

ANTONIO PÉREZ MIRAS

Exclusión social y declaraciones de derechos estatutarios en España*

SOMMARIO: 1. A modo de introducción: de la pobreza y la exclusión social 2. Las Comunidades Autónomas y la aparición de las rentas mínimas de inserción 3. La elevación de rango normativo y su regulación por parte de los Estatutos de Autonomía reformados desde 2006 3.1. Su inclusión como principios rectores 3.2. Su inclusión como derechos estatutarios 4. Corolario.

1. A modo de introducción: de la pobreza y la exclusión social

El problema de la pobreza y de la exclusión social se ha agudizado y se ha vuelto más patente como consecuencia de los años de crisis económica que hemos sufrido en la última década y de la que aún no se puede afirmar que hayamos salido. Al menos los datos estadísticos, si bien muestran una tendencia general a la mejoría de todos los indicadores, son aún elocuentes de la existencia del mencionado problema. Efectivamente, en España -país que será objeto de estudio en este trabajo- el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha aumentado considerablemente desde 2008¹. Si bien es cierto que desde 2014 los datos muestran una curva en claro descenso, “sin embargo, la pobreza y exclusión siguen sin recuperarse de manera tangible”²

De acuerdo con los últimos datos disponibles, y siguiendo el indicador agregado AROPE de pobreza o exclusión social de la Estrategia Europa 2020, el porcentaje se situó en 2017 en el 26,6% de la población residente en España, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017 del INE³. Este dato sociológico justifica por sí solo una actuación por parte de los Poderes públicos en el contexto de España como Estado social (art. 1.1 CE). En este sentido,

* Artículo sottoposto a referaggio.

¹ Siguiendo a LLANO ORTIZ, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017*, 8º informe, EAPN -España, 2018, p. 11 [en línea: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018.pdf (13/01/2019)]: “En términos absolutos, [...] en el año 2008 había unos 11 millones de personas en AROPE y en 2017 hay 12,4 millones”. Con estas cifras, sigue sosteniendo, habría que reducir aún el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 2,3 millones en dos años para alcanzar los objetivos de la Estrategia de la UE 2020. Crítico con la misma se muestra SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., “Constitucionalismo, (neo)crisis del Estado social e integración europea”, en PÉREZ MIRAS, A., TERUEL LOZANO, G.M., RAFFIOTTA, E.C. (dirs.), *Constitución e integración europea. Forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, Dykinson, 2017, p. 150, porque su razón se encuentra en el riesgo para la paz social en vez de quedar ligada a la dignidad de la persona y la efectiva promoción de las personas.

² IBÍDEM, p. 12.

³ En la misma Encuesta, la tasa de riesgo de pobreza se situó en 2017 en el 21,6% de la población residente en España. Estos datos pueden consultarse en el siguiente enlace del INE https://www.ine.es/prensa/ecv_2017.pdf (13/01/2019).

como bien señala el Prof. AGUILAR CALAHORRO, “[lo] decisivo para el Estado Social democrático de Derecho ha de ser la igualdad en sentido material, es decir: el Estado social de Derecho tiene obligación de atender a las relaciones sociales de poder, corrigiendo desigualdades, garantizando que los débiles socialmente cuenten efectivamente con una libertad y una protección judicial equivalentes a las de los socialmente favorecidos”⁴.

Los datos expuestos evidencian una preocupante situación, que podríamos expresar mediante la idea de una ciudadanía pobre, idea que, a nuestro entender, sería incompatible con el concepto de Estado del Bienestar e incluso entronca con la Democracia misma⁵. Y decimos ello porque un Estado democrático debe realizarse en torno a la idea de inclusión y, por tanto, debe favorecer la efectiva participación de la ciudadanía en la vida política, social, económica y cultural, tal como ordena el art. 9.2 CE. No olvidemos que este artículo recoge un mandato de remoción de obstáculos para la igualdad material, que complementa la fórmula del Estado social y democrático de Derecho del art. 1.1 CE. Sobre esta base constitucional del Estado del Bienestar, la exclusión social es el anverso tenebroso del ideal del Estado constitucional de la inclusión puesto que, como muy bien señala el Prof. REY PÉREZ, “estar excluido significa ser transparente para tus conciudadanos, no contar, no ser visible, quedarse al margen de los procesos dinamizadores de la sociedad. Y eso afecta no sólo a la imposibilidad de ejercer los derechos sociales, sino también y quizá en mayor medida, a la imposibilidad de disfrutar los civiles y de participación política”⁶.

Es en el tenor literal de ese art. 9.2 CE donde tendríamos el fundamento constitucional para luchar contra la exclusión social, que se materializará y articulará a través del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), como tendremos luego la oportunidad de estudiar. La lucha contra la exclusión social escapa desde

⁴ AGUILAR CALAHORRO, A., “El impacto de la crisis económica en España: el renacimiento de la política frente a la economía”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., AZPITARTE SÁNCHEZ, M., GUILLÉN LÓPEZ, E., SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., *The impact of the economic crisis on the EU institutions and member States*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, p. 161. En un sentido similar, para BECA-FREI “[la] pobreza tiene relación con el poder, elemento importante al momento de configurar el sistema democrático. Los pobres van quedando sin voz en las democracias representativas contemporáneas”. (“Pobreza: un problema de derechos humanos. ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?”, *Dikaion*, 27, 1 (2018), p. 111. DOI: 10.5294/dika.2018.27.1.5).

⁵ Para AGUILAR CALAHORRO, *op. cit.*, el impacto de la crisis económica en el Estado ha evidenciado que las carencias contemporáneas del Estado social de Derecho nacen de la descomposición de los mecanismos de formación de la voluntad democrática. (pp. 164-165)

⁶ REY PÉREZ, J.L., “La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16: 2007, p. 226. Una idea similar puede encontrarse ya en ÍDEM, “El derecho al trabajo, ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico”, *Revista ICADE*, núm. 62: 2004, p. 253. Por su parte, es igualmente sugerente la idea de SUSÍN BETRÁN de que “[la] exclusión social, a la que de forma operativa podríamos llegar a través de la estrecha relación que guarda con la pobreza severa, ya no significa que se accede de forma precaria, inestable, a las diversas formas de integración que ofrecía el Estado social, bien a través de sus propias prestaciones o de las posibilidades de participar de una relación salarial estable. Sino que significa que simplemente no se accede, es una situación de no-derechos, de no-ciudadanía.” SUSÍN BETRÁN, R., *La regulación de la pobreza: el tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones, 2011, p. 244.

esta óptica del deber moral individual y no debería, pues, circunscribirse como acto de caridad o generosidad, dado que es un deber de los Poderes públicos⁷.

