento, etc.) para acudir ante el Defensor del Pueblo a plantear sus quejas, de ahí que se venga apostando por reforzar, a través de actuaciones de oficio, el examen de situaciones estructurales que se ponen de manifiesto al tratar problemas individuales”. Me parece un buen planteamiento metodológico, coherente con la naturaleza de la institución⁴⁹.

Específicamente sobre la renta mínima, las actuaciones del DP sistematizadas y sintetizadas por MARTÍNEZ GARCÍA se centraron entre 2006 y 2015 en lo siguiente:

a) Demoras en la tramitación de las solicitudes de la prestación. El crecimiento de las solicitudes vinculado a la crisis económica propició plazos de gestión, en algunos casos superiores al año, que frustraron el sentido y función de la propia prestación. El DP emitió numerosos recordatorios de deberes legales y recomendaciones, dirigidas a tres objetivos: simplificación de los procedimientos para mejorar su agilidad (no se aclara si ello exigiría modificaciones normativas), incremento del personal dedicado a la tramitación y adecuación del presupuesto al volumen real de solicitudes.

b) Los nuevos perfiles de usuarios, el crecimiento de los mismos y la necesidad de cumplimentar una serie de informes y trámites aumentaron las dificultades de tramitación. En algunos casos el DP detectó que, por ejemplo, la necesidad de emitir informes sobre el “Plan Familiar de Inserción”, encomendados a los servicios sociales municipales, con frecuencia muy saturados de trabajo, supuso nuevos retrasos en los procedimientos, ya de por sí poco ágiles.

c) El desarrollo normativo de estas prestaciones no fue uniforme, particularmente en lo referente a su consideración de derecho subjetivo y por tanto exigible ante los tribunales. Incluso en casos en que esta consideración ya se había incorporado a la norma correspondiente fue necesario en ocasiones que el DP hiciera patentes sus consecuencias, dado que la Administración continuaba actuando bajo la lógica de la subvención, vinculando la resolución de solicitudes a la existencia de crédito presupuestario. Parece que el DP pretende así establecer una conexión conceptual necesaria (obvia en mi opinión pero no para gran parte de la doctrina) entre la existencia de un derecho subjetivo y su cumplimiento al margen de la disponibilidad presupuestaria, tesis ésta muy importante y que debió expresarse con más claridad y argumentarse con más detalle, pues no resulta habitual⁵⁰.

⁴⁹ En diversas ocasiones he sostenido que el DP debería centrarse más en la detección y superación de vulneraciones estructurales de los derechos; últimamente, en “El Defensor del Pueblo, una institución clave para mejorar el debate público”, en Tudela, J. y otros (eds.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 291.

⁵⁰ Aquí se encuentra quizás la explicación a la extraña postura de algunos autores, referida al final de la nota 38. En otra ocasión he criticado la tesis de la “reserva de lo posible”, argumentando que afirmar que
Lex Social, vol. 10, núm. 1 (2020)

d) También el DP pone en cuestión decisiones que diferían los efectos de la concesión de la prestación a la fecha de la correspondiente resolución, dejando a los interesados sin cobertura en el lapso de tiempo (en ocasiones muy dilatado) que mediaba entre la formulación de la solicitud y su resolución.

e) De manera paulatina las diversas prestaciones han ido insistiendo en la inserción laboral como un objetivo complementario de las mismas, reforzando por diversas vías las relaciones con los correspondientes servicios de empleo. Sin embargo, en varios supuestos el DP detectó que las rigideces administrativas y la falta de agilidad supusieron en la práctica una cortapisa para que los beneficiarios tuvieran incentivos para acceder al mercado de trabajo, fundamentalmente cuando su perspectiva era de una mera incorporación temporal⁵¹.

En su amplio estudio sobre la doctrina del DP sobre los derechos sociales, Alejandra CELI MALDONADO escoge una serie de recomendaciones recientes (de 2015 y 2016), dirigidas a distintas Consejerías autonómicas, que inciden en los mismos problemas⁵²: la Recomendación de 13 de julio de 2015 (a Murcia, para que resuelva en el plazo de dos meses previsto en la ley y “para dotar de un crédito presupuestario real y ajustado al volumen de prestaciones, teniendo en cuenta que se está haciendo referencia a un derecho subjetivo y, por tanto, no limitado por la dotación presupuestaria”); la Recomendación de 2 de junio de 2015 (a la Comunidad Valenciana, similar a la anterior, pero añadiendo “impulsar la modificación de las disposiciones relacionadas con la tramitación de la [renta mínima] con el fin de simplificar el procedimiento de tramitación”); la Recomendación de 21 de julio de 2015 (a Madrid, en la misma línea: deber de resolver en los tres meses que marca la ley y aumento del personal y de la dotación presupuestaria); la

un derecho de prestación solo puede exigirse si hay dotación presupuestaria es una contradicción en los términos (*Derechos sociales...*, cit., esp. pp. 642-645), si bien desde la teoría de los límites podrían realizarse algunas matizaciones (*Ibidem*, pp. 645-647). Sin embargo, en el Derecho internacional de los derechos humanos no se reconoce la “reserva de lo posible” como límite de los derechos sociales. P. ej., según el art. G de la Parte V de la CSE (revisada), “1. Los derechos y principios enunciados en la Parte I, una vez llevados a la práctica, así como su ejercicio efectivo con arreglo a lo dispuesto en la Parte II, no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones que no estén especificadas en las Partes I y II, salvo las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres. 2. Las restricciones permitidas en virtud de la presente Carta a los derechos y obligaciones reconocidos en ella no podrán ser aplicadas con una finalidad distinta de aquella para la que han sido previstas”. Véase asimismo el art. 52.1 CDF.

⁵¹ El ejemplo arquetípico de esta situación se produce cuando un beneficiario obtiene un puesto de trabajo que le lleva a suspender la percepción de la renta mínima; concluido el periodo de contratación su reactivación puede demorarse más de lo razonable.

⁵² A. CELI MALDONADO, *La interpretación de los derechos sociales por el Defensor del Pueblo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 442-445 y 476-479. Desde 2017 y hasta hoy (noviembre de 2019) en el buscador de resoluciones (no es muy bueno, pues solo permite buscar por áreas y por texto libre), con la palabra “renta mínima” encontramos dos más en 2018 y ocho más en 2019, incidiendo en los mismos problemas, pero seguramente hay muchas otras, que el investigador solo encontrará acudiendo a los archivos de la institución.

Recomendación de 18 de diciembre de 2015 (a Madrid, sobre la necesidad de dotar de efectos retroactivos a las estimaciones en alzada); la Recomendación de 12 de agosto de 2016 (a la Comunidad Valenciana: aumento de recursos para que las solicitudes se resuelvan “en el plazo más breve posible”); la Recomendación de 23 de diciembre de 2016 (a Asturias, en el mismo sentido que la anterior); y la Recomendación de 21 de noviembre de 2016 (a Castilla-La Mancha, sobre el deber de motivar de manera individualizada y concreta las denegaciones de renta mínima).

En su Informe de 2017, el DP añade algo importante, a modo de reflexión general y con un alcance más amplio que las recomendaciones citadas:

Esta institución considera conveniente que se establezca una prestación, garantizando a los ciudadanos una renta mínima bien diseñada, ya que constituye un mecanismo de cierre para cualquier sistema de políticas sociales. Así se permite cubrir las posibles insuficiencias de los demás instrumentos, tanto por razón de su configuración, que pudiera dejar colectivos desprotegidos, como por la escasez de las prestaciones debidas a circunstancias excepcionales no contempladas. Además, permite combinar, en casos de necesidad, la obligada respuesta pública con el respeto a las preferencias de los ciudadanos, lo cual no siempre sucede con las prestaciones objetivas.

Como se advierte, no se argumenta en términos de derechos fundamentales ni se concreta cómo debería establecerse dicha prestación. Teniendo en cuenta que dicha prestación ya existe (en las Comunidades Autónomas), quizás lo que el DP quiere decir es que se articule en una ley básica del Estado (a desarrollar por las Comunidades Autónomas)⁵³, lo que resultaría no solo posible en términos competenciales⁵⁴ sino conveniente en términos de derechos fundamentales⁵⁵, propuesta en la que coincide la práctica totalidad de la doctrina⁵⁶ y el Derecho comparado⁵⁷, así como la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 (p. ej., considerando O). La llamada ley de

⁵³ La Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 señala que “la introducción de un régimen de renta mínima a escala nacional no debe socavar la protección que brindan los regímenes de renta mínima regionales”. El concepto de contenido adicional encajaría aquí como anillo al dedo; al respecto, ESCOBAR ROCA, G., *Derechos sociales...*, cit., pp. 522 y ss.

⁵⁴ Por todas, STC 18/2016. Para una justificación anterior, por todos, SUÁREZ CORUJO, B., *La protección social en el Estado de las autonomías*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 287 y ss.

⁵⁵ El desarrollo legislativo de los derechos fundamentales no sujetos a reserva de ley orgánica puede realizarse por las Comunidades Autónomas, si tienen competencias para ello en sus Estatutos de Autonomía, como es el caso (“asistencia social”). Ahora bien, va en la lógica de los derechos fundamentales su ejercicio igualitario en todo el territorio nacional, al menos en sus rasgos básicos (art. 149.1.1ª CE).

⁵⁶ Por todos, MONEREO PÉREZ, J. L., *La renta mínima...*, cit., pp. 107 y ss. También desde una perspectiva económica: p. ej., AYALA CAÑÓN, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de bienestar*, CES, Madrid, 2000, pp. 279 y ss. o HERNÁNDEZ PEDREÑO, M., *Los modelos...*, cit., pp. 443 y ss.

