Universidad
Rey Juan Carlos

Facultad de CC. Jurídicas y Sociales
Campus de Móstoles

Universidad Rey Juan Carlos
Departamento de Derecho Público II

Como Directoras de la Tesis Doctoral **La protección jurídica del derecho a una alimentación adecuada en España. El papel esencial de las rentas mínimas** de la Doctorando María del Pilar Valledor Álvarez, solicitamos la aceptación de dicha tesis para su posterior tramitación y defensa, de acuerdo con la normativa vigente.

Móstoles, 22 de mayo de 2013

Fdo. Mª. Ángeles Cano Linares Fdo. Mª. del Pilar Charro Baena

Universidad Rey Juan Carlos

FACULTAD DE CC. JURÍDICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO II

TESIS DOCTORAL

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN ESPAÑA. EL PAPEL ESENCIAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS

Autora:

Dª. María del Pilar Valledor Álvarez

Directoras:

Mª. Ángeles Cano Linares
Mª. del Pilar Charro Baena

Madrid, mayo 2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO 1: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SU PROTECCIÓN. ASPECTOS ESENCIALES

Introducción 33

1.1. ¿Qué es el derecho a una alimentación adecuada? 34

1.1.1. El derecho a la alimentación como derecho humano 34
1.1.2. Definición y contenido del derecho a una alimentación adecuada 37

1.2. Conceptos afines al derecho a la alimentación 42

1.2.1. La seguridad alimentaria 42
1.2.2. La soberanía alimentaria 46

1.3. El derecho humano al agua 50

1.3.1. Contenido del derecho al agua 50
1.3.2. El reconocimiento del derecho al agua como derecho fundamental 53

1.4. Obligaciones de los Estados respecto al derecho a la alimentación 56

1.4.1. Tipos de obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 56
1.4.2. Progresividad e inmediatez en el cumplimiento de las obligaciones 60
1.4.3. Supuestos de violación del derecho a la alimentación 63

1.5. La protección jurídica del derecho a la alimentación 64

1.5.1. Evolución de la protección jurídica del derecho a la alimentación 65
1.5.2. Justiciabilidad del derecho a la alimentación 71

1.6. Actores participantes en la protección del derecho a la alimentación 75

1.6.1. Instituciones internacionales 76
1.6.2. Instituciones nacionales de carácter oficial 79
1.6.3. Las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones de la Sociedad Civil y los movimientos sociales 80

CAPÍTULO 2: RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Introducción 85

2.1 Instrumentos internacionales de carácter general 86

2.2 Instrumentos jurídicos internacionales de carácter específico 93

2.3 La regulación del derecho a la alimentación en el continente europeo 100

2.3.1. El derecho a la alimentación en el ámbito del Consejo de Europa 100
2.3.2. El derecho a la alimentación en la Unión Europea 104
2.3.2.1. El compromiso de la Unión Europea por la lucha contra la pobreza 105
2.4 La regulación del derecho a la alimentación en otras regiones 108
2.4.1. El derecho a la alimentación en el continente americano 108
2.4.2. El derecho a la alimentación en el continente africano 110
2.5 Los instrumentos no vinculantes y su repercusión 111
2.6 El tratamiento del derecho a la alimentación en los instrumentos nacionales 114
2.6.1. La aplicabilidad de los tratados internacionales en los ordenamientos internos 115
2.6.2. La protección constitucional del derecho a la alimentación 117
2.6.3. Las leyes marco sobre seguridad alimentaria y derecho a la alimentación 119
2.6.4. El impacto de la legislación sectorial 120
2.7 Mecanismos judiciales para la defensa del derecho a la alimentación 122
2.7.1. Recursos judiciales disponibles en el ámbito nacional 123
2.7.2. La justiciabilidad del derecho a la alimentación en el plano regional 124
2.7.3. La justiciabilidad del derecho a la alimentación en el plano universal 127
2.8 Los mecanismos extrajudiciales o cuasi judiciales para la defensa del derecho a la alimentación 129
2.8.1. Recursos cuasi judiciales disponibles en el ámbito nacional 129
2.8.2. Recursos disponibles en el ámbito internacional regional 131
2.8.3. Mecanismos cuasicontenciosos disponibles en el plano universal 134

CAPÍTULO 3: LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO PARTICULAR DE ESPAÑA

Introducción 143
3.1 La situación social actual en el marco europeo 144
3.1.1. Definición de pobreza y exclusión social 144
3.1.2. La realidad socio económica en la Unión europea antes y después de la crisis económica de 2008 147
3.2 El impacto social de la crisis económica de 2008 en España 159
3.2.1. Los efectos de la crisis en la sociedad y su repercusión sobre el derecho a la alimentación. Características de la "nueva pobreza" 171
3.3 Situación de los Estados miembros de la Unión Europea en referencia a los instrumentos internacionales y regionales relacionados con la alimentación 178

3.3.1. Los compromisos adoptados por los países que integran la Unión Europea 178
3.3.2. La posición de España respecto a los tratados relacionados con el derecho a la alimentación 183
3.4 El derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico español 190
3.4.1. La protección constitucional del derecho a la alimentación 190
3.4.2. El derecho a la alimentación en el ordenamiento interno 199

CAPÍTULO 4: LA GARANTÍA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE ALIMENTACIÓN A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL. LA FUNCIÓN ESENCIAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS

Introducción 207
4.1 Las políticas sociales de la Unión Europea 208
4.1.1 La protección social y los modelos de Estado de bienestar 208
4.1.1.1 Los Estados del bienestar del sur de Europa 210
4.1.2 La evolución de la protección social en el ámbito de la Unión Europea 212
4.2 La financiación de la lucha contra la pobreza en la Unión Europea 216
4.3 El origen de los programas de rentas mínimas: su implantación en Europa 223
4.4 Ubicación de las rentas mínimas de inserción dentro del sistema de protección social español y de las políticas de inclusión social europeas 232
4.4.1 Las rentas mínimas de inserción: prestaciones asistenciales fuera del sistema de la Seguridad Social 232
4.4.2 Los compromisos europeos en materia de exclusión social y la garantía de unas rentas mínimas en España 241
4.5 Naturaleza jurídica de las rentas mínimas españolas 244
4.5.1 Definición y naturaleza jurídica de las rentas mínimas de inserción 244
4.5.2 Disposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas sobre rentas mínimas 247

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Introducción 257
5.1 Características de los programas de rentas mínimas de inserción 257
5.1.1 Elementos comunes de las rentas mínimas autónomicas 257
5.1.2 Principales diferencias de las legislaciones autónomicas sobre rentas mínimas 263
5.1.2.1 Características de los programas de rentas mínimas 263

5.1.2.2 Requisitos exigidos a los peticionarios de los programas de rentas mínimas 265
5.1.2.3 Aspectos económicos de las rentas mínimas 271
5.1.2.4 Obligaciones de los titulares de las rentas mínimas de inserción 280

5.2 Grado de cobertura de las rentas mínimas autonómicas 285

5.3 El impacto de la crisis económica en la regulación de las rentas mínimas 291

5.3.1 Las últimas modificaciones introducidas en la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña. 292
5.3.2 Las nuevas condiciones de acceso a las Rentas Mínimas de Inserción en la Comunidad de Madrid 294
5.3.3 Los cambios sobre las Prestaciones de Inserción Social en La Rioja 295
5.3.4 La reforma de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria 296
5.3.5 La nueva Ley de Renta Básica Extremeña de Inserción 297
5.3.6 Reformas introducidas por otras Comunidades Autónomas 298

5.4 Evaluación del sistema de rentas mínimas español como última red de protección 300

5.5 Presente y futuro de los Programas de Rentas Mínimas de Inserción 305

5.5.1 ¿Representan las rentas mínimas de inserción un verdadero derecho subjetivo? 305
5.5.2 ¿Centralización o descentralización de las rentas mínimas? 309
5.5.3 La realización del derecho a la alimentación según los informes sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en España 313
5.5.4 La idoneidad de la legislación vigente. Propuestas de reformas legislativas 319

CONCLUSIONES 324

METODOLOGÍA 333

ANEXOS 337

BIBLIOGRAFÍA 347

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en Europa por sexo (año 2010) 151

Gráfico 2: Evolución de las tasas de desempleo en la Unión Europea 156

Gráfico 3: Tasas de desempleo en la Unión Europea (diciembre 2012) 157

Gráfico 4: El desempleo por edades en la Unión Europea (diciembre 2012) 158

Gráfico 5: Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales en Europa en 2011 161

Gráfico 6: Tasa de riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas en el año 2011 162

Gráfico 7: Evolución del gasto social en España (% sobre P.I.B.) 167

Gráfico 8: Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante (€) 168

Gráfico 9: Índice de la desigualdad en la percepción de rentas en Europa y en España 174

Gráfico 10: Porcentaje de gasto social total y gasto en exclusión social sobre el PIB en la Unión Europea en el año 2010 231

Gráfico 11: Evolución del número de perceptores y del gasto ejecutado en rentas mínimas de inserción 286

Gráfico 12: Número de beneficiarios de las rentas mínimas por Comunidad Autónoma y por sexo (año 2011) 287

Tabla 1: Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión en la Unión Europea entre 2004 y 2011 150

Tabla 2: Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea por grupos de edades 152

Tabla 3: Porcentaje de extranjeros mayores de 18 años en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea 153

Tabla 4: Porcentaje de riesgo de pobreza o de exclusión social por tipo de familia en la Unión Europea (año 2011) 154

Tabla 5: Porcentaje de población de la Unión Europea que sufre carencia material severa 155

Tabla 6: Evolución del porcentaje de pobreza la población ocupada en la Unión Europea 159

Tabla 7: Población española en riesgo de pobreza o de exclusión social y en carencia material grave 160

Tabla 8: Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social por edad y por sexo en España (Estrategia Europa 2020) 165

Tabla 9: Riesgo de pobreza o exclusión social en España por nacionalidad 166

Tabla 10: Evolución de la renta anual media por persona por Comunidades Autónomas 169

Tabla 11: Tasa de paro por sexo, persona de referencia, todos los activos en paro y número de hogares sin ingresos en España 169

Tabla 12: Número de parados en España por tiempo de búsqueda de empleo 170

Tabla 13: Índice de masa corporal de la población adulta en España 176

Tabla 14: Tratados relacionados con el derecho a la alimentación y Estados miembros de la Unión Europea 181

Tabla 15: Tratados internacionales y regionales y Reino de España 188

Tabla 16: Evolución del gasto en protección social en la Unión Europea (% sobre el PIB) 217

Tabla 17: Gasto en protección social por habitante en la Unión Europea (en unidades PPS) 218

Tabla 18: Gasto social por funciones en la Unión Europea en el año 2010 (% sobre el PIB) 220

Tabla 19: Población en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea antes y después de las transferencias sociales 222

Tabla 20: Evolución del gasto en exclusión social (% sobre el PIB) en la Unión Europea 230

Tabla 21: Denominación y regulación de los sistemas de rentas mínimas en las

Comunidades Autónomas 250

Tabla 22: Denominación, rango legal y duración de las RMI 264

Tabla 23: Requisitos para el acceso a las rentas mínimas de inserción 269

Tabla 24: Cuantías mínimas y máximas de las RMI y proporción que representan respecto al SMI y al IPREM (año 2011) 274

Tabla 25: Número de perceptores de rentas mínimas de inserción y tasa de cobertura 288

Tabla 26: Altas y bajas en los programas de RMI autonómicos durante el año 2011 289

Tabla 27: Características de los beneficiarios de las RMI (datos del año 2011) 291

ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
B.O.E.	Boletín Oficinal del Estado
B.O.ME	Boletín Oficinal de Melilla
CAA	Convenio sobre Ayuda Alimentaria
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CC.OO.	Comisiones Obreras
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEA	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CER	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
CESCR	Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales
CESS	Código Europeo de la Seguridad Social
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIRCCA	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CPI	Corte Penal Internacional
CPSDG	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio

CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
CSE	Carta Social Europea
DCP	Derechos Civiles y Políticos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DFID	Department for International Development
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EAPN	European Anti Poverty Network
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EPA	Encuesta de Población Activa
ESSPROS	European System of integrated social protection statistics
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
FIAN	Foodfirst Information and Action Network
FMI	Fondo Monetario Internacional
GtZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
ICRMW	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias
IFAD/FIDA	International Fund for Agriculture and Development / Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IMI	Ingreso Melillense de Integración
IMIS	Ingreso Mínimo de Inserción Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPC	Integrated Food Security Phase Classification

IPREM	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
MCA	Método abierto de coordinación
MISSOC	EU'S Mutual Information System on Social Protection
OAU	Organization of African Unity (Organización de la Unidad Africana)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OHCHR	Office of the Human Commissioner for Human Rights (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIB	Producto Interior Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNAin	Plan de Nacional de Acción para la Inclusión Social
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / United Nations Development Programme
PPPs	Purchasing Power Parities
PPS	Purchasing Power Standard
RBEI	Renta Básica Extremeña de Inserción
RMI	Rentas Mínimas de Inserción
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SEXPE	Servicio Extremeño Público de Empleo
SMI	Salario Mínimo Interprofesional

TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
U.E.	Unión Europea
U.G.T.	Unión General de Trabajadores
UNICEF	United Nations Children`s Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
USAID	United States Agency for International Development
WANAHR	World Alliance for Nutrition and Human Rights
WFP/PMA	World Food Programme / Programa Mundial de Alimentos

INTRODUCCIÓN

Cuando se oye hablar de la necesidad de realización del derecho a la alimentación no se piensa que dicha carencia pueda referirse a los países desarrollados. De hecho, las estadísticas de algunas organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura[1] (FAO), el Banco Mundial[2] o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo[3] (PNUD) ni siquiera recogen datos estadísticos del hambre o de los índices de pobreza en los países industrialmente desarrollados.

Sin embargo, la realidad es muy distinta y la crisis financiera que está afectando a todo el planeta desde el año 2008 no ha hecho sino agravar la situación económica de muchas familias. El impacto de la crisis se está sintiendo no solo en los países menos desarrollados sino también en los países económicamente más fuertes, que por otra parte están tardando más en superarla. Las medidas de austeridad basadas en la reducción del gasto público que están adoptando la mayoría de los gobiernos europeos para hacer frente a la crisis están agravando una realidad social que, según las organizaciones no gubernamentales, está siendo sistemáticamente ignorada por los gobiernos[4].

A estos problemas económicos hay que añadir el incremento de los precios de los alimentos, que registraron un drástico aumento en el periodo 2007-2008. En 2009 los precios de los alimentos básicos disminuyeron sin llegar a los niveles anteriores a la crisis para volver a ascender en 2010[5]. Además, se prevé que el coste de estos productos siga siendo elevado y volátil debido a una confluencia de factores por parte de la oferta y de la demanda de alimentos. Por parte de la oferta, debido a la escasez de recursos naturales y al menor rendimiento de la producción agrícola, unido al impacto de los fenómenos meteorólogicos adversos, más frecuentes en los últimos años. Por el lado de la demanda, por el rápido crecimiento de ésta en los países en desarrollo y por la demanda adicional de algunos productos agrícolas para la elaboración de biocombustibles[6]. Si bien, respecto a este último punto, órganos como el Relator Especial del Derecho a la alimentación han denunciado las políticas de fomento de los biocombustibles por sus enormes impactos

[1] Estadísticas del hambre por países: http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es/

[2] Datos sobre pobreza en el mundo: http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza

[3] Indicadores nacionales sobre el desarrollo humano: http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/ESP.html

[4] EAPN WORKING GROUPS. *Is the European project moving backwards?* Brussels: European Anti-Poverty Network, 2011, p. 6.