Debemos tener presente que la idea de pobreza que manejamos no se limita a un concepto económico, como carencia de bienes materiales, sino que debe entenderse en una concepción más amplia que, de acuerdo con SUSÍN BETRÁN, “comprende una carencia de bienes materiales, humanos y sociales que determina la falta de autonomía de la persona y su incapacidad para el ejercicio de su condición de ciudadano”⁸. De acuerdo con esto, debemos excluir aquellas personas con pobreza relativa, dado que su vinculación social a través de redes familiares y vecinales evitan su caída en la exclusión⁹.

Todo este contexto justifica un tratamiento jurídico del tema¹⁰. En nuestro caso, el objeto principal de estudio en este trabajo sigue este fenómeno de la pobreza desde el concreto ámbito de los Estatutos de Autonomía. La justificación de tal elección la situamos en el hecho de que en el Estado Autonómico, la natural concreción del Estado del Bienestar se realiza por parte de las CCAA¹¹.

2. Las Comunidades Autónomas y la aparición de las rentas mínimas de inserción

Como decimos, son las CCAA las encargadas en el Estado Autonómico español de realizar la competencia de “asistencia social” o “servicios sociales”. Estos son los títulos competenciales que hacen efectivo ese mandato del art 9.2 CE al que nos acabamos de referir en relación a la pobreza y a la exclusión social. Es por ello que todas las CCAA han regulado las denominadas ‘rentas mínimas de inserción’ (en adelante, RMI)¹².

⁷ Señala REY PÉREZ, *op. cit.* 2007, p. 226 que: “Luchar contra la exclusión social, por tanto, no debe considerarse un acto de generosidad por parte de nuestros sistemas sociales y políticos. Se trata de un deber democrático; la democracia no puede construirse sobre la exclusión porque su propia definición demanda la presencia de todos los implicados, que su opinión cuente lo mismo, que sean todos partícipes reconocidos. De lo que se trata, en definitiva, es de hacer que todos los ciudadanos se encuentren en una situación de disfrute y ejercicio de sus derechos. Una sociedad que no se preocupa por luchar contra la exclusión es una sociedad que quiebra uno de los pilares de la democracia.”

⁸ SUSÍN BETRÁN, R., *op. cit.*, p. 234. En un sentido similar, REY PÉREZ se refiere a la pobreza ya no como “la simple falta de medios económicos, sino la falta de una serie de valores y posibilidades de los que las personas se ven privados una vez que empiezan el recorrido de la exclusión.” REY PÉREZ, J.L., *op. cit.*, 2004, p. 25.

⁹ Cfr. SUSÍN BETRÁN, R., *op. cit.*, p. 243-244.

¹⁰ Sin duda, esta cuestión ha llamado la atención de la doctrina jurídica en especial en los últimos años, sin duda como reflejo a los tiempos de crisis vividos. Además de los autores aquí manejados, al respecto y de manera general véase MUÑOZ MACHADO, *Sobre la pobreza y el derecho*, Madrid, Iustel, 2014.

¹¹ Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, p. 158 y ss.

¹² En realidad, reciben diversas denominaciones dependiendo del Ordenamiento autonómico, aunque nosotros, por una razón de sencillez y de generalidad, emplearemos esta terminología por estar acorde con su origen en el modelo francés de la *Revenue Minime d'Insertion*.

Estas RMI tienen su origen, precisamente, en la quiebra, con las crisis de los 70, del clásico Estado del Bienestar¹³, donde la sociedad se cohesionaba en torno al mercado laboral y el trabajo remunerado servía para integrar a la ciudadanía, al tiempo que se le aseguraba un mínimo nivel de bienestar, en el conjunto de la sociedad. Y aunque parecía que el Estado social había resistido el embiste, la realidad del siglo XXI presenta una difícil sostenibilidad entre bienestar y mercado de trabajo¹⁴. Estamos ante una crisis general de nuestro modelo político-social que afecta a la concepción misma del Estado¹⁵ y a su carácter social, una de las señas de identidad de Europa¹⁶.

En España, fue la Comunidad Autónoma de Euskadi la pionera en introducir en su Ordenamiento una reglamentación de las RMI, siguiendo el modelo francés de su Ley 88-1088, de 1 de diciembre de 1988¹⁷, con el Decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar¹⁸. A partir de la década de los 90 pronto empezó una carrera de imitación por las otras CCAA. Siguiendo al Prof. REY PÉREZ, para observar la evolución de esta figura, podemos hablar de distintas fases de acuerdo con una perspectiva jurídico formal de su regulación, que va a culminar, en algunas CCAA, en sus Estatutos de Autonomía, como veremos más adelante.

¹³ Francia y Bélgica fueron pioneros en la década de los 80 en establecer medidas para luchar contra la exclusión social. Como señala REY PÉREZ, *op. cit.*, 2007, p. 223: "Precisamente las RMI se crearon en Francia para intentar luchar contra la exclusión social de aquellos que se caían por las grietas cada vez más amplias de un Estado de bienestar en crisis."

¹⁴ Cfr. REY PÉREZ, J.L., "¿Cómo (re)inventar el Estado de bienestar en España?", *Revista ICADE*, núm. 90: 2013, p. 33 y ss. En concreto, según este Autor, "[hacer] depender la provisión de bienestar del mercado de trabajo resulta insostenible no solo porque estemos ahora inmersos en una crisis, sino sobre todo porque es un modelo que no está adaptado a una realidad social y económica que ha conocido un cambio muy drástico en las últimas décadas." (p. 38)

¹⁵ Resulta muy interesante la reflexión que realiza el Prof. SANZ GÓMEZ con motivo de su tesis doctoral *La "relación cooperativa" entre la administración tributaria y las grandes empresas: análisis de la experiencia española*. Tesis de Doctorado dirigida por el Prof. Antonio Cubero Truyo, Universidad de Sevilla, 2014, en concreto p. 270 y ss. Agradezco al Autor que me haya facilitado el manuscrito. Asimismo, vid. AGUILAR CALAHORRO, *op. cit.* y la interesante reflexión que realiza el Prof. BALAGUER CALLEJÓN en "Una interpretación constitucional de la crisis económica", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013.