⁵⁷ Las referencias, últimamente, en FELTRI, S., *Reddito di cittadinanza*, PaperFirst, Roma, 2018. Para un cuadro comparativo, véase el informe editado en 2013 por el Observatorio Social Europeo, *Towards a European minimum income*, pp. 8-11: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/revenu-minimum-etude-ose-vfinale-en-2.pdf>

dependencia, surgida de un pacto entre poderes estatales y autonómicos, es un buen precedente.

El último Informe anual del DP es el correspondiente a 2018. Dedicar siete páginas al tema (pp. 509-516), sin novedades relevantes, de no ser la persistencia, si no el agravamiento, durante ya al menos doce años, de los mismos problemas. Como entrada y reflexión general, la institución señala lo siguiente:

El objetivo de impedir el fraude en las rentas mínimas no debería impedir el acceso de quien tiene derecho ni desvirtuar la naturaleza y el fin de este tipo de prestaciones asistenciales. *Convendría, por ello, reflexionar sobre la regulación y el procedimiento para que no sucediera. También sería conveniente hacer un esfuerzo respecto a las cuantías de las prestaciones concedidas [cursivas mías, GE].*

Seguidamente, se centra sobre todo en la Comunidad de Madrid (luego veremos con más detalle su respuesta a la primera queja colectiva encabezada por Cuarto Mundo) y con mayor brevedad en las Comunidades de Andalucía, Valenciana y de Aragón. Nótese nuestras cursivas sobre el párrafo antes transcrito: después de muchos años de incumplimientos de sus recomendaciones, el tono resulta algo tibio, poco contundente.

A modo de síntesis y valoración, resulta encomiable el esfuerzo del DP en criticar algunas de las muchas deficiencias de la renta mínima. No encontramos sin embargo un cuestionamiento del modelo, que implícitamente se acepta (salvo un esbozo de crítica a la desigualdad entre territorios), ni tampoco una posición constructiva orientada a la modificación o creación de las normas necesarias para revertir tan lamentable situación. No le hubiera costado mucho proponer más claramente una ley nacional de renta mínima, tesis que se deduce de las afirmaciones antes transcritas del Informe de 2017. Sus recomendaciones, que en síntesis responden a dos grandes tipos de problemas (lentitud en la tramitación e interpretaciones restrictivas de las normas), se encuadran en lo que en su día denominé “interpretación de una norma en un sentido diferente al realizado por la Administración” o “realización de un acto administrativo material sin fundamento normativo claro”⁵⁸. La reiteración de los incumplimientos revela un problema estructural, y en efecto hay recomendaciones estructurales (que no se quedan en la solución al problema de un ciudadano concreto), pero a mi juicio se quedan cortas.

No sabemos si las recomendaciones del DP han sido atendidas (no existe un mecanismo público de seguimiento), aunque intuimos que la respuesta es negativa, dada la reiteración de propuestas similares año tras año. En todo caso, sus argumentos se construyen aisladamente (no hay referencias a documentos de organizaciones internacionales ni a las

⁵⁸ En “Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo: análisis empírico, reconstrucción teórica y propuesta de futuro”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 26, 2010, pp. 243 y ss.

posiciones de los movimientos sociales), son poco contundentes y tienen escasa capacidad persuasiva, especialmente porque no se articulan como discurso de derechos sino más bien de mala praxis administrativa⁵⁹. Lo que el DP viene a pedir es que se cumpla la ley, sin atacar el problema de fondo, que es la resistencia de los poderes públicos a tratar el tema como una cuestión de derechos humanos⁶⁰ y fundamentales. La única afirmación “doctrinal” que encontramos es la que señala la presencia de un derecho subjetivo (no se dice que sea humano ni fundamental) a la renta mínima, de lo que, sin mayor razonamiento, automáticamente se deduce que no queda sujeto a la disponibilidad presupuestaria, una especie de negación de la tesis de la “reserva de lo posible”. Seguramente, dada la reiteración y el carácter generalizado de los incumplimientos, sea el momento de proponer cambios normativos⁶¹. Como enseguida veremos, a raíz de la queja presentada por varias organizaciones no gubernamentales, algo empieza a cambiar en la doctrina del DP, y ello hasta el punto de motivarme a escribir este artículo.

5. Estudio de caso: la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, ante el Defensor del Pueblo

5.1. La Ley 15/2001

La vigente Ley 15/2001, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (LRMI) surgió de un proyecto de ley del gobierno del Partido Popular, presidido entonces por Alberto Ruiz Gallardón, que fue defendido por la entonces Consejera de Servicios Sociales, Pilar Martínez López, en el Pleno de la Asamblea de Madrid de 28 de noviembre de 2001. El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó una enmienda a la

⁵⁹ Según el art. 54 CE, la finalidad del DP es “la defensa de los derechos comprendidos en [el] Título I” de la CE (últimamente, SÁNCHEZ SAUDINÓS, J. M., “Artículo 54”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 1498-1499); sin embargo, en la práctica se ha convertido en una institución de control de toda la actividad administrativa, centrándose más bien en la defensa de la buena administración. La misma lectura del índice de sus informes, divididos en áreas administrativas y no en derechos (como resulta habitual en América latina), resulta reveladora. Incluso la buena administración podría articularse mejor como técnica de protección de derechos o al menos del cumplimiento de normas jurídicas y no morales, como se demuestra en el reciente estudio de PONCE SOLÉ, J., *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, Universidad de Alcalá, 2019, esp. pp. 180 y ss.

⁶⁰ En varios trabajos he defendido la utilidad de incorporar el Derecho internacional, incluyendo el *soft law*, a la argumentación del DP; p. ej., en “Del derecho débil a la fuerza de los derechos”, en la obra de mi dirección *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008, págs. 17-29; y con aplicación al caso mexicano en el escrito con B. R. RUS, “El soporte internacional de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, en Escobar Roca, G. (coord.), *El Ombudsman y la doctrina internacional de derechos humanos: un diálogo necesario*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2019. Un estudio crítico sobre la utilización de la CSE por las Defensorías españolas es TERRADEZ SALOM, D., “Las Defensorías del Pueblo españolas frente a la Carta Social Europea”, *Lex Social*, vol. 5, nº 2, 2015.

⁶¹ De interés, el trabajo de TOMÁS CARRASCO, B., “Rentas mínimas de inserción”, en Escobar, G. (ed.), *Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, quien tras describir los incumplimientos más frecuentes de la renta mínima, termina en p. 96 sugiriendo al Ombudsman un cierto cambio de doctrina en esta misma dirección.

totalidad, que obviamente fue rechazada. La tramitación del proyecto fue meteórica (menos de un mes), aprobándose en la sesión del 20 de diciembre por 51 votos a favor (PP) y 45 abstenciones (PSOE e IU). Desde entonces, todos los gobiernos de la Comunidad de Madrid han estado en manos del Partido Popular.

La LRMI fue desarrollada por el Decreto 147/2002 (hoy derogado) y ampliamente modificada por la Ley 8/2012 (con Ignacio González como Presidente), que obligó a dictar un nuevo reglamento de desarrollo (el vigente Decreto 126/2014, RRFMI). La Ley de 2012 fue una “ley escoba” (su nombre es “de Medidas Fiscales y Administrativas”), aprobada por 69 votos a favor y 57 en contra (Pleno de 27 de diciembre de 2012), lo que impidió un debate parlamentario mínimamente deliberativo (la tramitación duró justo un mes), peor aún que en 2001. La Exposición de Motivos de la Ley 8/2012, señalaba, por lo que aquí interesa: “la renta mínima de inserción no es una prestación pasiva, sino que se percibe como medio y hasta tanto sus perceptores encuentren un empleo, con la clara finalidad de eliminar las causas que conducen a una exclusión progresiva, y teniendo como fin último que su titular y los miembros de su unidad familiar encuentren ese empleo adecuado que les conduzca a una realización personal y social. Con objeto de garantizar el cumplimiento de la finalidad perseguida por la Renta Mínima de Inserción, se hace necesario reforzar el cumplimiento de las obligaciones ya existentes, asegurando el destino de la prestación a los fines para los que fue concebida, así como contemplando el establecimiento de nuevas obligaciones e incidiendo en el reintegro y la suspensión, en su caso”. En su defensa del proyecto de ley, el Consejero de Economía y Hacienda, Enrique Ossorio Crespo, se limita a señalar (Pleno de 13 de diciembre de 2012): “se ajusta la regulación de la renta mínima de inserción. Hay que tener en cuenta que esta prestación surgió en un momento de prosperidad económica y que, entonces, se dirigía a los tradicionales sectores en situación de exclusión. Pero la actual crisis, y el desempleo que por desgracia conlleva, hacen necesario que se revise el concepto para poder adecuarlo a los tiempos que corren. Por ello, es preciso redefinir el perfil de los posibles perceptores de esta renta para garantizar que esta partida, que para 2013 tiene un incremento del 56 por ciento, vaya íntegramente a aquellas personas que verdaderamente lo necesitan”. En realidad, “ajustar”, “adecuar” y “redefinir” son eufemismos que encubren cínicamente una marcha atrás⁶². Como fácilmente se advierte, la intención principal de la reforma era

⁶² Un año antes, en Cataluña se realizó una regresión similar, esta sí objeto de crítica doctrinal: BALLESTER, R. y GARRIGA, A., “De la reforma de la renta mínima de inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿un cambio de paradigma?”, *Revista de Economía Crítica*, nº 20, 2015. *ISSN: 2174-6419* *Lex Social*, vol. 10, núm. 1 (2020)

endurecer los requisitos de la prestación⁶³, una suerte de regresión legislativa, seguramente inconstitucional⁶⁴.

Por su parte, la Ley 9/2015 (también “de medidas fiscales y administrativas” y sin tiempo para el debate) se limita a modificar una cuestión muy puntual, relativa a la obtención de datos personales sin consentimiento de los afectados, normativa también de dudosa constitucionalidad.

