



CORTES GENERALES
**DIARIO DE SESIONES DEL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

COMISIONES

Año 2017

XII LEGISLATURA

Núm. 346

Pág. 1

EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. ALBERTO MONTERO SOLER

Sesión núm. 16

celebrada el martes 24 de octubre de 2017

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias en relación con la proposición de ley sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la Seguridad Social. Por acuerdo de la Comisión de Empleo y Seguridad Social. (Número de expediente 120/000002):

- | | |
|---|----|
| — De la señora directora del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (Ciruelos Carrasco). (Número de expediente 212/001014) | 2 |
| — Del señor Rey Pérez, profesor de Filosofía del Derecho en ICADE - Universidad Pontificia Comillas. (Número de expediente 219/000868) | 13 |

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 2

Se abre la sesión a las once y cinco minutos de la mañana.

COMPARENCIAS EN RELACIÓN CON LA PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA PRESTACIÓN DE INGRESOS MÍNIMOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (Número de expediente 120/000002):

— **DE LA SEÑORA DIRECTORA DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CIRUELOS CARRASCO). (Número de expediente 212/001014).**

El señor **PRESIDENTE**: Buenos días. Se abre la sesión.

En el orden del día de esta Comisión están incluidas dos comparencias en relación con la proposición de ley sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la protección de la Seguridad Social. Esta primera comparencia es la de la directora del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, doña María Nieves Ciruelos Carrasco, a la cual agradecemos, desde ya, la comparencia. Ha sido solicitada por el Grupo Parlamentario Popular. La compareciente tendrá en torno a treinta minutos para hacer su exposición, a continuación intervendrán los portavoces de los grupos parlamentarios por un tiempo no superior a cinco minutos y, finalmente, la compareciente tendrá un tiempo no superior a veinte minutos para responder a lo señalado por los portavoces y hacer las aclaraciones y estimaciones que crea convenientes.

En primer lugar, tiene la palabra la compareciente.

La señora **DIRECTORA DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL** (Ciruelos Carrasco): Muy buenos días, presidente, diputados, señorías. En primer lugar, muchísimas gracias por la invitación que se cursa a la Intervención del Servicio Jurídico de la Seguridad Social, que para nosotros, desde luego, es un honor. Por primera vez se nos llama a esta Comisión que nos es muy cercana por la materia y por nuestra propia especialidad.

Dirán ustedes, ¿qué es el Servicio Jurídico? Pues el Servicio Jurídico es el órgano donde quedamos integrados los 400 letrados de la Administración de la Seguridad Social —el cuerpo superior de letrados— y donde nos dedicamos —dice la Ley de Asistencia Jurídica al Estado de 1997— a la representación y defensa de las entidades gestoras de la Seguridad Social y sus servicios comunes. Lo es por razón de la especialidad de la materia —nuestra formación ha sido específica en la misma, a diferencia de otros cuerpos jurídicos— y también lo es por la personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado de las entidades que históricamente tienen encomendada la gestión de la Seguridad Social. Nuestra experiencia se traduce en unas cifras. Para que se hagan una idea, todos los años recibimos más de 70 000 demandas en materia de prestaciones, más de 110 000 nuevos procedimientos judiciales en materia de Seguridad Social, que se unen a los casi 74 000 de pendencia que tenemos de años anteriores y en torno a unos 10 000 informes jurídicos que evacuamos diariamente todos los letrados, en concreto desde la Dirección del Servicio Jurídico en la asistencia por supuesto a la Secretaría de Estado y en la tramitación normativa también. Desde esta experiencia entendemos el llamamiento que se nos hace y nuestro único objetivo es trasladarles unas reflexiones a la lectura de la proposición de ley que hoy nos traen en Comisión, que desde el Servicio Jurídico haríamos en cualquier caso y que de primera mano tenemos la oportunidad de trasladarles.

El tema es complejo —lo adelanto un poquito— no solo por las connotaciones sociales y económicas que tiene evidentemente cualquier prestación o cualquier iniciativa en materia de Seguridad Social. Los sistemas de Seguridad Social son el fruto de una presión constante de tres factores a lo largo de la historia, que son la demanda social ante unas determinadas contingencias, la iniciativa política —por supuesto— y las posibilidades económicas, y cómo se hayan ido fraguando estos tres puntos en tensión a lo largo de la historia es lo que da lugar a los distintos modelos de Seguridad Social. Por lo tanto, lo que hoy nos trae aquí está dentro de la normalidad pese a su dificultad, que es propia de la Seguridad Social. La complejidad radica específicamente en la naturaleza jurídica de esta prestación en concreto, una prestación de ingresos mínimos que se encuadra, según la proposición de ley, en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

El Servicio Jurídico de la Seguridad Social, sobre todo desde el inicio de la crisis económica, ha estado viendo y repasando toda la normativa interna dentro del sistema desde el ámbito de las prestaciones, todas las modificaciones que se han establecido desde el año 2011 para desincentivar la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 3

salida del mercado laboral con las jubilaciones parciales, las jubilaciones anticipadas, las medidas para fomentar continuar con la vida activa, los mecanismos de sostenibilidad, la revisión de todas las prestaciones para mejorar su cobertura o la contributividad del sistema, las fórmulas jurídicas donde el sistema también invierte en prevención, en seguridad e higiene, en formación y también desde el ámbito recaudatorio, que es el anverso de la Seguridad Social, las medidas de liquidación y de gestión recaudatoria, las medidas de lucha contra el fraude, el delito contra la Seguridad Social, que ahora mismo nos preocupa enormemente, las infracciones y sanciones, etcétera. De todo este complejo normativo que hemos ido revisando a lo largo de todo este tiempo, junto con el desarrollo normativo que están teniendo también en materia de protección social las comunidades autónomas y por supuesto el derecho europeo y las sentencias y la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, nos aboca cada vez más —es lo que observamos en los últimos tiempos— a tener que encajar específicamente cada una de las propuestas dentro del esquema que nos marca la Constitución y que en principio es bastante claro, y es donde queremos incidir, y por eso agradecemos la oportunidad de trasladarles las consideraciones en este punto.

¿Cuál es esa urdimbre constitucional, que podemos recordar para empezar, que nos marca la Constitución en materia de protección social? El artículo 41 de la Constitución da una orden a todos los poderes públicos para que se sostenga un régimen público de Seguridad Social —dice— para todos los ciudadanos con prestaciones y asistencia ante todas las contingencias y las necesidades que se puedan dar y con prestaciones suficientes —específicamente además dice— en materia de desempleo, sin perjuicio de que la asistencia y prestaciones complementarias indica que son libres. Este artículo de apenas tres o cuatro líneas marcó un punto decisivo en la Constitución española con respecto a lo que había con anterioridad, porque pese al intento en la Ley de Bases de la Seguridad Social de establecer un sistema ya moderno de sistemas como se estaba produciendo en Europa, es la Constitución española la que lo logra bajo un principio claro que es el de universalidad; universalidad subjetiva para todos los ciudadanos, rompiendo con el esquema anterior de seguros sociales vinculados a actividades profesionales o colectivos concretos; y la universalidad objetiva, prestaciones para todas las necesidades y que además sean suficientes. Además, la Constitución lo enmarca en un capítulo muy específico que no es el de los derechos de los ciudadanos, sino como principio rector de la política social y económica y esto va a ser determinante. La protección social no juega en otra liga diferente, juega en la liga de campeones, juega en la liga de los principios rectores de cada uno de los Estados en materia económica y en materia social. Esto será, por supuesto, determinante y tanto es así que no acaba la Constitución de hablar de la protección social solo en el artículo 41, sino que también establece un reparto de competencias en el Estado autonómico que quiere articular y entonces nos vamos —lo conocen sus señorías perfectamente— al artículo 149.1.17.^a, donde establece las competencias exclusivas del Estado, que no son tan exclusivas, en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas. Y otro artículo importante, el 148.1.20.^a, atribuye específicamente a las comunidades autónomas la posibilidad de asumir las competencias en materia de lo que llama asistencia social con carácter general. Si les parece, muy brevemente, el Tribunal Constitucional ha marcado claramente la interpretación de estos dos artículos que conocen sobradamente.

Respecto de las competencias del Estado, lo ha dicho, solidaridad interterritorial, el derecho de todos los ciudadanos por igual, sea donde sea el territorio, en materia de Seguridad Social sin que quepan políticas territoriales. El principio de régimen económico único y unitario en el sistema, lo cual significa que el Estado tiene competencia no solamente para repartir la solidaridad financiera, los fondos entre el territorio, sino que tiene capacidad ejecutiva directamente sobre dichos fondos al objeto de articular lo que se ha llamado la caja única. Y sigue diciendo: La competencia no es solo legislativa, sino también ejecutiva, justamente para preservar esa caja única y este sistema de prestaciones único para todo el territorio nacional. Y termina diciendo: La configuración luego de la protección es una competencia exclusiva del legislador. Por tanto, es a ustedes a quienes compete establecer el marco de protección que con estas bases, que le llama el propio Tribunal Constitucional el núcleo irrenunciable, el núcleo irreductible e indisponible para el legislador, es como se van articulando. Por supuesto, hay que hacerlo con sometimiento a los principios y al reparto que establece la Constitución de competencias y, desde luego, también insiste de acuerdo con las posibilidades económicas del sistema, y esto nos lo ha puesto de manifiesto en la reciente sentencia del año 2015 con motivo del nuevo sistema de revalorización de pensiones, en donde ya insistió de manera categórica y es que previsiones voluntaristas y, aunque sean verdaderamente objeto de reconsideración, lo que no pueden suponer son incumplimientos graves e

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 4

insalvables de la economía del Estado y, por supuesto, la cuantía de las prestaciones tiene que recogerse en las leyes de presupuestos generales del Estado anuales al objeto de consolidar esos derechos, pero no antes. Eso con respecto al artículo 149.

Luego tenemos el artículo 148, las competencias de la comunidad autónoma, asistencia social. No dice nada más la Constitución española, y este es el problema, de qué se entiende por asistencia social. Nos tendríamos que remontar históricamente al siglo XIX con la Revolución Industrial, las leyes de beneficencia, que son cuando se elevan a una categoría pública estas prestaciones que no dejaban de ser de alguna manera de discrecionalidad administrativa, y según fueran las posibilidades, pero que vuelve a recobrar una trascendencia impecable otra vez en la Constitución de 1978, cuando atribuye estas competencias a las comunidades autónomas. Y lo hace pensando en que empiece verdaderamente su desarrollo que hasta la fecha era secundario o accesorio. En este caso, por supuesto, las comunidades autónomas en materia de asistencia social han desarrollado, y además bajo esos mismos principios del sistema de Seguridad Social, el de universalidad para todos los ciudadanos y, desde luego, supone y ya da de entrada una dificultad para poder distinguir entre unas y otras prestaciones.

Sus señorías entenderán que lógicamente esta distribución de competencias que hace la Constitución va a ser determinante a la hora de establecer cualquier prestación del sistema. Es más, es que nos obliga a analizar cuál es la naturaleza jurídica de cada una de las prestaciones para saber si es asistencia social o si es seguridad social porque esto es lo que nos determinará quién tiene la competencia para regularlo y quién tiene la competencia para gestionarlo y para reconocer estas prestaciones.

Desde ese punto de vista, les voy a trasladar las conclusiones jurídicas que el Servicio Jurídico observa en relación con esta proposición de ley. Si les parece, repasamos muy brevemente los elementos más importantes o determinantes del proyecto de ley. Comienza estableciendo una modificación en el artículo 38 de la Ley General de la Seguridad Social, que ahora es el 42 en el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Este artículo habla de la acción protectora del sistema junto a la asistencia sanitaria, la recuperación profesional, las prestaciones económicas, las prestaciones familiares y los servicios sociales. Pues bien, dentro de este marco que se establece sintéticamente en la protección del sistema, en el párrafo c), relativo a las prestaciones económicas, se va a introducir un nuevo apartado: la prestación no contributiva de ingresos mínimos. El apartado c) habla de las prestaciones económicas tradicionales: la incapacidad temporal, la maternidad, la paternidad, el riesgo durante el embarazo, la lactancia, la situación de jubilación y de incapacidad —contributivas o no contributivas— el desempleo y la muerte y supervivencia. Y dice: Y además el ministerio podrá determinar otras contingencias o situaciones especiales. A esto se añadirá un nuevo párrafo: la prestación no contributiva de ingresos mínimos. Es decir, parece que la quiere diferenciar de esas otras prestaciones económicas y que no se trata de una nueva contingencia o situación especial, sino de algo diferente. En su caso, habría que encajarlo o bien de esta manera o bien de otra. Dice que pasará a desarrollarse en un nuevo capítulo, en relación con el cual, lógicamente, con el nuevo texto refundido habría que analizar exactamente su ubicación. Comienza diciendo que el objeto es garantizar —esto es importante— ingresos adecuados a personas que con capacidad y disponibilidad para trabajar carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos. Este es el objeto de la prestación: proporcionar unos recursos específicos a estas personas. Los beneficiarios, en principio, es todo el marco de la población activa, de dieciocho a sesenta y cinco años, residir en territorio español, carecer de recursos económicos y no reunir los reconocimientos para las prestaciones de desempleo, lo que, unido a la disposición adicional segunda, que mandata al Gobierno aprobar un proyecto de ley de reordenación integral de las prestaciones de desempleo y Seguridad Social, hace que parezca que estamos en otro ámbito diferente al de desempleo, según se establece aquí. Finalmente, hay que estar inscrito como demandante de empleo y, por supuesto, la disponibilidad para trabajar. A partir de aquí, se establecen los requisitos de lo que sería cualquier derecho subjetivo pleno, igual que ocurre en el sistema de la Seguridad Social, su cuantía, las condiciones para su reconocimiento, los efectos económicos, cómo se extingue, solicitar la reanudación de la prestación, las obligaciones, las incompatibilidades de esta prestación, el régimen de infracciones y sanciones y, finalmente, su gestión, que dice que la encomienda a la entidad gestora. Si lo ponemos en conexión con la disposición final segunda, que dice que las facultades del desarrollo serán para el Ministerio de Empleo, entendemos que se trata de una de las entidades gestoras adscritas al Ministerio de Empleo, que no son todas. Sería el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina. Hay otras entidades en el Ministerio de Sanidad: el Imserso y el Instituto de Gestión Sanitaria, cuya representación también tenemos en los servicios jurídicos.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 5

Con esta configuración, ¿cuál es la finalidad que se persigue? Lógicamente, nos vamos a la exposición de motivos, que cobra una relevancia importantísima en estos temas constitucionales. De ahí que sea necesario que quede ajustado perfectamente. Se insiste en que esta prestación se establece —lo dice expresamente en el párrafo décimo— como un instrumento de prevención de la pobreza. El objetivo —sigue diciendo— es garantizar unos ingresos mínimos a aquellas personas que carecen de recursos para que les permitan vivir con dignidad. El apartado II de la exposición de motivos dice que está destinada a garantizar las necesidades más esenciales de la persona bajo una serie de principios, los propios del sistema de la Seguridad Social: igualdad, equidad, universalidad, pero añade uno importante: subsidiariedad. Nos encontramos ante una prestación de carácter económico que se otorga cuando no es posible el acceso a otras prestaciones, es decir, en ese ámbito donde no llega el sistema de la Seguridad Social.