¹⁶ Como señalan SARRIÓN ESTEVE, J. & BENLLOCH DOMÈNECH, C.: "EU institutions and Member States must be conscious about the social dimension of European integration as one essential element of the DNA European Union integration project. In this sense, the respect for social fundamental rights and the social dimension is clear and essential." ("Social rights protection in times of crisis", en BENLLOCH DOMÈNECH; PÉREZ ZAFRILLA; SARRIÓN ESTEVE (Eds.); *Current social and legal challenges for a changing Europe*, Granada: Comares, 2013, p. 230). Véase también, PÉREZ DOMÍNGUEZ, F., "La aportación de la UE a la reconfiguración técnica del Estado social", en TERUEL LOZANO, G.M., PÉREZ MIRAS, A., RAFFIOTTA, E.C. (dirs.), *Sfide del costituzionalismo di fronte al processo de integrazione europea*, Murcia, Editum, 2015, pp. 275-296, ÍDEM, "Unión Europea y Estado Social: más allá de las cartas de derechos", en PÉREZ MIRAS, A., TERUEL LOZANO, G.M., RAFFIOTTA, E.C. (dirs.), *op. cit.*, pp. 191-212; SÁNCHEZ BARRILAO, *op. cit.*, pp. 143-ss.; CAREDDA, M. "Una responsabilizzazione sociale per l'Europa", en TERUEL LOZANO, G.M., PÉREZ MIRAS, A., RAFFIOTTA, E.C. (dirs.), *op. cit.*, pp. 297-316.

¹⁷ Un primer estudio en castellano sobre dicha Ley puede verse en VILA LLADOSA, L.E., "El salario de inserción francés, una oportunidad para el Trabajo Social", *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2: 1989, p. 29-39.

¹⁸ BOPV de 6 de marzo de 1989.

Así, la primera fase sería aquella en que las RMI aparecen y se generalizan en todos los Ordenamientos autonómicos entre 1989 y 1995 a través de normas reglamentarias¹⁹. Aunque a partir de 1991 se empiezan a preparar proyectos de leyes que eleven el rango normativo de protección, podemos establecer que la segunda fase abarca desde 1995 hasta 2006 en que todas las CCAA elaboran leyes para garantizar las RMI o mejoran las primeras leyes con que se dotaron tempranamente algunas CCAA. De este periodo son paradigmáticas la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, del País Vasco²⁰, o la Ley 15/2001 de las Rentas Mínimas de Inserción de la Comunidad de Madrid²¹. La tercera fase estaría constituida por la elevación a partir de 2006 a rango estatutario en la forma en que veremos²².

Huelga decir que los primeros Estatutos no contenían referencias expresas a prestaciones económicas con las que se pudiera solucionar la exclusión social, ni desde la dimensión objetiva competencial ni menos desde la perspectiva subjetiva de los derechos²³.

De toda esta legislación podemos extraer una serie de elementos que configuran las RMI en España: el ingreso propiamente dicho, las ayudas de emergencia social (percepciones monetarias no periódicas necesarias para gastos de supervivencia) y el convenio de inserción²⁴. En este documento se fijan una serie de actividades al que el beneficiario se obliga a modo de contraprestación. Por lo tanto, la prestación económica no se concede por el solo hecho de estar en situación de exclusión sino que requiere, siguiendo la filosofía imperante hoy del *workfare*, de una reciprocidad²⁵.

¹⁹ En 1989: País Vasco y Cantabria; en 1990: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura, Madrid, Navarra y La Rioja; en 1991 Canarias, Galicia y Murcia; en 1993: Aragón y en 1995: Baleares.

²⁰ BOPV de 8 de junio de 1998. Esta Ley deroga la anterior Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción (BOPV de 30 de mayo de 1990).

²¹ BOCM de 31 de diciembre de 2001. Ley modificada por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 29 de diciembre de 2012).

²² Para una mayor profundización en estas fases y en la implementación general del modelo vid. REY PÉREZ, *op. cit.*, 2007, p. 223-225.

²³ Cfr. BARRANCO VELA, R. "Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y lucha contra la marginación y la exclusión", en F. BALAGUER CALLEJÓN (Dir.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Sevilla: INAP, 2008, p. 215 y ss.

²⁴ Para una mayor profundización me remito nuevamente a las diversas obras citadas del Prof. REY PÉREZ, (en concreto: 2004 y 2007) y a la bibliografía allí contenida, pues sintetiza magistralmente toda la cuestión y las principales críticas.

²⁵ Comparto la visión que el Prof. REY PÉREZ presenta del *workfare* como "puesta en práctica de la ideología neoliberal en las relaciones laborales" (*op. cit.*, 2013, p. 35) y, por tanto lejos de la neutralidad que debería predicar el Estado liberal. La filosofía del *workfare* "[se] basa en la idea de que el principal deber ciudadano es el de reciprocidad, si alguien exige al Estado o a la comunidad a cambio debe contribuir y la única forma de hacerlo es trabajando. El trabajo no se concibe como derecho, sino como obligación, como el principal deber ciudadano. [...] La filosofía del *work fare* [...] parte de una concepción estrecha del trabajo que identifica exclusivamente éste con el empleo." (Ibidem, p. 35-36). Estas ideas sobre la conceptualización del derecho al trabajo pueden consultarse mucho más desarrolladas en ÍDEM, "El derecho al trabajo en tiempos de crisis", en S. RIBOTTA; A. ROSSETTI (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el Derecho y la justicia*, Madrid: Dykinson, 2010, p. 337-354. Vid. también las críticas morales que S. WHITE realiza del *workfare*: el perfeccionismo moral en que incurriría el Estado y la vulneración de la autoestima de los destinatarios de esas políticas (WHITE S., "What's Wrong with