[5] Véase Anexo 1 para más detalles.

[6] FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?.* Roma: FAO, 2011.

negativos en la seguridad alimentaria de los países menos favorecidos al suplir éstos la insuficiencia de producción de los países más desarrollados[7].

El problema de la escasez de alimentos y su encarecimiento también afecta a los países desarrollados. Un ejemplo reciente se ha constatado en la Unión Europea, donde "las sucesivas reformas de la política agrícola común, combinadas con el aumento simultáneo de los precios de los alimentos en los mercados internacionales" han puesto fin al programa de ayuda a las Personas Más Necesitadas (PMN) que se creó en 1987 para aprovechar adecuadamente los excedentes agrícolas de la época, poniéndolos a disposición de los Estados miembros que quisieran utilizarlos como ayuda alimentaria para las personas más necesitadas de la Comunidad[8].

En un estudio reciente sobre pobreza y alimentación en Reino Unido e Irlanda se advertía que en ambos países, al igual que en otros europeos, la crisis económica ha generado la aparición de "nuevos pobres" como consecuencia de la inseguridad laboral y de los bajos salarios, además de la pobreza que normalmente y en mayor medida afecta a los hogares monoparentales, los ancianos, los inválidos, los desempleados o las personas sin hogar. Concluye este informe que, como la alimentación es el único gasto que las personas sin recursos puede reducir, es extremadamente improbable que estos hogares puedan comprar alimentos suficientes y adecuados para la llevar una vida saludable[9].

En cifras absolutas, el número de personas que padecen hambre en el mundo no ha dejado de crecer desde el año 1996 hasta el año 2009. Según las estimaciones de la FAO[10] en el año 2010, se calculaba que el número de personas subnutridas alcanzó la cifra récord de 1.023 millones en 2009 y se esperaba que descendieran a 925 millones en 2010[11]. Este máximo histórico fue consecuencia de la citada crisis de los precios de los alimentos y de la crisis financiera que estalló el año anterior[12].

---

[7] Es el caso de la Unión Europea, descrito en el informe *Note on the impacts of the EU biofuels policy on the right to food.* Office of the High Commissioner, 2013.

[8] UNIÓN EUROPEA. *Nota informativa . Pobreza: la Comisión propone un nuevo Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados; preguntas frecuentes.* MEMO/12/800. Bruselas: Comisión Europea, 2012.

[9] DOWLER, E. A.; O'CONNOR, D. "Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK". *Social Science & Medicine,* Nº 74, 2012, p. 47.

[10] FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.* Roma: FAO, 2010, p. 8.

[11] La FAO, a petición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), ha examinado su metodología para la estimación de la subnutrición. Por este motivo, no se publicaron en el informe *El Estado de inseguridad alimentaria en el mundo 2011* las estimaciones actualizadas del número de personas subnutridas en 2009 y 2010, así como la previsión para 2011. En la última publicación correspondiente al año 2012, y utilizando la nueva metodología, los datos obtenidos indican, sin embargo, que el número de

En el último informe[13] de esta organización, la cifra habría descendido a unos 870 millones de personas en el período 2010-2012. Las cifras citadas en él varían considerablemente respecto a los informes anteriores debido a la introducción de una nueva metodología para el cálculo de la malnutrición. El impacto de la subida de los precios en el período 2007-2010 habría sido menos severo de lo que se pensaba. Aún así, tal y como reconoce la propia organización, con los indicadores existentes no se puede recoger adecuadamente los efectos de la subida de los precios de los alimentos ni de la recesión económica sufrida por algunos países[14]. También declaran que la medición de dichos efectos en términos de cantidad de calorías consumidas deja de lado otros aspectos tan esenciales como el impacto negativo en la calidad de la dieta.

De hecho, a menudo se considera que existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen acceso a alimentos suficientes sin tener en cuanta si los mismos aportan los micronutrientes (vitaminas y minerales) necesarios para disfrutar de una vida sana. La carencia de micronutrientes afecta nada menos que a dos mil millones de personas (casi un tercio de la población), y afecta tanto a las regiones desarrolladas como a las menos desarrolladas. Es lo que se conoce como "hambre oculta" pues sus consecuencias no son siempre visibles e incluso el propio individuo puede desconocer que padece este problema[15].

Sus efectos son devastadores e incluyen la falta de desarrollo y anemia en los niños, el incremento de los problemas de sobrepeso y obesidad, el aumento de enfermedades crónicas (diabetes, enfermedades coronarias, hipertensión), escaso desarrollo psicológico y cognitivo.... La malnutrición condiciona, además, a las futuras generaciones pues se ha demostrado que tanto la obesidad como los déficits nutricionales de la madre durante la gestación transforman el perfil genético del feto predisponiendo a la prole a un excesivo aumento de peso en el futuro[16].

---

personas subnutridas en el mundo disminuyó hasta 2007 en mayor medida de lo que se esperaba, aunque el ritmo de disminución ha sido más lento después.

[12] Véase Anexo 2 sobre la evolución de la subnutrición en el mundo.

[13] FAO; WFP, IFAD. *The State of Food Insecurity in the World. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition.* Rome: FAO, 2012, p. 8.

[14] *Ibid*, p. 8.

[15] KRAEMER, K.; et al. (Ed.). *Micronutrients, Macro Impact: The story of vitamins and a hungry world.* Basel: Sight and life, 2011, pp 36-45.

[16] PIJL, H. "Obesity: evolution of a symptom of affluence. How food has shaped our existence". *The Netherlands Journal of Medicine.* April 2011, vol. 69, nº 4, p. 164.

El consumo de una dieta desequilibrada e inadecuada se encuentra la raíz de este problema. Los hogares con menos recursos y altas tasas de pobreza adquieren alimentos más económicos que a menudo son ricos en grasas y azúcares, pero escasos en nutrientes. La gran promoción y disponibilidad de este tipo de alimentos está contribuyendo a inculcar dietas no saludables y a polarizar los consumidores más ricos, que tienen acceso a alimentos de calidad, de aquéllos más pobres que adquieren alimentos de baja calidad[17]. El consumo de verduras y frutas, ricas en vitaminas y minerales, es muy limitado y, en contra de lo que pudiera parecer, pueden resultar más caros que la carne, el pescado o el pollo[18]. Además de los recursos económicos, otros factores como los educacionales, el fácil acceso a los productos hiper calóricos y la satisfacción inmediata que aportan estos últimos al consumidor son determinantes en la elección de dietas poco equilibradas que provocan problemas simultáneos de obesidad y malnutrición.

Por todas estas razones el hambre está más extendida que antes de la crisis[19] por lo que será más difícil alcanzar los objetivos de reducción del número y la proporción de personas que sufren hambre fijados, respectivamente, por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación[20] y el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio[21]. También en el ámbito de la Unión Europea se han diseñado estrategias para reducir la pobreza de sus ciudadanos.

---

[17] DOWLER, E. A.; O'CONNOR, D. "Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK", *op. cit.*, pp. 45-46.

[18] Los productos con alto contenido energético, pero bajo contenido nutritivo han sufrido un aumento de precios menor que el de los alimentos frescos. Uno de los motivos de su bajo coste son las subvenciones otorgadas a las industrias que producen estos productos elaborados. Pero si a ello se añade el coste por caloría y se considera el contenido nutritivo, se observa que los productos con alto contenido calórico son más económicos que los alimentos con una densidad energética menor, pero mayor valor nutritivo, por lo que las dietas saludables son más costosas. DREWNOWSKI, A. University of Washington, Seattle, USA. "Hidden Hunger in developed countries" En: Hidden Hunger. International Congress, University of Hohenheim, Stuttgart (Germany). March 6-9, 2013.

[19] FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.* Roma: FAO, 2010, p. 8.
Disponible en internet: http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s.pdf [Consultado el 11 de novembre de 2011].

[20] La "Cumbre Mundial sobre la Alimentación" que tuvo lugar en Roma en noviembre de 1996 fijó, entre otros compromisos, el de reducir a la mitad [de su nivel actual] el número de personas que padecen desnutrición crónica en la tierra para el año 2015. *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.* Roma: FAO, 13 de noviembre de 1996. Disponible en internet: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm [Consultado el 30 de agosto de 2012].

[21] En septiembre de 2000, los líderes de los 189 países miembros de las Naciones Unidas firmaron en Nueva York la *Declaración del Milenio* durante la Cumbre del mismo nombre. En ella, los países participantes se comprometieron a cumplir ocho objetivos relacionados con el desarrollo humano (conocidos como los "Objetivos del Desarrollo del Milenio" u "Objetivos del Milenio") para el año 2015. La meta 1.C del Objetivo 1 del Desarrollo del Milenio prevé reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Disponible en internet: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml [Consultado el 30 de agosto de 2012].

Uno de los objetivos del programa Europa 2020[22] es, precisamente, reducir en 20 millones el número de personas que viven en una situación de pobreza y de exclusión.

En cuanto a la distribución de la población que sufre subnutrición, el 98% de las personas que pasan hambre vive en países en desarrollo y representan el 16% de su población. Dos terceras partes se concentran en siete países (Bangladesh, China, la República Democrática del Congo, Etiopía, la India, Indonesia y Pakistán) y solo China y la India agrupan a más del 40%[23]. Aunque en los países desarrollados "solo" viven el 2% de la población subnutrida, en cifras absolutas el número asciende a unos 19 millones de personas. Pero el dato más desconcertante es que, mientras que el número total de personas desnutridas en el mundo ha descendido entre 2009 y 2010, la cifra ha ascendido en los países desarrollados, pasando de 15 a 19 millones[24], lo que supone un incremento de nada menos que el 26,6 % en solo un año[25].

Por lo que respecta a la Unión Europea, según el último informe de Eurostat[26], en el año 2011[27] más de 119 millones de personas (el 24,2% de la población) se encontraba en situación de riesgo de pobreza o de exclusión social[28] y más de 43 millones (casi el 9% de la población) sufría carencias materiales severas[29]. A pesar de la crisis económica, las cifras se han mantenido relativamente estables en el conjunto de la Unión. Sin embargo, los datos difieren considerablemente entre los países que componen el conjunto de la Unión Europea. Si se observa la evolución de las estadísticas en España, por ejemplo, se

[22] El "Proyecto Europa 2020" fue propuesto por la Comisión Europea en marzo de 2010. Establece las estrategias para lograr un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador dentro de la Unión Europea, durante la próxima década. Uno de los objetivos fijados dentro del área de integración social es, precisamente, el de reducir en al menos 20 millones el número de personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social.

[23] FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010, op. cit.,* p. 10.

[24] Véase Anexo 3 sobre la subnutrición en el mundo por regiones en los años 2009-2010.

[25] NACIONES UNIDAS. *6th report on the world nutrition situation. Progress in nutrition*. Ginebra: Standing Committee on Nutrition, 2011.

[26] Según datos recogidos en la página oficial de Eurostat (última actualización: 15 de abril de 2013). Disponible en internet en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database [Consultado el 3 abril de 2013].

[27] Cifras estimadas para el año 2011.

[28] Según la definición adoptada por la estrategia Europa 2020, el colectivo en riesgo de pobreza o exclusión incluye las personas que viven por debajo del umbral de pobreza, las que sufren una carencia material severa y las que viven en hogares con una tasa muy baja de ocupación laboral de sus activos.

[29] Este grupo incluye a las personas que no pueden costear al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o la hipoteca, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones, un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono.

comprueba que, desde 2008, han aumentado ostensiblemente ambos porcentajes, concretamente en torno a un 11% respecto al número de personas en situación de riesgo de pobreza y en un 60% el de las personas que sufren carencias materiales severas[30].

Según explica la Comisión Europea en su última propuesta para crear un fondo de ayuda para los más necesitados en la U.E.[31] "una de las principales características de la privación material es la incapacidad de acceder a alimentos de una calidad adecuada y en cantidades suficientes". La Comisión aporta los siguientes datos al respecto: "en 2010, el porcentaje de la población de la Unión que no podía costearse una comida con carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) cada dos días –lo que la Organización Mundial de la Salud define como una necesidad básica- era del 8,7%, es decir, más de 43 millones de personas, y las primeras cifras disponibles para 2011 indican un empeoramiento de la tendencia".

En los países desarrollados, la red de protección social y la actividad de las organizaciones caritativas procuran garantizar la cobertura de las necesidades básicas de las personas más necesitadas. Aún así, y aunque el Estado de bienestar logre cubrir la satisfacción de unos mínimos vitales, habría que determinar si esos mínimos garantizan el derecho a una alimentación adecuada, esto es, el derecho a una nutrición apropiada para cada individuo en función de sus necesidades concretas. Como cita textualmente el informe de UNICEF sobre la situación de la infancia en España en 2010-2011 y refiriéndose a la pobreza infantil en este país "ser un niño pobre en España no significa necesariamente pasar hambre, pero sí tener muchas más posibilidades de estar malnutrido"[32].

Paradójicamente se han producido más alimentos que nunca en el último decenio[33] por lo que, en principio, existirían suficientes alimentos en el planeta para alimentar a toda la población. Pero el problema radica no en la cantidad de alimentos, sino en la falta de acceso a los mismos, ya sea a los recursos naturales para producirlos directamente o a unos ingresos suficientes para adquirir los alimentos en el mercado. Precisamente, la mayor parte de las personas que sufren desnutrición viven en el ámbito rural y son

[30] Véanse Anexos 5 y 6 sobre la evolución del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social y de personas que sufren carencia material severa en la U.E..

[31] UNIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados. COM(2012) 617 final.* Bruselas: Comisión Europea, 2012.

[32] ARIAS, M.; et al. *La infancia en España 2010-2011.* Madrid: UNICEF España, 2010, p. 19.

[33] FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades.* Prólogo.

propietarias de pequeñas parcelas de tierra o personas sin tierra y en su mayoría son mujeres y niñas.

Además las causas de esta inaccesibilidad a los alimentos no se encuentran únicamente en circunstancias que podrían considerarse excepcionales, como catástrofes naturales o conflictos armados, puesto que estas situaciones afectan sólo al 10% de la población que pasa hambre. Por tanto, la gran mayoría de la población que sufre carencias nutricionales padece hambre de forma crónica y a largo plazo[34].

En el otro lado de la balanza, más de mil millones de adultos tienen sobrepeso y otros 500 millones son obesos. Según los cálculos de la Organización Mundial de la Salud, unos 43 de millones de niños menores de 5 años tienen sobrepeso. Cada año mueren en el mundo al menos 2,8 millones de personas por culpa de enfermedades relacionadas con este problema y, por primera vez en la historia, hay más adultos en el mundo con sobrepeso que desnutridos[35]. Este problema no se está limitando a los países de altos ingresos, sino que está comenzando a afectar a países con ingresos más modestos[36]. En ellos, se está extendiendo la utilización de dietas ricas en grasas (especialmente grasas animales), sal y azúcares, pero pobres en vitaminas, minerales y otros micronutrientes, que constituyen una dieta desequilibrada y que están generando problemas de obesidad incluso en países en los que persiste el hambre.

Se calcula que para el año 2030, más de cinco millones de personas morirán al año antes de los 60 años en los países pobres por enfermedades derivadas del exceso de peso. La obesidad es causa directa de numerosos problemas de salud y supone un doble coste para la sociedad, ya que a los gastos médicos (gastos directos) hay que añadir la pérdida de productividad (gastos indirectos). A estos problemas, habría que sumar las dificultades económicas de las familias más pobres para acceder a los tratamientos necesarios para paliar las enfermedades causadas por el sobrepeso[37].