Esto es importante para ver ahora cómo podemos encajar esta prestación dentro de los elementos que nos da la Constitución española. Hemos dicho que es fundamental porque, según sea prestación de Seguridad Social o de asistencia social, veremos cuál es el título competencial y qué es lo que se puede hacer desde esta Cámara. Desde un punto de vista exclusivamente material o de concepto, ¿qué es la asistencia social y qué es la Seguridad Social? El Tribunal Constitucional de manera reiterada ha venido haciendo unas breves referencias que, por supuesto, son significativas. Empieza diciendo que esto es muy complejo en una sentencia de referencia, que es la 239/2002. Señala la dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la asistencia social en el actual contexto normativo, habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución que va teniendo la Seguridad Social, con una tendencia a la universalización cada vez mayor de todas sus prestaciones, así como también la evolución de la asistencia social, que va más allá de la clásica beneficencia. Dice que esta asistencia social tiende a paliar —y aquí marca la doctrina— necesidades no cubiertas o cubiertas de modo insuficiente por el cuadro prestacional estable de la Seguridad Social. Sigue diciéndonos el Tribunal Constitucional que es cierto que la Constitución no define lo que es asistencia social. Por lo tanto, dice el Tribunal Constitucional en otras tantas sentencias de referencia que ha de entenderse remitida al concepto que nos dé la legislación general. Dentro de esta legislación general, el Tribunal Constitucional ha visto que existe una parcela de lo que llama asistencia social externa al Sistema de la Seguridad Social, que es lo que quiere la Constitución que se atribuya a las comunidades autónomas. Esa asistencia social externa la define como aquel mecanismo protector de situaciones de necesidades específicas sentidas por grupos de población a los que no alcanza el Sistema de la Seguridad Social y, por supuesto, en el ámbito no contributivo; e insiste en numerosas sentencias sobre territorialización de partidas económicas del presupuesto y otras cuestiones en que la asistencia social está fuera del Sistema de la Seguridad Social.

¿Qué conclusiones podemos sacar de esta doctrina? En primer lugar, que la protección de la asistencia social va dirigida a un colectivo o a un grupo de población muy concreto, que es ese que ni tiene recursos ni tiene el amparo del Sistema de la Seguridad Social. En segundo lugar, que el estado de necesidad que decía el artículo 41 de la Constitución que hay que cubrir es justamente el de los elementos más básicos que puede necesitar una persona para darle al menos unos niveles mínimos de dignidad dentro de la sociedad. Ese es el objeto que tiene la cobertura de las prestaciones de asistencia social.

Haciendo un paréntesis en el análisis estrictamente jurídico, el Consejo Económico y Social lleva tiempo estudiando esta materia e intentando sistematizar todo este entramado de protección social. Ya en alguno de sus informes deja ver de manera bastante clara cuál podría ser la diferencia. Una cosa son los regímenes de Seguridad Social que tienden a cubrir las contingencias generales de la vida. ¿Cuáles son las contingencias generales de la vida? La salud, la vejez, el accidente, la invalidez, la maternidad, el desempleo, etcétera; contingencias a las que en principio estamos sometidos todos. Otra cosa son aquellos otros servicios o asistencias que tienden a cubrir las necesidades esenciales del individuo que coyuntural o estructuralmente por nuestra sociedad se ve sometido a unas condiciones de absoluta indigencia por debajo de los niveles mínimos de dignidad. Con esta diferenciación, en este segundo grupo que tiende a la atención a la pobreza y a la exclusión social están las funciones básicas que tienen los servicios sociales en nuestro Sistema de la Seguridad Social desde la descentralización hacia el nivel autonómico y desde la estrategia europea en relación con el concepto de inclusión activa. Y dice más el Consejo Económico y Social: la Ley de dependencia, que fue calificada como asistencia social externa al Sistema de la Seguridad Social, y las políticas de inclusión mediante los programas de renta mínima son los vehículos de universalización del derecho subjetivo de la asistencia social y de los servicios sociales.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 6

Por lo tanto, parece que este concepto, tal y como se define y cuya finalidad se establece en la proposición de ley, se acerca más a una prestación de asistencia social.

¿Qué pasa en Europa? ¿Qué nos dice el Tribunal de Justicia de la Unión Europea? Nos viene a decir lo mismo. En el momento en que, con ocasión de aplicar los reglamentos o directivas comunitarias, ha tenido que entrar a ver la naturaleza auténtica de la prestación, para saber si efectivamente es susceptible de coordinación, de aplicación de la directiva, también ha ido a definir la naturaleza de la prestación. Tenemos una sentencia bastante reciente, de 15 de septiembre de 2015, en la que con ocasión de una prestación no contributiva de supervivencia alemana —una prestación que el legislador calificaba de no contributiva— entra a determinar que su verdadera naturaleza es de asistencia social justamente —dice la sentencia— por su función preponderante, que es precisamente garantizar los medios de subsistencia mínimos necesarios para llegar a una vida acorde con la dignidad humana. Nos sonará en relación con lo que hemos visto en la exposición de motivos. Dice: Esto es asistencia social. Y a partir de ahí aplica el derecho comunitario. Por lo tanto, si repasamos cuáles son las finalidades —instrumento de prevención de la pobreza, dar recursos que permitan vivir con cierta dignidad, la subsidiariedad, las necesidades más esenciales de la persona—, parece que, desde un punto de vista conceptual, estamos ante una prestación de asistencia social y no del sistema de Seguridad Social.

Vamos a verlo desde otro punto de vista, desde la doctrina del Tribunal Constitucional cuando tiene que distribuir las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, porque podría ser asistencia social y sin embargo podría ser ejercida por el Estado. En este sentido, el Tribunal Constitucional —lo he mencionado antes— insiste en que el sistema de Seguridad Social es de configuración estrictamente legal y, por lo tanto, le corresponde al legislador, pero, ¡ajo!, el legislador se tiene que atener a los principios que hemos visto de la Constitución. ¿Qué pasaría ante un planteamiento directo, por alguna comunidad autónoma, o mediato, con ocasión de alguna reclamación de algún ciudadano? Los propios tribunales podrían plantearse que esta ley de prestación de ingresos mínimos llegara al Tribunal Constitucional. Pues bien, el Tribunal Constitucional en reiteradísimas sentencias —además, desde el año 2014 se reitera en su doctrina— dice: Lo primero que vamos a hacer es una lectura de toda la legislación que ahora mismo hay sobre la materia, la estatal y la autonómica, y desde esta lectura corresponde en todo caso al tribunal determinar la calificación de este título competencial sin que se vea determinado por lo que ha dicho el legislador ni por las pretensiones de las partes. Por lo tanto, deja claro que el Tribunal Constitucional revisará, si llega el caso, el título competencial. En segundo lugar, se pregunta: ¿Cómo voy a identificar el título competencial? Y en numerosas sentencias, en 2016 y en las recientes de 2017 —la última de 20 de julio de 2017, con ocasión del Plan Prepara—, ya lo dice: Atenderé al específico contenido, sentido y finalidad de la normativa que se va a impugnar. Es decir, nos aboca a analizar esa finalidad que hemos visto con anterioridad. Eso es lo que le va a determinar para saber si el título competencial es correcto o no es correcto. Finalmente, también viene exponiendo en materia competencial que si bien el sistema de Seguridad Social puede seguir expandiéndose y puede seguir adoptando la cobertura de nuevos colectivos, de nuevas contingencias, esto no puede suponer, por supuesto, un vaciamiento de las competencias autonómicas, posibilidad —dice expresamente la sentencia 239— que no ha sido querida por el texto constitucional. De esta lectura que va a hacer del global de toda la legislación que hay ahora vigente se va a encontrar con que todas las comunidades autónomas tienen regulada ya esta prestación, salario o renta mínima de inserción. Es verdad —también lo ha dicho el Consejo Económico y Social— que no se puede hablar de que haya un sistema de rentas mínimas en España, porque lógicamente cada una lo ha ido haciendo como ha podido, en función de sus posibilidades y, sobre todo, insertado en un catálogo de prestaciones y de servicios dentro de cada comunidad autónoma en el que encajan estas rentas mínimas de inserción, pero en este caso se encontrará con esta nueva legislación desarrollada en el ámbito de las comunidades autónomas.

En el servicio jurídico hemos hecho un breve repaso a toda esta legislación. El Informe de rentas mínimas de inserción del año 2015 del Ministerio de Sanidad hace un resumen de esta materia. El propio Consejo Económico y Social, en un informe de este año sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España, viene a sintetizarlas y, aunque se les dan nombres muy distintos y variados, realmente estamos hablando de lo mismo, de las rentas o salarios de inserción, que es lo mismo que la prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la Seguridad Social. En relación con la edad, más o menos son todas iguales: entre veinticinco y sesenta y cinco años, y cada vez son más las que se aproximan a la edad de los dieciocho años. En cuanto al requisito de empadronamiento, en la comunidad autónoma lo normal es que tienda a ser de unos doce meses, pero también hay algunas en las que son de seis meses o de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 7

veinticuatro meses —Navarra, Valencia, Castilla-La Mancha—. Que los beneficiarios carezcan de recursos económicos es la condición para tener derecho a estos salarios o a estas rentas mínimas y el régimen de incompatibilidades es igual que el que prevé la proposición de ley. La conclusión es que son regulaciones muy similares.

¿Qué ha dicho el Tribunal Constitucional respecto de estas rentas de inserción mínima de las comunidades autónomas? Vemos que se ha pronunciado ya expresamente, *obiter dicta*, como decimos nosotros; a propósito de que tenía que resolver otras cosas, marca ya la doctrina, y en esta sentencia del año 2002 dice: Los llamados salarios mínimos de inserción, que han sido objeto de regulación en las comunidades autónomas al amparo de las competencias en materia de asistencia social y de los servicios sociales, tienen por finalidad atender las necesidades básicas para vivir en sociedad, siendo la más destacable la compatibilidad con cualquier otro ingreso siempre que a través de los mismos no se alcance el tope mínimo que se entiende de dignidad y con lo que se puede vivir. De este modo —dice— las comunidades autónomas pueden y han podido atribuir estas ayudas como ayudas de asistencia social no incluidas en el sistema de Seguridad Social. Por lo tanto, con un pronunciamiento y una reconsideración previa del Tribunal Constitucional y desde las consideraciones que podemos hacer desde el servicio jurídico, parece que nos aboca a que pudiera decretar, en el caso de que se sometiera a su consideración, la inconstitucionalidad en el título competencial, en el sentido de que esto es una competencia exclusiva del Estado y al objeto de regular la prestación con todos sus condicionantes como derecho subjetivo pleno, porque eso colisionaría, lógicamente, con el derecho y con toda esta normativa de las comunidades autónomas, que veríamos a ver cómo puede desarrollarse. En esa magnífica obra *El espíritu de las leyes*, en esa época ilustrada del siglo XVII, ya nos decía Montesquieu que las leyes inútiles realmente lo que debilitan son las leyes necesarias. No hagamos una norma inútil —esta es la consideración que nosotros hacemos—, si finalmente se va a declarar inconstitucional, porque dejaremos en el camino la posibilidad de establecer una normativa verdaderamente necesaria. Posiblemente, habrá que hacer un estudio un poco más concienzudo de cómo podría encajarse. Desde luego, con una prestación que atiende, como instrumento de prevención de la pobreza, las necesidades más esenciales de las personas, como hace esta proporción de ley, con el mismo objetivo que lo hacen las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias exclusivas, que son las de asistencia social, que la Constitución ha querido que recaigan en ellas y no en el Estado, parece difícil que pueda articularse alguna interpretación que permita a las Cortes, desde la competencia del Estado, articular este tipo de prestaciones.

Estas son las conclusiones. Espero que puedan servir para clarificar o, por lo menos, enmarcar dónde estamos dentro de la protección social y del esquema que marca la Constitución española. Quedamos a su disposición para lo que consideren.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señora Ciruelos. También le agradezco que se haya ajustado al tiempo.

Esta comparecencia la había solicitado el Grupo Parlamentario Popular, por lo que le correspondería iniciar la intervención, pero, si lo estima oportuno, nos mantendríamos en el orden de mayor a menor que nos hemos dado para las comparecencias. (**Asentimiento**). Del Grupo Parlamentario Mixto, no hay nadie. Del Grupo Parlamentario Vasco, tampoco. Del Grupo de Esquerra Republicana, tampoco. Por el Grupo Ciudadanos, señor del Campo.

El señor **DEL CAMPO ESTAÚN**: Buenos días.

En primer lugar, quiero agradecer su comparecencia. Nuestra pregunta principal ya la ha respondido; estaba relacionada con la constitucionalidad o con la posible inconstitucionalidad futura de la norma, que era lo que más nos preocupaba. Precisamente le iba a preguntar por eso, porque nos daba la sensación de que el Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta sus pronunciamientos en última instancia, el 20 de julio, respecto el Plan Prepara, se iba a pronunciar sobre esta prestación si seguía adelante su trámite parlamentario. Lo doy por respondido, porque creo que usted ha sido muy clara.

Dando una vuelta de tuerca a la prestación, por su condición de servicio jurídico de la Seguridad Social, quiero preguntarle sobre la posibilidad de aprovecharla para hacer una reordenación —por decirlo de alguna forma— de todos los subsidios existentes en materia de Seguridad Social, para darles una vuelta a todos e ir un poquito más allá. ¿De qué tiempos estaríamos hablando? ¿Tendría capacidad la entidad gestora para hacer esto? Es decir, ya que está esta norma encima de la mesa, podemos ir un poco más allá y saber qué dificultades competenciales —algunas las ha dicho— tendríamos, sobre todo porque en caso de poder llevar a cabo una reordenación de subsidios, probablemente también se tendría

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 8

que hablar de las rentas activas de inserción de las comunidades autónomas, que también están ahí, y quizás este tema competencial del que usted ha hablado no lo permitiría. Me gustaría que se pronunciase sobre si esto se podría hacer y en qué términos podríamos aprovechar esta norma para hacer esa revisión de todas las prestaciones —bueno, más que prestaciones, subsidios— en esta materia. Me gustaría que me respondiera a eso.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Del Campo.

Por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra la señora Franco.

La señora **FRANCO CARMONA**: Muchas gracias por toda la explicación, porque así los legisladores tendremos las cosas bastante más claras a la hora de seguir con el procedimiento de tramitación de esta proposición de ley. Cuando terminen las comparecencias, empezaremos con el trámite de enmiendas parciales, y vamos a tener mucho más claro cómo tramitar estas enmiendas y qué negociar para que esta proposición se ajuste mejor a la legalidad vigente. Es cierto que esta legalidad vigente también se justifica por la necesidad imperiosa de la población española de mantener unos niveles de vida dignos y ajustados a lo que bien dice la Constitución, esto es, en condiciones de igualdad para todos los territorios. También vemos que las condiciones de igualdad están un poco mermadas. De hecho, el propio Comité Europeo de Derechos Sociales, cuando estudia las rentas mínimas que existen en las comunidades autónomas, nos viene a dar un toque diciéndonos que estamos incumpliendo con la Carta Social Europea. Por tanto, le doy las gracias por toda la explicación, ya que nos va a ayudar mucho con el siguiente paso de la tramitación de esta proposición de ley de prestación de ingresos mínimos.

Quería hacerle dos consideraciones, que son también preguntas. El artículo 148.1.20.^a de la Constitución habla de las competencias de las comunidades autónomas en asistencia social que estén asumidas por sus propios estatutos de autonomía. El artículo 149.1.17.^a de la Constitución, dice que es competencia del Estado el establecimiento de prestaciones no contributivas, en este caso, para la Seguridad Social. Teniendo en cuenta, como usted misma ha dicho, que el Tribunal Constitucional no impide el establecimiento de este tipo de prestaciones, aunque sí mandata al Legislativo a adecuarse a la distribución de competencias, y que la Constitución da margen para que el propio Legislativo, a nivel estatal, pueda establecer conforme a esas competencias una prestación de ingresos mínimos, ¿cree usted, dado que esta proposición de ley dice que la prestación de ingresos mínimos sería complementaria y subsidiaria de las prestaciones de las comunidades autónomas, que realmente puede haber un vaciamiento de las competencias? Nosotros creemos que no y consideramos además que esta proposición es necesaria, porque abre un campo de debate bastante interesante con relación a la disposición adicional primera de la Ley de reformas urgentes de la Seguridad Social, que mandata al Gobierno hacer un estudio de las prestaciones vigentes y una reordenación de las mismas. Mi grupo cree que esta iniciativa va en esa línea y considera que se abre un campo interesante en torno al debate y tramitación de esta proposición de ley de prestación de ingresos mínimos para cumplir con lo mandado por la disposición adicional primera de la Ley de reforma de la Seguridad Social.