Las características esenciales del modelo madrileño vigente de renta mínima son, en apretada síntesis, las siguientes⁶⁵:

a) La renta mínima se configura expresamente como un derecho (“derecho a una prestación económica, que recibirá el nombre de renta mínima de inserción”), si bien no se establece ningún recurso específico contra su denegación, resultando de aplicación las normas generales de la LJCA⁶⁶. La cuantía de esta prestación, que nunca podrá ser superior al Salario Mínimo Interprofesional, se calcula en base a los criterios del artículo 8.2 y se determina anualmente en la ley de presupuestos⁶⁷, siendo de las más bajas de España (actualmente, la cuantía básica es de 375 euros⁶⁸, por debajo del umbral de la pobreza⁶⁹). Paralelamente, se crea el “derecho a apoyos personalizados para la inserción

⁶³ Así p. ej., se endurecen los requisitos para obtener la RMI en aspectos tales como los siguientes: basta con que uno de los miembros de la unidad de convivencia obtenga ingresos para que todos pueden perder la prestación (modificación del art. 4.1), se requiere ahora la suscripción de un compromiso de cumplir con el programa individual de inserción y se suprimen las ayudas a las personas procedentes de otras Comunidades (modificación del art. 6.1), se considera que una persona carece de recursos si deja o rechaza un empleo (modificación del art. 8) o se aumentan las obligaciones de los beneficiarios, exigiéndoles acudir personalmente a entrevistas o mantenerse en búsqueda activa de empleo (modificación del art. 12), entre otras limitaciones.

⁶⁴ El análisis de constitucionalidad de las regresiones legislativas permanece inédito en nuestra jurisprudencia; para mi propuesta de introducirlo en España, en línea con el Derecho internacional y comparado, *Derechos sociales...*, cit., pp. 632 y ss.

⁶⁵ No es este el momento de realizar un análisis pormenorizado de la LRMI, sobre la cual no he encontrado análisis doctrinales ni proposiciones de ley alternativas de la oposición parlamentaria en la Asamblea de Madrid. Resulta de gran interés el documento de la plataforma “RMI: tu derecho” donde se realiza un análisis crítico de la LRMI, con 43 propuestas de reforma: <http://rmituderecho.org/la-renta-minima-de-insercion-no-cumple-sus-objetivos-43-propuestas-contrala-pobreza-y-por-la-insercion-sociolaboral/>

⁶⁶ El procedimiento especial, preferente y sumario, de protección de derechos fundamentales de los arts. 177-184 parece difícil de utilizar, pues previamente habría que demostrar la inserción de la renta mínima en alguno de los derechos de los arts. 14 a 29 CE.

⁶⁷ Es claro que estos criterios no respetan las recomendaciones de la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017.

⁶⁸ Según el cuadro comparativo de HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (dir.), *Los modelos...*, cit., p. 131, figura como la más baja de las Comunidades Autónomas (solo están por debajo Ceuta y Melilla, con 300 euros), siendo la más alta la cuantía del País Vasco (666 euros).

⁶⁹ Se incumple así la CSE, habiendo planteado recientemente un ciudadano control de convencionalidad (reforzado, en teoría, desde la STC 140/2018) de la LRMI en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el cual en Sentencia 40/2019 (pendiente de ser admitida en casación en el momento que escribo estas líneas) señala lo siguiente: “Bien puede deducirse de tal disposición que el compromiso adquirido por el Estado contratante, en este caso España, es un compromiso de velar por que dichas prestaciones se regulen, mas no se regulan por si mismas en la Carta ni menos aún se establece en la Carta Social la cuantía concreta en que deben regularse en cada Estado. De forma que solo a través de la regulación ulterior nacional puede
ISSN: 2174-6419

laboral y social”, que en realidad es un deber o requisito para el disfrute de la renta mínima.

b) Son titulares de la renta mínima las personas que carezcan de ingresos y su finalidad es alimenticia (para “satisfacer las necesidades” del 142 del Código Civil⁷⁰) y subsidiaria: solo para quienes no sean “alimentados” por sus familiares y no reciban otras prestaciones. Al efecto, se obliga a los solicitantes a pedir las, y “solo cuando fueran denegadas podrá concederse la prestación”. Nótese que estos procedimientos pueden tardar meses y que entretanto el solicitante puede encontrarse sin medios de vida.

c) Se exige la residencia legal y el empadronamiento en un municipio de la Comunidad de Madrid, con una antelación mínima de un año y ser mayor de 25 años y menor de 65. No se entiende bien la justificación de esta disociación entre mayoría de edad y titularidad del derecho.

d) La prestación no se concede a la persona, sino a la “unidad de convivencia” y la carencia de recursos se verifica sobre dicha unidad, de forma tal que por ejemplo si el hijo que vive con el solicitante obtiene un empleo, este pierde la prestación.

e) La prestación es de duración ilimitada (siendo Madrid una de las pocas Comunidades que no fijan un período máximo para su percepción), si bien sus

concretarse la prestación y su importe concreto. Dicho de otro modo, lo que establece la Carta es un compromiso por parte del Estado Español de regulación de tales prestaciones sociales, mas no se establece un derecho subjetivo directamente invocable por el particular ante los Tribunales ordinarios nacionales en cuantía determinada y concreta. Este compromiso se encuentra cumplido a través de la regulación autonómica aplicada en este caso. Las recomendaciones del Comité de Derechos Sociales a que alude la actora en su recurso o los eventuales incumplimientos a que se hace referencia en dicho informe nuevamente inciden en la vía de lo recomendable en la asunción de dicho compromiso de regulación interna, pero no pueden considerarse como una regulación en sí misma. Por ello, la aplicación en este caso de las cuantías establecidas en la ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid y en el Decreto 126/2014, resultan conformes a Derecho y han de confirmarse”. De esta forma, la CSE, e incluso todo el Derecho internacional, se convierte en letra muerta.

⁷⁰ Recordemos lo que dice (la versión vigente es de 1981): “Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica. Los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable. Entre los alimentos se incluirán los gastos de embarazo y parto, en cuanto no estén cubiertos de otro modo”. El precepto recuerda al art. 11.1 PIDESC (“alimentación, vestido y vivienda adecuados”), derechos que se supone deben ser cumplidos por el Estado, no por las familias. Parece claro que, a diferencia de la salud (supuestamente universal), en la práctica la vivienda no está actuando como un derecho fundamental en España; sobre esto último y su reversión, G. ESCOBAR ROCA, *Derechos sociales...*, cit., esp. pp. 1321 y ss. Si los derechos fundamentales sociales de prestación se cumplieran correctamente, la renta mínima quedaría circunscrita a lo no cubierto por ellos, aunque debería ir más lejos de lo señalado por el Código Civil, que me parece arcaico en sus definiciones. De interés resulta el caso alemán, donde se cuantifican los gastos siguientes: alimentos, bebidas y tabaco; vestido y zapatos; vivienda; muebles y ajuar doméstico; ayuda sanitaria; circulación; correo, teléfono e Internet; tiempo libre, esparcimiento y cultura; educación; consumiciones y hospedaje nocturnos; y otros costes para bienes y servicios (citado por P. TENORIO, “El Tribunal...”, cit., pp. 278-280). Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 insiste sobradamente en que “la pobreza no se refiere únicamente a los recursos materiales”.

beneficiarios deben acreditar cada año o cuando sean requeridos, que persisten sus condiciones iniciales.

f) La prestación es condicionada, entre otras cosas, a la aceptación de un empleo y al cumplimiento de un programa individual de inserción, lo que no deja de tener un fuerte tono paternalista.

g) Las obligaciones de los beneficiarios son muy numerosas, sin duda excesivas y no siempre fáciles de cumplir y sobre todo de demostrar⁷¹, y su incumplimiento puede dar lugar a la suspensión o extinción de la prestación. Este es el principal punto crítico de la Ley, causante de un altísimo grado de suspensiones y extinciones de la prestación, con una tendencia muy creciente, reveladora de una clara voluntad política de reducir gastos⁷², “justificada” en un supuesto abuso de derecho, muy típico de una subyacente ideología conservadora o más bien reaccionaria (“si son pobres es porque se lo merecen”)⁷³.

La crítica social a la LRMI y a su aplicación es constante en los movimientos sociales⁷⁴, y el nuevo consejero de Políticas Sociales, Alberto Rejero (nombrado en agosto de 2019, dentro del primer gobierno de coalición entre PP y Ciudadanos), se ha comprometido públicamente a su modificación. Hay fundadas esperanzas en que sea a mejor, dados los conocimientos en la materia y el compromiso social demostrado por este político en su etapa anterior como diputado de la oposición.

5.2.Las quejas presentadas por la asociación Cuarto Mundo y otras y la primera respuesta del Defensor del Pueblo

a) La queja de 17 de mayo de 2018

Un grupo de organizaciones no gubernamentales, lideradas por Cuarto Mundo, tras un arduo trabajo de recopilación de casos de víctimas, presentan al DP una queja colectiva

⁷¹ El laberinto burocrático no es exclusivo de la RMI de Madrid y se extiende en ocasiones a muchos otros derechos de prestación, lo que puede convertirse en una intervención relevante sobre los mismos, al menos cuando los requisitos son irrazonables o excesivos: G. ESCOBAR ROCA, *Derechos sociales...*, cit., p. 646. De sugerente lectura los ensayos de GARCÍA DEL CID, C., *El desmadre de los servicios sociales*, Anantes, Barcelona, 2017 y, precisamente sobre la renta mínima, MESA, S., *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama, Barcelona, 2019.

⁷² Los datos, en el dossier informativo de la plataforma “RMI tu derecho”, elaborado en otoño de 2019 y aun no publicado. En todo caso, muchos ya figuran en el Informe de 2018 de la propia Comunidad de Madrid: [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_anual_rmi_2018_definitivo .pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_anual_rmi_2018_definitivo.pdf)

⁷³ Al respecto, resulta significativo que la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 comience precisamente sus considerandos afirmando que “la pobreza y la exclusión social, *cuyas causas y duración no dependen de la voluntad de las personas a las que afectan*, constituyen violaciones de la dignidad humana y de los derechos humanos fundamentales.