La alimentación incorrecta, ya sea por exceso, defecto o desequilibrio provoca enfermedades crónicas e incluso la muerte. Se trata de un problema que afecta ya a más

---

[34] SÁNCHEZ, P. A.; SWAMINATHAN, M .S. *UN Millennium Project 2005. Halving Hunger: It Can Be Done. Task Force on Hunger*. London (United Kindom): Earthscan, 2005, p. 2.

[35] DUGER, A. "Obesity, NCDs, and the Right to Food". En *Health and Human Rights.* FXB Centre for Health and Human Rights, April 10, 2012 [Consultado el 17 de abril de 2012]. Disponible en internet: http://www.hhropenforum.org/2012/04/obesity-ncds-and-the-right-to-food/

[36] Según datos de la Organización Mundial de la Salud, actualizados a marzo 2011. Disponible en internet: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/index.html [Consultado el 17 de abril de 2012].

[37] DE SCHUTTER, O. *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food. A/HRC/19/59.* Ginebra: Organización de Naciones Unidas, 2011, pp. 5 – 9.

de dos mil millones de personas, que sufren problemas de malnutrición, ya sea por desnutrición o por sobrepeso.

Por otra parte, se ha avanzado poco en la resolución del problema del hambre, sobre todo teniendo en cuenta que faltan solo dos años para finalizar el plazo fijado por la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 y por el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio (ODM) para reducir a la mitad, respectivamente, el número de personas subnutridas y la proporción de personas que padecen hambre en el mundo. En Europa, la profunda crisis económica que están sufriendo algunos de los países de la Unión puede poner en peligro la consecución del objetivo de reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social fijado por la Unión Europea para el año 2020[38].

El examen del grado de realización del derecho a la alimentación conlleva el análisis de diversos ámbitos de actuación dentro del Estado: el marco jurídico, el marco político y el marco institucional.

El marco jurídico determina si el Ordenamiento Jurídico de un país reconoce, promueve y protege adecuadamente el derecho a la alimentación. Para ello, se analiza básicamente la prestación de consentimiento del Estado en cuestión a los tratados de derechos humanos y cómo traslada esta normativa internacional al Ordenamiento Jurídico interno. Respecto a este último punto, se examina si la Constitución reconoce el derecho a la alimentación, ya sea explícita o implícitamente y si existen otras leyes y regulaciones que protegan este derecho y hasta qué grado. Dentro de este estudio, habría que determinar también si existe alguna disposición en la regulación sectorial (que abarca desde la normativa referente a los alimentos, como por ejemplo, producción, distribución o etiquetado de los mismos, hasta la legislación sobre educación, seguridad social o empleo) que infringa el derecho a la alimentación.

Otro aspecto a tener en cuenta, dentro del marco jurídico, es la justiciabilidad del derecho a la alimentación. Para determinarla, se han de analizar los mecanismos administrativos, judiciales y cuasi judiciales que existen en el país en caso de violación de este derecho, así como la posibilidad de acceso a los mismos (por parte de individuos, grupos, ONGDs, etc.). Por último, se debe averiguar si existen instituciones estatales

[38] Las estadísticas recogidas por la agencia europea Eurostat desde el año 2005 mostraban una paulatina tendencia a la baja en el número de personas que se encontraban en riesgo de pobreza y exclusión social en la Unión Europea. Sin embargo, esta tendencia fue drásticamente interrumpida con el estallido de la crisis en 2008 y se ha registrado un importante incremento anual a partir de 2009. Para más detalles, visitar la página web: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators [Consultado el 30 de agosto de 2012].

específicas para la defensa de los derechos humanos (comisiones de derechos humanos o defensorías del pueblo) y si éstas defienden, entre sus funciones, el derecho a la alimentación.

El marco político, por su parte, se centra en el estudio de las políticas, las estrategias y los programas puestos en práctica en un país en relación a la consecución progresiva del derecho a la alimentación. Para evaluar este área, se examinan, entre otros aspectos, si este derecho es reconocido y está incluido en dichas políticas públicas, si se han elaborado los programas gubernamentales desde una perspectiva de derechos humanos o si se han incluido medidas que protegan adecuadamente a los sectores de la población más vulnerables.

También interesaría determinar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en relación a la disminución del número de personas que padecen hambre y/o se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Estrategias como el "Proyecto Europa 2020", que fija una serie de metas con cifras concretas para cada país en función de su situación y sus circunstancias particulares, son un ejemplo de este tipo de programas. El punto de partida siempre es la identificación de las personas que no pueden ejercer o ven violado su derecho a la alimentación y la determinación de las causas de su vulnerabilidad. Dentro del marco político, se indaga si existen mecanismos para la rendición de cuentas y para interponer recursos en caso de una inadecuada gestión de los programas.

Por último, el marco institucional enfoca su atención en la actuación de las instituciones públicas en relación a tal derecho. Su papel es fundamental, especialmente en lo que concierne a la aplicación de las políticas y marcos jurídicos, así como a la vigilancia de la aplicación del derecho a la alimentación y la recepción de quejas en caso de incumpliento. Con respecto a las instituciones, se examina básicamente si cumplen con sus obligaciones en relación a la realización y vigilancia del cumplimiento del derecho a la alimentación. Para ello, se estudia la capacidad y los recursos adecuados para llevar a cabo estas funciones, si existe una coordinación adecuada entre las instituciones públicas involucradas, si las funciones y las responsabidades de los componentes de las mismas están claramente determinadas y si existen los mecanismos adecuados para la correcta rendición de cuentas. Asimismo es importante determinar el grado de participación de la sociedad civil en estas instituciones y los medios de que disponen para ello.

El objetivo de esta tesis es el de abordar el primero de los tres ámbitos citados anteriormente, esto es, el marco jurídico existente en España para la protección del

derecho a una alimentación adecuada. Para ello, habrá que determinar si los medios legislativos vigentes son suficientes para garantizar la plena realización de este derecho.

Según establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes, entre los que se encuentra España, reconocen el "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"[39]. La Observación General nº 12[40] desarrolla y aclara el contenido de las obligaciones contraídas por los Estados derivadas de dicho Pacto con respecto al derecho a la alimentación. Esta interpretación jurídica autorizada establece tres obligaciones fundamentales de los Estados: respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. A su vez, esta última obligación se traduce, en la práctica, en la aprobación de medidas que contribuyan a la consecución del derecho a la alimentación, por un lado; y, por otro, en la obligación de hacer efectivo ese derecho a las personas que, por causas ajenas a su voluntad, no son capaces de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada. Los medios usuales que utiliza el Estado para cumplir con esta última obligación son la provisión directa de alimentos o de los recursos económicos necesarios para que los individuos puedan adquirirlos ellos mismos.

Precisamente este último aspecto constituirá el núcleo principal de esta tesis: de qué manera cumple el Estado, desde el punto de vista jurídico, su obligación de satisfacer el nível mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Para ello, se estudiarán en primer lugar los medios legislativos vigentes que protegen el derecho a la alimentación en España. Siguiendo el esquema de análisis anteriormente citado, se comenzará con la recopilación y descripción de los instrumentos internacionales y regionales y su ratificación por el Estado español para ir descendiendo al nivel estatal (Constitución y normativa de ámbito nacional) y, por último, al autonómico, con el examen de la regulación relativa a las rentas mínimas, dada su contribución esencial a la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Dentro del conjunto de prestaciones no contributivas destinadas a proteger a los colectivos más vulnerables como son los desempleados, los discapacitados o los ancianos, existe una última categoría de ayudas, una última red de protección social para aquellas

[39] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 11.

[40] La Observación General 12 es una interpretación jurídica autorizada del derecho a la alimentación. Fue emitida por el CDESC en respuesta a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial (1996) sobre la alimentación de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

personas que, aún siendo aptas para incorporarse al mercado laboral y obtener por sí mismas unos ingresos, no tienen recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, entre ellas, la alimentación. Estas ayudas, que tienen carácter periódico, se denominan rentas mínimas o básicas y su regulación en España es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Cada Comunidad Autónoma ha desarrollado su propia normativa al respecto y ha establecido los requisitos que ha considerado oportunos para otorgarlas poniendo en peligro la equidad del sistema[41].

El trabajo se ha dividido en cinco capítulos. En el primero, se define qué es el derecho a la alimentación, qué obligaciones asumen los Estados para protegerlo y qué mecanismos jurídicos se han puesto en marcha para garantizarlo. Partiendo de su consideración como derecho humano y de su definición, se determinará su contenido concreto distinguiéndolo de otros conceptos afines como son la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. Dentro de este primer capítulo, se definirá también el contenido de otro derecho íntimamente ligado a la alimentación y que puede considerarse como parte imprescindible de la misma: el derecho al agua. Además de su contenido, se hará una breve referencia a su protección jurídica.

En la segunda parte de este primer capítulo se explica cómo se protege el derecho a la alimentación. En primer lugar, se detallarán las obligaciones que asumen los Estados al respecto de acuerdo con la legislación internacional vigente, en concreto las emanadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues es el documento jurídico que reconoce más extensamente el derecho a la alimentación y que ha sido ratificado hasta el momento por 160 Estados.

Tras analizar los tipos de obligaciones relativas al derecho a la alimentación y los comportamientos que se consideran violación de tal derecho, se concretarán los mecanismos jurídicos a través de los cuales se puede garantizar este derecho y que son la regulación jurídica del derecho y la justiciabilidad del mismo. Se realizará un breve repaso de la evolución que ha experimentado la normativa existente sobre el derecho a la alimentación y el acceso a la justicia de aquellos que consideran violados los derechos económicos, sociales y culturales, en general y el derecho a la alimentación, en particular. Por último, se identificarán los actores involucrados en la protección del derecho a la alimentación, tanto públicos como privados, internacionales y nacionales.

[41] CAVAS MARTíNEZ, F.; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. "La protección social por desempleo en el sistema cosntitucional de relaciones laborales". En SEMPERE NAVARRO (dir.). *El modelo social en la Constitución Española de 1978.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 956.

El segundo capítulo se centra principalmente en el análisis de la normativa internacional vigente que protege el derecho a la alimentación. En particular, cobran protagonismo los medios jurídicos de que disponen los Estados para proteger este derecho en sus Ordenamientos Jurídicos internos. Por último, se hace un repaso de los mecanismos, judiciales y extrajudiciales, existentes en el mapa nacional, regional e internacional para hacer valer el derecho a la alimentación en caso de que éste haya sido vulnerado.

Como desarrollo del primer punto, se enumerarán los principales instrumentos jurídicos internacionales de carácter universal que protegen este derecho con carácter general, para todos los individuos; y, con carácter específico, para los sectores de la población más vulnerables (como son las mujeres y los niños) o que se encuentran en circunstancias especiales (como en el caso de conflictos armados). Son objeto de atención, al mismo tiempo, los principales instrumentos que reconocen de forma explícita el derecho a la alimentación en el ámbito regional en los tres continentes en los que existe esta normativa: el continente europeo, el americano y el africano, con especial atención al primero, dada su influencia e impacto en la legislación española.

Forma parte de esta primera parte del Capítulo 2, la referencia a los instrumentos no vinculantes, pues juegan un papel esencial en la protección y promoción del derecho a la alimentación. La enumeración y descripción de estos instrumentos jurídicos internacionales se ha considerado necesaria pues uno de los principales mecanismos de protección jurídica del derecho a la alimentación es, precisamente, la prestación del consentimiento a los tratados internacionales existentes al respecto.

En la segunda parte de este segundo capítulo, se identificarán los medios legales de que dipone un país en el ámbito nacional para garantizar el derecho a la alimentación. Existen diversos instrumentos jurídicos a disposición de los Estados para proteger y garantizar el derecho a una alimentación adecuada: desde la ratificación de tratados y su aplicabilidad en el ordenamiento jurídico nacional hasta la protección constitucional, pasando por las leyes marco, leyes sobre seguridad alimentaria o la legislación sectorial.

Por último, y aunque no será objeto de ulterior análisis pormenorizado, se citará un aspecto imprescindible para la protección de cualquier derecho: el acceso a la justicia por parte de los individuos, grupos de individuos y otras organizaciones que vean vulnerado su derecho a la alimentación. Se ha distinguido entre mecanismos judiciales y mecanismos extrajudiciales o cuasi judiciales y se ha invertido el orden con respecto al capítulo anterior, comenzando con los recursos nacionales para pasar a los regionales y a

los internacionales, pues generalmente es necesario agotar primero los recursos internos de un país antes de poder acudir a los recursos internacionales.

Una vez definido el concepto de derecho a la alimentación, fijadas las obligaciones asumidas por los Estados al respecto e identificados los mecanismos jurídicos existentes para garantizar su protección, el objetivo del tercer capítulo es estudiar el uso que se ha hecho en España de dichos instrumentos. Pero para evaluar correctamente la idoneidad de los mecanismos jurídicos empleados es necesario identificar no sólo el número de personas que sufren inseguridad alimentaria sino también las causas que provocan tal situación. Asimismo, dada nuestra pertenencia a la Unión Europea, se ha incluído una referencia a la situación social en la región y se han analizado las medidas adoptadas por la Unión Europea para la lucha contra la pobreza como parte de su política social.

En este tercer capítulo, se han identificado los compromisos adquiridos por España como consecuencia de la ratificacion de los tratados internacionales universales y regionales que protegen el derecho a la alimentación. A continuación, ya en el plano nacional, se ha examinado la protección constitucional otorgada a este derecho por la Carta Magna y se ha ofrecido una visión general de la proyección del derecho a la alimentación en la normativa española. Dado el carácter multidimensional de este derecho, la legislación que directa e indirectamente influye en los diversos aspectos del derecho a la alimentación es muy abundante. Si bien, siguiendo el objetivo principal de esta tesis, el examen de la normativa en el ámbito nacional se centrará exclusivamente en identificar la regulación destinada a garantizar los niveles mínimos esenciales en materia de alimentación.

Como ya se apuntó anteriormente, el Estado español, al ser Parte del PIDESC, asume las obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada. Una de las dos vertientes de esta última obligación, es la de garantizar la alimentación a aquellas personas que, por sí solas y por motivos ajenos a su voluntad, no pueden acceder a ella. Además de las situaciones excepcionales, como las catástrofes naturales o las guerras, existen otras muchas razones por las que los individuos se ven impedidos para acceder a una alimentación adecuada. La edad, la enfermedad, una minusvalía o el desempleo son situaciones que ponen en peligro la seguridad alimentaria de las personas. La red de protección social contempla estas vicisitudes y ofrece un amplio abanico de prestaciones contributivas y no contributivas que protegen a los

individuos que se encuentran en estas situaciones para garantizarles un nivel de vida adecuado.

El último eslabón de esta red de protección social lo constituyen las ya citadas rentas mínimas, pues cubren las necesidades básicas de las personas que carecen medios de subsistencia y que no tienen derecho a otras prestaciones al no cumplir los requisitos necesarios para acceder a ellas. Se trata además de personas potencialmente activas y que, por tanto, podrían incorporarse al mercado laboral, por lo que no se les reconoce el derecho a otras prestaciones que la ley prevé para los supuestos de vejez o minusvalía. Éste será el último aspecto a examinar como parte del análisis de la protección jurídica del derecho a la alimentación, pues las rentas mínimas desempeñan un papel esencial en la realización de este derecho.

En el capítulo cuatro se analizan con detalle la naturaleza y las características de estas prestaciones, pero para situarlas dentro del contexto adecuado se incluye en primer lugar una aproximación a las políticas sociales dentro de la Unión Europea y a la instauración de los programas de rentas mínimas en los países que la componen. A continuación, se explican las diversas prestaciones no contributivas existentes en el sistema de protección social español con el fin de determinar el lugar que ocupan las rentas mínimas dentro de la compleja red de prestaciones que integra dicho sistema. También se define y analiza la naturaleza jurídica de las rentas mínimas y se realiza una revisión de la normativa que ha regulado estos programas desde su puesta en marcha a principios de los años 90 hasta la actualidad.