3. La elevación de rango normativo y su regulación por parte de los Estatutos de Autonomía reformados desde 2006

Con todas estas premisas, podremos realizar mejor el análisis de los Estatutos de Autonomía que, tras la gran ola de reformas estatutarias que tuvo lugar entre 2006 y 2011, han incluido con mayor o menor profusión declaraciones de derechos estatutarios²⁶. Aunque fuera de este periodo, también haremos una referencia a la flamante reforma del Estatuto de Canarias²⁷, al haber previsto un Título I dedicado a los derechos estatutarios en sintonía con los reformados en el periodo señalado. En esos catálogos se ha previsto esta cuestión de la pobreza y la exclusión social. Veremos, por tanto, el alcance de dichas inclusiones y el modo en que se han realizado. Y optamos por este análisis subjetivo de los Estatutos de Autonomía por dos motivos: 1) porque la inclusión de derechos ha sido, sin duda, una de las características definitorias de los nuevos Estatutos; y 2) porque, como hemos visto, las RMI que se han legislado en las CCAA tienen el carácter de derecho subjetivo sobre las competencias estatutarias de “asistencia social” o “servicios sociales”²⁸.

Lo primero que debemos tener presente es que no todos los Estatutos de Autonomía han sido reformados desde 2006 y, en consecuencia, se ha creado una asimetría en el tipo de textos estatutarios. Siete son aquellos que se han reformado totalmente y son sobre los que vamos a poner nuestro foco.

Workfare?”, *Journal of Applied Philosophy*, vol. 21, núm. 2: 2004, p. 271-284. Citado por REY PÉREZ, *op. cit.*, 2013, p. 36-37).

²⁶ La denominación de ‘derechos estatutarios’ hace referencia a su origen normativo, porque vienen recogidos en los nuevos Estatutos de Autonomía. Sin duda este *nomen iuris* ha sido comúnmente aceptado en la doctrina y es la que yo empleo desde mi tesis doctoral *L’inclusione di dichiarazioni di diritti e principi negli Statuti d’Italia e Spagna*. Relatore: Prof. Luca Mezzetti, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2012. Aunque su aparición sistemática a partir de 2006 ha causado una acalorada polémica en torno a su naturaleza y funciones dentro del sistema constitucional de derechos. En concreto sobre el tema de los derechos, antes de que el Tribunal Constitucional comenzara su jurisprudencia en la materia me remito a: FERRERES, V.; BIGLINO, P.; CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid: CEPC, 2006; GARRORENA, A., “El derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 18: 2006; la discusión entre DÍEZ-PICAZO, L.M., “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 78: 2006; y CAAMAÑO, F., “Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 79: 2007; con posterior réplica de DÍEZ-PICAZO, “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 81: 2007; CANOSA USERA, R., “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 20: 2007; y EXPÓSITO, E., “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”, *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n° 5: 2007. Igualmente sobre las declaraciones de derechos en los Estatutos deben considerarse los volúmenes colectivos de F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), *op. cit.* y M.A. APARICIO (ed.), J.M. CASTELLÀ & E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Atelier, 2008.

²⁷ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018).

²⁸ Vid. BARRANCO VELA, *op. cit.*, p. 218-220.

Por su parte, conviene igualmente dar un somero concepto derecho estatutario. Tal concepto es consecuencia de la construcción jurisprudencial que, de la lectura conjunta de la STC 247/2007 (Estatuto de Valencia) y de la STC 31/2010 (Estatuto de Cataluña), hemos podido realizar²⁹. Así por tanto, los derechos estatutarios son mandatos, principios y directrices a los poderes públicos para que configuren los mismos de acuerdo con sus competencias sin menoscabar los derechos fundamentales de la Constitución o de los tratados internacionales. A diferencia de lo acontecido en Italia, la juridicidad de estas declaraciones de derechos no se ha puesto en duda, si bien su contenido normativo se limita al sentido que acabamos de expresar.

3.1. Su inclusión como principios rectores

Como suele ocurrir con el estudio de estos nuevos Estatutos, nos encontramos con la duplicidad reguladora de determinadas materias tanto como principio rector como derecho estatutario. Esta insistente profusión normativa no añade a la materia una especial protección con respecto a otros ámbitos, con lo que el lector debe evitar pensar en un reforzamiento positivo en la noble causa de la lucha contra la exclusión social como consecuencia de esa insistencia reguladora.

No todos los Estatutos reformados van a incluir la cuestión objeto de estudio en su articulado. Otros, en cambio, solamente van a optar por su inclusión como principio rector. Empecemos por éstos.

²⁹ Estas sentencias han sido especialmente polémicas y han causado mucha literatura doctrinal. Sin ánimo de exhaustividad, antes de la sentencia sobre el Estatuto catalán: FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autónomo? (comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2008; BALAGUER CALLEJÓN, F., “Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 13: 2008; CÁMARA VILLAR, G., “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 85: 2009; CANOSA USERA, “Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007, de 13 de diciembre”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 22: 2008; DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 5: 2008. Tras la sentencia catalana: TUR AUSINA, R. & ÁLVAREZ CONDE, E., *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Cizur Menor: Aranzadi - Thomson Reuters, 2010; CÁMARA VILLAR, G., “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151: 2011; CARRILLO, M., “Los derechos estatutarios y sus garantías en la sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 92: 2011; EXPÓSITO, E., “Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27: 2011; VILLAVERDE, I., “Estatutos, declaraciones de derechos y derechos estatutarios”, *Revista General de Derecho Constitucional* nº 13: 2011; SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., “La giustiziabilità dei diritti riconosciuti dagli Statuti nello Stato Autónomo spagnolo”, *Quaderni Regionali*, nº 2: 2012; MORCILLO MORENO, J., *Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*, Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla - La Mancha, 2013. Quizá este último es el que, por el momento, ofrece una mirada más reposada sobre el asunto.