Quería hacerle otra consideración, que también se convierte en duda y que me gustaría que nos aclarase para poder trabajar mejor la proposición de ley, respecto al último pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Plan Prepara. El Tribunal Constitucional no declara nula en su sentencia la capacidad del Estado de regular la ayuda del Plan Prepara, sino su atribución al Servicio Público de Empleo estatal, es decir, la atribución exclusiva de la gestión y el pago sin dejar función alguna a los servicios autonómicos. Parece evidente que esta proposición de ley no hace eso, sino que, en vez de atribuirlo al Servicio Público de Empleo estatal, lo atribuye a la Seguridad Social. Por tanto, no hay conflicto de competencias, dado que se trata de prestaciones a cargo de la Tesorería General de la Seguridad Social, pero habría que hilar fino para que en ningún caso se pudiese llegar a producir un conflicto de competencias.

Por tanto, el encaje constitucional que nosotros creemos que puede tener la proposición de ley —y hacia lo que vamos trabajando— es que, como la propia proposición de ley dice, las prestaciones sean a cargo de la Seguridad Social y no del Servicio Público de Empleo, que no tendría las competencias suficientes, de manera que esto fuese asimilable a algún tipo de prestación no contributiva para que no hubiera ningún perjuicio respecto a la compatibilidad.

Estas son las consideraciones que nosotros hacemos. La semana pasada la EAPN publicó un informe bastante desolador sobre la pobreza entre la población española, según el cual hay más de diez millones

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 9

de personas en situación de pobreza. Creo pertinente la tramitación de esta proposición de ley, relativa a la prestación de ingresos mínimos —como se está haciendo en estos momentos en el Congreso—, dado que la propia Constitución dice que es competencia de los Gobiernos velar por la suficiencia y por la igualdad entre la ciudadanía española.

Para terminar, diré que creemos posible su encaje constitucional, aunque hay que hilar fino y asegurarnos de que en ningún caso se va a producir un vaciamiento de las competencias autonómicas, puesto que en eso consiste también nuestro Estado, en la distribución de competencias.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Franco.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, la señora Pérez Domínguez.

La señora **PÉREZ DOMÍNGUEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar, quiero saludar a la compareciente, a los miembros de la Mesa y al resto de compañeros de esta Comisión a la que me incorporo hoy por primera vez. Espero que hagamos un trabajo fructífero y me sumo al que veníais haciendo con anterioridad.

Doña Nieves, la justificación primera de que se haya diezmado el Estado del bienestar es clara en los últimos años: la crisis y los recortes, recortes que se han producido incluso en el sistema de garantía de rentas. Usted hablaba del artículo 41 de la Constitución. Creo que cuarenta años después —y cuando desde el Grupo Socialista hablamos de modificación de la Constitución, hablamos también de estos temas— sigue sin desarrollarse plenamente dicho artículo. La diferencia entre el planteamiento que usted ha hecho esta mañana y el que hacemos nosotros es que tanto nosotros como esta iniciativa legislativa popular y de los sindicatos estamos hablando de un derecho subjetivo, de una prestación no contributiva de la Seguridad Social, amparándonos en el artículo 41, y no de prestaciones asistenciales, que se insertan más en el modelo de beneficencia. Estas prestaciones asistenciales no se corresponden ni con lo que defienden quienes promocionaron esta iniciativa ni con lo que pretendemos quienes la defendemos aquí. Esas prestaciones de beneficencia o prestaciones sociales son complementarias de las prestaciones económicas de Seguridad Social, donde se incluye el desempleo asistencial. Usted conocerá mejor que yo, artículo 42.1... Con los actuales instrumentos de protección oficial está claro que no se alcanza a proteger a todos frente a la necesidad, tal y como mandata ese artículo 41 de la Constitución. Y si vamos a ser constitucionalistas, seámoslo para todo y fundamentalmente para lo que atañe al beneficio de las personas. Eso es hacer patria.

La prestación por hijo a cargo también es insuficiente. En relación con la propuesta que ha hecho este Parlamento y que estamos debatiendo aquí, supongo que no le ha dado tiempo a ver que los distintos grupos parlamentarios —porque hemos seguido un procedimiento un poco extraño— ya hemos presentado nuestras enmiendas al articulado, a esta iniciativa, y ahí ya se ve bien qué es lo que cada uno va a desarrollar. Y alguna de las cuestiones que usted planteaba como no adecuadas a la ley o a la norma, ya se corrigen en muchas de las enmiendas que se han presentado desde los distintos grupos.

Quiero preguntarle, señora directora, ¿de verdad existe algún impedimento legal, constitucional, que nos impida a los legisladores desarrollar un texto, al amparo del artículo 41 de la Constitución española, para desde los poderes públicos y más concretamente desde la Seguridad Social garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes —no las asistenciales de beneficencia— a todos los españoles y españolas ante esa situación de necesidad que se está dando? Usted hablaba de las competencias de las comunidades autónomas para aquellas a las que no alcanza la Seguridad Social. Bien, hagamos que la Seguridad Social alcance a todos los ciudadanos y ciudadanas de este país en una prestación básica, porque en ese sentido creo que tenemos competencia. Más dudosa sería nuestra competencia si recurriéramos el famoso artículo 149.1.1.^a —creo no confundirme—. Aquí hubo mucho debate en anteriores legislaturas, en el año 2007, sobre otra ley que ha mencionado usted, la conocida como Ley de dependencia, la Ley de atención a las personas en situación de dependencia. Pasado el tiempo creo que si en aquel momento, tal como pedían algunos grupos, hubiéramos considerado colgar esta prestación de nuestro sistema de Seguridad Social tendríamos hoy menos dificultades o por lo menos no nos encontraríamos con diecisiete sistemas o algún antisistema dentro de esos sistemas correspondientes a cada comunidad autónoma. Le pregunto dónde está escrito que no se pueda y se deba —aunque solo sea por decencia y justicia— implementar una nueva prestación que amplíe la acción protectora de la Seguridad Social cuarenta años después, porque va a hacer ya cuarenta años que se aprobó nuestra Constitución. Debe entender que esta nueva prestación, tal y como dicen los proponentes y como

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 10

estimamos los grupos que la defendemos, se enmarcaría en el nivel no contributivo, es decir, estaría financiada, a través de impuestos, por los Presupuestos Generales del Estado. Por lo tanto, no ha lugar para determinados vetos que sigue habiendo. Ya nos avisaron en los años noventa, cuando pusimos en marcha las pensiones no contributivas, de que nos íbamos a cargar el sistema, que esto iba a ser horroroso. Pues el sistema está ahí, funciona y las pensiones no contributivas también, muy a pesar de la interpretación jurídica que hacen ustedes. Ayer el Gobierno vetaba una iniciativa legislativa del Grupo Socialista y no permitía a dos hermanas que conviven en una residencia juntas recibir esta prestación. No son más de cuatrocientas personas las que están en esta situación en este país y se veta esta iniciativa porque gastar un millón y medio de euros va a destrozar el Estado. Hoy ha salido un informe de Eurostat que dice que simplemente recaudando lo que recaudan la media de los países de la Unión Europea —solo la media, no los que están por encima— tendríamos para cubrir los más de 50 000 millones que tenemos de déficit en este país y otros 50 000 millones más para poder hacer este tipo de políticas.

Por lo tanto, nuestra posición es clara. Creo que tenemos argumentos jurídicos suficientes —hay otros constitucionalistas que así lo mencionan y distintos estudios que se pueden aportar a lo largo de todas estas comparecencias— para poder hacerlo, desarrollando el artículo 41, a través de la Seguridad Social y de una prestación no contributiva de la misma. Nosotros lo que no hacemos es situarnos en un entorno de beneficencia. Apostamos por la esperanza, por la vida de la gente, por la dignidad y, siempre que sea posible, por la inserción; siempre que sea posible, porque no se puede vincular toda prestación que generemos —eso lo tendremos que debatir a ver hasta dónde podemos llegar y por eso me gustaría saber su opinión— solamente a la situación de desempleo, porque hay colectivos, hay personas, ciudadanos y ciudadanas de este país, que en cualquier caso van a tener muy difícil su empleabilidad por mucho que la vinculemos a una política activa, no solamente pasiva.

Esta es la posición de mi grupo y quería saber lo que opinaba sobre mis preguntas y reflexiones.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señora Pérez.

Por el Grupo Parlamentario Popular, la señora España.

La señora **ESPAÑA REINA**: Muchas gracias.

En primer lugar, cómo no, agradezco a la compareciente que haya aceptado la invitación para asistir a esta Comisión y su claridad en la exposición de las ideas.

Decía la representante del Grupo Socialista que podríamos haber recaudado mucho más para compensar el déficit actual, incluso el doble. Yo digo que nos habría gustado que todo eso que ha dicho lo hubiesen hecho ustedes cuando estaban en el Gobierno. La realidad es que esta proposición de ley de ingresos mínimos llega como consecuencia de una situación de crisis muy extensa, muy pronunciada en el tiempo, y como consecuencia de que tres millones y medio de personas perdieron su empleo en este país. También es verdad —y se ha dicho por parte de nuestro grupo tanto en el debate de totalidad como en la toma en consideración— que esta ILP hace referencia a datos del año 2014 y estamos a finales del año 2017; por lo tanto, no es lo mismo. No es lo mismo una tasa de paro del 23 que del 17 %, no es lo mismo que haya 2 millones menos de parados o que haya 10 puntos menos de desempleo juvenil o que haya 500 000 hogares menos con todos sus miembros en paro.

Es verdad que en su momento también dijimos que era necesario saber qué prestaciones tenemos; es decir, es importante saber qué es lo que hay en las comunidades autónomas y dentro del Estado para evitar no solo desprotección sino también duplicidades. Al mismo tiempo —también lo decíamos anteriormente y ya entro en la comparecencia de hoy— mencionábamos que era necesario delimitar claramente las competencias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, porque, si no, al final lo que íbamos a hacer era provocar más confusión, más inseguridad jurídica y más riesgo para todos en general y para el sistema de pensiones y de Seguridad Social en particular.

Me ha parecido de su comparecencia que era fundamental distinguir entre asistencia social y prestación no contributiva de la Seguridad Social. He escuchado a los que me han precedido en el uso de la palabra y decían que esto tenía que ser una prestación no contributiva de la Seguridad Social. Pero no se trata de lo que digan ustedes, lo que diga yo o lo que diga la compareciente, se trata de lo que dice el texto. El texto de la proposición de ley hace una serie de referencias, y los tribunales —el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea— han dicho que con esas referencias eso es asistencia social. Osea, que no es que nosotros queramos o no queramos; así lo he entendido y me gustaría que lo aclarara la compareciente, porque parece que cuando es protección para unos colectivos en situación de necesidad —he tomado nota— que no alcanza a proteger la Seguridad Social, porque es

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 11

lo más básico —necesidades esenciales de dignidad— se define por asistencia social según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y eso es precisamente lo que dice nuestra ILP, nuestra proposición de ley: atender las necesidades más esenciales, en la exposición de motivos figura la prevención de la pobreza, vivir con dignidad, garantizar las necesidades más esenciales, es decir, donde no llega la Seguridad Social. Por lo tanto pregunto, ¿eso es asistencia social, no? Sería competencia de las comunidades autónomas según el artículo 148 de la Constitución.

También ha hablado usted del Consejo Económico y Social. Me ha parecido muy interesante lo que dice el Consejo Económico Social, porque distingue claramente dos regímenes: cubrir las contingencias generales de vida como jubilación, paternidad, invalidez, desempleados —que es lo que afecta a la Seguridad Social—, de aquellos otros que coyunturalmente tienen que proteger a determinados ciudadanos que se vean obligados a vivir por debajo de la dignidad. Eso es asistencia social. No lo estamos diciendo nosotros, es que lo dicen ya los expertos y los tribunales. Por lo tanto, como la Ley de Dependencia es asistencia social también, entiendo que esta proposición de ley que estamos tramitando en el Congreso es prestación social, prestación no contributiva de la Seguridad Social, y por lo tanto insiste el Tribunal Constitucional en reiteradísimas sentencias desde el año 2014 —he tomado nota— que es competencia de las comunidades autónomas.

Efectivamente tenemos la sentencia de julio del Prepara —y somos conscientes del lío que hemos podido formar, aunque luego se reconducido—, y cuando habla del vaciamiento de competencias de las comunidades autónomas me gustaría que profundizase a qué se refiere, qué se produciría realmente, porque aquí se ha dicho que esto es una prestación casi idéntica a las que hay en las comunidades autónomas, las rentas de inserción. Las rentas de inserción son prestación social y claramente atribuidas a las comunidades autónomas. Por lo tanto, ¿sería inconstitucional la proposición de ley tal como está planteada? Parece que aludiendo a la exposición de motivos y a los términos que se han empleado sería inconstitucional. Estaríamos tramitando una proposición de ley claramente inconstitucional. ¿Estaríamos vulnerando la distribución constitucional de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas? ¿Podríamos llegar a tramitar una ley que luego ante cualquier recurso fuera inconstitucional y entonces no podríamos proteger a quienes de verdad se está intentando proteger con esta ley? Esto es el Congreso de los Diputados, me parece muy correcto este trámite de comparencias porque de alguna forma estamos empapándonos de muchas cosas de las que nos tendríamos que haber empapado antes. Porque, por lo que me ha parecido entender, tal y como está presentada esta proposición de ley de la renta de los ingresos mínimos, sería inconstitucional, sería asistencia social y sería competencia de las comunidades autónomas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora España.

Ahora, en el turno de aclaraciones y respuestas a las intervenciones de los grupos parlamentarios, la señora Ciruelos tiene la palabra por un tiempo de veinte minutos.

La señora **DIRECTORA DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL** (Ciruelos Carrasco): Muchísimas gracias.

La verdad es que les escucho y me alinee con todos; esto es un vivir sin vivir en mí, porque la necesidad social es evidente y todos estamos llamados a ello. Lo que sí les puedo decir es que, como directora del servicio jurídico, nada me gustaría más que esta prestación fuera estatal y que fuera al servicio jurídico, que además somos los especialistas en la materia, al que le correspondiera la asistencia, el asesoramiento, la representación, la defensa y poder estar bregando en este tema. Vaya por delante que lo digo con todo el dolor de mi corazón, pero lógicamente nuestras funciones de asistencia jurídica significan poner por lo menos sobre aviso al legislador de cuáles son las dificultades que nos vamos a encontrar, porque una cosa es esto y otra cosa —como hemos visto y se ha citado aquí en varias ocasiones, como ha sucedido en el mes de julio con el Plan Prepara— es que luego hay comunidades autónomas que no están de acuerdo, porque se ven invadidas en sus competencias. Esto se elevará al Tribunal Constitucional y esto —no voy a reiterarlo porque lo hemos leído y esto puede ser ya un ladrillazo insufrible— es lo que hay y a lo que en principio estamos abocados.