En el capítulo quinto se examinan los rasgos comunes y las diferencias existentes en las legislaciones autonómicas vigentes en cuanto a las características de estas prestaciones, los requisitos exigidos para su acceso y las obligaciones a cumplir por los beneficiarios. También se ha realizado una valoración sobre la eficacia y eficiencia de estos programas, analizando para ello diversos aspectos como el grado de protección de estas prestaciones teniendo en cuenta la tasa de población cubierta, la suficiencia de estas prestaciones para sacar de la pobreza a los beneficiarios, la dificultad de acceso a las mismas y las restricciones presupuestarias que pueden limitar su eficacia. Por último, se recogen una serie de cuestiones que se han planteado sobre estas rentas prácticamente desde el inicio de su implantación: su consideración como un verdadero derecho subjetivo, la idoneidad de su regulación de forma descentralizada y la necesidad de reformar la legislación existente tras considerar las conclusiones de los Comités que

revisan la aplicación de los derechos económicos y sociales sobre la realización de los mismos en España.

CAPÍTULO 1

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SU PROTECCIÓN. ASPECTOS ESENCIALES

INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este capítulo inicial se define en esencia qué se entiende por derecho a una alimentación adecuada y cuáles son sus características. Éstas están fuertemente marcadas por su condición de derechos humanos y, dentro de estos, por su adscripción a los derechos económicos, sociales y culturales. Esta última particularidad condiciona además la actuación de los Ejecutivos, que deberán tener en cuenta una serie de principios a la hora de redactar, ejecutar y supervisar sus programas y políticas de gobierno.

Partiendo de la interpretación realizada por la Observación General n° 12 sobre el contenido del derecho a la alimentación y las contribuciones de los expertos en la materia, se recoge una definición completa sobre qué se entiende por derecho a una alimentación adecuada y cuales son los elementos que integran su contenido. Existen además otros conceptos afines que a menudo se mezclan y a veces se confunden con el derecho a la alimentación como son la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. En este capítulo se definen ambos términos, se delimita su relación con el derecho a la alimentación y se examina el contenido de otro derecho estrechamente ligado e interdependiente a éste, el derecho al agua.

En la segunda parte del capítulo se desarrollan las obligaciones contraídas por los Estados como consecuencia de su adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La Observación General nº 12 también contiene un desarrollo de las obligaciones derivadas específicamente del derecho a la alimentación. Este documento ha servido de base, junto con otras Observaciones Generales que desarrollan otros aspectos del PIDESC, para analizar el contenido y alcance de las obligaciones asumidas al respecto por los Estados, así como las conductas que supondrían una violación de dichas obligaciones.

Pero la realización de un derecho no sería completa sin la existencia de los correctos mecanismos de protección del mismo. En la última parte de este primer capítulo se repasa la evolución de la protección de los derechos fundamentales, fuertemente marcada por la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente se identifican los mecanismos tanto judiciales como cuasi judiciales existentes en el ámbito internacional, regional y nacional diseñados específicamente para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Y por último, se describen los actores que intervienen en la implementación, defensa y

protección del derecho a la alimentación. Estos actores proceden tanto de la esfera pública como de la privada y actúan tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

1.1. ¿QUÉ ES EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA?

A continuación se examinan las características del derecho a la alimentación procedentes de su consideración como derecho humano, grupo del que, como ya se ha indicado, forma parte. En el segundo apartado de este epígrafe, se define y se precisa el contenido de este derecho.

1.1.1. El derecho a la alimentación como derecho humano

El acceso a los alimentos es indispensable para la supervivencia, el desarrollo y la dignidad de las personas. El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano y, por tanto, otorga al individuo la condición de "titular" del mismo y no de "beneficiario". No se trata, por tanto, de un privilegio, pero tampoco de un acto de beneficiencia o de caridad. Su reconocimiento por parte de los Estados conlleva la asunción de obligaciones por parte de los mismos, por lo que los individuos pueden exigir al Estado que respete, proteja y garantice ese derecho. Pero este reconocimiento no implica la obligación del Estado de dar alimentos gratuitamente (salvo en casos excepcionales en los que las personas no puedan alimentarse por sí mismas como, por ejemplo, en caso de conflicto armado o catástrofe natural), pues no se trata del derecho a "ser alimentado".

El derecho a la alimentación, como derecho humano que es, es universal, indivisible, interdependiente y está interrelacionado con el resto de los derechos humanos[42]. Estos son los pilares fundamentales sobre los que se sustenta el reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos[43].

---

[42] Declaración y Programa de Acción de Viena, art. 5. Con carácter general, entre la mútiple bibliografía referente a derechos humanos, destaca la obra coordinada por ANSUÁTEGUI ROIG, F. J.; RODRÍGUEZ URIBES, J. M.; PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.; FERNÁNDEZ GARCÍA, E. *Historia de los Derechos Fundamentales*, 1998. En la misma, la protección internacional de los derechos humanos es abordada por C. R. FERNÁNDEZ LIESA y F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, "Antecedentes doctrinales e institucionales de la protección internacional de los derechos humanos", Vol. 2, Tomo 3, 1998, pp. 397-400 y por C. R. FERNÁNDEZ LIESA, "Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos" en *op. cit.*, Vol. 2, Tomo 3, 1998, pp. 438-454 a quien se sigue en estos apartados. Cf. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G; FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y LLAMAS CASCÓ, A. *Textos básicos de derechos humanos: con estudios generales y especiales y comentarios a cada texto nacional e internacional.* Editorial Aranzadi, 2001; DÍAZ BARRADO, C. M., "Los derechos humanos en el plano internacional: balance a los inicios de un nuevo siglo" en *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Vol. 3, 2008, pp. 481-502.

[43] FERNÁNDEZ LIESA, C. R. "El derecho internacional de los derechos humanos en la sociedad internacional", en La paz y el derecho internacional: III Encuentro Salamanca / coord. por Alfonso Guerra,

Por tanto, el derecho a la alimentación es universal porque es inherente a toda persona: los derechos humanos son los mismos para todas las personas independientemente de su origen, color, sexo, religión o cualquier otra condición social. Es indivisible, pues los derechos humanos tienen todos el mismo valor y no pueden ser separados unos de otros. Asimismo son interdependientes, ya que la realización o privación de uno de ellos provoca un impacto sobre el resto y por último están interrelacionados, pues la consecución de un derecho no puede ser completamente alcanzada sin el logro de todos los demás.

Así por ejemplo, para el disfrute pleno de derechos como la vida, la salud o la educación es necesaria la realización previa del derecho a la alimentación. La falta de una alimentación adecuada durante el embarazo y los primeros años de vida provoca retrasos físicos y mentales irreversibles en los niños y una disminución del coeficiente intelectual. Además, la subnutrición deteriora su sistema inmunológico y los hace más vulnerables a enfermedades e infecciones. Esta carencia alimentaria condicionará no sólo la calidad de vida, la salud y el rendimiento escolar de estos niños sino que origina un círculo vicioso, pues al limitar sus capacidades se está condicionando su futuro nivel de ingresos al ser adultos. Como consecuencia de ello, tendrán hijos que también pasen hambre y que sufran esos mismos problemas en el futuro.

De igual modo, la alimentación afecta a la realización del derecho al trabajo. El hambre crónica limita la capacidad de los individuos para trabajar, lo cual, influenciará negativamente en su productividad y, por tanto, en su nivel de ingresos. Este hecho condicionará a su vez el acceso a una alimentación adecuada para sí mismos y sus familias. Estos ejemplos ilustran la interrelación entre la alimentación y el resto de derechos humanos y corroboran la teoría de que si el derecho a la alimentación es violado, otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son también violados.

Pero inversamente, la violación o el cumplimiento de otros derechos también afecta a la realización del derecho a la alimentación. Así, la privación del acceso a la tierra y a otros recursos naturales privará de alimentos a las personas afectadas. Por contra, la realización del derecho a la educación permitirá a las personas adquirir las habilidades y los conocimientos necesarios para poder luchar contra el hambre y romper ese círculo vicioso mencionado anteriormente. Además, la educación mejorará los hábitos

---

José Félix Tezanos Tortajada, 2005, pp. 179-236. REMIRO BROTÓNS, A.; et al. *Derecho internacional. Curso general.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 735.

nutricionales, alimentarios y de higiene, lo cual, repercutirá positivamente en la salud de la persona y de su núcleo familiar.

Tal y como propone la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization, FAO)[44], para llevar a la práctica el derecho a una alimentación adecuada siguiendo un enfoque basado en los derechos humanos hay que tener en cuenta siete principios que habrán de regir la acción de los gobiernos y que deberán reflejarse en la elaboración y aplicación de sus políticas y programas. Estos principios son:

1. Participación activa de las personas en los procesos de planificación, control y evaluación de los programas concernientes a su desarrollo y a la reducción de su pobreza, teniendo en especial consideración a las personas pobres y vulnerables, que a menudo se ven excluidas de participar en la elaboración de dichos programas.
2. Responsabilidad legal de los Estados por sus actuaciones o por la falta de ellas. Conlleva también la rendición de cuentas de los actores participantes en estos procesos, así como el control y supervisión a través de mecanismos administrativos, políticos y judiciales.
3. No discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen u otra circunstancia. Conlleva además el reconocimiento y atención especial a los grupos vulnerables que se encuentren en especial dificultad para disfrutar de sus derechos plenamente.
4. Transparencia y fácil acceso a la información referente a los procesos de garantía de los derechos humanos, es decir, a la legislación, presupuestos, programas y planes referentes a los mismos. Esta transparencia facilitará también la participación de los individuos en dichos procesos.
5. Dignidad humana: los planes y programas de desarrollo se pondrán en práctica respetando la dignidad humana. No es suficiente la adopción de medidas eficaces que eliminen el hambre si éstas no tienen en consideración el respeto de la persona que las recibe.
6. Empoderamiento: hace referencia a la posibilidad de las personas de poder ser, hacer y cambiar así como hacer valer sus derechos, exigiendo el respecto, la realización y la protección de los mismos a sus gobiernos.

[44] FAO. *Right to food. Making it Happen. Progress and Lessons Learned.* Roma: FAO, 2011. 196 pp.

7. Estado de Derecho: se trata del Estado en el que sus autoridades están reguladas y controladas por el derecho vigente. Implica la existencia de un poder judicial independiente que proteja de forma efectiva los derechos humanos en el plano nacional.

Por otra parte, el derecho a la alimentación se encuentra en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, que defienden la igualdad de los individuos, frente a los derechos civiles y políticos, que protegen la libertad y la participación en la vida política[45]. Mientras que los primeros requieren la acción positiva del Estado para remediar situaciones de desigualdad social y desequilibrios económicos, los derechos civiles y políticos abogan por la defensa de la esfera privada del individuo. La realización de estos últimos implica, en principio, una actitud pasiva del Estado de no inmiscuirse en dicha esfera y en todo caso garantizar dicho espacio privado así como la participación en la vida política. Esta división de los derechos humanos en dos categorías fue consecuencia de las diferencias ideológicas de los dos grandes bloques, el occidental-capitalista y el oriental-comunista, durante el período de la Guerra Fría, tal como se explica con más detalle en el epígrafe dedicado a la evolución de la protección jurídica del derecho a la alimentación (epígrafe 1.5.1)[46].

1.1.2. Definición y contenido del derecho a una alimentación adecuada

Continuando con el concepto de derecho a la alimentación, la Observación General n° 12 lo define como el derecho al acceso a una alimentación adecuada o a los medios para procurársela en condiciones de dignidad e implica la responsabidad de las personas de alimentarse por sí mismas[47]. Los individuos han de ser capaces de alimentarse con dignidad, utilizando sus propios medios ya sea produciéndolos ellos mismos o adquiriéndolos en el mercado. Por ello se considera que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos[48].

El objetivo, como puede observarse, no es solo eliminar la hambruna convirtiendo a los sujetos en meros receptores de ayudas, sino garantizar la capacidad de los individuos de alimentarse a sí mismos y a sus familias. El contenido de este derecho es, por tanto, muy complejo. Comprende la garantía del acceso a las tierras, al agua para regadíos, a las

[45] FERNÁNDEZ LIESA C. R. "El derecho internacional... *op.cit*., p.180.

[46] FERNÁNDEZ LIESA, C. R. " Instrumentos…", *op. cit*, pp. 438-454.

[47] Observación General nº 12. Párr. 6.

[48] *Ibid*. Párr. 4.

semillas, a créditos, a la tecnología, al acceso a los mercados regionales y locales en las áreas rurales, al acceso a las zonas de pesca tradicional, a la obtención de unos ingresos suficientes, a la seguridad social o a la asistencia social, entre otros recursos, de manera que se permita a todas las personas vivir con dignidad y se garanticen estos derechos a los grupos vulnerables y discriminados[49].

Conviene aclarar en este punto que el término "derecho a una alimentación adecuada" es un concepto más amplio que el de "derecho a la alimentación" en sentido estricto, si bien este último término es aceptado por conveniencia. La consecución de este derecho no se alcanza con el mero acceso a un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes[50]. Su plena realización solo se logra garantizando el acceso a una nutrición adecuada a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie condiciones.

Por otro lado, en los últimos estudios publicados hasta la fecha sobre medición de la pobreza y la malnutrición[51], se utiliza el término "seguridad nutricional y alimentaria". Se trata de un término complejo que incluye las necesidades diarias de macro y micronutrientes teniendo en cuenta las actividades particulares de la población e incluyendo los requisitos de ciertos grupos especiales como las mujeres embarazadas y en periodo de lactacia, los adolescentes o los niños. También se ha de tener en cuenta los cambios estructurales que se están produciendo en los países en desarrollo: la mejora del nivel de vida, la mayor longevidad de la población o el desequilibrio de género en algunos países[52] se traducen en un incremento de las necesidades de alimentos.

Según señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[53] (conocido por sus siglas en inglés como CESCR o, en español, Comité DESC) en la

[49] NACIONES UNIDAS. *Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food, A/HRC/13/32*. Ginebra: Asamblea General de Naciones Unidas, 2010, p. 3.

[50] *Observación General nº 12*. Párr. 6.

[51] Entre los más recientes, SIBRIAN, R. "How harmonized information improves food and nutrition security policies and programmes". En: RAMASAWMY, S. *Integrating Food Security Information in National Statistical Systems.* Roma: FAO, 2011, pp. 1-7.

[52] En China, por ejemplo, la población masculina supera en porcentaje a la femenina, lo cual, ha producido un incremento de las necesidades alimentarias al necesitar el primer grupo una mayor ingesta de alimentos por adulto que el segundo.

[53] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. El Comité se estableció en virtud de la Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados

Observación General número 12, "el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla" [54].

El Comité DESC considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos. Además, los alimentos no deben contener sustancias nocivas y deben ser aceptables para una cultura determinada[55].

De forma similar definía el derecho a la alimentación el entonces Relator Especial sobre el derecho a la alimentación[56], Jean ZIEGLER, al declarar en su primer informe que "el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna"[57].

La definición de derecho a una alimentación adecuada formulada por ZIEGLER incluye el concepto de "dignidad", término que resulta esencial, como se ha explicado, para garantizar un enfoque basado en los derechos humanos.

Partiendo de las definiciones recogidas, se puede determinar el contenido del derecho a la alimentación, que ha de comprender los siguientes elementos.