Como es ya tónica general, el Estatuto de Extremadura se aparta de las reformas previas y no prevé un derecho estatutario³⁰. Tan sólo recoge en su largo art. 7 EAExt un prolijo elenco de principios rectores. Pero en este caso de pobreza y exclusión social es aún más curioso que no lo recoja expresamente y lo que más se le acerque sea el tenor del art.7.14 EAExt *ab initio*: “Velarán por la especial protección de aquellos sectores de población con especiales necesidades de cualquier tipo.” Por lo tanto, demasiado general para poder utilizarlo en clasificación alguna en nuestro propósito. Sin embargo, y otra vez a diferencia del resto, recoge en el art.9.27 EAExt como competencia exclusiva la acción social, único sitio en que va a tratar de la exclusión social, cuando señala: por “cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social. Prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social.” He aquí el fundamento competencial para la legislación extremeña, cuyo tenor ya va a ser más parecido al que veremos en seguida.

Tampoco Aragón va a recoger un derecho estatutario sobre la inclusión social y lo va a reconducir como principio rector en su art 23.1 EAAra sobre bienestar y cohesión social³¹. En este caso, sí llama la atención que no lo haya regulado como derecho estatutario, pues el estatuyente aragonés sí ha sido más prolijo en otros ámbitos. En especial, porque el lenguaje usado, al hablar de ‘renta básica’ lo va a colocar conceptualmente en un nivel avanzado en el sentido que veremos más adelante.

Por su parte, el art. 37.7º EAAnd prevé como principio rector de la Comunidad Autónoma de Andalucía: “La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.” Mientras que en Cataluña, el art. 42.2 EACat recoge el principio rector en el sentido de que “Los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social.”

Hasta el momento, tanto el Estatuto de Extremadura como los otros tres emplean el término de ‘exclusión social’. Sin embargo, el Estatuto de las Islas Baleares, en su art. 12.3 EABal³² va a referirse al principio rector en el sentido de ‘cohesión social’³³. De todos modos,

³⁰ Me permito aquí remitirme para ejemplificarlo a otros trabajos míos: “Los derechos estatutarios de la salud”, *Derecho & Salud*, Vol. 23. Extraordinario, 2013, pp. 242-252; “La inclusión de la educación como derecho en los Estatutos de Autonomía”, en DURÁN RUIZ, J., (dir.), REINA HIDALGO, M., BOMBILLAR SÁNEZ, F.M. (coords.), *Actas del I Congreso Internacional: Retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del siglo XXI*, Granada, Comares, 2013, pp. 671-693.

³¹ Art. 23.1 EAAra “Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley.”

³² Las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para cumplir las finalidades que les son propias y en el marco de las competencias que les atribuye este Estatuto, deben promover, como principios rectores de la política económica y social, el desarrollo sostenible encaminado a la plena ocupación, la cohesión social y el progreso científico y técnico de manera que asegure a toda la ciudadanía el acceso a los servicios públicos y el derecho a la salud, la educación, la vivienda, la protección social, el ocio y la cultura.



Baleares sí va a prever un derecho estatutario específico, con lo que tampoco resulta tan trascendente la fórmula usada para referirse a sus principios rectores.

3.2. Su inclusión como derechos estatutarios

Entrando ya en el mérito de los propios derechos estatutarios, vamos a comenzar con los casos de Valencia y Baleares porque la segunda ha seguido, erróneamente a mi entender, el modelo valenciano. Comenzaremos con él el análisis.

El farragoso art. 10 EAVal está consagrado a los derechos sociales de los valencianos, “que representan un ámbito inseparable del respeto de los valores y derechos universales de las personas y que constituyen uno de los fundamentos cívicos del progreso económico, cultural y tecnológico de la Comunitat Valenciana” (10.1) pero se remite una futura Ley de Les Corts para la elaboración de una “Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informen la actuación pública de La Generalitat en el ámbito de la política social” (10.2).³⁴ “En todo caso”, continúa el apartado 10.3 EAVal, “la actuación de La Generalitat se centrará primordialmente”, entre otros asuntos, en la “asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social”. El estatuyente valenciano podría haber sido coherente con su propia intención expresada especialmente en el apartado 2º con la anunciada ‘carta de derechos sociales de los valencianos’ y haber zanjado aquí la pormenorización los derechos sociales como derechos estatutarios. Sin embargo, su art. 15 EAVal expresamente manifiesta que “Con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, La Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley.” Sin duda, estos dos artículos deben conectarse en el sentido de que dicha renta de ciudadanía deberá respetar además el sentido del art. 10.3 EAVal que hemos señalado de tener como misión la marginación, la pobreza, la exclusión o la discriminación social.

Este esquema se reproduce casi idéntico en las Islas Baleares. Así el art. 16.3 EABal reproduce el esquema del art. 10.3 EAVal y el art. 21 EABal³⁵ el del art. 15 EAVal. Sólo existen unas pequeñas diferencias que cobran especial importancia desde la óptica del lenguaje. El art. 16.3 EABal no hace mención a la discriminación social como sí hace el Estatuto valenciano, y que luego otras CCAA seguirán. La diferencia más importante, a mi

³³ Como ha señalado BARRANCO VELA, *op. cit.*, p. 226 este principio rector debe ponerse en relación con los derechos estatutarios relativos a la ocupación y al trabajo del art. 27 EABal, donde en su apartado 2º proclama el valor de la concertación y del diálogo social como instrumento indispensable de cohesión social, y del papel institucional que en tal resultado tienen los interlocutores sociales más representativos...

³⁴ Esto ha tenido lugar con la aprobación de la Ley 4/2012, de 15 de octubre, por la que se aprueba la Carta de los Derechos Sociales la Comunitat Valenciana (DOGV de 18 de octubre de 2012).

³⁵ Art. 21 EABal: “A fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, los poderes de las Illes Balears garantizan el derecho de los ciudadanos de las Illes Balears en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta mínima de inserción en los términos previstos en la ley.”

entender, es que el art. 21 EABal opta por mantener el nombre de ‘renta mínima de inserción’.