Es verdad que no es la primera vez que se ha planteado este tema, y lo comentábamos en la dirección el otro día. Efectivamente —creo que su señoría ha aludido a ello— la Ley 27/2011, de Actualización, Adecuación y Modernización de la Seguridad Social, ya estaba preocupada con este tema, ya hace un mandato para estudiarlo, pero a estudiarlo —creo que viene enfocado en esa disposición adicional— en

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 12

el sentido de que una cosa es el estudio de los umbrales de la pobreza y reorientar, dice, las políticas públicas dirigidas a su erradicación —vamos a ver qué competencias puede tener el Estado para hacer esto—, y otra cosa es como decía también su señoría pensar en una reordenación integral de las prestaciones no contributivas del sistema. Quizá haya que reordenarlas —no digo que no—, hay que seguir avanzando, y está en manos de sus señorías marcar unas líneas donde se pudiera ver. La dificultad es muy grande porque estamos hablando, como ha dicho la interviniente del Grupo Socialista, de unas prestaciones ya de derecho pleno, subjetivo, y es muy difícil marcar la diferencia entre qué es Seguridad Social, qué es una prestación no contributiva de Seguridad Social y qué es una prestación de asistencia social, de la dependencia o esta prestación que es la que están regulando las comunidades autónomas; es muy difícil, y lo cierto es que no lo estamos articulando de nuevas, sino que hay un antecedente que son las diecisiete normativas de todas las comunidades autónomas regulando esta materia. Por tanto se está poniendo ya en marcha. Ya existe esta prestación, ya está en juego y ya se está cobrando, con diferentes cuantías, es verdad, y habría que explorar un poquito a ver de qué manera se pueden reorientar esas políticas.

Se ha aludido a la sentencia del mes de julio del Plan Prepara. También ahí se debatió si debería ser una prestación del sistema —se supone que sería la versión no contributiva del desempleo—, pero eso ha quedado en el voto particular de la sentencia, del catedrático Montoya, evidentemente de absoluta referencia. Este debate está abierto, pero el Tribunal Constitucional se ha pronunciado y ha dicho que no, por muy fundamentada que estuviera su argumentación para que esas ayudas estuvieran dentro del sistema; ha dicho que no. Evidentemente el Tribunal Constitucional tiene sus consideraciones, y dice: no podemos olvidar que hay un mandato constitucional. La Constitución quiere que determinadas cosas las hagan las comunidades autónomas, que no las haga el Estado, y eso también hay que aceptarlo. Ahí es donde ha dicho el Tribunal Constitucional que no va a permitir que se vacíen esas competencias. ¿Cómo se van a vaciar? En el momento en que se aprobara esta legislación, si alguna comunidad autónoma pudiera verse afectada en sus competencias... ¿Cuáles pueden ser? Me adelanto, podrían ser aquellas cuya prestación es un poquito más baja de aquella que pudiera dar el Estado, y lógicamente se quedarían sin posibilidad de poder otorgar su prestación. Primero, nos abocaría a la suspensión de esta norma, como ocurrió en el año 2002 con otras ayudas. Por lo tanto sacaríamos a la palestra una norma que quedaría en suspenso —o que no quedaría en suspenso—, y por lo tanto tendríamos normativas que se anularían mutuamente, porque las dos prestaciones parten de lo mismo: no tener ingresos; entonces en el momento en que uno de los ingresos entra en la unidad familiar automáticamente anula el reconocimiento de la prestación de la otra, por eso hay que encontrar un encaje. Esto es muy difícil; cómo hacer esto es la pregunta del millón de dólares. Lógicamente dice el Tribunal Constitucional —al hilo de la del mes de julio y en otras ayudas, subvenciones que también se han querido dar dentro del sistema— que si damos al Estado, y yo comparto que el Estado cuando son cosas de este tipo esenciales, fundamentales de la dignidad humana, parece mentira que el Estado no pueda articular una legislación, pero eso —dice el tribunal— llevaría a otorgar una expansión ilimitada a las competencias del Estado sobre la base de que tienen la ordenación general de la economía y de los servicios sociales, y entonces dónde quedan las comunidades autónomas. Más allá de esa asistencia a lo más esencial, a la dignidad de la vida, ¿qué hay más allá, qué margen le queda a la asistencia social si hasta ahí llega la Seguridad Social? Pues ya no le queda ninguna. Entonces verdaderamente es difícil, y el Tribunal Constitucional creo que si da alguna pauta.

También hay autores que han dicho que no cabe una ley de armonización —parece— de las rentas mínimas autonómicas, porque esto también ha sentado una doctrina en este sentido. Después de la armonización del proceso autonómico ya hubo un pronunciamiento expreso donde se dijo que el legislador lo que no puede es matizar la distribución de competencias que ha hecho la Constitución, eso lo hace el constituyente. Y a partir de aquí lo que ustedes tienen que configurar lógicamente es en el ámbito de las competencias de cada Administración su protección, y habrá que ver cómo se coordinan. Tenemos antecedentes, también se ha citado, como la Ley de Dependencia, es cierto. Dicen también algunos autores que si esto se hubiera impugnado y hubiera llegado al Tribunal, el Tribunal Constitucional hubiera dicho que el Estado se estaba metiendo donde no debía, pero lo cierto es que está ahí y de alguna manera se acomodó. Y desde luego tenemos sentencias muy recientes en donde se habla de que aunque el Estado no ostente título competencial —estoy leyendo una sentencia de 2015—, no impide que se puedan articular políticas de fomento en materias atribuidas a las competencias de las comunidades

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 13

autónomas, vamos a ver de qué manera, vamos a ver cómo podemos articular esto para que efectivamente tenga una racionalidad en todo su conjunto.

Creo que merece la pena y con este objetivo yo me daría por satisfecha, porque de verdad es muy complejo. Estábamos comentando los letrados a la entrada que este tema engancha, porque quieres ir por aquí, por allí, te engancha porque quieres avanzar. Hay que avanzar desde luego, pero también merece una reflexión, porque lo que sería una pena es que nos abocáramos a una normativa que acabara ante el Tribunal Constitucional, con la reivindicación de cualquier comunidad autónoma diciendo que es inconstitucional. Creo que esto no nos lo podemos permitir, hay que intentar seguir trabajando quizá en esa línea que marcó la última Ley de Modernización de Seguridad Social de 2011, pero vamos a estudiar primero todo esto a ver dónde nos lleva, a ver cómo está el estado de las prestaciones de las comunidades autónomas, dónde falta, dónde resta. Es cierto que es muy difícil armonizarlo, porque una armonización de esa normativa llevaría posiblemente al sacrificio de aquellas comunidades autónomas que tienen esas rentas más desarrolladas a que tuvieran que mermarse en favor de una línea mínima, que sería la que pudiera marcar el Estado. Entonces el tema es delicado, quizá ya con la normativa de comunidades autónomas está cubierto este ámbito de la asistencia social, y a lo mejor hay que trabajar en otra línea distinta, no sé si es el ámbito del desempleo, que parece que lo cierra esta ley, pero a lo mejor es esa parte asistencial de desempleo o bien otro tipo de prestaciones dentro de las competencias que son propias del sistema de Seguridad Social.

Yo no puedo aclarar este tema mucho más porque nosotros también seguimos dándole vueltas, pues es un tema de verdad complejo, el propio Tribunal Constitucional lo dice, empieza diciendo: esto es muy complejo, pero esto es lo que hay, hay que repartir juego y estas son las bases. Vamos a ver qué se puede hacer. Nosotros estamos desde luego a su disposición para ayudarles en lo que esté en nuestra mano.

Señor presidente, muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señora Ciruelos. Espero que sus aportaciones hayan sido de interés para todos los grupos, que seguro que sí, y le recuerdo que esta es su casa, y si es necesario volveremos a solicitar su comparecencia.

Muchas gracias. **(Pausa)**.

— DEL SEÑOR REY PÉREZ, PROFESOR DE FILOSOFÍA DEL DERECHO EN ICADE - UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS. (Número de expediente 219/000868).

El señor **PRESIDENTE**: A continuación tenemos la comparecencia de don José Luis Rey Pérez, que es profesor de Filosofía del Derecho en Icade - Universidad Pontificia de Comillas. Esta comparecencia ha sido solicitada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. Como en el caso anterior el compareciente tendrá treinta minutos para hacer su exposición. Luego los grupos tendrán entre cinco y siete minutos para hacer las consideraciones y preguntas que estimen oportunas, y finalmente cerrará el compareciente con veinte o veinticinco minutos para responder a ellas. Señor Rey Pérez, adelante.

El señor **PROFESOR DE FILOSOFÍA DEL DERECHO EN ICADE - UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS** (Rey Pérez): Buenos días. Muchas gracias por invitarme a participar aquí.

Como ha dicho el presidente de la Comisión, soy profesor de Filosofía del Derecho, pero desde mi trabajo de tesis doctoral, que estuvo relacionado con el derecho al trabajo, la propuesta de la renta básica y las rentas mínimas de inserción, he venido trabajando en distintos proyectos de investigación sobre la realidad del sistema de garantía de ingresos en España, y las carencias, fortalezas y debilidades que tiene el sistema de garantía de ingresos. En ese sentido me van a permitir que organice mi intervención haciendo, en primer lugar, una rápida referencia a por qué creo que esta proposición de ley ahora mismo es necesaria, dada la situación de paro estructural que tenemos en nuestra economía; a continuación voy a hacer un análisis de cuál es el sistema de garantía de ingresos en España y cuáles son las quiebras que tiene ese sistema de garantía de ingresos, y finalmente analizaré lo que en mi opinión son fortalezas, debilidades y cosas que se pueden mejorar del texto que están ustedes discutiendo y en el que están trabajando, por si les puede servir cuando discutan la iniciativa legislativa popular que han presentado los sindicatos.

No voy a hacer una presentación con muchas diapositivas, pero sí he querido traer aquí algunos de los datos que son de sobra conocidos por todos ustedes y que hacen referencia a la existencia de un paro

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 14

estructural en nuestra economía. Es cierto que en los últimos años ha habido una tibia mejora de las tasas de desempleo pero, según la encuesta de población activa, seguimos teniendo cerca de un 20% de personas desempleadas. En el caso del desempleo juvenil, como todos ustedes saben, esas cifras son mucho mayores. Además tenemos un gran número de hogares donde ningún miembro esté empleado, esté trabajando y, por tanto, tenemos también un incremento del número de hogares que no perciben ningún tipo de ingresos. Todo esto viene a la par de la reducción de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. Es decir, unido a ese desempleo de larga duración como consecuencia de la crisis económica que llevamos viviendo desde hace diez años, la tasa de la cobertura de las prestaciones por desempleo se ha ido reduciendo. Tienen ahí el dato último del año 2016 en comparación con el año 2010, el 78,4% en el año 2010 y el 55,1% en el año 2016. Paralelamente ha habido también un incremento de los beneficiarios de los sistemas de rentas mínimas de inserción en sus diversos nombres —que luego veremos— de las distintas comunidades autónomas. No obstante, el sistema de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas no llega a cubrir el número de potenciales beneficiarios de las mismas. Es decir, hay todavía muchas personas que pudiendo ser beneficiarias titulares de las rentas mínimas de inserción no están cobrando esa renta mínima de inserción de las distintas comunidades autónomas.

Yo creo que en nuestra economía tenemos un problema de pobreza estructural, y es de pobreza estructural porque incluso en la época en la cual la economía iba bien, las tasas de pobreza se mantuvieron constantes. Esto es una denuncia que el informe Foessa ha venido reiterando en las distintas versiones y a lo largo de los años. Como consecuencia de la situación de crisis económica, esa pobreza se ve ahora mucho más acentuada y mucho más agravada; luego es una pobreza que tiene distintos rostros. Yo creo que hay un problema desde un punto de vista académico. Yo vengo del campo de los derechos humanos y desde la teoría de los derechos humanos entendemos que la pobreza es una violación de derechos, pero en el caso de la pobreza infantil es una violación de derechos todavía más grave. Como ustedes saben, tenemos tasas de pobreza infantil muy elevadas, las segundas más elevadas en el ámbito de la Unión Europea. El último informe de la Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España decía que el 31,7% de los menores de dieciséis años están en situación de riesgo de pobreza o de exclusión. Por ejemplo, una ley orgánica que se aprobó hace dos años de protección integral a la infancia, la Ley orgánica 8/2015, curiosamente casi no presta ninguna atención a esta realidad de la pobreza infantil; solo hay una mínima referencia cuando se dice que la situación de carestía de los padres no se tendrá en cuenta para valorar situaciones de desamparo de los menores. Yo creo que este es un problema con gran urgencia social al que hay que responder. Luego les diré cómo se puede en mi opinión paliar o les diré alguna medida que yo creo que podríamos copiar de algunos países de nuestro entorno, que supondría una herramienta de lucha efectiva y eficaz contra la pobreza infantil, pero sin duda este es uno de los grandes problemas que en mi opinión tiene la realidad de la pobreza en nuestro país.

En segundo lugar, la pobreza laboral. El fenómeno de los trabajadores pobres lo llevábamos tiempo estudiando en la academia porque en Estados Unidos desde hace décadas hay distintos estudios de los sociólogos del trabajo que hablaban de esas personas que teniendo un empleo o incluso dos no llegaban al umbral de la pobreza. Hoy se estima más o menos que el 15% de las personas que tienen un empleo en España no llegan al umbral de la pobreza. Esto significa que en el esquema clásico de los Estados de bienestar, donde el vínculo social era el vínculo laboral, donde una persona cuando tenía un empleo ya estaba inserta socialmente, se nos ha venido abajo. Es decir, las condiciones de precariedad, de devaluación salarial, de contratos temporales, etcétera, ponen sobre la mesa la realidad de que tener un empleo ya no significa estar en una situación de no pobreza, sino que tenemos personas que tienen empleos y que siguen estando en una situación de pobreza. La pobreza tiene también un rostro femenino, y ustedes lo saben. La ausencia de políticas de protección a la familia hace que normalmente las mujeres sean las que optan por el trabajo a tiempo parcial y, por tanto, por menores salarios, y que el riesgo de pobreza en el caso de las mujeres sea cuatro puntos superior al riesgo de pobreza en el caso de los hombres. Luego, como un caso concreto de esta pobreza, tenemos el fenómeno —suele salir en los medios de comunicación todos los inviernos— de la pobreza energética, unido a las condiciones de incremento de precios de la energía, del gas, etcétera. Por tanto, cuando examinamos la cuestión de la pobreza tenemos que buscar soluciones integrales, es decir, que tengan en cuenta cuál es esta realidad, que traten de dar una respuesta lo más simple posible en sentido burocrático o administrativo y que sea una respuesta a estas realidades para las personas que están sufriendo la situación de pobreza.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 15

Permítanme ahora que les explique desde qué marco conceptual me voy a aproximar al texto de ley que me han pedido que comente. Llevamos muchos años hablando de la reforma de los Estados de bienestar, y cuando hablamos de la reforma de las políticas de los Estados de bienestar, reforma que probablemente es necesaria porque los Estados de bienestar de las tres décadas doradas después de la Segunda Guerra Mundial, los tres modelos clásicos de los que hablaba Esping-Andersen, etcétera, ya hoy se encuentran superados, tenemos que analizar cuatro ejes que son importantes. En primer lugar, políticas verticales u horizontales. Normalmente, las políticas del Estado de bienestar se han planteado desde el punto de vista de que el ciudadano es una especie de consumidor, y el diseño de esas políticas sociales ha respondido a un diseño vertical, donde el beneficiario o el potencial beneficiario de las políticas sociales no tenía ninguna participación en el diseño de esas políticas. Creo que si estamos planteando reformas de las políticas del bienestar haríamos bien en escuchar a los potenciales beneficiarios de esas políticas, ver qué necesidades tienen, ver cómo perciben ellos las políticas existentes y cómo perciben qué mejoras pueden hacerse de las mismas.