Por un lado, la disponibilidad. Con ello se hace referencia a la posibilidad de los individuos para alimentarse a sí mismos y a sus familias ya sea directamente, es decir, explotando ellos mismos las tierras y demás recursos naturales (ganadería, pesca, caza o recolección) o a través de su adquisición en los mercados o almacenes.

---

deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales"

[54] Observación General número 12. Párr. 6.

[55] Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Párr. 7 - 13. Sobre el paradigma que representa hoy la cultura en el plano internacional en el sentido de que ha afectado a diversos aspectos del ordenamiento, generando intensos debates, *vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C. R. *Cultura y derecho internacional*. Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2012.

[56] El Relator Especial para el derecho a la alimentación fue nombrado por la Comisión de Derechos Humanos en virtud de la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, con el propósito de responder a la necesidad de aplicar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y la protección del derecho a la alimentación.

[57] ZIEGLER, J. *Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/53,* p. 3.

Por otro, la adecuación, puesto que los alimentos han de satisfacer las necesidades dietéticas de los individuos en función de su edad, sexo, ocupación y grupo cultural. Por tanto, existirán pautas de alimentación y consumo diversas según la etapa del ciclo vital del individuo, el género, el grado de actividad que realiza o la existencia de circunstancias especiales, como es el caso de la lactancia materna. Además, los alimentos deberán ser aceptables para un grupo cultural o unos consumidores determinados. Se trata de tener en cuenta, en la medida de lo posible, otros valores que no están relacionados con la nutrición y muy especialmente el cultural.

Otro requisito de los alimentos es que no deben contener sustancias nocivas. Los medios de protección tanto públicos como privados deben asegurar la inocuidad de los alimentos evitando la contaminación por adulteración y/o la mala higiene o por manipulación incorrecta en las diversas etapas de la cadena alimentaria.

Es igualmente necesaria, la accesibilidad económica y física. La accesibilidad económica implica la existencia de suficientes medios económicos para el acceso a un régimen de alimentación adecuado de manera que no se pongan en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas (como, por ejemplo, la salud, la vivienda o la educación).La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos los individuos incluídos los grupos más vulnerables (niños, ancianos, personas discapacitadas, enfermos, etc.) en todos los lugares (incluídos los más remotos).

Otro elemento es la estabilidad, esto es que la disponibilidad y el acceso a los alimentos deben estar garantizados de manera estable, esto es, deben estar disponibles durante todo el año. El derecho a la alimentación no podría considerarse garantizado si los alimentos solo están disponibles, por ejemplo, en el periodo de recolección de los frutos (por ejemplo, de carácter anual), aunque la cosecha sea abundante.

Y finalmente, la sostenibilidad, que implica el suministro sostenible de alimentos desde el punto de vista ambiental y económico. Entraña la posibilidad de acceso a los alimentos no solo para las generaciones presentes, sino también por parte de las generaciones futuras. Este concepto está ligado al de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

Por su parte. basándose en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Christophe GOLAY[58] distingue dos componentes del derecho a la alimentación en el derecho internacional[59]:

En primer lugar, el derecho a una alimentación adecuada, que garantice la adecuación, disponibilidad y accesibilidad a los alimentos de forma duradera y digna, cumpliendo los requisitos detallados anteriormente. Y, en segundo, el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre, entendido como el nivel mínimo de alimentos esenciales, inocuos y nutritivamente adecuados, necesarios para estar protegido contra el hambre[60].

Estas dos vertientes del derecho a la alimentación determinan la naturaleza de las obligaciones de los Estados con respecto al cumplimiento de este derecho. Como se analiza con más detalle en el epígrafe dedicado a las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación (epígrafe 1.4), los Estados asumen unas obligaciones concretas que han de cumplir, pero con distinto grado de celeridad. Por un lado, deberán realizar de manera progresiva este derecho, en función de sus recursos y su nivel de desarrollo. Esto implica la obligación por parte de los Estados de, al menos, tomar medidas tendentes a lograr dicha consecución, aunque la realización plena del derecho se pueda demorar en el tiempo.

Por otro lado, el Estado asume la obligación inmediata de garantizar una cantidad mínima esencial de alimentos para su población que la proteja del hambre, independientemente de los recursos de que disponga y contando, en caso necesario, con la cooperación internacional. La determinación clara de las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la alimentación es esencial para poder exigir su cumplimiento o su justiciabilidad en caso de violación.

[58] Doctor en Relaciones Internacionales y coordinador del "Proyecto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos en Ginebra.

[59] GOLAY, C. *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Roma: FAO, 2009, pp. 13-16.

[60] PIDESC. Art. 11, párr. 2.

1.2. CONCEPTOS AFINES AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Existen otros dos conceptos estrechamente vinculados al derecho a la alimentación cuyas definiciones contienen elementos comunes para los tres términos. Estos son la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. A continuación se van a delimitar ambas nociones se van a estudiar sus contenidos y se va a aclarar su relación con el derecho a la alimentación.

1.2.1. La seguridad alimentaria

Según la definición utilizada por la FAO[61], existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana[62]. Se trata de un concepto muldimensional que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y que se compone de los elementos que se examinan a continuación[63].

Por un lado, la disponibilidad física de los alimentos. Ello implica la existencia de una oferta suficiente de alimentos, tanto en el mercado nacional como en el internacional. Dicha disponibilidad depende del volumen de producción de alimentos, del nivel de existencias mundial y del comercio. Tras la crisis alimentaria mundial de 1972-1974, las políticas adoptadas para garantizar la seguridad alimentaria se centraron precisamente en asegurar una oferta adecuada de alimentos, a través del incremento de la producción y del almacenamiento. El objetivo básico en este período fue el de estabilizar la oferta de alimentos.

Por otro, el acceso económico y físico a los alimentos: como se ha indicado en la introducción de este trabajo, la abundancia alimentos no implica necesariamente la eliminación del hambre, por lo que las medidas centradas en garantizar una oferta adecuada de alimentos se mostraron pronto insuficientes. El problema radicaba en la falta de una demanda efectiva, por lo que era necesario garantizar el acceso de las personas a los alimentos. Esta nueva perspectiva supuso un cambio de políticas a principios de los

[61] FAO. *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.* Roma: Cumbre Mundial sobre la alimentación, 1996. Disponible en web: http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613S/W3613S00.HTM. [Consultado el 7 de noviembre de 2011].

[62] En el seno de la Unión Europea, sin embargo, la seguridad alimentaria solo afecta a los temas relativos a la salud y seguridad de los consumidores y la garantía de calidad e inocuidad de los productos alimenticios. En GUINEA, M. "El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior". *UNISCI Discussion Papers,* Nº 31 (Enero 2013), p. 202.

[63] FAO. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.* Roma: FAO, 2011.

ochenta, que centraron su acción sobre los ingresos y los gastos. Se tomó consciencia de que la producción abundante de alimentos no garantizaba el acceso a los mismos y de que existían otras variables a tener en cuenta como el poder adquisitivo de las personas y los precios de los alimentos.

Un tercer elemento viene dado por la utilización de los alimentos. A partir de los años noventa se comenzó a dar prioridad a la calidad de los alimentos y no sólo a la cantidad. Para asegurar una nutrición adecuada es necesaria una correcta preparación de los alimentos, una diversidad de la dieta y una buena distribución de los mismos dentro de los hogares. La calidad y la inocuidad de los alimentos, la higiene y el saneamiento, la calidad de agua y las prácticas de cuidado de la salud son elementos imprescindibles para asegurar una correcta nutrición.

Finalmente, el cuarto es la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. En efecto, para garantizar adecuadamente la seguridad alimentaria no es suficiente la disponibilidad y el acceso a alimentos de calidad en el presente, sino que estas condiciones deben mantenerse de forma estable en el tiempo. Existen múltiples factores que afectan negativamente a esta estabilidad y que suponen, por tanto, una amenaza para la seguridad alimentaria. Las condiciones climáticas adversas, la inestabilidad política, social o las crisis económicas pueden provocar la inseguridad alimentaria de las personas.

Por tanto, para que pueda afirmarse que existe seguridad alimentaria, han de darse las cuatro condiciones descritas simultáneamente.

Existe, por contra, inseguridad alimentaria "cuando las personas carecen de acceso a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos, y por tanto no están consumiendo lo suficiente para desarrollar una vida activa y sana. Esta situación puede deberse a la falta de disponibilidad de alimentos, al insuficiente poder adquisitivo, o a un uso inadecuado de los mismos en el entorno familiar"[64].

En este punto es necesario definir los diversos términos que describen la inseguridad alimentaria en función de su duración y gravedad. Según la clasificación realizada por la FAO, dependiendo de la duración de la inseguridad alimentaria, puede hablarse de[65]:

[64] FAO. Página oficial: http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es/

[65] *Ibid.*

- Inseguridad alimentaria crónica. Es aquella que se da a largo plazo o de forma persistente y se produce como consecuencia de largos períodos de pobreza, falta de activo y de acceso a recursos productivos.
- Inseguridad alimentaria transitoria. Se produce a corto plazo y es de carácter temporal. Es consecuencia de problemas específicos como una mala cosecha, subidas inusuales de precios de los alimentos o bajadas excepcionales de los ingresos familiares.
- Inseguridad alimentaria estacional. Es un concepto intermedio entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria. Se asemeja a la inseguridad crónica en que se produce con cierta regularidad y hasta se puede predecir, pero difiere de ella en que tiene una duración limitada. Sigue un patrón cíclico de falta de alimentos y de abundancia de los mismos. Se da por ejemplo, cuando el acceso a los alimentos depende de las cosechas o cuando la obtención de ingresos económicos depende de un trabajo temporal.

La identificación del tipo de inseguridad alimentaria es muy importante para adoptar las medidas apropiadas para mitigar sus consecuencias y lograr su erradicación, así como para prevenir situaciones similares en el futuro.

Según la gravedad de la inseguridad alimentaria, los expertos en la materia distinguen diversas "escalas" de seguridad utilizando diferentes parámetros. Uno de ellos es el número de calorías ingeridas por una persona. La FAO ha estimado un umbral de 2.100 kilocalorías por día y, en función de este baremo, considera que existe "subnutrición" cuando el consumo es menor a este umbral. En función de la cantidad de energía consumida por la población, la FAO distingue los siguientes estadios: seguridad alimentaria, ligera inseguridad alimentaria, inseguridad alimentaria, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa.

Por su parte, la *Integrated Food Security Phase Classification*[66] (IPC) utiliza diversos indicadores para establecer su propia clasificación. Concretamente, combina los siguientes parámetros: la tasa bruta de mortalidad, la prevalencia de la subnutrición, el acceso y disponibilidad de alimentos y de agua, la diversidad de la dieta, las estrategias para enfrentar problemas y los activos para la subsistencia. En función de los valores de estos parámetros distingue cinco situaciones de seguridad alimentaria: seguridad alimentaria general, inseguridad alimentaria moderada, crisis alimentaria y de subsistencia, emergencia humanitaria y hambruna o catástrofe humanitaria.

[66] El IPC es e una herramienta estandarizada cuyo objetivo es proveer una clasificación de seguridad alimentaria. Página web oficial: http://www.ipcinfo.org/

Dentro del lenguaje técnico de la seguridad alimentaria, existen otros conceptos básicos que es necesario recoger para lograr una mejor comprensión de la materia[67]:

Así, se utiliza el término hambr para referirse a una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. Se puede afirmar que todos los que pasan hambre sufren inseguridad alimentaria, pero no todos los que sufren dicha inseguridad pasan hambre, ya que existen otras causas de inseguridad alimentaria como la ingesta insuficiente de micronutrientes. También se aplica el concepto de inseguridad alimentaria a las personas que están en riesgo de padecer hambre en el futuro.

Se habla de malnutrición como el resultado de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de alimentos. Se refiere tanto a la desnutrición (privación de alimentos) como a la sobrealimentación (consumo excesivo de alimentos en relación a las necesidades energéticas que conduce a la obesidad).

Por su parte, desnutrición es la consecuencia de una prolongada ingestión alimentaria insuficiente y/o de una absorción deficiente de los nutritientes consumidos mientras que subnutrición o hambre crónica es el estado de las personas cuya ingestión alimentaria regular no llega a cubrir sus necesidades energéticas mínimas. La necesidad de energía diaria de cada persona depende de su edad, sexo, tamaño corporal, actividad física u otras situaciones especiales (embarazo, lactancia, enfermedades, etc.).

Finalmente por pobreza se entiende la "falta de las condiciones previas básicas para llevar una vida digna. Puede manifestarse de diversas maneras, entre ellas: falta de ingresos y recursos suficientes para asegurar una existencia viable; hambre y desnutrición, problemas de salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios fundamentales; aumento de la mortalidad, incluyendo la mortalidad por enfermedad; desamparo y condiciones inadecuadas de una vivienda; entorno inseguro, discriminación social y aislamiento"[68]. La pobreza es una causa del hambre, si bien el hambre es a su vez causa de la pobreza al afectar al desarrollo físico e intelectual de las personas y, por tanto, a su productividad, generándose un círculo vicioso hambre-pobreza.

Retornando a la relación entre seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria es una condición previa y necesaria para la realización del

[67] FAO. Página oficial: http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es/

[68] Definición adoptada para la "Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo" para Bosnia y Herzegovina, en *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza.* Nueva York: UNDP, 2007, p. 8.

derecho a la alimentación[69], pero por sí sola no garantiza este derecho. La seguridad alimentaria es un concepto técnico y un objetivo político, mientras que el derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido en el derecho internacional. Como tal, el derecho a la alimentación otorga una serie de derechos a los titulares del mismo (las personas) y de obligaciones jurídicas a los Estados respecto a su consecución y defensa y requiere un enfoque basado en los derechos humanos, por lo que se trata de un concepto más amplio que el de seguridad alimentaria[70].

Un ejemplo que permite ilustrar la diferencia entre ambos conceptos sería el de una persona que puede adquirir suficientes alimentos consiguiendo los recursos económicos necesarios a través de la mendicidad. Se podría afirmar que esta persona tiene garantizada su seguridad alimentaria, pero no así su derecho a la alimentación, al ser la mendicidad incompatible con la dignidad humana, requisito esencial de este derecho.

1.2.2. La soberanía alimentaria

Otro concepto relacionado con el derecho a la alimentación es el de soberanía alimentaria. Una completa definición de este concepto se encuentra en la Declaración final del Foro Mundial sobre soberanía alimentaria, que tuvo lugar en La Habana, en septiembre de 2001[71]. Se trata del derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

En otras palabras, podría resumirse como el derecho de los pueblos a definir democráticamente sus propios sistemas agrícolas y alimentarios, sin poner en riesgo a las personas o al medio ambiente[72].

---

[69] NACIONES UNIDAS. *El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo Nº 34.* Suiza: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, pp. 5 y 6.

[70] MECHLEM, K. "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations". *European Law Journal,* vol. 10, núm. 5, September 2004, pp. 643-645.

[71] *Declaración final del Foro Mundial sobre soberanía alimentaria.* La Habana (Cuba): 7 septiembre de 2001. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH290_Sp.pdf [Consultado el 7 de noviembre de 2011].

[72] Primer Foro Europeo para la Soberanía Alimentaria, celebrado en Krems (Austria) del 16 al 21 de agosto de 2011.

La autonomía de los pueblos para definir sus políticas agrarias y sistemas alimentarios, abarcando desde la producción hasta la distribución y el consumo de alimentos junto a la defensa de los pequeños y medianos productores, con especial atención al papel fundamental que desempeña la mujer en la producción de alimentos y el respeto de las tradiciones y modos de producción, comercialización y gestión locales, basándose en un uso sostenible del suelo, el agua y los demás recursos naturales, son principios esenciales que defiende la soberanía alimentaria con el fin fundamental de garantizar el desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación de toda la población .