Al poco de aprobarse el Estatuto valenciano, su legislador ordinario fue coherente con la terminología allí prevista y, ante el cambio de nombre dictado por el art. 15 EAVal, aprobó de manera diligente la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana³⁶, que vino a complementar a la anterior Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales. Una década después la Ley de 2007 se deroga por la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión³⁷. El cambio nominativo no nos resulta trascendente dado que lo importante es el contenido material de la ley. Aunque quizá se nos antoja más oportuno el de renta de ciudadanía por ser más acorde con el Estatuto e incluso con la Carta de los Derechos Sociales, que prevé en su art. 17 la renta de ciudadanía como prestación económica universal para las personas sin recursos suficientes para su inserción sociolaboral gestionada por la red pública de los servicios sociales; todo ello acorde con lo previsto en el art. 2 de la Ley de 2007. No deja de ser llamativo que el nuevo concepto de renta de inclusión previsto en el art. 7 de la Ley de 2017 no prevea el carácter universal de la prestación.

Sea como fuere, queremos poner en valor el hecho de que el estatuyente valenciano haya optado por una regulación específica, si bien en este caso queda a su vez mediatizado por la Carta de Derechos Sociales. Ello dota de sentido la aparición de un derecho estatutario específico, cuya necesidad se manifiesta precisamente por la regulación más detallada que permite, aunque en este caso su redacción debería ser, a nuestro entender, más clara y concisa. Aquí se observa, por tanto, una de las consecuencias de esos mandatos al legislador autonómico que suponen las regulaciones específicas de un derecho estatutario sobre un ámbito concreto: ha dado lugar a una legislación propia. De este modo, la ley adquiere autonomía y entidad propia en relación con las generales leyes sobre servicios sociales, que marcaron los primeros desarrollos normativos autonómicos³⁸, conforme a las premisas vistas anteriormente.

Sigue, sin embargo, incluyendo este derecho estatutario en el ámbito de los servicios sociales el estatuyente catalán. En este caso, también va a seguir a su coetáneo valenciano y el Estatuto catalán va a optar por no seguir la denominación de RMI. La diferencia de la terminología catalana frente a la valenciana va a ser la inclusión del adjetivo ‘garantizada’ a la renta de ciudadanía, como si con ello se quisiera transmitir una mayor garantía jurídica de la figura, cuando sabemos que no es el nombre solamente el que configura la efectividad de la norma. No obstante, no deja de ser curioso que el legislador valenciano si optara después, como acabamos de ver, por intitular la ley como renta garantizada de ciudadanía. A nuestro

³⁶ DOCV de 22 de marzo de 2007.

³⁷ DOGV de 22 de diciembre de 2017.

³⁸ Cfr. BARRANCO VELA, *op. cit.*, p. 214-215.

entender esto es una muestra más de la constante vigilancia e imitación a la que están sometidos, de muy callada manera, los legisladores autonómicos.

En cuanto a su tenor literal, el art. 24.3 EACat es meridianamente claro cuando señala que “Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen.”

Pero dicha claridad, se vuelve desconcertante cuando a continuación, en los derechos estatutarios del ámbito laboral del art. 25 EACat, su apartado 2º manifiesta que “Las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinsertarse al mismo y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos establecidos por ley.”

¿Esas ‘prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo’ son algo distinto de la clásica RMI que sin problema se deduce de la ‘renta garantizada de ciudadanía’ del art. 24.3 EACat? Siguiendo al Prof. REY PÉREZ, “[más] bien cabría pensar que no, porque efectivamente la RMI tiene un carácter paliativo al estar destinada a aquellas personas que han sido apartadas del por ahora único medio de inserción social en nuestra sociedad, el laboral. No se entiende por tanto este desdoblamiento en el articulado donde parece que se diferencia la pobreza de la exclusión, la pobreza daría derecho a una RMI mientras que la exclusión a otras medidas paliativas que no se concretan, cuando [...] la pobreza es sólo una dimensión más de la exclusión, su cara más visible, sin duda, pero no se puede concebir como una realidad independiente.”³⁹

Aunque comparto el razonamiento –y perplejidad– del Prof. REY PÉREZ, considero sin embargo que la dicción del art. 25.2 EACat podría dar lugar a rentas, por ejemplo, de parados de larga duración que hubieran agotado el desempleo pero que, sin embargo, todavía no han caído en la situación de pobreza que se predica del art. 24.3 EACat. No obstante, de acuerdo con el pensamiento de este Autor, es totalmente defendible la crítica porque es precisamente el trabajo (en sentido amplio) como inclusión social una de sus ideas centrales.

En cualquier caso, estoy de acuerdo con que hubiera sido preferible el tratamiento unitario del derecho estatutario ante la exclusión social y no de manera separada. Porque también cabe criticar que el art. 24.3 EACat sólo se refiere a pobreza y no a exclusión social, que de acuerdo con nuestras premisas, nos hubiera parecido acertado tratarlo conjuntamente, porque no todo pobre en sentido económico es un excluido social.

Todo ello sólo puede responder a la inflación estatutaria de que se pecó en el proceso estatuyente catalán de la primera década del siglo XXI. Y máxime cuando el principio rector del art. 42.3 EACat sí trata unitariamente, como ya hemos visto, la integración social, económica y laboral ante los riesgos de pobreza y exclusión social.

Copia el término de ‘renta garantizada de ciudadanía’ el art. 13.9 EACyL, que la regula dentro de los derechos sociales con el siguiente tenor: “Los ciudadanos de Castilla y León que

³⁹ REY PÉREZ, *op. cit.*, 2007, p. 231.

se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía. El ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de esta prestación. Los poderes públicos promoverán la integración social de estas personas en situación de exclusión.”

Esta es quizá la redacción que mejor refleja el propósito de las RMI, a pesar de que no opte por tal denominación, porque no se refiere a la pobreza sino al fenómeno de la exclusión social. La única cuestión negativa, pero sin mayor importancia, es que el último inciso del art. 13.9 EACyL tiene toda la veste de principio rector. Dado que el largo art. 16 EACyL está dedicado a los principios rectores, quizá hubiera sido oportuno incluirlo en ese elenco, que sin embargo, se refiere a la integración y protección de distintos grupos sociales. Recordemos que el Estatuto de Castilla y León no preveía un principio rector semejante. Si bien antes hemos sido críticos con la duplicidad, ello respondía a la misma identidad regulativa. Sin embargo, en este caso, no vemos la dificultad de su tratamiento diferenciado puesto que, con ello, se estaría valorizando el verdadero contenido del derecho estatutario alejándolo de esa confusión indeterminada con respecto al principio rector. El primer bloque del art. 13.9 EACyL es sencillo en su contenido y en su pretensión, con lo que casa bien con ese mandato no excesivamente limitante del derecho estatutario respecto de los Poderes autonómicos.