El segundo eje es el que se ha planteado tradicionalmente en la discusión sobre las políticas de bienestar, el eje entre la universalidad y la focalización. Las reformas que se han venido haciendo en el Estado de bienestar desde hace décadas, pero que se han acentuado a partir sobre todo de la crisis de 2008, han tendido a incrementar la focalización en los programas de prestaciones y de ayudas. Se entiende, de acuerdo con esta filosofía, que supone un mejor aprovechamiento de recursos que son escasos y que tratan de dar una respuesta a necesidades concretas, etcétera. Sin embargo, creo que desde la lógica de los derechos sociales, que son derechos universales, tendríamos que poner en marcha garantías que, en la medida de lo posible, fueran lo más universales posible. Evidentemente, va a haber colectivos que van a tener necesidades concretas, y para esos habrá que hacer programas específicos, pero hay que ir focalizando cada vez más los programas de ayudas. Vamos a ver que nuestro sistema de garantía de ingresos es un sistema muy focalizado porque atiende a distintos colectivos con distintas necesidades y que, en el fondo, nos hace caer en lo que dos autores suecos señalaron ya en los años noventa, en la paradoja de la redistribución. Decían ellos: Cuanto más focalizados hagamos los programas de ayuda, menos efecto redistributivo van a tener. Por tanto, cuando hablamos de derechos sociales tenemos que intentar apostar por garantías lo más universales posible. Es verdad que va a haber que hacer un esfuerzo de focalización en el otro lado, en el lado de los ingresos, ya que cuando hablamos de justicia social, no podemos fijarnos solo en un lado de la balanza, hay que fijarse en los dos, en el lado del gasto pero también en el lado de los ingresos.

En tercer lugar, la cuestión de la condicionalidad o la incondicionalidad. Evidentemente, todas las políticas sociales son en cierto modo condicionadas, pero hay distintos grados de condicionalidad. Hay condicionalidades duras, hay condicionalidades medias y hay condicionalidades suaves. Por ejemplo, las rentas mínimas de inserción que tienen gran parte de las comunidades autónomas en nuestro Estado tienen esquemas de condicionalidad muy duros, donde se le exige al beneficiario, primero, que presente una gran cantidad de papeles, documentos que muchas veces en situaciones de exclusión social es difícil recopilar, y luego se les exige ir demostrando cada equis tiempo que siguen siendo beneficiarios de esa ayuda, con los efectos estigmatizadores que ese tipo de condicionalidad tiene sobre los potenciales beneficiarios. Podemos idear sistemas con una condicionalidad más suave, y apostaría por ese sistema de condicionalidad.

El cuarto eje desde el que quiero acercarme a la proposición de ley que están ustedes discutiendo es el eje del individualismo y del familiarismo. Normalmente, las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas se otorgan a una unidad de convivencia; y se otorgan a una unidad de convivencia con unos efectos que tienden a penalizar, por ejemplo, a las familias más numerosas, porque como ustedes saben hay una cuantía para el primer perceptor; hay una cuantía para el segundo perceptor de la unidad de convivencia mucho menor; otra cuantía menor para el tercero, para el cuarto y, así, hasta llegar a un tope. Eso significa que da igual que una familia tenga seis hijos, que va a percibir lo mismo que una familia que tenga tres, con una lógica como si hubiera economías de escala en las economías domésticas, lo cual es un poco discutible porque comprar diez litros de leche es más caro que comprar cinco, a no ser que pueda haber algún tipo de descuento, pero normalmente el descuento es insignificante. Entonces, normalmente, las políticas sociales han tenido este enfoque familiarista, y eso ha tendido a penalizar a la familia. Ese es un rasgo muy propio de los Estados del bienestar de los países del sur, que en el discurso tendemos a dar mayor importancia a la familia, pero en la práctica tendemos a castigar a las familias.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 16

El último informe Foessa ponía de manifiesto cómo la situación de crisis económica, en gran parte, se ha solucionado por que en la familia las pensiones han servido para ayudar a aquellos hogares que no tenían ningún tipo de ingresos. Si diseñamos políticas de garantía de ingresos con un enfoque individual, donde el sujeto es el titular del derecho, probablemente eso tenga un efecto positivo sobre la protección de la familia y, por ende, de la protección de la infancia. Este es un poco el paradigma teórico en el que yo voy a analizar el texto que se me ha encomendado.

En la diapositiva pueden ustedes ver (**Apoya su intervención en un *powerpoint*.**) el sistema de garantía de ingresos mínimos con el que contamos ahora mismo en España. Es un cuadro que proviene de un trabajo que han hecho los profesores Ayala, Arranz, García serrano y Martínez Virto el año pasado; es un trabajo muy reciente, en cuyo cuadro esquemático lo que plantea es todo un mapa de las garantías de ingresos. Evidentemente, tenemos prestaciones contributivas, las cuales ahora no son objeto de análisis, y luego tenemos prestaciones no contributivas. Tenemos prestaciones no contributivas internas al propio sistema, es decir, que dependen de la Seguridad Social, y ahí tenemos un montón como subsidios por cotizaciones insuficientes, por agotamiento de la prestación contributiva, el subsidio agrario, el de emigrantes retornados, el de mayores de cincuenta y cinco años, el Programa Prepara, la renta activa de inserción, etcétera, y luego tenemos los elementos externos al sistema, que son las rentas mínimas de las comunidades autónomas que, como saben, han recibido diversas denominaciones en función de la comunidad autónoma. Estas rentas mínimas de las comunidades autónomas tienen ya una larga trayectoria y han jugado un papel muy importante como garantía de ingresos de último recurso. Es verdad que el problema que tienen las rentas mínimas de inserción, o uno de los problemas que tienen, es que, primero, están muy vinculadas a la residencia en una comunidad autónoma, lo cual penaliza a una persona que a lo mejor quiere irse a otra comunidad autónoma a buscar un empleo; plantean también un problema de desigualdad, es decir, hay muchas diferencias entre la renta mínima, por ejemplo, de una comunidad autónoma, como Extremadura, a las rentas más desarrolladas, que son las del País Vasco y Navarra, que son las más robustas y las que tienen una mayor tradición, y ahí se generan una serie de disfunciones y de diferencias en función de la comunidad autónoma en la cual el beneficiario se encuentre empadronado.

Me voy a detener un poco más en estas rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, pero yo creo que de esta foto que tienen en la pantalla podemos sacar la conclusión de que tenemos un sistema dispar, un sistema muy fragmentado, que tiene una razón de ser; es decir, que se fue creando por acumulación para dar respuesta a determinadas necesidades o colectivos que tenían una situación de necesidad, pero que ahora mismo reclama una reordenación, porque ahora mismo es ineficiente. Y no solo eso, sino que además no es completo. Es decir, sabemos que hay muchos hogares que no perciben ningún tipo de ingreso, y eso significa que estos hogares se nos caen por las grietas de este sistema fragmentado, con lo cual tiene que haber algún tipo de solución.

La Comisión Europea, como ustedes saben, lleva años diciéndole a España que ponga orden, que reorganice su sistema de garantía de ingresos. En este sentido, me voy a centrar en lo que he trabajado más, que son las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, entre otras cosas, porque creo que la propuesta que se está discutiendo ahora mismo es análoga a nivel estatal a lo que han venido siendo las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. En muchos trabajos se ha hecho una serie de críticas a las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas; se dice que tienen un carácter estigmatizador. Es decir, el convenio de inserción que se obliga a firmar al beneficiario es dispar, depende muchas veces del trabajador social en concreto o de otro tipo de cosas, pero sí tiene un cierto efecto estigmatizador, porque el beneficiario tiene que demostrar que no tiene ningún ingreso, que está en una situación de necesidad, y de alguna manera se le señala, se le culpabiliza, de la situación de pobreza que esta persona tiene.

Por otro lado, si no se hacen compatibles con el empleo, como ya se ha empezado a hacer en las últimas reformas de algunas rentas mínimas de inserción —este es el caso del País Vasco—, pueden generar la trampa de la pobreza y del desempleo. Dado un mercado laboral tan precario como el que tenemos, donde a lo mejor a una persona con una escasa cualificación lo que se le está ofertando es un empleo temporal, por ejemplo, para cubrir una baja de un mes o de dos semanas en un bar, al beneficiario de la renta mínima de inserción no le merece la pena coger ese empleo y hará todo lo posible por que el trabajador social no se entere de que ha rechazado la oferta de empleo, porque, si la coge, va a dejar de percibir la renta mínima de inserción y, cuando se acabe ese contrato de trabajo, se tendrá que meter otra vez en el trámite burocrático de reclamar la renta mínima de inserción. Con lo cual, está atrapado en la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 17

trampa de la pobreza; la prestación no está sirviendo de estímulo a la inserción laboral. Por otra parte, y a nivel global, podríamos decir que la cuantía es mayoritariamente insuficiente. Salvamos aquí los casos de Navarra y del País Vasco, pero incluso en una comunidad autónoma como la de Madrid, donde los niveles de vida son elevados, la renta mínima de inserción está en 400 euros para el primer miembro de la unidad familiar, y una persona que no perciba ningún otro tipo de ingreso difícilmente puede vivir con 400 euros en una ciudad como Madrid.

Todos estos sistemas, además, tienen un carácter paliativo —no tienen un carácter preventivo— de la situación de pobreza, carácter paliativo que además se ve acentuado porque en ocasiones el tiempo de respuesta desde que se presenta la solicitud es muy elevado. Durante la época más dura de la crisis económica, en ocasiones algunas administraciones autonómicas tardaban doce meses o incluso más en dar respuesta a la solicitud, con lo cual tenemos ahí una familia que durante doce meses no está percibiendo ningún tipo de ingreso. ¿Cómo vive esa familia? Este es, por tanto, el contexto en el que estamos.

Yo creo que la proposición de ley, que es fruto de una iniciativa legislativa popular avalada por los dos sindicatos mayoritarios, es oportuna, porque desde Cáritas, desde Foessa, desde distintos estudios académicos y desde la Red europea de lucha contra la pobreza se viene reivindicando desde hace mucho tiempo un sistema de garantía de ingresos a nivel del Estado que cubra los huecos y que dé una cierta homogeneidad a nivel estatal respecto al derecho a un ingreso fundamental, a una garantía de ingresos. Voy a dividir un poco dónde veo yo las fortalezas en el texto presentado y dónde creo que se podría hacer un esfuerzo en mejorar para evitar algunas de las disfunciones, de las cuales ya tenemos experiencia en las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas.

Fortalezas que yo encuentro: En primer lugar, la universalidad. Es verdad que no es una universalidad en sentido estricto pero lo que quiere hacer esta propuesta es cubrir los huecos que a nivel estatal tiene el sistema de garantía de ingresos. En ese sentido este es un elemento a valorar y, como digo, desde Cáritas, desde la Red europea de lucha contra la pobreza, se viene reivindicando desde hace mucho tiempo. Este es un aspecto positivo del texto que están ustedes valorando.

En segundo lugar, que se configura como un derecho subjetivo. Esto también es importante, que no está sujeto a disponibilidad presupuestaria. El hecho de que sea un derecho subjetivo protege la categoría de este ingreso. Las rentas mínimas de inserción, en el transcurrir normativo que han tenido desde el año 1985 hasta hoy, en la última fase también tendían a incorporarse en algunos estatutos de autonomía como derecho subjetivo, pero ese es un proceso que todavía no se ha culminado. Que se configure como un derecho subjetivo me parece adecuado.

El rango de edad también parece más adecuado que el presente en las rentas mínimas de inserción. Casi todas las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas hablan de un rango de edad de veinticinco a sesenta y cinco años. En la proposición de ley se habla de dieciocho años. Esto es un rasgo positivo, entre otras cosas porque las tasas de desempleo juvenil y de exclusión social en la juventud son muy elevadas, con lo cual esto daría respuesta a ello. Se puede hacer precisiones y, por ejemplo, considerar a los mayores de dieciséis años emancipados, etcétera; es decir, aquí se pueden hacer apreciaciones. Quizá en el límite superior habría que hacer un esfuerzo de coherencia normativa. Si hemos elevado la edad de jubilación a los sesenta y siete años, un esfuerzo de coherencia en nuestro sistema jurídico nos obligaría también a poner en sesenta y siete años el límite superior. También me parece importante que no esté limitada en el tiempo, es decir, que sea un derecho que se tiene en tanto que dura la situación de necesidad.

Creo que también es un aspecto positivo que el derecho a percibirla devengue a partir del día siguiente al que se presenta la solicitud porque, de esa manera, se solucionan los problemas a los que hacía antes referencia que en algunas comunidades autónomas han tenido lugar en relación con las rentas mínimas de inserción cuando había un lapso de tiempo muy prolongado entre la presentación de la solicitud y la concesión de la misma.

Y luego hay un aspecto que creo que es positivo pero que es tímido, tal como se plantea en la proposición de ley, que es la cuestión de la compatibilidad con el empleo. En el texto se dice que reglamentariamente se estudiará la posibilidad de durante tres meses, para colectivos que están en especial situación de exclusión, hacer este ingreso compatible con el empleo. No les vamos a pedir a los sindicatos que abandonen una visión empleocéntrica, pero creo que aquí los sindicatos se han quedado cortos, entre otras cosas si tenemos en cuenta cuál es la realidad de nuestro mercado de trabajo. No tendríamos que dejarlo a nivel reglamentario, creo que en el propio texto de la ley tendría que incluirse la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 18

compatibilidad con el empleo, no solo para colectivos de especial dificultad en la inclusión laboral sino como una norma general porque es algo que ya se está empezando a plantear en otro tipo de rentas mínimas de inserción. Por ejemplo una compatibilidad —que evidentemente disminuiría el ingreso que se está garantizando— en tanto en cuanto no se contara con un contrato indefinido, por ejemplo. Esta es una posibilidad, creo que es fácil incluirlo y que aquí la proposición de ley se queda un poco corta, sobre todo si tenemos en cuenta que nuestro mercado laboral tiene altas tasas de temporalidad en la contratación.

¿Cuáles son las debilidades que yo veo en la propuesta de ley? Creo que la cuantía es claramente escasa y además veo que hay una cierta incoherencia en el texto. Para valorar la situación de necesidad se toma como indicador el salario mínimo interprofesional pero para valorar la cuantía se toma el Iprem se cuantifica en un 80% del Iprem; es decir, a día de hoy serían unos 426 euros. Esto no llega al umbral de la pobreza. Hoy en España el umbral de la pobreza más o menos está estimado en unos 8200 euros, con lo cual esto no llega al umbral de la pobreza. Es decir, este ingreso no está solucionando el problema de la pobreza, se queda claramente corto, tendríamos perceptores de este ingreso que seguirían estando en una situación de pobreza, serían menos pobres pero serían igualmente pobres. Por tanto, habría que pensar en otra manera de cuantificar este ingreso y ligarlo al umbral de la pobreza, al salario mínimo interprofesional, como hacen algunas rentas mínimas de inserción, por ejemplo, en el País Vasco; es decir, hay otras opciones que darían un ingreso más generoso, que acercarían al menos a estos perceptores a la línea del umbral de la pobreza si realmente el objetivo que queremos con esta medida es intentar reducir las tasas de pobreza que tiene nuestro país. En segundo lugar, mantiene la visión empleocéntrica, es decir, ahí habla de que el beneficiario está obligado a realizar acciones para lograr la inserción laboral. Probablemente esto es importante, pero sabemos, por la experiencia de las rentas mínimas de inserción y por la experiencia de los programas de activación del empleo, que esto no es eficiente, no resulta eficaz.