⁷⁴ Por todos, véanse los documentos publicados en el sitio web de la plataforma “RMI tu derecho”.

el 17 de mayo de 2018⁷⁵. Las asociaciones firmantes denuncian numerosos casos de suspensiones de la percepción de la Renta Mínima de Inserción (RMI) de la Comunidad de Madrid, algunas de carácter cautelar y otras de carácter temporal, pero todas sin una suficiente argumentación de motivos y con expresión de un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones, pero una vez producida la suspensión. Según la queja presentada, la suspensión se realiza sin comunicar de manera adecuada su motivación, no sirviendo como tal la referencia genérica a la legislación aplicable (ni siquiera se citan los artículos pertinentes). Supliendo las asociaciones lo que debían contener este tipo de “resoluciones modelo” de suspensión, recuerdan que el artículo 13.1 LRMI señala:

La percepción de la renta mínima de inserción podrá ser suspendida temporalmente, mediante resolución administrativa motivada, por el plazo que se fije en ésta, que nunca podrá ser superior a doce meses, previa audiencia del interesado, por las causas siguientes: a) Pérdida transitoria u ocasional de alguno de los requisitos exigidos; b) Realización de un trabajo de duración inferior a doce meses, por el que se perciba una retribución igual o superior al de la prestación económica; c) Incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 12, en los términos establecidos en las normas de desarrollo de la presente ley; d) Imposición de sanción por infracción leve.

En el mismo sentido, el artículo 38 RRFMI dice:

La resolución de suspensión será debidamente notificada a la persona titular, con indicación de los hechos que la motivan y plazo máximo de suspensión, apercibiéndola expresamente de su obligación de poner en conocimiento de la Administración el decaimiento de las causas que motivan la suspensión. Transcurrido el plazo máximo legal de suspensión sin que la persona titular haya acreditado el decaimiento de dichas causas, se procederá a la extinción del derecho.

Sin embargo, en las resoluciones modelo conocidas por las asociaciones ni se otorga la “previa audiencia del interesado” ni se encuentra motivación alguna. Es decir, no se traduce en un escrito dirigido a la persona afectada donde se la informa del motivo de la suspensión, para que pueda formular alegaciones en su defensa, lo cual contraviene claramente la LRMI y su Reglamento de desarrollo, además del artículo 35.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPC), aplicable a estos procedimientos (art. 2.1 b), según el cual “Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) Los actos que limiten derechos

⁷⁵ Firman el escrito los representantes de Cuarto Mundo, Asociación Apoyo, Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid, Coordinadora de Barrios, Foro ServSocial Madrid, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Centro Pastoral San Carlos Borromeo, Karibu - Amigos del Pueblo Africano, A Tiempo, PUEDO de la ONCE, La Merced Migraciones, Hortaleza Crew, Acción en Red, Red de Solidaridad Popular Latina Carabanchel, Plataforma RMI Tu Derecho, Red Invisibles de Madrid, Invisibles de Tetuán, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (Universidad de Alcalá) y Asamblea 15M Sierra Norte de Madrid.

subjetivos o intereses legítimos [...]; d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta”. Como dice el Tribunal Supremo (p. ej., Sentencia de 31 de mayo de 2012, y las que cita): “es jurisprudencia reiterada que el requisito de la motivación de los actos administrativos no exige un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, pues basta con la expresión de las razones que permitan conocer los criterios esenciales fundamentadores de la decisión, facilitando a los interesados el conocimiento necesario para valorar la corrección o incorrección jurídica del acto a los efectos de ejercitar las acciones de impugnación que el ordenamiento jurídico establece y articular adecuadamente sus medios de defensa”.

La LPC de 2015 modificó la regulación de las medidas provisionales y provisionálísimas. Estas medidas se deben adoptar “de forma motivada” y adecuarse a los contenidos del artículo 56, y en concreto a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad, con un importante límite añadido: que “no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”. A ello el artículo 20 añade que “Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos”.

Es evidente para las entidades firmantes que, ya desde la perspectiva material, la referida suspensión implica una vulneración flagrante del derecho a la renta mínima, no solo legalmente reconocida como derecho subjetivo sino también como derecho humano reconocido en los textos internacionales. Las asociaciones citan al respecto el Informe de la FIO sobre pobreza, ya referido en este trabajo, y en especial el artículo 13 CSE, recordando que forma parte del ordenamiento interno español (art. 96 CE), y por tanto, resulta vinculante para los poderes públicos, como obligatoria resulta igualmente la jurisprudencia emanada del Comité Europeo de Derechos Sociales como intérprete y garante de dicha Carta (art. 10.2 CE). En concreto, este Comité recordó en sus Conclusiones sobre España de 2017, ya citadas, que el ingreso mínimo no fue otorgado mientras duró la situación de necesidad y que la asistencia social debe concederse mientras persista esa situación, no pudiendo por ello limitarse en el tiempo.

Las asociaciones añaden que las personas a quienes arbitrariamente (pues lo no motivado es de por sí arbitrario) se priva de sus medios de subsistencia ven afectada directamente su dignidad (art. 10.1 CE), además del ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, como (a título de ejemplo) la vivienda (art. 47 CE) o la alimentación adecuada (art. 11 PIDESC). Además, en caso de que se cumpliera el trámite de alegaciones (siempre en la

práctica posteriores a la suspensión) y que el perjudicado demostrara su derecho a la percepción, esta se reactivaría meses después, es decir, una persona que depende de esta renta para llevar una vida digna se encontraría durante ese tiempo en condiciones de miseria, sin además percibir en ningún momento el reembolso de los ingresos no percibidos durante esos meses si consiguiera ver restablecida su prestación. Si hubiera un trámite de audiencia previo, las personas afectadas tendrían conocimiento con antelación a la suspensión de la prestación, de los hechos y fundamentos legales en los que aquella se basa y podrían presentar alegaciones en su defensa. Se trata de una prestación que se destina a hacer frente a las necesidades más básicas por lo que la interrupción de su abono debe tener motivos fundados, ser comunicada con carácter previo y, salvo en casos muy excepcionales en los que es manifiesta la pérdida de los requisitos y la extinción de la prestación, debería concederse en todos los procedimientos el trámite de audiencia previo.

Igualmente a la hora de dictar la suspensión de abono de la prestación como medida cautelar, se debe tener en cuenta el interés superior en caso de la existencia de menores, objeto de máxima protección en la motivación y en la aplicación del principio de proporcionalidad, según las previsiones de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor.

Otra problema detectado en la queja colectiva es la falta de coordinación de la RMI con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que termina repercutiendo en las personas que perciben prestaciones pese a cumplir con sus obligaciones. Por la casuística presentada por varios de los afectados parece que los motivos de muchas de las suspensiones tienen que ver con la Sentencia del Tribunal Supremo 52/2018, según la cual las prestaciones de RMI y del SEPE no son acumulables. Dado el carácter subsidiario de la RMI, cuando hay derecho a otra prestación, desde el servicio de gestión de la misma se exige la solicitud de aquella, pero por ejemplo en el caso de la Renta Activa de Inserción el SEPE deniega conceder la prestación a quienes cobran RMI por tener ya estos ingresos. En estos casos, en vez de buscar una vía para coordinar el tránsito entre una prestación y otra, como se hacía hasta 2016, la Comunidad de Madrid está suspendiendo temporalmente la RMI, aduciendo que las personas que la percibían no han cumplido con las obligaciones contraídas, lo cual es muchas veces falso, pues lo que sucede es que han solicitado la prestación al SEPE pero este las denegó. Se trata de una mala coordinación entre Administraciones (vulneradora de los arts. 140 y 141 de la Ley 40/2015), cuyas consecuencias son sufridas por estas personas y sus familias, que se ven abocadas a un tiempo indeterminado en el que no tendrán ningún ingreso, agravado por el estado de saturación de las oficinas del SEPE.

De otro lado, las entidades firmantes aducen dificultades para desarrollar su labor de protección de las personas en situación de pobreza, dado el oscurantismo de los procedimientos seguidos por la Administración. Tienen conocimiento de documentos internos con criterios de orientación y referencia de gestión o circulares, que contienen

instrucciones a los funcionarios. Su no publicación contraviene los artículos 25 y 26 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además, su artículo 53.1 f) reconoce el derecho de los ciudadanos “a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar”. Por ello, si existen esos criterios o circulares debieran plasmarse en una norma con un determinado rango, a efectos de seguridad jurídica y publicidad, pues de lo contrario cabe intuir que tales criterios tienen fines restrictivos y quizás arbitrarios.

Las asociaciones firmantes de la queja terminan solicitando al Defensor del Pueblo:

Se las tenga por legitimadas, dados los fines de las mismas, a los efectos del artículo 10.1 LODP o en su defecto, inicie actuación de oficio (art. 9.1 LODP).

Se lleve a cabo una investigación de los hechos denunciados ante la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid y seguidamente se emita un recordatorio de sus deberes legales, señalando a la citada Administración que: a) está obligada a motivar sus resoluciones de suspensión de la RMI con hechos concretos y expresión de la circunstancia concreta que aplica del artículo 13.1 de la Ley 15/2001; b) previamente a hacer efectiva la suspensión, está obligada a conceder la audiencia previa exigida por la Ley; c) en los casos de suspensión cautelar o temporal, debe adecuarse a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad; d) la obligación de solicitar otras ayudas a las que se tenga derecho, como las del SEPE, no puede conllevar la suspensión de la RMI cuando estas ayudas se deniegan por razones que no son imputables a las personas demandantes.