Por su parte, el estatuyente andaluz, dentro del artículo dedicado a las prestaciones sociales, recoge de manera particular en su art. 23.2 EAAnd que “Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley.”

Sin duda, es quizá el tenor más innovativo de todos los vistos hasta el momento pero también el que más puede llevar a engaño por el empleo del término ‘renta básica’, que en la doctrina tiene un significado concreto⁴⁰. La diferencia de este ingreso básico con las RMI es que se trata de una renta periódica universal e incondicionada. De acuerdo con REY PÉREZ, “[en] los momentos de crisis de la salariedad que estamos viviendo, la renta o ingreso básico se presenta como una interesante garantía al derecho al trabajo entendido como derecho a la inserción social.”⁴¹

Un ejemplo de que los nombres no son inocentes lo podemos encontrar, a raíz del nuevo Estatuto andaluz, en la proposición de ley que el grupo IULV-CA del Parlamento andaluz presentó para la creación de una renta básica universal e incondicionada⁴², es decir, verdadera renta básica por lo que se entiende en la doctrina y no mera confusión de lenguaje por parte de políticos con aspiraciones cervantinas.

⁴⁰ La idea de renta básica surge desde ámbitos científicos comunistas (vid. VAN DER VEEN, R. & VAN PARIJS, P., “Una vía capitalista al comunismo”, *Zona Abierta*, núm. 46-47: 1988, p. 19-46. Trad. por N.G. Pardo). Pero la concepción actual que vamos a manejar se encuentra en VAN PARIJS, P., *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que puede hacerlo)*, Trad. por J. Francisco Álvarez, Barcelona: Paidós, 1996. En España, también se han trabajado estas ideas; a título meramente ejemplificativo podemos citar a RAVENTÓS D., *El derecho a la existencia*, Barcelona: Ariel, 1999 o a REY PÉREZ, en las diversas obras citadas a lo largo de estas páginas.

⁴¹ REY PÉREZ, *op. cit.*, 2004, p. 269.

⁴² Vid. BARRANCO VELA, *op. cit.*, p. 230, nota 60.

Además, resulta curioso que el desarrollo legislativo de ese derecho estatutario tuviera lugar en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía⁴³, en combinación con el Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía⁴⁴. Al final, el derecho estatutario nominativamente más avanzado ha acabado regulado en el ámbito de los servicios sociales y con la terminología clásica de la RMI. Creo que la escasez irónica de la frase anterior sea suficientemente elocuente del dislate que esta actitud legisladora nos sugiere. Y en cuanto al tema del uso del decreto-ley, no dedicarle más tinta y teclado es muestra suficiente de la perplejidad que provoca. Evidentemente, la composición parlamentaria en Andalucía, sin mayorías absolutas y bloques ideológicos fragmentados, seguro que explica toda esta sucesión normativa pero su indagación sobrepasa los contornos marcados por el objeto de estudio propuesto.

Para acabar este recorrido, finalizaremos con el recién reformado Estatuto de Canarias, que en el otoño de 2018 ha seguido la estela de los Estatutos analizados previamente. En su art. 24.1 EAICa se señala que “Las personas que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes.” Aquí observamos que el término usado ha sido el de renta de ciudadanía, sin ese alarde garantista que vimos en casos anteriores. Además, se refiere a las personas, sin vincularlo *a priori* a las personas que tengan la condición de canaria. Esta idea se encuentra reforzada en el apartado segundo en su inciso final al referirse “las personas que viven en Canarias”. Entendemos que esta locución es suficientemente amplia para abarcar a las personas con independencia de que residan o no de manera legal.

Esta cuestión nos parece relevante, teniendo en cuenta de que el Archipiélago canario es receptor de inmigración irregular. Este espíritu amplio en la titularidad se refuerza más si cabe en este tema por la realidad fáctica de los colectivos que pueden encontrarse en situación de pobreza y exclusión social. Además, ese inciso se encuentra dentro del mandato del art. 24.2 EAICa que se dirige a los poderes públicos canarios para que erradiquen los efectos de la pobreza y la exclusión social través del desarrollo de los servicios públicos. En realidad, pues, será la política social general la que dará cobertura más o menos amplia a esta problemática.

Por el momento, la Ley 1/2007 por la que se regula la prestación canaria de inserción⁴⁵ prevé la necesidad de empadronamiento y un tiempo de residencia ininterrumpida (art. 7). Sin embargo, el intento de desarrollo del art. 24 EICa mediante la proposición de ley del Grupo Parlamentario de Podemos presentada en diciembre de 2018 en el Parlamento canario limita el derecho a la renta ciudadana a las personas con nacionalidad española en el art. 6 sobre los requisitos de las personas titulares⁴⁶. Llama también la atención que en toda la

⁴³ BOJA de 29 de diciembre de 2016.

⁴⁴ BOJA de 26 de diciembre de 2017.

⁴⁵ Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (BOCA núm. 17, de 23 de enero de 2007).

⁴⁶ 9L/PPL-0033 Del GP Podemos, de la renta de la ciudadanía de Canarias (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 563, de 28 de diciembre de 2018). La proximidad de las elecciones autonómicas en mayo de 2019 hace poco probable que prospere esa proposición de ley en esta legislatura.

propuesta se refiere terminológicamente como “renta ciudadana o renta social”, lo cual no terminamos de comprender, máxime cuando la redacción del art. 24 EAICa es clara, sencilla y expresiva en su contenido y aspiraciones.

4. Corolario

Vamos a concluir el análisis de estos siete Estatutos de Autonomía, dejando aparte el de Extremadura, realizando una pequeña síntesis de cuanto hemos descrito en el apartado anterior.

Lo primero que vamos a realizar es una clasificación en función de la terminología empleada. La mayoría ha optado por introducir el término ‘renta (garantizada) de ciudadanía’. Aragón y Andalucía, por su parte, han preferido crear una confusión aún mayor con el término de ‘renta básica’, que ya hemos visto que es una cosa diferente a las RMI. Baleares ha sido la única que ha mantenido la ‘renta mínima de inserción’.