En mi opinión no hay soluciones a corto plazo para el problema del desempleo; es decir, si realmente queremos reinsertar a los beneficiarios de este tipo de ingresos, a los desempleados de larga duración en el mercado laboral, lo que tenemos que hacer son programas a medio plazo que busquen en qué sectores de la economía va a haber una demanda de empleo altamente cualificada y competitiva y ofrecerles esa formación, pero no es una formación de unos meses, sino que a lo mejor lleva dos años. Esa es una solución a medio y a largo plazo del problema del desempleo. Hacer compatibles programas de formación especializada y cualificada con la percepción del ingreso mínimo es una manera de lograr a medio plazo que estas personas se reinserten en el mercado laboral y en una posición mucho más fuerte que simplemente dando cursos de cómo se maneja el *office* o de cómo se hace un buen currículum profesional. En Suecia, cuando a finales de los años noventa hubo una situación de lo que ellos consideraban alto desempleo —que para nosotros significaría tener unas cifras que ya nos gustaría tener—, precisamente hicieron esto: Pensaron en qué situaciones la economía iba a ser competitiva a medio plazo y dieron programas de formación altamente cualificada a estas personas y se logró reducir las tasas de desempleo, pero para ello hay que tener una visión a medio plazo. Entre sus debilidades está que mantiene todo el exceso de burocratización, de control, que se podría simplificar sobre todo con los medios tecnológicos de ahora; es decir, hay que intentar reducir la estigmatización y el coste tanto para la Administración, a la hora de comprobar papeles y documentos, como para el propio beneficiario, en cuestiones de tiempo, de aportar documentos, etcétera. Se puede simplificar mucho. Por último —y hago referencia a algo en lo cual he incidido—, tiene un carácter familiar, es decir, no viene a configurarse del todo como un ingreso individual, que es como deberían plantearse estas políticas.

Déjenme que acabe muy brevemente con tres aspectos. El primero, la cuestión competencial, que me imagino que habrá salido ya en las discusiones que hayan tenido sobre esta proposición de ley. Evidentemente un ingreso de estas características entra de lleno en esa parte de la competencia exclusiva del Estado de Seguridad Social relativa a atender situaciones de necesidad que recoge el artículo 149 de nuestro texto constitucional. También es verdad que las rentas mínimas de inserción se han desarrollado amparadas en el artículo 148.20º de la Constitución, es decir, toda la línea de la asistencia social. ¿Se puede producir aquí un conflicto entre ambas? Yo creo que no es necesario que se produzca un conflicto, pero sí puede darse una paradoja: las rentas mínimas de inserción, como ustedes saben, tienen un carácter subsidiario, es decir, normalmente las comunidades autónomas exigen que los beneficiarios hayan agotado todas las prestaciones para poder ser beneficiarios de las rentas mínimas autonómicas, y se puede dar el caso de que, por ejemplo, un beneficiario del País Vasco acabe percibiendo una cuantía

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 19

—si aprueban la cuantía de los 426 euros— inferior a la que ahora mismo está cobrando con la renta básica de esa comunidad, con lo cual perjudicaríamos la situación de estos ciudadanos.

Creo que esta situación se puede salvar si el texto de la ley incluyera algún apartado sobre la compatibilidad entre la garantía de ingresos y las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. Por ejemplo, en la Sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional, de 11 de diciembre, sobre una ayuda complementaria para las pensiones de jubilación e invalidez no contributiva, que tenía un carácter extraordinario y que era escasa —eran 9000 pesetas de entonces—, que puso en marcha la Junta de Andalucía, el tribunal avaló su constitucionalidad diciendo que tenía un carácter complementario, que iban con cargo a los presupuestos autonómicos y, por lo tanto, caían dentro de la asistencia social y no vulneraban el artículo 149 de la Constitución española. Tenemos ahí ya una cierta jurisprudencia del Tribunal Constitucional que puede permitir la compatibilidad de un ingreso a nivel estatal dependiente de la Seguridad Social con ayudas de asistencia social —las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas—. En cualquier caso, creo que el texto de la ley puede hacer referencia a que las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, atendiendo por ejemplo a los diferentes niveles de vida que existen en unas comunidades autónomas y en otras, pueden complementar este ingreso. Y, sobre todo, centrándose en que a lo mejor el aspecto de las comunidades autónomas tiene más bien que centrarse en cuestiones cualitativas —de formación, de asistencia social, de ver cuáles son las causas de la exclusión social— que en una cuestión puramente cuantitativa como están ahora mismo funcionando.

Este sistema es necesario. La proposición que están ahora ustedes valorando creo que es necesaria; ahora bien, también tengo que reconocerles que no deja de ser un parche. Probablemente, lo urgente es que hagamos desde una visión más elevada un rediseño absoluto de todo nuestro sistema de garantía de ingresos partiendo de cuál es la realidad de nuestro mercado laboral. No digo ya desligarlo totalmente del empleo, pero sí partir de cuál es la situación de nuestro mercado laboral y hacer un diseño coherente de todo nuestro sistema de garantía de ingresos. Es decir, me parece que esta propuesta viene a dar respuesta a situaciones de urgencia y de necesidad que tienen muchas personas que no perciben ningún tipo de ingreso, pero creo que sería necesario —y ustedes como legislador pueden hacerlo— hacer un rediseño de todo nuestro sistema de garantía de ingresos. En ese sentido, me gustaría apuntar dos ideas. En primer lugar, creo que tiene que haber una asignación universal e incondicionada por niño, una renta básica para los menores de edad. Esto existe en otros países de nuestro entorno. Esta es la manera más efectiva de luchar contra el problema de la pobreza infantil. Cuando se plantean cuestiones acerca de la objeción de la reciprocidad, hay que recordar que estamos hablando de un derecho del cual es el menor el titular. No estamos hablando de un derecho de la familia, del padre o de la madre —evidentemente, lo tendrán que percibir las madres para su correcta administración—, pero estamos diciendo que es un derecho del menor. Y creo que no hay ninguna objeción a plantear una renta básica, una asignación universal para todos los menores de edad. En segundo lugar, creo que se pueden dar pasos para construir —si realmente decidimos rediseñar todo nuestro sistema de garantía de ingresos— un sistema de garantía de ingresos que sea universal, que elimine en la medida de lo posible las condicionalidades, la burocracia, la estigmatización y que se puede articular a través de un impuesto negativo sobre la renta. De esa manera, el derecho a un ingreso mínimo se podría construir y sería —creo yo— lo más ajustado para replantear nuestro sistema de garantía de ingresos.

Muchas gracias y, por supuesto, estoy a su disposición para aclarar cualquier cosa que consideren.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señor Rey Pérez, por su comparecencia, por su intervención y por ajustarse nuevamente al tiempo.

Esta comparecencia fue solicitada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. Interviene, en primer lugar, la señora Franco.

La señora **FRANCO CARMONA**: Muchas gracias, señor Rey.

Creo que nos están sirviendo mucho las comparecencias de hoy, en concreto la suya nos es de mucha utilidad. Nos preocupa mucho la situación que vive la población española, situación que, como bien usted ha comentado, se encuentra gravemente reflejada en el informe Arope de la EAPN, de la red contra la pobreza, y también en el informe Foessa. En estos informes se dice que 10 millones de personas se encuentran actualmente en nuestro país en situación de pobreza, que casi la mitad de las personas desempleadas —esto lo sabemos por datos del Ministerio de Empleo— no tienen ningún tipo de ingresos; es decir, no solamente han perdido su trabajo, sino que además pierden cualquier capacidad de sostenerse a sí mismos de manera individual sin tener que pasar por asistencia social o por beneficencia. También

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 20

nos dicen estos informes que el 48% de las personas que están en desempleo son pobres, que el 25% de las personas en situación de inactividad —es una cosa de la que el Gobierno habla poco, pero la inactividad es importante para el no sostenimiento de nuestra población y para las dificultades que tiene nuestro sistema de empleo— también son pobres; que el 62 % de las personas de nuestro país —es decir, mucho más de la mitad— dice que tiene problemas para llegar a fin de mes, y que el 42,2% de las personas que viven en hogares monoparentales, lo cual es cada vez mucho más frecuente, se encuentran también en situación de pobreza.

Esto nos preocupa mucho. Creemos que esta proposición de ley que viene de una ILP, de una iniciativa legislativa popular que ponen en marcha los sindicatos y que firman 700 000 personas, significa que este es un debate social que cuenta con la legitimidad necesaria como para que los legisladores que estamos en este Congreso de los Diputados y que hemos sido elegidos por la ciudadanía nos tomemos este tema en serio y que lo tramitemos de la mejor forma posible, de la forma que más pueda ayudar a la población; lo tenemos que tomar en serio y trabajarlo con toda la seriedad que se merece. Ahora mismo no solamente tenemos que mirar esa situación de precariedad y pobreza existente tanto en las personas que están trabajando, que cada vez son más pobres, como en las personas que, desgraciadamente, no pueden trabajar y cuya situación de pobreza es inasumible para la cuarta economía de la Unión Europea, sino que también tenemos el problema de la redistribución, como usted bien ha comentado. Resulta que hace poco también salió un informe en el que se decía que hay tres personas en España que cuentan con la misma riqueza que el tercio de la población más pobre de nuestro país. Estos niveles de desigualdad y de pobreza son lo suficientemente importantes y preocupantes como para que nuestro país trabaje sobre ello y lo mire. Es inasumible que haya tres personas que cuenten con la misma riqueza que el tercio más pobre de nuestro país. No les gusta mucho a algunos grupos de este Congreso y, en concreto, al Gobierno hablar de los temas de pobreza. Cuando los ministros o el propio presidente del Gobierno comparecen, parece que viven en un país distinto del que venimos el resto; parece que no consideran la situación de desigualdad y de urgencia social que existe en nuestro país y esto está en muchas ocasiones tapado por otros problemas. Últimamente hablamos mucho de la situación en Cataluña, lo cual es para nosotros fundamental por lo que significa para las libertades públicas de la ciudadanía que habita en todos los territorios de este Estado, pero parece que al Gobierno no le gusta en absoluto hablar de la situación de pobreza y tampoco les gusta hablar de cómo se llenan los bolsillos con la corrupción ellos y sus amigos.

Para nosotros es fundamental cumplir con la legalidad vigente y también modificar esa legalidad, que es lo que de hecho está intentando hacer esta proposición de ley de prestación de ingresos mínimos. Pero también es fundamental cumplir con aquella legalidad con la que algunos se sienten incómodos, y me estoy refiriendo al artículo 41 de la Constitución española, y me estoy refiriendo también a la Ley 27/2011, que en su disposición adicional primera dice que hay que hacer un estudio y una reordenación del sistema de prestaciones de rentas mínimas que tiene nuestro país; esto es urgente y necesario y fíjese lo que ha llovido desde 2011 hasta 2017. Además de que es importante acogernos a la legalidad vigente, también lo es atenernos a aquello que nos dicen los organismos europeos no solamente cuando se trata de pagar la deuda o de recortar derechos sociales para pagar una deuda que en ningún caso la población más débil ha provocado, y de la que siempre se están beneficiando los mismos, estoy hablando de los bancos y de las entidades financieras; también es importante cumplir con esa legalidad vigente para lo social.

Me estoy refiriendo a ratificar la Carta Social Europea, que este Gobierno no quiere ratificar, no entendemos por qué ni cuáles son los motivos, y también el Protocolo de reclamaciones colectivas. El artículo 13 de la Carta Social Europea dice que los Estados miembros deben velar por que todas las personas que carezcan de los recursos necesarios económicos o no están en condiciones de obtenerlos puedan ser beneficiarias de una ayuda de asistencia social. En este caso —y voy terminando—, en nuestro país para atenernos a la legalidad vigente y a la Constitución española estamos diciendo que tiene que ser recogido por la Seguridad Social, pero también estamos hablando del Comité Europeo de Derechos Sociales —y esas son las enmiendas que nosotros venimos a plantear—, que dice que las rentas no deben estar sujetas a condiciones como la residencia, que no deben estar sujetas a criterios mínimos de edad, y con esto hablamos de mayoría de edad; que deben estar sujetas a una cuantía mínima que en este caso debe ser el umbral de la pobreza como poco, nosotros estamos hablando del 88% del salario mínimo interprofesional, como tiene recogido el País Vasco en su renta mínima, y que se deben mantener vigentes estas prestaciones durante el tiempo que dure la necesidad, y que deben ser individuales por una condición muy básica, y es que el sujeto de los derechos deben ser las personas y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 21

en ningún caso ningún otro ente, solo las personas; igual que una persona es la que tiene derecho a la salud, una persona tiene que tener derecho a vivir dignamente.

Con esto termino. Para nosotros es fundamental hablar de la situación que vive nuestro país, de las personas de nuestro país y es fundamental acogernos a la legalidad vigente no solo para pagar la deuda y sufrir recortes, sino para proteger a nuestra población.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Franco.

Por el Grupo Mixto no hay nadie, por el Grupo Vasco tampoco, por Esquerra tampoco. Por el Grupo Ciudadanos, señor Cano.

El señor **CANO FUSTER**: Buenos días. Muchísimas gracias, señor Rey, por acudir a esta comparecencia y explicarnos todos estos datos que realmente son preocupantes para la sociedad y para los ciudadanos españoles, porque nos preocupa muchísimo la situación que están viviendo en la actualidad.

Quisiera empezar haciendo hincapié —y me remito a la anterior comparecencia— en el tema de la naturaleza jurídica de lo que se nos está pidiendo en este proyecto de ley. Entiendo que usted diferenciaba entre la prestación y la asistencia social y hacía referencia a que lo que se va a debatir es la asistencia social. Si a tenor del artículo 148 de la Constitución se dice que esto es materia competencial y exclusiva de las comunidades autónomas y hay sentencias del Tribunal Constitucional que dicen que si legislamos en esta competencia iríamos vaciando las competencias de las comunidades autónomas, creo que se puede profundizar un poquito en qué nos afectaría, y ponía el ejemplo de la Comunidad Autónoma andaluza. Creo que aquí en este caso sería al revés, es decir, hay una prestación por una pensión —me parece que ponía, confírmemelo, por jubilación mínima— y que la complementaba como asistencia social. Por tanto, entiendo que, siendo competencia de la comunidad autónoma la asistencia social, estaba dentro de las competencias de la comunidad autónoma, con lo cual, no divergía o no asumía competencias estatales. No sé si nos puede aclarar esto un poco.

En la comparecencia anterior —creo que usted también había hecho referencia a esto— se han mencionado los derechos subjetivos, unidos a la posibilidad de la obtención de los recursos para cubrir estos derechos subjetivos y hacía mención a que el Tribunal Constitucional también había dicho que, a tenor de los recursos, será disponible ese derecho o no. No sé si nos puede también hacer referencia a esto.

Respecto de la fragmentación, comentaba la cantidad tanto de prestaciones como de asistencias sociales divergentes en todo el territorio español. Quiero preguntarle: Para poderlo unificar y que todos los españoles sean iguales y tengan los mismos derechos, ¿cómo lo podemos conjugar? ¿Asumimos a nivel estatal las competencias que hay en la comunidad autónoma? Habría que cambiar el texto constitucional. ¿Se asumen? ¿Cómo podemos conjugar esto? Porque, como también hacía mención, el importe de la asistencia social en Navarra o en el País Vasco es muy superior, lógicamente teniendo un régimen fiscal totalmente distinto al del resto de las comunidades autónomas, ya que tienen más recursos disponibles para poderlos poner. ¿Cómo lo puede conjugar el Estado? Entiendo que hay que cubrir el máximo de situaciones sociales. Es decir, si la tasa de cobertura es del 100%, mejor que si es el del 50% y que sean en igualdad de condiciones. ¿Cómo conjugamos esto con que el nivel de vida o los costes, por decirlo de alguna manera, de comprar el litro de leche al que hacía mención en Madrid sea distinto al de Alicante o al de algún sitio de Andalucía? Porque no cuestan lo mismo todas las cosas en todos los sitios.