Se publiciten en la web institucional de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid todos los documentos relativos a la gestión de los procedimientos de la RMI, y en particular circulares, instrucciones internas y manuales de procedimiento.

Se ejercite contra las autoridades o funcionarios responsables de esta clara vulneración de derechos y de la legislación vigente la acción de responsabilidad a la que se refiere el artículo 26 LODP.

b) La respuesta del Defensor del Pueblo de 12 de febrero de 2019

La respuesta del DP tarda nueve meses en llegar⁷⁶, debido al retraso de la Administración en contestar. La Consejería niega los hechos y mantiene la legalidad de su actuación (*sostenella y no enmendalla*); sin embargo, el DP coincide en todo con la valoración de los hechos de Cuarto Mundo, desvelando la falsedad de las afirmaciones de la Comunidad de Madrid. Afirma, en primer lugar, el DP que “a raíz de las quejas presentadas, se ha podido constatar como en numerosas resoluciones dictadas en esa comunidad autónoma, es difícil que el ciudadano pueda saber con certeza por qué no cumple los requisitos para acceder a la renta mínima de inserción. Se trata, más bien, de resoluciones modelo en las que de forma genérica se comunica la suspensión de la prestación. Las resoluciones de suspensión suelen indicar, con carácter general, que se han producido variaciones en las circunstancias que motivaron la concesión de la prestación, sin aclarar realmente cuáles, dejando a los beneficiarios en situación de indefensión”. En consecuencia, formula a la Consejería la siguiente Recomendación:

Motivar suficientemente las resoluciones de denegación, suspensión o extinción de renta mínima de inserción, haciendo referencia no solo a las normas jurídicas que las fundamentan, sino también a las razones concretas por las que tales normas imponen la resolución que se adopta.

Por otro lado, el DP desconoce si existe algún caso en que la Administración haya realizado el trámite de audiencia a la hora de suspender temporalmente una prestación de renta mínima de inserción y afirma: “más bien, parece que en todo caso se prescinde de dicho trámite, a pesar de que en ocasiones no consta en el expediente toda la documentación necesaria para confirmar la procedencia de la suspensión. Se ha solicitado información al respecto y se ha recordado a la consejería que si se cumpliera el referido trámite, las personas afectadas tendrían conocimiento, con antelación a la suspensión, de los hechos y fundamentos legales en los que se puede basar la decisión y podrían presentar alegaciones en su defensa”.

Por lo que respecta al pago de las cantidades dejadas de percibir, el DP no duda de la corrección de la actuación administrativa en este punto, pero destacando que el problema radica en que para realizar esta comprobación se suspende la concesión de la prestación durante meses, hasta que se confirma que el beneficiario tiene derecho a la misma. Durante ese periodo de tiempo deja de recibir la renta mínima de inserción y, con posterioridad, si se confirma su derecho a percibir la prestación porque sí reunía los requisitos no se produce el reintegro automático de las cantidades dejadas de percibir, debiendo en su caso la persona interesada recurrir en alzada y justificar la no procedencia de la suspensión efectuada. Además, el hecho de que se pueda interponer recurso de alzada contra la resolución cuando los indicios que dieron lugar a la suspensión se

⁷⁶ Puede verse en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/suspension-de-la-percepcion-de-la-renta-minima-de-insercion/> y un resumen en el Informe de 2018, pp. 510-511. Extrañamente, ni en un lugar ni en otro se hace referencia a las asociaciones firmantes de la queja.

contradigan con la documentación del expediente, no es conocido por los interesados ni tampoco se explica de forma clara y comprensible en las resoluciones dictadas. Más bien lo contrario, puesto que induce a error una resolución que comunica el levantamiento de la suspensión en la que se indica la posibilidad de interponer recurso de alzada.

El DP considera que este proceder perjudica gravemente a los ciudadanos beneficiarios que se encuentran en situación de precariedad económica y por ello en riesgo de exclusión social. Una renta mínima es una prestación asistencial, vinculada a la dignidad de la persona (encontramos aquí el único atisbo del DP de argumentación en derechos fundamentales), para hacer frente a las necesidades básicas de subsistencia. Su suspensión cautelar sin abono posterior de atrasos priva al afectado de los recursos mínimos para la vida y diaria y ello desvirtúa la razón por la que se otorgó.

Por consiguiente, formula a la Consejería una segunda Recomendación:

Modificar el artículo 37.4 del Decreto 126/2014, de tal forma que si, una vez suspendida cautelarmente la prestación, se comprueba que el titular cumpla los requisitos para su percepción, se proceda de oficio al abono de atrasos desde la fecha de efectos de la suspensión cautelar.

Por las mismas razones, el DP considera también necesaria la modificación del artículo 40, que al regular el decaimiento de la suspensión, indica que en caso de mantenerse el derecho a la prestación de RMI, la misma se devengará a partir del día uno del mes siguiente a aquel en que se adopte la correspondiente resolución administrativa. Por ello, se recomienda:

Modificar el artículo 40.5 del Decreto 126/2014, para que en el supuesto de mantenerse el derecho a la prestación de renta mínima de inserción por decaimiento de la suspensión, la misma se devengue desde el momento en que se justifique que se vuelven a reunir los requisitos exigidos; y en caso de que se acredite la improcedencia de la suspensión temporal, desde la fecha de efectos de la misma, con el abono de los atrasos correspondientes.

En lo que se refiere a la subsidiariedad de la prestación, el DP da traslado a la Consejería de algunos casos en los que, a pesar de que los interesados acreditaban haber solicitado una prestación ante el SEPE, y que esta había sido denegada, se mantenía la suspensión por no cumplir el requisito de subsidiariedad. Tras el inicio de las actuaciones correspondientes se ha revisado el expediente y se ha procedido al levantamiento de la suspensión, de lo que se desprende la necesidad de adoptar medidas que eviten este tipo de situaciones.

Según la consulta en su web, realizada en noviembre de 2019, estas recomendaciones figuran “sin respuesta”. Como se advierte, el DP va algo más allá de la solicitud de Cuarto

Mundo, pues recomienda modificaciones normativas. Sin embargo, nada dice (por seguir la terminología judicial, una incongruencia omisiva) sobre las dos últimas solicitudes del escrito de queja de 17 de mayo de 2018 y claves para la eficacia de nuestro Estado de Derecho: publicidad y responsabilidad.

c) La queja de 13 de marzo de 2019

El 13 de marzo de 2019, las mismas organizaciones no gubernamentales remiten de nuevo queja al DP, que contiene un análisis más detallado de las “vulneraciones continuas” al derecho a la renta mínima. Incluye pruebas contundentes que revelan un incumplimiento estructural de este derecho en la Comunidad de Madrid y está bien argumentado en términos tanto fácticos como jurídicos. Constituye un excelente ejemplo de colaboración entre los movimientos sociales y las instituciones en pro del progreso de los derechos humanos en nuestro país, que el DP debería tener muy en cuenta. No es muy frecuente que las organizaciones no gubernamentales, tantas veces instaladas en la cultura de la queja o en una lucha poco constructiva y poco “jurídica” contra las instituciones, ofrezcan un documento de esta calidad.

A juicio de las entidades firmantes, los incumplimientos normativos de la RMI por parte de la DGSS implican la vulneración de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) y del derecho a la asistencia social (art. 13 CSE). Según esta nueva queja, “los incumplimientos legales de la DGSS son tan reiterados que podemos afirmar la comisión de una vulneración estructural de los derechos humanos (“caso piloto” en la terminología del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”⁷⁷. Para demostrar este hecho se apoyan en los expedientes (que se citan) de las personas que les autorizaron a facilitar su referencia, si bien se advierte que muchas otras no se atreven a aportar su documentación a esta queja, por temor, fundado o no, a sufrir represalias por parte de la Comunidad de Madrid y empeorar sus ya precarias condiciones de vida.

Se presentan distintas casuísticas que a su juicio rayan en el hostigamiento de las personas receptoras o solicitantes, con intención de que desistan de sus pretensiones de continuidad o inicio de la prestación, buscando la DGSS proactivamente causas que motiven la suspensión o denegación de la misma y vulnerando sus derechos más elementales. Los supuestos de vulneración se ordenan en seis categorías:

1) *Familias monomarentales*⁷⁸. Con frecuencia las familias en situación de mayor pobreza y exclusión son las familias monomarentales, como vienen advirtiendo

⁷⁷ Este concepto se encuentra en construcción en la dogmática jurídica; de momento, G. ESCOBAR ROCA, *Nuevos derechos...*, cit., pp. 151-155.

⁷⁸ El término no está en el diccionario de la RAE, donde solo figura “monoparental”. Sin embargo, las entidades se permiten esta licencia, pues en la gran mayoría de las familias formadas por un solo progenitor y sus hijos o hijas, dicho progenitor es femenino.

numerosos estudios, como el Informe del Consejo Económico y Social 1/2017, sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España. Las causas de esta exclusión son múltiples y la aplicación rigurosa, por no decir arbitraria, de la normativa de prestación por alimentos contribuye aún más a su exclusión del sistema de protección. Las asociaciones firmantes enumeran situaciones como las siguientes:

a) El artículo 12.3 b) RRMI otorga la prestación

Cuando se prevea que la obligación de alimentos no pueda hacerse efectiva por la existencia de una situación de violencia en el ámbito familiar o de violencia de género, relaciones familiares deterioradas, inexistentes o gravemente conflictivas. Las situaciones de violencia se acreditarán mediante resolución judicial o mediante certificación o informe de un organismo público con competencias en materia de protección a víctimas de violencia, o en defecto de los anteriores, mediante informe social del trabajador social del centro municipal de servicios sociales. Las relaciones familiares deterioradas, inexistentes o gravemente conflictivas se acreditarán mediante informe social del trabajador social del centro municipal de servicios sociales.