En realidad, la soberanía alimentaria no se opone el comercio, sino que fomenta la formulación de políticas y prácticas del mismo que sirvan a los derechos de los pueblos a la alimentación y a la producción inocua, sana y ecológicamente sostenible. Sus defensores critican que las políticas agrarias, tanto en el Norte como en el Sur, defiendan la agricultura y la producción industrializadas a través de ayudas y subvenciones directas e indirectas, dejando desprotegidos a los agricultores, ganaderos y pescadores de los países menos desarrollados[73].

Siguiendo la trayectoria de este nuevo concepto, el término "soberanía alimentaria" fue mencionado por primera vez en un contexto internacional por el movimiento campesino global la "Vía Campesina", durante la Cumbre Mundial de los Alimentos de la FAO que tuvo lugar en Roma, en 1996. Paralelamente a la Cumbre, se invitó a la sociedad civil a contribuir con sus ideas a través de un foro paralelo y fue en

[73] WINDFUHR, M.; JONSÉN, J. *Soberanía alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales.* Heidelberg (Alemania): FIAN-Internacional, 2005, p. 9. El debate doctrinal sobre esta cuestión que abarca consideraciones de todo tipo es amplio y diverso. A modo ilustrativo, se puede consultar la obra de ESQUINAS ALCÁZAR, J. T. (coord.). *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008; BRIZ ESCRIBANO, J. "La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales", en *Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo humano*, Nº. 4, 2006; FERNÁNDEZ SOMOANO, M. B. "Soberanía y Seguridad alimentaria". *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, Nº 31, 2002, pp. 79-86; GUILLAMON LLORET, A. "Cooperación y soberanía alimentaria en el contexto de la crisis global", *Retos del siglo XXI: algunas propuestas / Carmelo García (aut.)*, 2008, pp. 59-74; MONTAGUT, X. "Es la hora de la soberanía alimentaria". *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, Nº. 45, 2008, pp. 109-116**;** NICHOLSON, P. "La soberanía alimentaria como derecho de los pueblos. Nuevas exigencias y retos para los actores de la cooperación". *Soberanía alimentaria: objetivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales* / coord. por Fernando Fernández Such, 2006, pp. 83-100. Sobre la regulación internacional del comercio, MANERO SALVADOR, A., LÓPEZ BARRERO, E.; FERNÁNDEZ EGEA, R. M. "La evolución histórica y estructura de la OMC". *Derecho internacional económico y de las inversiones internacionales*,coord. por Jorge Luis Collantes González, Bárbara de la Vega Justribó, Vol. 1, pp. 491-528; MANERO SALVADOR, A.; LÓPEZ BARRERO, E.; FERNÁNDEZ EGEA, R. M. "El comercio de mercancías en la OMC: Análisis de los acuerdos", Vol. 1, 2009, pp. 529-576; MANERO SALVADOR, A.; LÓPEZ BARRERO, E.; FERNÁNDEZ EGEA, R. M. "La regulación de otros sectores comerciales en la OMC". *Derecho internacional económico y de las inversiones internacionales*, Vol. 1, 2009, pp. 577-6.

este contexto donde la "Vía Campesina" expuso por primera vez el concepto de seguridad alimentaria[74].

Posteriormente, en septiembre de 2001, se reunieron en La Habana (Cuba) 400 delegados de organizaciones campesinas, de pescadores, indígenas, organizaciones no gubernamentales, organismos académicos e investigadores de 60 países en lo que se denominó el "Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria". En la ya mencionada Declaración Final de dicho Foro, los participantes criticaron el escaso avance en la protección del derecho a la alimentación realizado hasta entonces y analizaron las causas del hambre y las consecuencias de las políticas neoliberales que se estaban aplicando en el ámbito mundial. Expusieron por primera vez la definición de soberanía alimentaria citada al inicio de este epígrafe y explicaron las ventajas y beneficios que supondría la puesta en marcha de este nuevo concepto. Realizaron además unas propuestas adicionales, planteando nuevos enfoques, políticas e iniciativas orientadas a asegurar un mundo sin hambre.

Solo un año después, en junio de 2002, el Foro de las Organizaciones no Gubernamentales/Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía Alimentaria se reunió de nuevo en Roma, paralelamente a la "Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después"[75]. En esta ocasión, los participantes en el Foro denunciaron el fracaso del Plan de Acción propuesto durante la anterior Cumbre de 1996 y acusaron a los gobiernos e instituciones internacionales de intensificar las causas estructurales del hambre y la malnutrición[76].

Según este Foro, la nueva propuesta aprobada durante la Cumbre de 2002 no ofrecía esperanzas para el cambio pues seguía defendiendo la liberalización del comercio en detrimento de los mercados locales y la producción de los más pobres. Enumeraron una serie de medidas necesarias para asegurar la soberanía alimentaria, entre las que se incluyen las siguientes: priorizar la producción de alimentos para mercados domésticos y locales basados en explotaciones campesinas y familiares diversificadas y en sistemas de producción agroecológicos, asegurando precios justos para los campesinos; garantizar el acceso a la tierra, al agua, a los bosques y a la pesca y otros recursos productivos a través

[74] Cumbre Mundial de los Alimentos. Roma: 1996. Disponible en internet: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm. [Consultado el 4 de enero de 2012].

[75] VIVAS, E. "Foro por la Soberanía Alimentaria, nuevas alianzas". *Ecología política*, Nº 33, 2007, pp. 133-138.

[76] Declaración Final del "Foro para la soberanía alimentaria 2002". Disponible en internet: http://www.nyeleni.org/spip.php?article178 [Consultado el 5 de enero de 2012].

de una redistribución genuina o reconocer y promover el papel de la mujer en la producción alimentaria.

Más tarde, en 2007, se organizó en Selingue (Malí) un nuevo Foro para la Soberanía Alimentaria, en el que participaron más de 500 representantes de campesinos, agricultores y pescadores tradicionales, entre otros grupos, provenientes de más de 80 países. Fruto de estas jornadas fue la Declaración de Nyéléni[77], en la que se presenta a la soberanía alimentaria como única alternativa para producir alimentos nutritivos y de calidad frente al neoliberalismo y al capitalismo global.

Finalmente, en agosto de 2011 se reunieron en Krems (Austria) más de 400 personas de 34 países, representantes internacionales de diversos movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo fue el de dar un paso adelante en la construcción del movimiento europeo por la soberanía alimentaria, partiendo de la mencionada Declaración de Nyéléni.

Durante esta reunión, se planteó un modelo que resultaría válido no solo para los países con dificultades económicas o para aquellos donde la agricultura tiene un peso importante en la economía nacional, sino también para los países más industrializados. De hecho, sus partidarios defienden la implementación de este sistema alimentario particularmente en la Unión Europea, donde resulta imprescindible una reorientación de las políticas y prácticas agrícolas y alimentarias. Culpan a la Política Agrícola Común de la Unión Europea y a las medidas de desregulación y liberalización de los mercados de la especulación existente y de la subida de los precios de los alimentos básicos. En el documento en el que resumen sus propuestas, denominado Declaración Nyeleni Europa: por la soberania alimentaria en Europa YA! [78], proponen una serie de cambios que no solo afectarían al sistema agrícola y alimentario, sino a toda la sociedad.

En la Declaración se recogen una serie de medidas a aplicar en el ámbito europeo para lograr los objetivos deseados. Así, se plantean cambios tanto en la producción y distribución de alimentos como en la mejora de las condiciones sociales y laborales de todos los trabajadores del sector. Respecto a la producción, se propone la implementación de sistemas que proporcionen alimentos seguros y saludables, a la vez que se mantenga la biodiversidad y se respeten los recursos naturales. Por lo que se refiere a la distribuición,

[77] Página del Foro para la Soberanía Alimentaria. Nyéléni 2007: http://www.nyeleni.org/ [Consultado el 5 de enero de 2012]**;** ¡La ronda de Doha ha muerto! ¡Viva la soberanía alimentaria!, *Ecología política*, Nº 31, 2006, pp. 128-130.

[78] Página de Vía Campesina: http://www.viacampesina.org [Consultado el 5 de enero de 2012].

se propone la descentralización en las cadenas alimentarias y la promoción de los mercados locales diversificados basado en la solidariedad y en precios justos, acortando los canales de distribución.

En definitiva, de lo anteriormente expuesto puede observarse como los términos "derecho a la alimentación", "seguridad alimentaria" y "soberanía alimentaria" están interrelacionados. Y aunque en un cierto punto persiguen un fin común, esto es, garantizar la alimentación de la población, son conceptos distintos e independientes, aunque no excluyentes.

Examinados los principios defendidos por la soberanía alimentaria, ésta ha de ser considerada como un concepto esencial para cumplir el derecho a la alimentación, sobre todo teniendo en cuenta que la gran mayoría de las personas que pasan hambre en el mundo viven en zonas rurales y son productores a pequeña escala que no tienen garantizado el acceso a suficientes recursos productivos (tierra, agua, semillas, etc.) para satisfacer sus necesidades alimentarias y la de sus familias[79].

1.3. EL DERECHO HUMANO AL AGUA

Aunque el objeto de esta tesis es el análisis del derecho a la alimentación, resulta necesario dedicar al menos un apartado a otro derecho estrechamente ligado a la alimentación, puesto que uno de sus usos forma parte fundamental de la misma. Se trata del derecho al agua[80]. El agua potable es imprescindible para lograr una correcta nutrición y, por tanto, es esencial para la realización del derecho a una alimentación adecuada. El agua es además necesaria para la preparación de los propios alimentos y para la producción de los mismos pues es imprescindible para la agricultura y la ganadería.

1.3.1. Contenido del derecho al agua

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. Al igual que la alimentación, el acceso al agua es un derecho humano indispensable para vivir dignamente y con salud y es condición previa para la realización

[79] SANCHEZ, P. A; SWAMINATHAN, M.S. *UN Millennium Project 2005. Halving Hunger: It Can Be Done. Task Force on Hunger*. London (United Kindom): Earthscan, 2005, pp. 3 y 4.

[80] El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, reconoce en su *Informe E/CN.4/2003/54* de 2003, la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua ya que las violaciones del derecho a la alimentación guardan relación en muchos casos con los problemas que plantea la falta de acceso al agua.

del resto de derechos humanos[81]. Aún así, se calcula que 884 millones de personas no tienen acceso a agua potable[82] y que más de 2.600 millones de personas no gozan de servicios de saneamiento[83]. Esta carencia tiene graves consecuencias en la salud de las personas y puede conllevar incluso a la muerte. De hecho, se estima que 1,6 millones de personas, en su mayoría niños menores de 5 años, mueren cada año en todo el mundo por falta de agua potable, de higiene y de acceso a un servicio de saneamiento adecuado[84]. El acceso al agua limpia y al saneamiento podría reducir el riesgo de mortalidad infantil en un 50%[85].

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico[86]. Se considera uso personal y doméstico el consumo y la higiene personal, el saneamiento individual, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene doméstica.

Al igual que sucede con el derecho a la alimentación, el derecho al agua no se traduce en el deber del Estado de suministrarla de forma gratuita, sino que implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y garantizar dicho derecho[87]. El respeto exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. La protección conlleva una actuación positiva por parte del Estado en el sentido de que debe impedir que terceros menoscaben el disfrute del derecho. Por último, la obligación de cumplir ofrece una doble vertiente: la de facilitar el ejercicio del derecho al agua mediante la adopción de medidas y la de garantizarlo en los casos en que los particulares o grupos de personas no estén en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho.

---

[81] Observación General nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Introducción.

[82] NACIONES UNIDAS. *The right to water*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Fact Sheet No. 35, 2010. 61 pp.

[83] NACIONES UNIDAS. *Objetivos de Desarrrollo del Milenio. Informe de 2011*. Nueva York, 2011, 73 pp.

[84] LENTON, R.; WRIGHT, A. M. *U.N. Millennium Project 2005. Health, dignity and development: what will it take?* United Kingdom: Task Force on Water and Sanitation, 2005.

[85] Catarina de Alburquerque en *Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento.* Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 2010.

[86] *Ibid*. Párr. 2.

[87] Observación General nº 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Párr. 20.

Si retomamos la definición del derecho al agua (derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible) podemos extraer los elementos que componen el contenido de este derecho[88].

En primer lugar, el suministro de agua habrá de ser en una cantidad suficiente para satisfacer el uso personal y doméstico. La cantidad podrá variar en función de la salud, el clima y las condiciones de trabajo de los individuos. Dicho suministro deberá además ser continuo en el tiempo.

En segundo, el agua deberá ser salubre por lo que se habrá de garantizar no sólo la cantidad, sino la calidad de la misma. No podrá contener microorganismos, sustancias químicas o radioactivas que supongan una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua deberá tener un color, olor y sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

Por otro lado, el agua deberá ser accesible tanto física como económicamente. En cuanto a la accesibilidad física, el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población, sin que se vea amenazada la seguridad física de las personas al acceder a las instalaciones. Respecto a la accesibilidad económica, los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos.

Asimismo, el acceso al agua, los servicios e instalaciones de agua deberán ser accesibles para todos, de hecho y de derecho, sin ningún tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, origen o de otra índole. Y finalmente, el derecho a la información, que comprende tanto el derecho a solicitar como recibir y difundir información sobre las cuestiones referentes al agua.

Aparte del uso personal y doméstico, hay que tener en cuenta que el agua es necesaria para la realización de otros derechos humanos. Es indispensable para la realización de actividades comerciales, industriales y agrícolas. Si bien, y de acuerdo con la interpretación de Naciones Unidas, el uso para fines personales y domésticos tendrá prioridad sobre los demás usos[89]. Además, se deberá ejercer este derecho de forma sostenible, de modo que se garantice su utilización no solo a las generaciones presentes, sino también a las futuras.

---

[88] *Ibid*. Párr. 12 .

[89] NACIONES UNIDAS. *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General.* Asamblea General de Naciones Unidas, 2007. Párr. 66.

1.3.2. El reconocimiento del derecho al agua como derecho fundamental

El derecho al agua ha sido reconocido implícitamente en numerosos instrumentos jurídicos tanto internacionales, como regionales y nacionales. En ellos, se puede interpretar su defensa como parte integrante del derecho a la alimentación, a la salud o a la vida, pues el agua es parte imprescindible de todos ellos. Entre los instrumentos internacionales donde figura este reconocimiento implícito, cabe destacar la denominada Carta Internacional de los Derechos humanos[90].

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (entre otros derechos)[91] al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[92] mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a la vida[93].

Explícitamente, el derecho al agua se ha defendido principalmente en tratados que protegen a colectivos especialmente vulnerables, en instrumentos regionales y en las constituciones y leyes nacionales de algunos países donde el agua es un bien escaso. Sin embargo, se echa en falta el reconocimiento de este derecho en el propio PIDESC[94], donde podría haberse citado junto al derecho a la alimentación. Ciñéndonos de nuevo al ámbito universal y en lo que respecta a la protección de determinados colectivos, cabe destacar que son varios los instrumentos jurídicos donde expresamente se garantiza el derecho al agua.