También hacía referencia a que no debería estar ligado a la búsqueda de empleo. ¿Cómo lo hacemos? ¿Lo dejamos *in illo tempore*? ¿Cómo ligamos esta asistencia social para realmente ayudar a que no necesite esa asistencia social? Porque yo creo que ningún ciudadano español quiere verse abocado a necesitar una asistencia social, lo que quiere es poder trabajar y poder cubrir las necesidades mínimas familiares de sus hijos y vivir con dignidad y esto se hace a través del trabajo. ¿Cómo lo hacemos?

Decía que estuviese ligado. Nosotros desde Ciudadanos proponíamos el complemento salarial. Continuamos diciendo que tenemos trabajadores pobres que trabajan y no llegan a fin de mes. ¿Cómo podemos hacerlo? Creo que tenemos una ardua tarea por delante, igual que, por ejemplo, con el tema del contrato. Queremos que la gente tenga una continuidad y no tengamos esos trabajadores pobres.

Si después tenemos turno de réplica, le preguntaría alguna cosa más.

Muchas gracias.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 22

El señor **PRESIDENTE**: Ya le digo yo que no. (**Risas**).

Por el Grupo Parlamentario Socialista tiene la palabra la señora Ramón Utrabo.

La señora **RAMÓN UTRABO**: Muchas gracias, presidente.

En primer lugar, quería darle la bienvenida al compareciente y felicitarle por su intervención, que prácticamente compartimos en su totalidad.

No voy a hacer mucho hincapié en los motivos o en las causas que desde el Grupo Socialista consideramos que hacen necesaria la implantación de una renta mínima garantizada en nuestro país. Creo que la inmensa mayoría de los que estamos y las que estamos aquí lo compartimos, pero sí hay una realidad que no se puede obviar y es que en los últimos años la situación de protección en nuestro país ha disminuido enormemente. Lo ha puesto de manifiesto con las cifras y es contradictorio que, cuando la población está más carente de esos niveles de protección como consecuencia de muchos factores, entre otros por la crisis económica, el Estado los disminuya. Eso ha llevado a que haya más familias en las que todos sus miembros están desempleados, a que haya más hogares que no perciben ningún tipo de prestación, pues el Gobierno de España, que durante seis años ha estado en manos del Partido Popular, ha endurecido enormemente las condiciones para acceder a determinados subsidios de desempleo.

Hay una realidad que usted ha comentado que no podemos obviar y es que no solo el posible beneficiario tiene que realizar determinadas acciones enfocadas a su empleabilidad, sino que uno de los requisitos fundamentales es permanecer inscrito durante doce meses como demandante de empleo. Se pone de manifiesto que esta iniciativa, esta ILP que traen los sindicatos, está ligada a la empleabilidad. Eso es así. Nuestro programa electoral contenía una medida concreta: un ingreso mínimo vital que no estaba ligado a la empleabilidad. Con esta iniciativa se cubre gran parte de la demanda social que puede existir ahora mismo, pero es verdad —no lo vamos a obviar, a pesar de lo que diga el compañero de Ciudadanos— que partimos de la base de que en nuestra sociedad hay personas que no son empleables. Así de claro. Podemos mirar hacia otro lado y no reconocerlo, pero hay un colectivo importante al que no podemos insertar laboralmente porque, sencillamente, las dificultades son inmensas. Se trata de un colectivo con un deterioro importante, porque no es que estén en riesgo de exclusión social, sino que viven desde hace mucho tiempo en esta situación. Partiendo de esta base, en el proceso de tramitación de esta iniciativa, probablemente todos los partidos, sobre todo los que más comprometidos estamos con esta iniciativa, vamos a mejorar el texto, que a lo mejor no es el más deseable porque, cuando se han expuesto sus ventajas, sus debilidades o sus fortalezas, una de las que se ponían de manifiesto era esa. Nosotros ya hemos hablado de que la antigüedad como demandante de empleo es un obstáculo importante para que muchas personas puedan acceder a esta prestación. Confiamos que en el debate de las enmiendas que hemos presentado mejoremos el texto. Dicho esto, aunque sea mejorable y muchos de los que estamos aquí tengamos en mente otro tipo de prestaciones o de renta mínima garantizada para estos colectivos, insisto en que en buena medida puede paliar parte de las dificultades que muchas familias y muchas personas a título individual están viviendo en nuestra sociedad.

Antes de entrar en el informe de Foessa, quiero manifestar que esta mañana hemos celebrado dos comparencias, la suya y una anterior, que ponía el acento fundamentalmente en la inconstitucionalidad de esta iniciativa. Me sorprende cuando hace pocos días hemos debatido en el Pleno una enmienda a la totalidad del Grupo Popular, que apoyó el Grupo Ciudadanos. Dicha enmienda se centraba fundamentalmente en crear un grupo de estudio que llegara a unas conclusiones y hoy se centran en la posible inconstitucionalidad de esta ley. Me gustaría que en la medida de lo posible nos lo aclarase, pues de su intervención he deducido que tiene bastante claro que no existe inconstitucionalidad.

Entro ahora en cuestiones concretas que se ponen de manifiesto en el informe Foessa. Se articula una propuesta integral basada en tres medidas que usted conocerá perfectamente: una renta garantizada sin estar ligada en absoluto a la cuestión del empleo, una renta garantizada a través de un programa de bonificación para el empleo y unas medidas de protección a la familia a través de determinadas deducciones. ¿Ve factible que se lleven a cabo estas tres medidas? ¿Cuál le parece más interesante para empezar a cubrir desde el primer momento determinadas demandas que existen en la actualidad? ¿A cuál de las tres daría prioridad? Está claro —lo comparto— que esta iniciativa no lo cubre absolutamente todo, aunque sí una gran parte. Por ejemplo, simplemente bajando la antigüedad como demandante de empleo, abarcaría a más colectivos que manteniendo la antigüedad de doce meses que la ILP contempla. De estas tres, ¿a cuál daría prioridad?

Por mi parte, solo quiero reiterarle nuestro agradecimiento por su intervención y felicitarle por ella.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 23

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Ramón.
Cierra el Grupo Parlamentario Popular, señor Albadalejo Martínez.

El señor **ALBADALEJO MARTÍNEZ**: Muchísimas gracias, presidente.

He tenido la oportunidad de saludar al profesor Rey, al cual sigo desde hace un tiempo, y estoy encantado de haber escuchado hoy su intervención que ha sido coherente con su trayectoria en la defensa de lo que usted considera que debe ser una actuación encaminada a la mejora de los derechos sociales en este país. Mis primeras palabras tienen que ser de reconocimiento y de agradecimiento a su firma y su apoyo como profesor al manifiesto «No todo Estado es Estado de derecho» en relación con lo que está ocurriendo en Cataluña y contra la secesión de Cataluña. Quiero agradecerle que usted haya suscrito que nuestro país en estos momentos respeta los derechos fundamentales de su población y además incluye en ese respeto los derechos culturales o lingüísticos de las minorías en su seno. Quiero agradecerle también la coherencia en su intervención, fundamentalmente porque nos ha ahorrado nombrar a dos importantes familias de este país de gran capacidad económica —que en alguna oportunidad se nombra en ciertas intervenciones— que, según su criterio, deberían ser beneficiarias de lo que para usted es una renta básica universal, pero que no es exactamente lo que viene en esta proposición de ley. No estoy desvelando nada que no sea público y quiero reconocerle su coherencia en el planteamiento que acaba de desarrollar, que probablemente sea distinto a lo que yo pienso, pero que es un ejercicio democrático que hoy podamos tener la oportunidad de compartir estas opiniones.

Dicho esto, profesor, quiero manifestarle que hay una cuestión —y me voy prácticamente al final de su intervención— que es verdaderamente singular. Usted lanza una idea que debe ser tenida en cuenta —al menos apreciada, porque hasta el momento no lo ha sido— en cuanto al diseño coherente de la redirección del sistema de ingresos que se produce en virtud de estas ayudas que hemos analizado. Lo digo porque en un momento determinado, dentro de una situación democrática en un Parlamento abierto y en ejercicio de los derechos legítimos y constitucionales de cada una de sus señorías, se llegó a decir en sede parlamentaria que junto a estas medidas las comunidades autónomas y las entidades locales realizaron en época de crisis un gran esfuerzo para poner en marcha un conjunto de ayudas que no dejaran a nadie fuera. Estoy leyendo literalmente el *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, donde una compañera parlamentaria de mi grupo vino a decir: Hay diferentes cuantías en diferentes territorios, diferentes periodos de duración, diferentes requisitos, obligatoriedad o no de participar en programas de formación, diferentes condiciones para su mantenimiento, etcétera. Por todo ello, es necesario iniciar un proceso de diálogo y de trabajo conjunto entre los diferentes niveles de la Administración y con los agentes sociales de cara a establecer un sistema realmente efectivo, coherente y transparente que permita una atención real a las necesidades y, al mismo tiempo, un aprovechamiento óptimo de cada euro destinado a este fin.

El fin es ayudar e intentar reinsertar a los pobres y no hay ningún problema para hablar aquí de lo que se considere en relación con los pobres. No lo tuvo mi compañera la diputada López Ares, que presentó una enmienda a la totalidad a esta propuesta que fue desestimada. Pero —¡fíjese cómo son las cosas de la vida!— el final de su planteamiento coincide prácticamente con la propuesta del Grupo Parlamentario Popular en sede parlamentaria de creación de una comisión que verdaderamente analizara todo lo que usted ha intentado explicar aquí con alguna idea positiva; por ejemplo, la de Ayala, Arranz, García-Serrano y Martínez Virto, la conocida de 2016, aunque tal vez hay que matizarla en mi opinión en relación con la sentencia de 20 de junio de 2017 del Tribunal Constitucional por aquello del ámbito competencial. Aquí ya se ha hablado y no me voy a escudar en ello, simplemente voy a hacer uso de sus propias palabras. Usted ha dicho aquí que estamos hablando de un análogo a la renta mínima de las comunidades autónomas; así lo ha dibujado. Ha dicho, además, que tiene un carácter paliativo. Ha hablado de la ausencia de amparo y de recursos y de estado de necesidad. Creo que es muy interesante su aportación porque realmente nos lleva, por desgracia, a un análisis previo en su intervención en el que nos vincula el trabajo que desarrolle esta Comisión y el impulso de esta normativa a un más que probable recurso de inconstitucionalidad.

En este tipo de cuestiones lo que hay que hacer es hablar de la pobreza y del intento de mejorar las circunstancias difíciles y complicadas que atraviesan todas las personas que necesitan la ayuda del Estado para poder sobrevivir en nuestra sociedad, pero también se necesitan administraciones e instituciones que no lleven su actividad normativa a una situación que sea un río sin desembocadura. Yo creo que hacerlo de esa manera sería una falta de respeto a esas personas que están pasando una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 24

dificultad, un estado de necesidad verdaderamente grave. Usted podrá intentar justificarlo de una manera o de otra, cuenta con mi respeto absoluto como jurista, pero quiero decirle que en estos momentos, en virtud del texto, del cuerpo que estamos trabajando, va a ser muy complicado que no sea calificado como inconstitucional. Hoy hemos tenido aquí a algunas personas de un conocido prestigio jurídico que van avanzando cuál puede ser el final, por desgracia, de esta actividad normativa.

Queremos preguntarle qué ha querido usted decir a la hora del control de las prestaciones. Es importante que tengamos un control en las prestaciones. Se hablaba antes, en la comparecencia de la directora del servicio jurídico de la Seguridad Social, de que existe una actividad penal vinculada a ciertos abusos, que no digo que sea el caso, pero hay que tener unos controles en la Administración. Estamos hablando de dinero público, y me interesa que de alguna manera usted cierre este círculo, porque da la impresión de que no hay que tener una actividad administrativa. Yo vengo de la actividad municipal, vengo de la política municipal y le puedo asegurar que la falta de documentación o de trámite administrativo no es el problema por el cual no se otorgan ayudas a personas en estado de necesidad. Eso no es así, y yo quisiera que de alguna manera quedara patente la actividad y el trabajo que están desarrollando 8000 ayuntamientos de España día sí y día también en apoyo de las personas con necesidad, y desde luego no es el caso fundamental para evitar que haya un control del destino del dinero público.

Me gustaría que nos explicase aquí —también se ha comentado, pero creo que es importante que lo tengamos todos bien claro—, si es posible —yo tampoco quiero pedirle cosas que no sean realmente posibles—, la vinculación entre la justicia social y los ingresos. Por suerte o por desgracia, los derechos subjetivos de los cuales estamos hablando, si se reconocen, hay que pagarlos, y hay que explicar de dónde salen esos recursos. El mantra de que el PP lo roba todo ya no vale. Aquí se habla de cuestiones verdaderamente eufemísticas, porque a todos de verdad nos interesa que las personas en estado de necesidad dejen de estarlo, que aquel español o española que tenga necesidad en cualquier lugar de España tenga la ayuda del Estado, pero lo que no consentimos es que estemos dando vueltas a una cuestión que, además de ser inconstitucional, no explica realmente la otra cara de la moneda. Usted lo hace, y le pido que también lo haga aquí, en un ejercicio de coherencia como el que está desarrollando toda la mañana, y nos diga usted, impositivamente, cómo se solucionarían ese tipo de cuestiones, de dónde saldría el dinero para mantener todo ese derecho subjetivo. Apelo a su conocimiento en ese sentido, porque es verdad que su conocimiento nos va a dar luz a todos y nos va a permitir saber dónde pueden estar algunos riesgos de la sostenibilidad del sistema, porque parece que lo que no queremos ver es que, por suerte o por desgracia, las cantidades económicas son las que son y, en la medida de lo posible, tenemos que intentar tener un discurso que a usted le permita decir, como ha dicho aquí —y con esto concluyo dándole de nuevo las gracias—, que para usted la bajada de un 10% del desempleo juvenil en los últimos años es un tibio descenso. Yo deseo que, con el trabajo de todos, el descenso en el desempleo juvenil siga siendo de dos dígitos y usted tenga la oportunidad, en libertad, de decir que es un descenso tibio.

Muchísimas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Albaladejo.

Tiene la palabra el compareciente para responder a las intervenciones, interpelaciones y preguntas.

El señor **PROFESOR DE FILOSOFÍA DEL DERECHO EN ICADE - UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS** (Rey Pérez): Ante todo, muchas gracias por la atención y por las cuestiones. Han salido distintas cosas, pero algunas son compartidas.