Ahora bien, existen situaciones de violencia de género que no pueden ser acreditadas, pues requieren un proceso de acompañamiento para ser verbalizadas y abordadas o la coordinación con otros servicios, lo que no siempre se puede documentar en el plazo requerido por la Administración, por no estar finalizado el proceso.

b) Causas culturales e históricas, que hacen de imposible cumplimiento la acreditación de que la interesada demandó el impago de la pensión de alimentos. Esta circunstancia se produce sobre todo en familias que han perdido todo contacto con el otro progenitor, generalmente el padre, y que en su día, cuando se produjo la separación, no realizaron demanda de pensión de alimentos. La Administración exige justificar documentalmente esa circunstancia, lo que conlleva para las familias, en muchos casos con menores que han normalizado la “ausencia” del otro progenitor, una situación de crisis y en algunos casos de riesgo, sintiendo que además se les penaliza con el trámite, ya que alarga los procedimientos, o en algunos casos puede suponer la contabilización de pensiones de alimentos que no se están pagando ante el temor de iniciar un procedimiento de reclamación o demanda por impago. Es difícil además justificar si hubo entonces dificultades relacionadas con la violencia, porque no había un amparo social similar al actual.

c) Retrasos en los juzgados de las tramitaciones y dificultades para responder a los requerimientos de la Administración por parte de las familias que no tienen medios para contactar con los abogados o cuya comprensión del procedimiento puede requerir de un tiempo superior al que les otorga la Administración.

d) Causas de dinámica familiar que precisan una intervención en un tiempo superior al otorgado por la Administración, por ejemplo en el caso de procesos de separación de la pareja con falta de recursos, especialmente cuando hay separación de hecho pero no de derecho.

e) La subsidiariedad de la RMI respecto a otras prestaciones (art. 4.3 RRMI) es aducida por la Administración para exigir la tramitación del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos (Ley 42/2006 y RD 1618/2007), desde el primer momento de declaración de impago, lo que implica una judicialización de la solicitud de RMI desde el momento inicial, sin tener en cuenta ni las anteriores circunstancias descritas ni la lentitud de este proceso, cuya apertura exige sentencia declarando la imposibilidad de cobro, lo que puede dilatarse años.

La DGSS está reclamando a los solicitantes de RMI que se inicie el procedimiento para el pago de alimentos, lo que en muchos casos resulta imposible. El hecho de que la Administración requiera de manera reiterada esta documentación conlleva que el procedimiento de la RMI se alargue, y ello hasta el punto de convertir el derecho a la prestación en letra muerta. Además, las situaciones vitales van cambiando durante la tramitación, aumentando la angustia de los solicitantes ante las amenazas de suspensión, entrando en un bucle de requerimientos en cada cambio de situación, lo que constituye una interpretación tan rigurosa del artículo 12.4 RRMI, que conduce a su incumplimiento.

2) *Cambio de domicilio.* Los perceptores de RMI están obligados a comunicar cualquier variación o cambio en sus circunstancias familiares, laborales y de vivienda. Estas comunicaciones, llamadas incidencias, son utilizadas por la Administración para formular requerimientos de documentación que nada tienen que ver con la incidencia informada. La práctica demuestra que la Administración solicita de nuevo prácticamente la misma documentación que se requiere cuando se inicia y se instruye una solicitud nueva, incluso no habiendo variado la unidad de convivencia. A título de ejemplo, en un caso la familia comunica el cambio de domicilio y la Comunidad de Madrid la requiere de nuevo toda la documentación. Sin embargo, este requerimiento se remite al antiguo domicilio, por lo que obviamente la familia no lo recibe y ante la ausencia de respuesta se suspende la prestación. Cuando la familia presenta una queja, la Administración responde que cuando les informaron del nuevo domicilio no señalaron que era a efectos de notificación, contraviniendo así el proceder habitual de que el domicilio solo será otro distinto al de residencia cuando se indique y no al contrario. La familia sigue informando a la Administración del cambio de domicilio pero el resultado es la extinción de la prestación porque el tiempo de suspensión transcurrido da lugar a que la Administración le requiera que solicite la RAI, lo que resulta imposible. Según la Sentencia 52/2018, del Tribunal Supremo (Social), “si el importe de la RAI es superior al tope máximo para lucrar la renta mínima de inserción, no podrá acceder a la ayuda”, y por tanto la solicitud implicaría una duplicidad de prestaciones públicas de carácter asistencial con una

finalidad y cuantía similar, no permitida legalmente. De este modo, el cambio de domicilio es utilizado arbitrariamente como excusa por la Administración para proceder a la suspensión y así permitir la solicitud de otra prestación que de otro modo no podría obtener, suponiendo para los solicitantes un grave inconveniente por la merma de recursos. Además, en este caso y en otros, las diferentes normativas para la obtención del RAI y de la RMI pueden dar pie a la no concesión de la primera y la extinción de la segunda por no haber obtenido aquella, ya que por ejemplo la contabilización de tiempos es diferente en los dos sistemas, y lo que se permite con la RMI está penalizado con la RAI.

3) *Hostigamiento por fiscalización de situaciones económicas ya documentadas o con autorización de realizarlas de oficio sin garantías procedimentales.* Las asociaciones firmantes de la queja han recibido constantemente testimonios de personas o unidades familiares perceptoras de RMI, especialmente de origen migrante, que se ven sometidas a una continua fiscalización de sus situaciones socioeconómicas, con continuos requerimientos de documentación que en la mayoría de los casos ya han sido entregados o autorizados para su consulta. En estos requerimientos es constante la queja de personas que aseguran no recibir las resoluciones en su domicilio, sin que se hayan dado cambios en el mismo, siendo concedores muchas veces de la situación generada cuando acuden a la cita de seguimiento con la trabajadora social, que accede a esta información en la aplicación informática de la Comunidad de Madrid. Estas situaciones conllevan un riesgo muy alto de suspensión cautelar, bien porque las familias no se encontraban en la vivienda o porque las direcciones eran incorrectas, bien por causas que no se logran clarificar. Las suspensiones se realizan sin que llegue a tiempo la notificación de la misma a las personas interesadas, y habitualmente sin la petición de colaboración en la notificación a la Administración más cercana al usuario para dar notificación de las mismas en el seguimiento obligado.

El alto número de archivos, suspensiones y extinciones por no entregar documentación está recogido en el último balance publicado por la propia Consejería, ya citado en este trabajo:

La causa de archivo, el 98,22% de los expedientes archivados es por no presentar en el plazo establecido la documentación requerida. De esta forma conviene destacar que, en 2017, se han publicado 14.733 notificaciones infructuosas, de las cuales 6.887, corresponden a expedientes en fase de tramitación inicial (concedidos, denegados y archivados). Al objeto de evitar el archivo de expedientes de renta mínima de inserción por esta causa, en 2017 se ha remitido Instrucción a los Centros de Servicios Sociales para que, en la medida de lo posible, los profesionales relacionados con la tramitación de los expedientes efectúen las comprobaciones correspondientes a fin de que en la aplicación informática RMIN aparezca el domicilio actual del titular de la prestación.

Sin embargo, no se ha establecido para ello ningún protocolo con los servicios sociales municipales, que generalmente tienen una relación directa con los usuarios y podrían resolver los segundos envíos de forma más eficaz. Se incumple de esta forma lo previsto en los artículos 42 y 44 LPC.

4) *Acreditación de medios de vida.* A las familias, solicitantes o perceptoras de la RMI, se les pide que expliquen en declaración jurada los medios con que cuentan para cubrir sus necesidades básicas (alimentación, gastos de vivienda, transporte, etc.), y ello después de haber hecho entrega de toda la documentación requerida con carácter general para la apertura del procedimiento, lo que implica un retraso en el mismo. En cuanto a los procesos de solicitud iniciales de la RMI, los requisitos y la documentación exigida son tan complejos que se hace imposible su instrucción, llegando a tener que justificar con declaraciones juradas cómo sufragan (o no) su alojamiento, vivienda o alimentación. En otras ocasiones se computa como ingreso la aportación de otras familias o personas que residen en el mismo domicilio, lo que no responde a la realidad.

Como es obvio, las personas en situación de necesidad buscan los medios para poder sobrevivir mientras consiguen un ingreso regular como la RMI. Estos medios pueden ser las ayudas de emergencia social de los servicios sociales municipales, el banco de alimentos de Caritas o Cruz Roja, y en muchos casos la solidaridad de familiares y amigos. Si reciben ayudas de familiares y en la declaración jurada no se dice que es un préstamo a devolver, se contabilizan como ingresos y la solicitud es denegada o suspendida por ausencia de carencia de ingresos. A título de ejemplo, se relata el caso de una familia con cinco menores, a la cual se suspende cautelarmente la RMI, sin haber recibido la familia notificación al respecto. El “motivo” de la suspensión fue una petición por la Administración de documentación que la familia asegura no haber recibido. Según la Administración, el titular de la RMI había informado un año antes que había dejado de percibir los ingresos que tenía por una actividad no reglada, con el fin de que le reconociesen la cuantía total por el número de miembros de la familia que le correspondía. Al ser una actividad no reglada se notificó mediante una declaración jurada. El titular de la prestación realizó un escrito de alegaciones contra la suspensión afirmando no haber recibido el requerimiento de la documentación. Por otra parte se remitió a la Comunidad de Madrid dicha documentación. Finalmente, la Comunidad de Madrid resolvió extinguir la prestación. En un correo electrónico informó, a petición del Centro de Servicios Sociales, que el motivo fue “no acreditar el mantenimiento de los requisitos que motivaron la concesión de la prestación, ya que no ha acreditado documentalmente las causas por las que los ingresos derivados de la actividad económica no reglada han minorado. Tampoco se ha aportado certificado de escolaridad de los menores, sino certificado de estar matriculados en el centro educativo”. Pues bien, los documentos a los que se refiere este correo, supervisados y remitidos desde el Centro de Servicios Sociales, fueron una declaración jurada en la que se comunicaba que el interesado ya no realizaba la actividad económica y que no tenía ingresos en ese concepto, no existiendo otra

posibilidad de acreditación. En cuanto al certificado de escolaridad, se remitió un documento emitido por los centros escolares de matrícula de los menores, ya que ante la gravedad de la situación la trabajadora social de referencia contrastó la información con los equipos directivos. Las asociaciones firmantes concluyen que “vulnera la dignidad de la persona dejar a una familia sin ingresos por una mala práctica administrativa, que además incumple la legislación de procedimiento administrativo, al resolverse con extinción un procedimiento abierto en fase de alegaciones”.