---

[90] En 1948, se creó la base jurídica del siglo XX en materia de derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse. Se aprobó el 10 de diciembre de 1948, compuesta por 30 artículos que no tienen obligatoriedad jurídica aunque por la aceptación que ha recibido por parte de los Estados Miembros, poseen gran fuerza moral. Esta Declaración, junto con el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus respectivos protocolos opcionales, conforman la Carta Internacional de los Derechos Humanos. Los pactos fueron establecidos el 16 de diciembre de 1966 e imparten obligatoriedad jurídica a los derechos proclamados por la Declaración. Cf. ACOSTA LÓPEZ, J. I.; DUQUE VALLEJO, A. M. "Declaración Universal de Derechos Humanos: ¿Norma de Ius Cogens?". *International Law: Revista Colombiana de derecho Internacional*, Nº. 12, 2008, pp. 13-34; CARRILLO SALCEDO, J. A. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional*, Tecnos, 2004; TRUYOL Y SERRA, A. *Los derechos humanos*, Teecnos, 2002.

[91] Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 25.

[92] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 11.

[93] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 6.

[94] Como indica FERNÁNDEZ LIESA, la ausencia de reconocimiento de éste y otros derechos en el PIDESC se debió en muchas ocasiones a la falta de consenso en cuanto a su contenido y en otras al hecho de que los negociadores del Pacto concedieron poca importancia en aquel momento a determinadas necesidades. FERNÁNDEZ LIESA, C. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional". En MARIÑO MENÉNDEZ, F.; FERNÁNDEZ LIESA, C. (dir. y coord.). *Política social internacional y europea.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, p. 67.

Así, en la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce la responsabilidad del Estado de suministrar agua potable para preservar su derecho a la salud[95]. En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se reconoce la igualdad de las mujeres en las zonas rurales y en particular el derecho a gozar de servicios sanitarios y abastecimiento de agua [96]; y en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se establece que los Estados partes asegurarán el "acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable..."[97].

Por su parte, en el derecho internacional humanitario también recoge la protección del acceso al agua a las víctimas de los conflictos y a los prisioneros en varios Convenios. Entre otros, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) y de los Conflictos Armados sin carácter Internacional (Protocolo II)[98].

También se han celebrado diversas cumbres y conferencias donde se ha reconocido el derecho fundamental al agua[99] como, por ejemplo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, donde los Estados participantes se comprometieron a aumentar el suministro de agua potable y el saneamiento[100]. En la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo se afirmó el derecho de toda persona a un "nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento"[101].

La Organización de las Naciones Unidas, por su parte y, en concreto, la Asamblea General, ha aprobado diversas resoluciones sobre los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento. Destaca, entre ellas, el reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de

[95] Art. 24.2.c). Sobre los derechos del niño y la Convención internacional, veáse TRINIDAD NUÑEZ, P. *El niño en el derecho internacional de los derechos humanos*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2002. 335 pp.

[96] Art. 14.2.h).

[97] Art. 28.2.a).

[98] Art. 54.2 del Protocolo I y art. 14 del Protocolo II.

[99] La primera vez que se reconoció el derecho al agua como derecho humano en un foro internacional fue durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, que tuvo lugar en Mar del Plata, en 1977.

[100] NACIONES UNIDAS. *Declaración de Johanesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.* Sudáfrica: 2-4 de septiembre de 2002.

[101] *Informe de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo.* El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Principio 2.

todos los derechos humanos[102]. Este organismo ha nombrado además un Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento[103] encargado de vigilar la realización de estos derechos y de informar de su cumplimiento al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, entre otras funciones.

Otros documentos específicos reconocen este derecho en el ámbito internacional, entre ellos, cabe destacar esencialmente dos textos. Se trata, por un lado, de un tratado internacional, la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997) de Naciones Unidas (A/RES/51/229), que regula la utilización, aprovechamiento, conservación, ordenación y protección de los cursos de agua internacionales. Sin embargo, esta convención no ha entrado en vigor ya que no se alcanzaron las 35 ratificaciones necesarias[104].

Por otro, de una Observación General, la número 15, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 2002. Se trata de una interpretación jurídica autorizada del contenido del citado artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha sido aceptada por los Estados firmantes de dicho tratado. Es el documento que ofrece una descripción más detallada del contenido del derecho al agua. En él se especifican también las obligaciones asumidas por los Estados partes del PIDESC y por los agentes que no son Estados partes. Incluye además la casuística de supuestos que implican una violación de tal derecho y establece unas pautas a seguir para la correcta aplicación del derecho al agua en el plano nacional.

A través de esta interpretación, el Comité considera que este derecho forma parte de los arts. 11 y 12 del PIDESC, a pesar de no estar reconocido explícitamente en los mismos y, por tanto, introduce en el derecho al agua en un tratado internacional de amplio alcance. Esta interpretación, junto con el reconocimento proclamado a través de la

[102] Resolución 64/292 de la Asamblea General, de 28 de julio de 2010.

[103] Resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos, de 28 de marzo de 2008 por la que se nombra un experto indepediente sobre cuestiones relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y Resolución A/HRC/RES/16/2 de la Asamblea General, de 8 de abril de 2011, por la que se prorroga el mandato de la actual Relatora.

[104] A fecha de 3 de abril de 2013, 30 Estados han ratificado la Convención. Disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en [Consultado el 3 de abril de 2013].

Resolución 64/292 de la Asamblea General, de 28 de julio de 2010, supondría la transformación de un derecho humano emergente en un derecho consolidado[105].

1.4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS RESPECTO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como se ha mencionado anteriormente, el derecho a la alimentación se ha reconocido a escala internacional en numerosos instrumentos jurídicos. Si bien, ha sido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el texto que lo ha tratado más detalladamente y que ha representado la asunción de una serie de obligaciones jurídicas y sus correspondientes derechos por parte de los Estados, ya que la prestación de su consentimiento al tratado refleja la voluntad de los mismos de cumplir las obligaciones pactadas y su sometimiento al Derecho Internacional. El propio PIDESC así lo expresa en su art. 2 al reconocer el compromiso de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, adoptando para ello las medidas que sean necesarias.

Por su parte, la Observación General nº 12 no solo comprende la definición y contenido de este derecho, sino que determina además el alcance de las obligaciones que asumen los Estados al respecto así como las actuaciones que suponen una violación del derecho a la alimentación. A continuación, y partiendo de las directrices establecidas en este texto, se va a determinar en qué consisten estas obligaciones y las actuaciones que se consideran violación del derecho a la alimentación.

1.4.1. Tipos de obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los Estados Partes del PIDESC se comprometen a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en el Pacto, entre ellos, el derecho a la alimentación[106]. Para ello, adoptarán las medidas necesarias para lograr progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, de modo que se avance lo "más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo". Además, "cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al

[105] GIFRA DURALL, J.; BELTRÁN GARCÍA, S. "El derecho humano a la alimentación y al agua". *Cuadernos de estrategia,* Nº 161, 2013, pp. 33-34.

[106] Observación General nº 12. Párr. 15.

mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre"[107].

Se analizan a continuación en qué consisten cada una de estas obligaciones siguiendo la interpretación contenida en la Observación General nº 12.

1. Obligación de respetar:

"La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso"[108]. Se trata de la exigencia de un comportamiento negativo por parte del Estado: el de abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute de las personas de este derecho. Esta obligación se traduce, en la práctica, en la abstención por parte de los Estados de aprobar o revocar leyes y/o adoptar políticas, programas o medidas que provoquen un impacto negativo en la realización del derecho a la alimentación.

Ejemplos de violaciones de la obligación de respetar el derecho a la alimentación por parte de un Estado serían, entre otros, una orden de desalojo forzoso de unas tierras cultivables sin un proceso jurídico y una adecuada compensación, la contaminación de tierras agrícolas o del agua por el Estado o las empresas administradas por el mismo o la adopción de medidas económicas que conlleven pérdidas masivas de empleo o de poder adquisitivo que amenacen el acceso a una alimentación adecuada.

2. Obligación de proteger:

"La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada"[109]. En esta ocasión se requiere una conducta positiva por parte del Estado, el cual, debe proteger a las personas frente a la acción de terceros que vulneren el derecho a la alimentación. Estos terceros pueden ser individuos, empresas no estatales, otros Estados u organizaciones intergubernamentales. Se trata de una obligación que implica el deber del Estado de tomar las medidas que sean necesarias para evitar daños originados por terceros, investigar y castigar dichos actos y garantizar la reparación de los daños causados.

[107] *Ibid*. Párr. 14.

[108] *Ibid*. Párr. 15.

[109] *Ibid*.

Con el fin de cumplir con esta obligación, un Estado podría, entre otras acciones, adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción o contaminación de recursos naturales que pongan en peligro la subsistencia de las personas, proteger adecuadamente mediante la legislación oportuna, los derechos de propiedad y los derechos de los trabajadores o aprobar la normativa que garantice la seguridad y calidad de los alimentos que llegan al mercado.

3. Obligación de realizar:

La obligación de realizar presenta una doble vertiente:

a) Facilitar: "significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria"[110]. Esta obligación debe realizarse de manera progresiva a través de medidas legislativas, administrativas, judiciales y de cualquier otra índole que faciliten el acceso a los recursos y a los medios necesarios para garantizar el derecho a la alimentación.

Ejemplos de medidas que el Estado podría adoptar dentro de este apartado serían el de acometer reformas agrarias que permitan un redistribución justa de la tierra, regular los salarios mínimos, facilitar el acceso a créditos a los pequeños productores y construir infraestructuras que faciliten el acceso a los mercados locales.

b) Hacer efectivo: "cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente"[111]. Como ya se apuntó anteriormente, el derecho a la alimentación no es el "derecho a ser alimentado". Si bien, hay circunstancias en las que el Estado sí asume la obligación de ofrecer atención directa para cubrir necesidades básicas, mediante ayuda alimentaria directa o a través de la seguridad social. Esta circunstancia puede producirse en situaciones de emergencia (como catástrofes naturales o conflictos armados), pero también en situaciones "normales" respecto de algunos colectivos como ancianos, personas marginadas o presos, o cuando existe desempleo, durante una recesión económica)[112].

---

[110] *Ibid*.

[111] *Ibid*.

[112] EIDE, A. *El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre.* Disponible on line en página oficial de la FAO: http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s03.htm#TopOfPage [Consultado el 5 de mayo de 2013].

Precisamente este trabajo se centra en el análisis de este último aspecto, es decir, en como el Estado cumple con su obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación de aquellas personas que por razones que escapan a su control no son capaces de satisfacer esta necesidad básica. Y ello dentro de un contexto que se entenderá como de "normalidad" y que, por lo tanto, no ha sido consecuencia de una situación de emergencia y que afecta, además, a sujetos que, al menos potencialmente, podrían o tendrían capacidad para satisfacer esta necesidad por sí mismos. No estarían incluídos por ellos la personas afectadas por una enfermedad, ancianos o niños, entre otros colectivos, para los que el Estado prevé medidas específicas para su protección.

Por otra parte, los Estados asumen una serie de obligaciones en el ámbito internacional: "Los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada". Al cumplir este compromiso, los Estados asumen también la responsabilidad de adoptar medidas para respetar, proteger y facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso[113].

Para alcanzar los objetivos de respetar, proteger y facilitar la realización del derecho a la alimentación, los Estados evitarán poner en peligro el ejercicio del derecho a la alimentación de cualquier persona fuera de sus fronteras (deber de respetar), protegerán a todas las personas de perjuicios causados por terceros que estén bajo su responsabilidad[114] (deber de proteger) y adoptarán las medidas necesarias para la realización del derecho a la alimentación a través de la cooperación y asistencia internacional (deber de facilitar).

Algunos ejemplos de estos tres tipos de actuaciones de un Estado en el ámbito internacional son las siguientes: la abstención de imponer embargos de alimentos a otros países de manera que se ponga en peligro el acceso a los alimentos de sus habitantes[115]

---

[113] Observación General nº 12. Párr. 36 y 37.

[114] En la actualidad las normas internacionales de derechos humanos no exigen que los Estados regulen las actividades extraterritoriales de las empresas domiciliadas en su territorio. Sin embargo, existen razones políticas de peso para que los Estados de origen expongan claramente que esperan que las empresas respeten los derechos humanos en el extranjero, en especial si los Estados tienen participación en esas empresas o les brindan apoyo. Fuente: *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos.* Naciones Unidas.

[115] De hecho, el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se ha planteado la eficacia de las sanciones económicas, pues el "éxito económico de las sanciones no garantiza su éxito político", es decir, este tipo de sanciones provocan un sufrimiento en la población que no conlleva necesariamente un cambio

(deber de respetar), evitar que las empresas transnacionales sobre las cuales el Estado ejerce jurisdicción pongan el peligro el derecho a la alimentación de las personas[116] (deber de proteger) y asegurar que se preste la debida atención al derecho a la alimentación en los acuerdos internacionales así como cooperar y prestar asistencia a otros países en casos de emergencia (deber de facilitar).

1.4.2. Progresividad e inmediatez en el cumplimiento de las obligaciones

Según el PIDESC los Estados se compromoten a "lograr progresivamente" la plena efectividad de los derechos en él reconocidos utilizando para ello el máximo de los recursos de que dispongan, incluyendo la adopción de medidas legislativas[117]. Esta disposición les otorga cierta flexibilidad para cumplir las obligaciones derivadas del Pacto, pues se reconoce que la plena efectividad de estos derechos no podrá lograrse, en general, en un breve periodo de tiempo[118].

Aunque los Estados puedan tardar en cumplir las obligaciones contenidas en el Pacto debido a la escasez de los recursos disponibles, existen, no obstante, una serie de obligaciones que tienen efecto inmediato. Es el caso de la obligación de "adoptar medidas" concretas, específicas y deliberadas. Aunque los recursos de un país sean escasos, ello no justifica la total inactividad de los gobiernos o la adopción de medidas que perjudiquen el cumplimiento del derecho a la alimentación. Siguiendo la interpretación recogida en Observación General 3 del CEDESC[119], "si bien la plena

---

en la voluntad de sus dirigentes. CANO LINARES, M. A. "Sanciones selectivas y desarrollo progresivo de la Carta de las Naciones Unidas". En BENEYTO, J. M.; BECERRIL, B. (Dirs.). *Una nueva organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*. Madrid: Biblioteca Nueva. Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2007, pp. 145-184.

[116] La Resolución A/HRC/RES/17/4. *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 6 de julio de 2011 destaca que el deber y la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado. A este respecto, la legislación nacional de las empresas transnacionales y otras empresas puede contribuir a promover la protección, el ejercicio y el respeto de los derechos humanos. Por su parte, la Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, aprobada por el Comité DESC en su 46º periodo de sesiones, establece que "los Estados partes también deben tomar medidas para impedir que empresas con domicilio social en su jurisdicción vulneren los derechos humanos en el extranjero, sin atentar a la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados de acogida en virtud del Pacto".

[117] PIDESC. Art. 2.1

[118] FERNÁNDEZ LIESA, C. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional". En MARIÑO MENÉNDEZ, F., *op. cit*., pp. 74-75.

[119] La Observación General nº 3 (1990). La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), interpreta y desarrolla el contenido del artículo 2 del PIDESC, el cual, describe las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el PIDESC.

realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve"[120] y su idoneidad será examinada por el Comité DESC[121]. Los Estados, por su parte, tienen potestad para decidir qué medidas consideran apropiadas para alcanzar los objetivos fijados en el PIDESC.

Es igualmente inmediata la obligación de asegurar la satisfacción de niveles esenciales[122]. En efecto, en virtud del Pacto, los Estados habrán de garantizar la satisfacción de, al menos, un nivel mínimo de los derechos contenidos en él. El incumplimento de estas obligaciones mínimas sólo estará justificado si el Estado demuestra que ha utilizado todos los recursos disponibles, incluyendo la cooperación y asistencia de la comunidad internacional[123], en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones. Aún en tiempos de escasez de recursos se debe proteger a los sectores más vulnerables de la población mediante la adopción de medidas de bajo costo. En el caso del derecho a la alimentación, la Observación General nº 12 establece que "cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre"[124]. Por tanto, la no satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial de alimentos necesarios para estar protegidos contra el hambre constituye una violación del PIDESC[125].