Voy a empezar por la cuestión competencial, porque es verdad que plantea problemas, soy consciente. Soy consciente de que si se aprobara la propuesta, la iniciativa legislativa popular que han traído a la Cámara los sindicatos, podría ocurrir que algunas comunidades autónomas plantearan un recurso de inconstitucionalidad por entender que se estaban invadiendo sus competencias en relación con la asistencia social. También es verdad que nuestro sistema de Seguridad Social tiene prestaciones dinerarias dirigidas a colectivos y nadie plantea la inconstitucionalidad de las mismas. Es verdad que es una cuestión interpretativa qué cae dentro de esa asistencia, de esa ayuda necesaria que entra dentro de la Seguridad Social, porque el concepto de Seguridad Social ya no es un concepto estrictamente de seguro, de contribución, sino que llevamos muchos años en los que el Tribunal Constitucional ha avalado que la Seguridad Social también incluye cuestiones de asistencia, cuestiones de ayuda a las personas que tienen necesidad, y la frontera a veces no es clara cuando la competencia autonómica tiene que ver con la asistencia social.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 25

Es posible que se plantee un recurso de inconstitucionalidad por parte de aquellas comunidades autónomas que tienen las rentas mínimas de inserción más robustas porque entiendan que se están invadiendo sus competencias, pero hay que recuperar la propia doctrina del Constitucional en algunos casos. Cito una sentencia que dice: La cobertura de la Seguridad Social no excluye que diversos colectivos de beneficiarios precisen apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por el sistema. El hecho de que los beneficiarios de las ayudas estén ya incluidos en el ámbito protector de la Seguridad Social no impide que sean beneficiarios de ayudas de servicios sociales, siempre que concorra una situación de necesidad y no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema o de su régimen económico. Quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas con la modalidad no contributiva del sistema de Seguridad Social pueden acceder a otras ayudas de carácter diferente, es decir, a ayudas asistenciales de las comunidades autónomas. Es una sentencia de 2002 del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional nos está dando la clave. Es decir, si finalmente esta proposición de ley la aprueban ustedes o la modifican pero la aprueban y realmente se establece una garantía de un ingreso en el ámbito de una prestación no contributiva de la Seguridad Social, eso no excluye que luego las comunidades autónomas, en el ámbito de su competencia de asistencia social, puedan ofrecer algún tipo de complemento para aquellos colectivos que entiendan que todavía tienen una situación de necesidad que no queda suficientemente cubierta con el ingreso de la Seguridad Social. En ese sentido, la situación podría salvarse. No veo que haya necesariamente una inconstitucionalidad de esta posible prestación, porque, si no, gran parte de las prestaciones no contributivas que tenemos, por ejemplo, la renta activa de inserción o el subsidio para personas mayores de cincuenta y cinco años, también serían inconstitucionales y, entonces, a lo mejor tendríamos que acabar con esa línea no contributiva de la Seguridad Social y estaríamos hablando de un cambio de modelo de Seguridad Social; pero eso ya es otra cosa, eso se sale de lo que dice nuestro propio texto constitucional y lo que ha interpretado que dice el Tribunal Constitucional.

¿Es verdad que existen otras posibilidades legislativas para ordenar nuestro sistema de garantía de ingresos? Sí. Podrían ustedes hacer, por ejemplo, una ley de bases de rentas mínimas que estableciera unas características básicas que fueran compartidas por todas las comunidades autónomas o que establecieran unos mínimos que fueran compartidos por todas las comunidades autónomas. Esa es una posibilidad, y esto no se ha hecho por el momento. En cualquier caso, soy consciente de que la cuestión competencial va a plantear problemas. Por eso, creo que hay que adelantarse a esos problemas y que el propio texto de la ley tendría que hacer alguna referencia, ya sea en la exposición de motivos ya sea en algún artículo, a las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Eso sería prevenir el problema, es decir, haciendo referencia a esta doctrina de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, decir que es posible que las comunidades autónomas complementen, en su competencia de asistencia social, este ingreso mínimo del sistema de la Seguridad Social cuando no cubra todas las necesidades que puede tener el potencial beneficiario. He intentado incidir en ese sentido cuando he dicho que creo que el texto de la norma debería contemplarlo de alguna manera, porque soy consciente de que se pueden plantear problemas de competencias. Como esto es una cosa sabida, la propia iniciativa presentada por los sindicatos lo tiene en cuenta, porque se esfuerza mucho en la exposición de motivos y en el articulado en vincularlo como una prestación no contributiva adicional al sistema de Seguridad Social para hacerlo colgar directamente del 149. Creo que esta preocupación existe también en los que proponen el texto de la ley. Quizá deberían haberlo hecho de una manera más explícita, en el sentido de haber hablado un poco de la complementariedad que pueden tener los sistemas de asistencia social de las comunidades autónomas, y eso siendo conscientes de que, evidentemente, cuando estamos hablando de ingresos, la frontera de la asistencia social a veces es una cuestión de interpretación, es decir, qué se entiende por asistencia social. Esto en relación con la cuestión del ámbito competencial que se me ha planteado por parte tanto del representante del Grupo Ciudadanos como del Grupo Popular.

Se ha planteado aquí una cuestión un poco más general en cuanto a la fiscalidad. Yo no me he querido meter en la cuestión de la fiscalidad. Es cierto que tengo algunas publicaciones en las que he abordado la cuestión de qué se considera una sociedad justa en términos fiscales. También es verdad que mi ámbito de competencia no es el derecho financiero y tributario, porque mi ámbito de aproximación a esta realidad es más desde la filosofía política, pero sí tengo que decir una cosa. Cuando hablamos de justicia social, las teorías de la filosofía política clásicas, de John Rawls hacia delante, normalmente se han centrado en la cuestión de la redistribución, de cómo se distribuye el gasto y cómo se distribuyen los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 26

ingresos. Es verdad que cuando queremos conseguir una sociedad justa tenemos que pensar en el otro lado, que es el lado de los ingresos. Solo combinando cómo se gasta y de dónde se obtiene lo que se gasta y procurando que las dos maneras sean coherentes con una visión de la justicia social lograremos esa idea de justicia social. En este sentido, evidentemente, una de las grandes reformas que tenemos pendientes en nuestro sistema de justicia social es revisar nuestro sistema financiero y tributario para dar cumplimiento a lo que dice la Constitución, que es que sea progresivo, que respete el principio de equidad, etcétera. Es verdad que las últimas reformas tributarias que se han hecho han tenido un cierto carácter regresivo y que, normalmente, es sobre los hombros de la clase media sobre los que recae el peso de las estructuras del Estado del bienestar. Eso es una opción política conforme a una determinada visión de lo que es la justicia social. Se pueden hacer reformas que aumenten la progresividad y que tengan recursos suficientes, desde luego, para pagar la propuesta de los sindicatos que es muy escasa; es muy escasa en relación con el requisito de la vinculación de los doce años como demandante de empleo y es muy escasa en cuanto a la cuantía, porque estamos hablando de un ingreso de miseria casi, o sea, de 426 euros, que en algunas zonas de España a lo mejor sí da para cubrir unas necesidades fundamentales, pero que, desde luego, en muchas de las ciudades de nuestro país no da absolutamente para nada. Estoy de acuerdo con que la idea de justicia social tiene que mirar los dos lados de la balanza, el lado de los ingresos y el lado del gasto.

En relación con la cuestión del empleo y del control al beneficiario, muchas veces no ha salido así, pero estaba implícito que el argumento que se da es que mucha gente que recibe esta prestación se va a quedar en su casa viendo la televisión, no va a trabajar ni va a buscar empleo ni va a hacer nada. Esto es lo que, con un nombre más formal, en la academia americana se llama la objeción del *free rider* o del perezoso. Primero, ¿qué queremos decir cuando hablamos de empleo y qué queremos decir cuando hablamos de trabajo? Yo creo que hay mucho más trabajo que empleo. De hecho, cuando la Declaración universal de derechos habla del derecho al trabajo, no está hablando exclusivamente del derecho al empleo. Es cierto que durante un determinado momento el vínculo social se construía sobre el empleo. Pero, ¡jojo!, tampoco en la Europa del Estado del bienestar en las tres décadas doradas del Estado del bienestar había pleno empleo, las mujeres no estaban plenamente incorporadas al mercado laboral. Es verdad que en ese momento la manera de insertarse socialmente era estar dotado de un empleo con más calidad, con garantías, con seguridades y con derechos laborales. Eso hoy se nos ha venido un poco abajo, porque ustedes saben que hay cada vez más estudios que plantean que la automatización, las nuevas tecnologías, etcétera, van a destruir muchos de los empleos que hoy tenemos, y habrá que dar una respuesta a esto. Es decir, no hay ya empleo para todo el mundo. ¿Cómo solucionamos esto? ¿Hay trabajo para todo el mundo? Sí. Luego entonces, ¿qué está protegiendo el derecho al trabajo? El derecho al trabajo está protegiendo el derecho a hacer una actividad en la cual de manera mediata, directa o indirecta uno contribuye a su sociedad realizando algo. En algunos casos esa contribución es valorada por el mercado laboral —en ese caso estamos hablando de empleo— y da una contraprestación salarial a cambio. En otros casos esas contribuciones no tienen una valoración mercantil. Pero todo el trabajo de cuidado, todo el trabajo voluntario, todo eso es trabajo y aporta un gran valor añadido a la sociedad en la que se realiza. Por tanto, tenemos que entender que hay que poner en valor ese trabajo que no es empleo, hay que ampliar la óptica y ver que estamos en sociedades en las que se van a ir destruyendo progresivamente muchos empleos, lo cual va a generar una mayor dualización en nuestro mercado de trabajo, porque esos empleos que se van a destruir normalmente son empleos que pueden hacer las máquinas y, por lo tanto, poco cualificados. Eso va a generar que vamos a tener un desempleo de personas poco cualificadas que no van a encontrar una reinserción laboral en ningún momento. Tenemos que repensar el trabajo y entender que hay otros trabajos que no son empleo, que aportan a la sociedad y que merecen ser valorados, y una manera de valorarlos es retribuirlos con algún tipo de ingreso.

Llevo muchos años reivindicando este sentido del derecho al trabajo, entendiéndolo que el derecho al trabajo es el derecho al vínculo social, el derecho a realizar algo a la sociedad a través de lo cual se obtiene un cierto reconocimiento social. La objeción del *free rider* puede existir. Evidentemente, toda sociedad puede tener alguna persona que sea beneficiaria del sistema y que no aporte nada, pero son casos marginales. No podemos hacer las normas pensando en la excepción o en el caso marginal. En trabajos cualitativos que yo he hecho con beneficiarios de la renta mínima de inserción, lo que te dicen es que ellos quieren tener un empleo, que la situación de ser beneficiarios de esas rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas la viven con frustración, con culpabilidad. No se sienten capaces de sacar a sus familias adelante y eso tiene efectos psicológicos sobre la propia autoestima de esas

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 27

personas. Recordemos que Rawls decía que uno de los bienes primarios que debería garantizar una sociedad justa era el autorrespeto. En estos beneficiarios el autorrespeto está muy dañado. La gran mayoría de los beneficiarios hoy de estas rentas mínimas de inserción estarían encantados de tener un empleo y salir del sistema de rentas mínimas de inserción y trabajar, el problema es que no lo encuentran, el problema es que no hay empleo. En los últimos años ha habido una mejora evidente de nuestro mercado laboral, pero seguimos teniendo unas tasas de desempleo del 19 y pico por ciento, y eso en Europa es una cosa llamativa.

¿Que hay muchas razones estructurales? Evidentemente. ¿Que habrá que hacer un análisis del porqué? También. Pero creo que tenemos que ampliar el enfoque y entender el concepto extensivo, reproductivo de trabajo y no quedarnos vinculados a un concepto puramente productivo. El menor de los riesgos ante sistemas de garantía de ingresos es que haya *free riders*, es decir, que haya gente que esté en su casa viendo *Sálvame* y comiendo patatas fritas. Ese es el menor de los riesgos, porque la gente al final tiene ganas de hacer cosas; lo pueden hacer a lo mejor seis meses, pero luego se aburren. La gente tiene ganas de hacer cosas, otra cosa es que lo que se hace tenga luego o no un valor mercantil o en el mercado laboral.

Se me ha preguntado, de entre las tres propuestas que hacía el informe Foessa, cuál me parecía más prioritaria. En mi opinión, la más prioritaria sería la de la renta garantizada, precisamente para dar solución a todas estas cuestiones que estoy intentando analizar. Creo que esa es la más prioritaria, entre otras cosas porque si construimos una renta garantizada en forma de derecho individual eso se va traducir inmediatamente en una protección a la familia, lo cual no excluye que España sea un país que tiene escasa protección a la familia y que haya una necesidad de hacer políticas mucho más activas en esa dirección. Creo que eso tendría un efecto directo sobre la protección a la familia. Por tanto, la renta garantizada sería la medida más prioritaria.

Se me ha preguntado por la renta básica universal. En mi tesis doctoral he estudiado la propuesta de la renta básica universal. Es verdad que ahora ha dado el salto a la opinión pública, pero es una cuestión académica que desde los años ochenta se viene trabajando sobre todo en Bélgica, Holanda y Reino Unido, que son los países en los que surgió el debate sobre este tipo de renta que hoy se ha extendido por todo el mundo. Precisamente porque entiendo que el trabajo tiene que ser reproductivo y no productivo y que el derecho al trabajo lo que protege es esa capacidad de realizar acciones que aportan un valor añadido a la sociedad, definiendo que una garantía de esa manera de entender el derecho al trabajo podría ser una renta básica universal e incondicionada. Es verdad, y lo reconozco, que probablemente ahora mismo no estemos en situación de dar el salto a eso, pero también creo que se pueden ir dando pasos progresivos para conseguirlo, entre otras cosas porque, como he dicho antes, cada vez va a haber menos empleo, etcétera. Por eso acababa mi intervención dando a entender que un paso importante en ese sentido sería dar una asignación universal por hijo. Ese sería un primer paso, en el que, además, la objeción de la reciprocidad no está presente, porque un niño no es responsable, todavía no ha tenido la capacidad de desarrollar su responsabilidad. Tampoco un niño es responsable de la suerte de los padres, y lo que estamos haciendo es condenar a tener menos oportunidades a muchos niños cuyos padres están teniendo mala suerte o no tienen recursos. Recordemos que España es uno de los países que menor movilidad social tiene y eso nos da una idea de que nuestro Estado del bienestar no está funcionando de manera adecuada, no está garantizando la igualdad de oportunidades, que es un principio básico de justicia social, es un principio liberal de justicia social del liberalismo político más básico. No se está garantizando la igualdad de oportunidades y creo que hay distintas medidas que sí pueden hacerlo.

Se habla de las cuestiones redistributivas y hoy en la academia tenemos un debate en torno a lo que se denomina la predistribución y la posdistribución. Muchas de estas políticas de gastos y de ingresos tienen un carácter posdistributivo, es decir, una vez que ha aparecido la situación de necesidad tratan de dar una respuesta. La proposición de ley de los sindicatos tiene ese enfoque: uno acredita la situación de necesidad, acredita que cumple con una serie de condiciones y entonces el Estado intenta dar una solución. Otro enfoque de la justicia social también puede ser el de hacer políticas de corte predistributivo, orientadas a la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, la renta básica podría ser una política de carácter predistributivo, porque tiene un carácter preventivo frente a situaciones de pobreza y no meramente paliativo. También podría ser un capital inicial, como, por ejemplo, el que planteaban en una famosa obra, publicada en el Reino Unido hace unos años, Bruce Ackerman y Anne Alstott, que proponían dar a cada persona que cumplía veintinueve años una especie de capital inicial. Esa también es una política de carácter predistributivo. Es decir, creo que hay muchas ideas y mucha creatividad en la academia que pueden

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 346

24 de octubre de 2017

Pág. 28

trasladarse a las normas para adaptarlas a un mundo que está cambiando, a un mercado laboral que ya no es como el de los años ochenta, que no es, desde luego, como el de la Europa del Estado del bienestar de los años cincuenta y sesenta y que requiere algún tipo de soluciones más innovadoras.

No sé si he respondido a todo, pero más o menos es lo que quería decir. En cualquier caso, muchas gracias por sus comentarios y sus sugerencias. Me gustaría, en la medida de lo posible, que lo que les he contado les sirviera para la tramitación de esta ley.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señor Rey Pérez. En nombre del conjunto de grupos parlamentarios, le traslado el agradecimiento por su comparecencia. Aquí tiene su casa. Muchísimas gracias.

Se levanta la sesión.

Eran las dos de la tarde.

cve: DSCD-12-CO-346