De otro lado, otra mala práctica frecuente consiste en requerir documentación acreditativa de los movimientos bancarios de los últimos meses en las cuentas de los miembros de la unidad de convivencia. Sin embargo, dicha documentación no figura en el modelo oficial de solicitud y además permite excesiva discrecionalidad en la valoración de ingresos e invade la vida privada de las familias. Resulta significativo que este tipo de documentación no se exija en ninguna acción protectora de la Seguridad Social.

5) *Personas migrantes*. El artículo 7.2 b) RRMI establece como documentación acreditativa de la continuidad de residencia en el último año el informe del trabajador social. Sin embargo, en muchos casos la Administración no otorga validez a este informe, procediendo a la denegación de la prestación por no cumplir el requisito de un año empadronado en la Comunidad de Madrid. Esta negativa a considerar los informes de excepcionalidad resulta frecuente con los inmigrantes, dada su situación habitual de cambio de vivienda por razones de necesidad.

El uso de los pasaportes para justificar la permanencia en la Comunidad de Madrid como requisito alcanza proporciones injustificadas. La Administración requiere fotocopias compulsadas de todas las hojas del pasaporte. Se ha dado el caso de que no les es suficiente que la trabajadora social haya hecho constar que no hay más hojas en el pasaporte con sello que las que se envían, habiendo tenido que entregar todas las hojas compulsadas por la misma, con el consiguiente trastorno para las entidades colaboradoras (otras Administraciones) en el trámite.

Las peticiones que se están realizando de certificados de concordancia tampoco aportan nada, salvo dificultar al ciudadano el acceso a la RMI, y en todo caso deberían resolverse de oficio, por ser trámites de la propia Administración. Es de señalar que además este trámite exige una tasa y costear el transporte del traslado para solicitarlo, cuando la familia carece de ingresos. El hecho de que además se solicite a un recién nacido añade falta de coherencia con el principio del interés superior del menor, y en estos casos la carencia de recursos es aún más grave.

En otros casos se deniega la RMI por la no presentación de una documentación imposible de obtener. Por ejemplo, en un caso se requirió al solicitante fotocopia compulsada de la declaración de la renta del último ejercicio fiscal, el impreso-respuesta de devolución

rápida o la certificación (a ambos cónyuges) de imputaciones de IRPF expedida por la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Venezuela, así como (también a ambos cónyuges), certificados de Venezuela de las prestaciones de desempleo, pensiones, propiedades o ingresos de cualquier naturaleza que pueda tener de este país, siendo obvio que Venezuela no expide estos documentos.

Las salidas del territorio de la Comunidad de Madrid son más fáciles de fiscalizar en el caso de los migrantes. Estas personas se desplazan frecuentemente fuera de la península y no siempre pueden cumplir las divergentes normativas autonómica y estatal de empleo. El criterio de subsidiariedad de la RMI con respecto del SEPE da lugar a extinciones por pérdida de derechos que no siempre tienen un origen fraudulento sino más bien la irracionalidad de lógicas contrapuestas entre prestaciones. Así, es bastante habitual que las suspensiones de las prestaciones, por cualquiera de las situaciones motivadas en las casuísticas anteriores (cambio de domicilio, petición de documentación que no llega a recibir el perceptor, etc.) se acompañen con el requerimiento de solicitud de las prestaciones que correspondan, especialmente la RAI y subsidio extraordinario de desempleo, extinguiéndose la RMI por falta imputable al interesado, cuando en muchos casos este ha salido del país en el tiempo permitido por la normativa de la RMI. A título de ejemplo, a una persona se deniega en dos ocasiones la RMI por pérdida de subsidiariedad al dejar de reunir los requisitos para continuar percibiendo el subsidio para mayores de 52 años del SEPE, lo que deja a esta familia en una situación de grave desprotección y riesgo de exclusión social. La pérdida del subsidio del SEPE vino originada por la salida a su país de origen para visitar a su padre enfermo y que requirió de hospitalización, siendo único hijo. En el recurso y alegaciones que realizó posteriormente se documentó la situación, pero no fue admitida por el SEPE. Ante la carencia de ingresos de la unidad familiar, se solicitó la RMI, la cual fue denegada de forma reiterada, dejando a esta familia en una situación de grave desprotección y exclusión social.

6) *El criterio de unidad de convivencia antes de seis meses.* En ocasiones los cambios de la unidad de convivencia se dan por la dificultad de hacer frente a las necesidades vitales sin ingresos o con ingresos insuficientes de RMI. En otras tienen relación con la necesaria autonomía de los hijos menores de 25 años y mayores de 18. Según el artículo 9.4 RRMI,

Para el reconocimiento de la prestación de Renta Mínima de Inserción, la unidad de convivencia deberá estar constituida con una antelación mínima de seis meses a la fecha de la solicitud. Dicho extremo se acreditará mediante certificación o volante de empadronamiento donde conste fecha de alta en el correspondiente padrón o, en su defecto, mediante informe social o cualquier documento admitido en derecho que pueda acreditar dicho extremo.

La aplicación rigurosa de este requisito hace inviable el ejercicio del derecho a la RMI. A título de ejemplo, el requerimiento de aclaración de este extremo está dando lugar a una tramitación que se inició en marzo de 2018, siendo denegada en este momento por la situación de cambios habidos relacionados con el trabajo y cambio de residencia temporal de una hija adulta.

A la vista de las situaciones descritas, las asociaciones firmantes concluyen afirmando la “vulneración estructural de los derechos a la dignidad de la persona y a la asistencia social” y solicitan al DP que:

1) Recomiende el cese de la aplicación arbitraria del artículo 12.4 RRMI, contraria a los derechos humanos y fundamentales, y se proceda a una interpretación conforme a la finalidad de la norma, en cuya virtud el inicio de los trámites para la reclamación demostrará la carencia de recursos económicos, siendo innecesariamente onerosa y lesiva la práctica administrativa que exige la sentencia de imposibilidad de cobro.

2) Recomiende el cese de la aplicación arbitraria del artículo 12.1 c) LRMI, contraria a los derechos humanos y fundamentales, pues dicha aplicación implica que el titular de la RMI se expone a la suspensión de la misma, en casos como el cambio de domicilio: la colaboración activa con la Administración por parte del interesado al notificar el cambio del domicilio es utilizada arbitrariamente por la Administración para suspender la RMI, no dejando a la persona en situación de pobreza otra opción que la solicitud de otras prestaciones de menor cuantía económica y la consiguiente merma de recursos.

3) Recomiende adecuar los protocolos de los Servicios Sociales municipales para garantizar el procedimiento exigido de notificación con las plenas garantías previsto en los artículos 42 y 44 LPC.

4) Recomiende se cese el requerimiento de aportar documentación bancaria acreditativa de los movimientos bancarios de las cuentas de los miembros de la unidad de convivencia, dado que dicha documentación no figura en el modelo oficial de solicitud y teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 18 y 53 d) LPC.

5) Recomiende que se reconozca el informe de excepcionalidad como documentación acreditativa de la continuidad de residencia del artículo 7.2 b) RRMI.

6) Recomiende que para demostrar la residencia permanente (art. 7.1 RRMI) no se requiera la entrega de fotocopias compulsadas de la integridad del pasaporte.

7) Recomiende se resuelva de oficio el trámite de aportación de los certificados de concordancia.

8) Recomiende se ofrezcan alternativas acreditativas ante la imposibilidad de presentar documentación de los países de origen de los interesados.

9) Recomiende se armonicen los requisitos de la RMI y de otras prestaciones, a fin de que el incumplimiento de los requisitos de estas no implique automáticamente la extinción de la RMI, cuando se cumplen los requisitos de la misma.

10) Recomiende que la necesaria autonomía de los hijos menores de 25 años y mayores de 18 años (art. 9.4 RRMI), provocada por graves situaciones de necesidad, no justifique la falta de reconocimiento de la RMI.

11) En caso de que esta Institución considere que, para evitar las vulneraciones estructurales de los derechos a la dignidad y a la asistencia social, resulte más procedente la modificación normativa, así lo recomiende.

12) En caso de falta de respuesta a las recomendaciones del Defensor del Pueblo formuladas el 12 de febrero de 2019 o a las que se deriven, en su caso, de este escrito de queja, se ejercite contra las autoridades o funcionarios responsables de esta clara vulneración de derechos la acción de responsabilidad prevista en el artículo 26 de su Ley Orgánica.

En la fecha de cierre de este trabajo (6 de noviembre de 2019), el DP no ha dado respuesta a la queja, si bien ha solicitado mayor información de casos concretos a las entidades firmantes, algo por cierto que podría hacer de oficio. En coherencia con el amplio y exigente documento que suscribió en 2016, como parte de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen⁷⁹, debería proponer recomendaciones estructurales, única solución a un problema evidentemente estructural. Debería asimismo reconocer el esfuerzo de los movimientos sociales (recordemos que en los dos documentos publicados por la institución sobre la queja anterior, en su web y en su informe anual, ni los cita) y colaborar con ellos de manera proactiva. Como vengo afirmando en escritos anteriores⁸⁰, uno de los déficits del Ombudsman español, a diferencias de sus homólogos de otros países⁸¹, es un cierto aislamiento de la sociedad civil. Asimismo, debería dar respuesta, aunque sea para rechazarlos, a todos los puntos incluidos al final de la solicitud de las organizaciones no

⁷⁹ De gran interés resultan las “recomendaciones a los Estados”, suscritas por la FIO, en *op. cit.*, pp. 623-631.