Ha sido realmente llamativo que a la hora de la legislación, los cambios nominativos han sido la constante, lo que nos deja una cierta esquizofrenia conceptual en el seno de cada ordenamiento autonómico, y en sus relaciones para con los demás. Una cierta homogeneidad nominativa no prescribe ese ámbito de autonomía de que dispone cada Comunidad para alcanzar sus intereses pero sí puede ser de utilidad para la parte ciudadana que tiene que ejercitar los derechos previstos en el sentido de obtener seguridad sobre los caracteres, alcances y fines de las distintas regulaciones. Como hemos puesto de manifiesto, por ejemplo, con el caso de la renta básica, que doctrinalmente es una aspiración diversa -aunque conexa- de nuestro objeto de estudio sobre la pobreza y la exclusión social.

Esta cuestión terminológica no es baladí porque podemos decir que ningún Estatuto ha estado acertado en las nomenclaturas. Siguiendo nuevamente al Prof. REY PÉREZ, los Estatutos han convertido en derechos estatutarios lo que son garantías de un derecho, es decir, el instrumento de las RMI son las garantías con las que se consigue hacer efectivo el derecho (constitucional) al trabajo; por tanto hubiera sido más acertado incluir un derecho a la inserción social⁴⁷. Seguro que ello hubiera evitado la complejidad que hemos encontrado en los distintos Estatutos, las duplicidades, y además hubiera hecho más completa la visión del Estado autonómico como Estado social al tiempo que hubiera coadyuvado a una percepción más democrática por parte de la ciudadanía de sus instituciones con la buena orientación de la legislación posterior. Precisamente en estos momentos de ciudadanía desencantada que sufre en sus propias carnes diariamente la angustia de un sistema que le condena, sin motivo, al ostracismo; que se deja la piel para un Estado que muchas veces se le muestra ajeno desde un cómodo apoltronamiento oligárquico; que se le pasa la vida sin ningún futuro, sin ningún sur ni ningún norte, sin una esperanza de mañana, sin una seguridad en un hoy, pero con una melancolía enrabiada del pasado, esa ciudadanía

⁴⁷ REY PÉREZ, *op. cit.*, 2007, p. 232 y ss.; ÍDEM, *op. cit.*, 2010.

desencantada no encuentra en sus normas básicas de referencia el enganche amplio con la vida social, económica y cultural donde poder desarrollarse como personas (art. 10 CE). En definitiva, concuerdo con la postura de haber aprovechado la ocasión para haber incluido en los Estatutos nuevas formulaciones que no confundieran ni mezclaran todo tipo de instrumentos jurídicos que realmente se hubieran puesto al servicio de su ciudadanía, como por otro lado pretendieron entonces los impulsores de un nuevo escenario autonómico. Como ha reiterado insistentemente el Tribunal Constitucional, los derechos estatutarios no son especies de derechos fundamentales territorializados, pero ello no obsta para que puedan tener cierta virtualidad a la hora de ir guiando las políticas públicas autonómicas con independencia de los vaivenes ideológicos de los partidos en los respectivos gobiernos.

Con ese derecho estatutario a la inserción social, quizá las CCAA que hubieran optado por priorizar al ciudadano frente al mercado habrían podido desarrollar ese derecho estatutario, incluso en los términos que propone REY PÉREZ de una renta básica como garantía de ese derecho de inserción social⁴⁸.

La regulación dispersa que han realizado algunos Estatutos no es sino síntoma de la propia existencia de los derechos estatutarios como contenido eventual en un Estatuto de Autonomía. Además de querer abarcar expansivamente todos los ámbitos, hasta el punto de caer en las contradicciones que ya hemos señalado, han querido modernizar el lenguaje de los derechos fundamentales con la pequeña pega de que no son derechos fundamentales –ni sociales, ni cívicos, ni participativos...– Por tanto, en este caso cumplen estos derechos estatutarios sobre pobreza con el cliché de la aparente originalidad, pues lo que han hecho es elevar a rango estatutario lo que ya se encontraba en las legislaciones autonómicas, las RMI.

En paralelo, han estatalizado el art. 10.2 de la Carta Comunitaria de los Derechos sociales de los Trabajadores de 1989, según el cual, “Las personas que estén 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.”

En cualquier caso, sea cual fuera el nombre que hubieran adoptado, no se nos puede escapar que en todos los artículos vinculan dicha renta a los casos de necesidad, con lo que, en especial en los casos aragonés y andaluz, la renta básica no significa lo que doctrinalmente se conoce como tal porque el propio artículo ya la está condicionando a la existencia de una necesidad y, por ende, sin los rasgos de universalidad e incondicionalidad necesarios.

La cuestión de la universalidad sí conviene mencionarla brevemente relacionándola con la titularidad. Emplean un lenguaje universal Cataluña, Aragón, Andalucía y Canarias. En cambio, se refieren sólo a sus respectivos ciudadanos: Valencia, Baleares y Castilla y León. Esta no es una cuestión menor, como se ha apuntado en el caso canario, porque es más fácil que se encuentren en exclusión inmigrantes que ciudadanos de pleno derecho de una

⁴⁸ REY PÉREZ, *op. cit.*, 2007, p. 240; vid. también ÍDEM, “La renta básica, la fuerza de trabajo y la crisis”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, Vol. 6: 2011, p. 241-260.



Comunidad. Aquí habrá que estar muy atento al desarrollo legislativo, pero hay que advertir que en el segundo caso la norma estatutaria permitiría un *recorte social* para los más desfavorecidos, los mismos que quiere no excluir del sistema.

Por último, refiriéndome a esa cuestión del desarrollo legal, todos los Estatutos analizados salvo Castilla y León prevén expresamente la necesidad de un desarrollo normativo con rango de ley. En cualquier caso, las RMI ya se encontraban en el ordenamiento autonómico con lo que la inclusión de la pobreza y exclusión social como ámbitos de protección de los derechos estatutarios no ha aportado ninguna garantía novedosa, pues los cambios terminológicos nada han aportado al mundo onírico de los sueños de progreso. Los sueños, sueños son. Y también merece la pena perseguirlos.