⁸⁰ Últimamente, en “El Defensor del Pueblo, una institución...”, *cit.*, p. 290.

⁸¹ Resulta interesante el caso uruguayo, cuya ley prevé una asamblea nacional de derechos humanos, donde cada año la Defensoría del Pueblo debate con las organizaciones no gubernamentales más relevantes del país sobre los principales problemas de derechos humanos y las mejores maneras de solucionarlos en el futuro.

gubernamentales, pues resultaría paradójico que una institución vigilante de la buena administración no cumpliera con este requisito básico de la misma⁸².

6. Conclusión

La renta mínima es un derecho en construcción, reconocido de forma muy desigual por la normativa de las diecisiete Comunidades Autónomas y pendiente de configurarse como derecho fundamental. El Derecho internacional de los derechos humanos y en concreto los tratados ratificados por España la reconocen como derecho humano, pero de este reconocimiento no se han derivado consecuencias prácticas en el ordenamiento jurídico español. En espera de que nuestros tribunales configuren la renta mínima como derecho fundamental (lo que se ha producido por ejemplo en Alemania), sería conveniente bien una ley básica del Estado bien una reforma constitucional, como ya se ha propuesto en otros lugares⁸³.

El caso de la Comunidad de Madrid revela una vulneración estructural del derecho a la renta mínima. Gracias al esfuerzo de la sociedad civil en demostrar este hecho, el Defensor del Pueblo ha tomado cartas en el asunto, recomendando recientemente modificaciones normativas. Estamos a la espera de su respuesta a una queja mucho más elaborada presentada por un amplio número de organizaciones no gubernamentales, siendo deseable en el futuro próximo una mayor argumentación de la institución en derechos humanos y fundamentales y una mayor contundencia en sus recomendaciones.

Bibliografía citada

ALFONSO MELLADO, C. L.; JIMENA QUESADA, L.; y SALCEDO BELTRÁN, C., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, OXFAM-INTERMÓN y GREENPEACE, *Una reforma constitucional para blindar los derechos humanos*, Madrid, 2015.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., “La última red de protección social frente a la pobreza: el caso español en la Europa del sur”, en Cardona Rubert, M. B. (coord.), *Empleo*

⁸² El DP no está sujeto a la LPC y se caracteriza por la informalidad de sus procedimientos. Según la DA 5ª LPC, “se regirá por su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley”. Nada se dice en su normativa sobre la obligación de responder a las solicitudes de los ciudadanos, pero considero aplicable el art. 88.1 LPC, según el cual “La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá *todas* las cuestiones planteadas por los interesados”.

⁸³ En el trabajo de investigación, inédito, que preparé por encargo de varias organizaciones no gubernamentales, cuya síntesis se publicó como AMNISTÍA INTERNACIONAL, OXFAM-INTERMÓN y GREENPEACE, *Una reforma constitucional para blindar los derechos humanos*, Madrid, 2015, pp. 35-37, así como en *Nuevos derechos...*, cit., pp. 130-135.

y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral, Bomarzo, Albacete, 2008.

AYALA CAÑÓN, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de bienestar*, CES, Madrid, 2000.

BALLESTER, R. y GARRIGA, A., “De la reforma de la renta mínima de inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿un cambio de paradigma?”, *Revista de Economía Crítica*, nº 20, 2015.

BARRAGUÉ, B., *Desigualdad e igualitarismo predistributivo*, CEPC, Madrid, 2017.

- *Larga vida a la socialdemocracia*, Ariel, Barcelona, 2019.

CAMPBELL, T., *La justicia*, Gedisa, Barcelona, 2002.

CARMONA CUENCA, E., “El derecho a la protección social y la lucha contra la pobreza y la exclusión (art. 34 CDFUE)”, en García Roca, J. y Fernández Sánchez, P. A. (coords.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, CEPC, Madrid, 2009.

- “El derecho a un mínimo vital”, en G. Escobar Roca (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

CARRIZOSA PRIETO, E., “Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español”, *Revista española de Derecho del trabajo*, nº 192, 2016.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental”, en García de Enterría, E. y Alonso García, R. (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás Ramón Fernández*, Civitas, Cizur Menor, 2012.

CASASSAS, D., *Libertad incondicional. La renta básica en la revolución democrática*, Paidós, Barcelona, 2018.

CELI MALDONADO, A., *La interpretación de los derechos sociales por el Defensor del Pueblo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

DÍEZ SASTRE, S., *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

DUQUE QUINTERO, S. P., DUQUE QUINTERO, M. y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, P., “Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia: análisis jurisprudencial”, *Encuentros*, vol. 17-1, 2019.

ESCOBAR ROCA, G., *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Trama, Madrid, 2005.

- “Del derecho débil a la fuerza de los derechos”, en *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008.
- “Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo: análisis empírico, reconstrucción teórica y propuesta de futuro”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 26, 2010.
- *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.
- “Defensores del Pueblo y derechos sociales en tiempo de crisis”, *Procura*, nº 2, 2012.
- *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- “El Defensor del Pueblo, una institución clave para mejorar el debate público”, en Tudela, J. y otros (eds.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- “Investigación en derechos humanos”, en *Argumentación e investigación en derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- “Los derechos fundamentales”, en Castellà Andreu, J. M. (ed.), *Derecho constitucional básico*, Huygens, Barcelona, 5ª ed., 2019.
- y RUS, B. R., “El soporte internacional de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, en *El Ombudsman y la doctrina internacional de derechos humanos: un diálogo necesario*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2019.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C., *Las rentas mínimas autonómicas*, CES, Madrid, 1998.

ETXEBERRÍA BEREZIARTU, E., “Artículo 34: derecho a la seguridad social y a la ayuda social: una regulación que no garantiza su efectividad práctica”, en Ordeñana

Gezuraga, I. (dir.), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su reflejo en el ordenamiento jurídico español*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XIV Informe sobre derechos humanos: pobreza*, Trama, Madrid, 2016.

FELTRI, S., *Reddito di cittadinanza*, PaperFirst, Roma, 2018.

FERRAJOLI, L., *Manifiesto por la igualdad*, Trotta, Madrid, 2019.

GARCÍA DEL CID, C., *El desmadre de los servicios sociales*, Anantes, Barcelona, 2017.

GARCÍA CÍVICO, J., “El derecho al mínimo vital o renta básica”, Noguera Fernández, A. y Guamán Hernández, A. (dirs.), *Lecciones sobre Estado social y derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

GARCÍA-NÚÑEZ SERRANO, F., “¿Seguridad Social o asistencia social?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 34, 2002.

GARCÍA ROMERO, M. B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999.

GIL Y GIL, J. L., “El derecho a la seguridad social”, en Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (dir.), *Los modelos sociales autonómicos en el contexto español*, CES, Madrid, 2019.

JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997.

LÓPEZ ESCUDERO, M., “Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social”, en Mangas Martín, A. (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

MARTÍNEZ TORRES, M., “Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, nº 2, 2015.

MESA, S., *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama, Barcelona, 2019.

MERCADER UGUINA, J. R., “Artículo 148.1.20”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

MONEREO PÉREZ, J. L., “Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (dirs.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012.

- *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018.

MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G., “Derecho a la protección contra la pobreza y contra la exclusión social”, en C. Monereo Atienza y J. L. Monereo Pérez (dirs.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa*, Comares, Granada, 2017.

MORENO MÁRQUEZ, A., “Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos”, *Temas laborales*, nº 143, 2018.

PISARELLO, G. y DE CABO, A. (eds.), *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Trotta, Madrid, 2006.

PONCE SOLÉ, J., *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, Universidad de Alcalá, 2019.

PRIETO SANCHÍS, L., “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 22, 1995.

REY MARTÍNEZ, F., *La propiedad privada en la Constitución Española*, CEC, Madrid, 1994.

REY PÉREZ, *El derecho al trabajo y el ingreso básico*, Dykinson, Madrid, 2007.

RODOTÀ, S., *El derecho a tener derechos*, Trotta, Madrid, 2014.

RODRÍGUEZ PALOP, M. E., CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.

ROMERO BURILLO, A. M. y MORENO GENÉ, J., *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

SÁNCHEZ SAUDINÓS, J. M., “Artículo 54”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

SANTAELLA QUINTERO, H., *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

SPIELMANN, C., *Konkurrenz von Grundrechtsnormen*, Nomos, Baden-Baden, 2008.

SUÁREZ CORUJO, B., *La protección social en el Estado de las autonomías*, Iustel, Madrid, 2006.

SUSÍN BETRÁN, R., “Renta básica frente a derecho a la inserción. Pensar la inseguridad, liberar de la dominación”, en G. Peces-Barba y otros (dirs.), *Historia de los derechos fundamentales*, t. IX, vol. VI, libro III, Dykinson, Madrid, 2013.

TENORIO, P., “El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno”, en J. L. Cascajo Castro y otros (coords.), *Derechos sociales y principios rectores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

TERRÁDEZ SALOM, D., “Las Defensorías del Pueblo españolas frente a la Carta Social Europea”, *Lex Social*, vol. 5, nº 2, 2015.

- *La Carta Social Europea en el orden constitucional español*, Athenaica, Sevilla, 2018.

TOMÁS CARRASCO, B., “Rentas mínimas de inserción”, en G. Escobar (ed.), *Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

TORRES LÓPEZ, J., *La renta básica*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2019.

VALDUEZA BLANCO, M. D., “La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral”, *Panorama Social*, nº 29, 2019.