Disfruta asimismo de efecto inmediato la obligación de eliminación de la discriminación. Así, los Estados Partes "se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"[126]. Sin embargo, la diferencia

[120] *Ibid*. Párr. 2.

[121] *Ibid*. Párr. 4.

[122] *Ibid.* Párr. 10.

[123] La "importancia esencial de la cooperación internacional" también se destaca en el artículo 11.1 del PIDESC.

[124] Observación General nº 12. Párr. 14.

[125] VILLÁN DURÁN, C. "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y culturales. En: ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Dir.); PASTOR PALOMAR, A. (Coord.). *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI. VOL. 1.* Madrid: Escuela Diplomática, 2009, p. 315.

[126] PIDESC. Art. 2.2.

de trato sí estaría justificada si se persigue un fin legítimo. De hecho, en virtud del principio de igualdad, los Estados están obligados a reconocer las diferencias y a proteger a los grupos más vulnerables y desaventajados, con el fin de que no se perpetúe la discriminación[127].

El mismo régimen es aplicable a la prohibición de medidas regresivas. En efecto, al asumir la obligación de mejorar la situación de los derechos contenidos en el PIDESC, los Estados asumen simultáneamente la prohibición de reducir los niveles de bienestar ya alcanzados. Esto significa que los Estados no pueden tomar deliberadamente medidas que deterioren el cumplimiento del derecho a la alimentación. Según establece la Observación General nº 3 del CDESC "todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo" que adopte un Estado "requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto"[128].

Además existen otra serie de derechos que pueden lograrse con medidas de adopción inmediata por lo que podrían considerarse de inminente realización. Estos derechos están reconocidos a lo largo de diversas disposiciones del PIDESC[129] como el artículo 3, que recoge elcompromiso a asegurar a hombres y mujeres igual título a gozar de los DESC; el artículo 7.a.i, donde se reconoce el derecho a salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; el artículo 8, sobre el derecho a fundar sindicatos; el artículo 10.3, que prohíbe la mano de obra infantil); el artículo 13.2.a, que consagra el derecho a la enseñanza primaria obligatoria; el artículo 13.3, que versa sobre la libertad de los padres de elegir la escuela de los hijos; el artículo 13.4 que recoge el derecho a dirigir instituciones de enseñanza; y el artículo 15.3, que reconoce la libertad para la investigación científica y la actividad creadora.

A esta lista de obligaciones de carácter inmediato cabría añadir, tal y como lo contempla la Observación nº 3, párrafo 12[130], el deber de proteger a los miembros vulnerables de la sociedad en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas por un proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores.

---

[127] NACIONES UNIDAS. *Observación General 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.* Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1989. Párr. 10

[128] Observación General nº 3. Párr. 9.

[129] FERNÁNDEZ LIESA, C. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional", *op.cit*, pp. 74-75; DÍAZ BARRADO, C. M. "Los derechos humanos en el plano internacional: balance a los inicios de un nuevo siglo", *op.cit*, pp. 481-502.

[130] GIFRA DURALL, J.; BELTRÁN GARCÍA, S. "El derecho humano a la alimentación y al agua", *op. cit.*, p. 39.

1.4.3. Supuestos de violación del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación se viola siempre que no se cumplen las obligaciones anteriormente citadas[131]. Estas violaciones pueden producirse por actos realizados directamente por el Estado o por otras entidades insuficientemente controladas por él o bien por la omisión de tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación.

Es necesario distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones para esclarecer si éste ha violado o no el derecho a la alimentación. Si un Estado parte aduce que no puede facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas por falta de recursos, tendrá que demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir esas obligaciones mínimas y que además no ha conseguido recabar el apoyo internacional para garantizar la disponibilidad de alimentos.

Algunos supuestos de conductas que suponen un incumpliento de las obligaciones de carácter inmediato por parte de un Estado con respecto al derecho a la alimentación son la no asignación de recursos disponibles hacia la realización del derecho a la alimentación (omisión que incumple la obligación de adoptar medidas por parte del Estado), la no satisfacción del nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre (omisión que incumple la obligación mínima de asegurar la satifacción de niveles esenciales), la discriminación en el acceso a los alimentos o en los medios y derechos para obtenerlos (acción que incumple la obligación de no discriminación) o la aprobación de normas o políticas que impidan seguir disfrutando del derecho a la alimentación (acción que incumple el principio de no regresión).

Respecto al deber de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación, se considera que las siguientes conductas por parte del Estado y de sus órganos supondrían la violación de estas obligaciones por parte de un Estado. Es el caso de los desalojos forzosos de tierras cultivables sin la debida indemnización supone, como ya se ha mencionado, un incumplimiento por parte del Estado del deber de respetar el derecho a la alimentación. Una deficiente regulación de los derechos que inciden decisivamente en la capacidad de alimentarse de las personas como son los derechos de propiedad, la normativa referente a la inocuidad de los alimentos o los derechos de los trabajadores

[131] Observación General nº 12. Párr. 17 a 20.

suponen un incumplimiento del deber de proteger el derecho a la alimentación frente a la acción de terceros. Por último, la aprobación de una reforma agraria inadecuada que ponga en peligro tal derecho, conlleva la violación del deber de facilitar el derecho a la alimentación y una mala gestión de una crisis provacada por un desastre natural supondría el incumplimiento del deber de aprovisionamiento.

En el plano internacional, el hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales constituye una violación de las obligaciones internacionales asumidas por ese Estado.

La Observación General nº 12 recuerda que la responsabilidad última del cumplimiento del Pacto es del Estado, si bien todos los miembros de la sociedad (particulares, familias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas) son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Por último, es necesario mencionar una excepción que autoriza el propio PIDESC en cuanto al cumplimiento de las obligaciones en él descritas por parte de los Estados miembros y que se refiere en concreto a los países en desarrollo. Según recoge el artículo 2.3 del Pacto "los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos". Con ello se quiere significar que, siempre respetando los derechos humanos y en función de la disponibilidad de recursos, los países en desarrollo podrían no garantizar plenamente los derechos económicos a los no nacionales. A la inversa, se puede interpretar este artículo como la obligación de los países desarrollados de garantizar dichos derechos tanto a los nacionales como a los no nacionales.

1.5. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Partiendo de la clásica distinción entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales se examinan a continuación las implicaciones que conlleva para el derecho a la alimentación su pertenencia a este segundo grupo. El desarrollo normativo de ambos grupos de derechos en dos Pactos distintos ha determinado notoriamente el tipo de obligaciones que asumen los Estados al respecto e incluso ha planteado dudas sobre la justiciabilidad de los DESC. La primera Cumbre

Mundial de la Alimentación que tuvo lugar en 1996 supuso un importante cambio en la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales en general pues impulsó el desarrollo del contenido de uno de ellos, el derecho a la alimentación y de las medidas a adoptar para garantizarlo y protegerlo.

1.5.1. Evolución de la protección jurídica del derecho a la alimentación

Como ya se ha expuesto en los apartados precedentes, el derecho a la alimentación es un derecho esencial para la supervivencia del ser humano. Este derecho está encuadrado, tal y como se ha indicado anteriormente, en de los denominados "Derechos económicos, sociales y culturales" (conocidos como DESC). Como se verá con más detalle en el siguiente capítulo, el derecho a la alimentación está incluido en numerosos convenios y tratados internacionales, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos[132] y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[133] (PIDESC).

La Declaración Universal de Derechos Humanos defiende la universalidad de todos derechos y libertades proclamados en su texto sin distinguir entre derechos económicos, sociales y culturales y derechos políticos y sociales[134]. Supone, por tanto, la consagración del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Asímismo, "la universalidad del núcleo duro de los derechos humanos forma un tándem indisociable con su imperatividad internacional"[135].

Por su parte, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen que "no puede realizarse el ideal del ser humano libre (...) a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos"[136]. Ambos documentos consagran, en este artículo común, el derecho de todos los pueblos a la libre determinación y a la disposición libre de sus riquezas y recursos naturales de modo que en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia[137].

---

[132] Declaración de Derechos Humanos. Art. 25.

[133] Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 11.

[134] Declaración de Derechos Humanos. Art. 2.

[135] REMIRO BROTONS, A.; et al. *Derecho internacional. Curso general, op. cit.*, p. 736.

[136] Pacto de Internacional Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Preámbulo.

[137] *Ibid*. Art. 1.

Como puede observarse, los tres documentos reconocen la igualdad entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos. Sin embargo, ciertas características de los DESC, tales como la vaga formulación de algunos de ellos, la existencia de controversias sobre su justiciabilidad o la percepción que se tiene sobre los mismos, han llevado a parte de la doctrina a negar su naturaleza jurídica y a calificarlos como meras aspiraciones[138] e incluso como derechos de segunda generación. Por ello, a este conjunto de derechos se les atribuiría un carácter programático frente a los derechos civiles y políticos, denominados derechos de primera generación y que tendrían carácter preceptivo.

Otros autores, en cambio, defienden la interrelación y la unidad de ambos grupos de derechos. Según DIEZ DE VELASCO[139], es cierto que existe una diferencia entre ambos Pactos y ello se refleja en las diferentes obligaciones impuestas por los mismos y que se derivan de la distinta naturaleza de los derechos reconocidos. Esta disimilitud también se manifiesta en los diferentes mecanismos de control que amparan ambos tipos de derechos. Pero la regulación de los mismos en dos tratados diversos no significaría una graduación o jerarquización de los derechos consagrados en los mismos, sino que respondería a razones de estrategia legislativa y de coyuntura política del momento.

En efecto, la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales surgió en la segunda mitad de los años cincuenta, a raíz de la Guerra Fría y de las diferencias ideológicas entre el bloque capitalista y el comunista. Los derechos humanos se convirtieron en un potente instrumento de propaganda política. Los Estados Unidos acusaban a la Unión Soviética de no tutelar los derechos civiles y políticos y, viceversa, la Unión Soviética censuraba a los Estados Unidos y a todo el mundo occidental por violar repetidamente los derechos económicos y sociales[140].

Mientras que los derechos civiles y políticos defienden la no interferencia del Estado en las libertades del individuo ("deberes pasivos" del Estado), los derechos económicos, sociales y culturales proveen una serie de garantías a la población utilizando los recursos económicos del Estado ("deberes activos" del Estado)[141]. Los Estados

[138] Así lo señala FERNÁNDEZ LIESA en "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional", *op.cit*., pp. 70-71.

[139] DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público.* Madrid: Editorial Técnos, 17ª edición, 2010, p. 657.

[140] CASSESE, A. *I diritti umani oggi.* 2ª ed. Roma: Editori Laterza, 2006, p. 42.

[141] LOMA-OSSORIO, E. "El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos". *Boletín ECOS.* Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial). Septiembre – octubre 2008, nº 4.

Unidos, reacios a cualquier intervención del Estado que pueda limitar las libertades individuales, fueron firmes defensores de los derechos civiles y políticos; mientras que los países socialistas (ex-Unión Soviética y países satélites), proclives a dicha intervención, favorecieron la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, el carácter no directamente vinculante de la Declaración de Derechos Humanos dio pie a la necesidad de crear otros instrumentos jurídicos que sí originasen obligaciones jurídicas directas para los Estados. En este ambiente de división de los derechos humanos en dos categorías tuvo lugar la elaboración de los dos mencionados Pactos que protegen cada grupo de derechos: el Pacto de Internacional Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los DESC son considerados generalmente como aspiraciones de desarrollo a alcanzar gradualmente, que generarían obligaciones de comportamiento por parte de los Estados, y no como derechos humanos plenos y legítimos, por lo que estarían situados en un nivel distinto a los derechos civiles y políticos, que generarían obligaciones de resultado[142]. También se ha alegado, como diferencia entre ambos grupos de derechos, la ambigüedad del contenido de los DESC, característica que, junto a la mencionada progresividad de su realización, harían difícil su enjuciamiento. Además, dadas estas peculiaridades, la identificación del infractor en caso de violación de los DESC y la determinación de las indemnizaciones o compensaciones justas para las víctimas resultan tareas complicadas.

Por otro lado, la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales supone un elevado coste económico para el Estado que pretenda implementarlos. Esta es otra característica que los diferencia de los derechos civiles y políticos cuya realización solo implica, en principio, la realización de cambios legislativos que no conllevan ningún gasto. Los propios Pactos confirman esta diferencia en su articulado, pues el PIDESC cita, en su artículo 2, el compromiso de los Estados Parte a adoptar medidas "especialmente económicas" para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Por contra, el artículo 2.2 del PIDCP menciona la necesidad de "dictar las disposiciones legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto".

[142] PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 16ª edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 210.

Además, los Estados firmantes de ambos Pactos asumen a priori la realización de ambos grupos de derechos a "dos velocidades". Mientras que el PIDESC afirma el compromiso de los Estados de "lograr progresivamente" la plena efectividad de los derechos en él reconocidos[143], el PIDCP recoge el compromiso de los Estados Partes "a respetar y a garantizar (con efectos inmediatos o al menos, sin fijar plazos) a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto"[144]. Además de esta "autorizada flexibidad" respecto a la realizacion de los DESC, se podría deducir que la demostración de su incumplimiento parte de un Estado, cuando menos, más compleja[145].

Incluso la protección y supervisión de ambos grupos de derechos parten con desventaja en el caso del PIDESC. El PIDCP establece el derecho a un recurso efectivo en caso de violación de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto[146], derecho no reconocido en explícitamente en el PIDESC. De hecho, tal y como contempla la Observación General nº 9, se da por supuesto la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de los derechos civiles y políticos, mientras que no ocurre lo mismo en el caso de los DESC. Pero esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto[147].

Para la protección de los derechos civiles y políticos, el PIDCP prevé la creación de un "Comité de Derechos Humanos" con capacidad para examinar los informes que han de presentar los Estados parte[148]. Además, contempla la posibilidad de recibir

---

[143] PIDESC. Art. 2.1.

[144] PIDCP. Art. 2.1.

[145] No obstante, se han desarrollado una serie de indicadores estadísticos que permiten vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por los Estados Partes. La primera vez que se mencionó la necesidad de usar estos indicadores fue en el *Informe de Desarrollo Humano de 2000*, elaborado por PNUD. Cf. CHACÓN MATA, A. "La justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través del desarrollo de indicadores: avances concretos en la Organización de las Naciones Unidas". *Ciencias Económicas 28*-Nº 2, 2010, p. 21. Posteriormente, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos elaboró un documento, a petición de los presidentes de los órgnaos creados en virtud de tratados de derechos humanos, donde se resumieron los principales elementos de un marco conceptual y metodológico sobre estos indicadores y, en particular, presentaron un lista ilustrativa para cuatro derechos humanos, dos pertenecientes al PIDCP y dos al PIDESC, precisamente uno de ellos, el derecho a una alimentación adecuada. En: *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. HRI/MC/2006/7*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2006. 25 pp.

[146] *Ibid.* Art. 2.3. a).

[147] NACIONES UNIDAS. Observación General Nº 9. La aplicación interna del Pacto. Doc. E/C.12/1998/24. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1998, párr. 10.

[148] *Ibid*. Art. 40.

comunicaciones de un Estado parte sobre el incumplimiento por otro Estado parte de las obligaciones que impone el Pacto[149]. Cuenta también con un Protocolo Facultativo, adoptado ya en el año 1966, que faculta al "Comité de Derechos Humanos" para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto[150].

Por contra, el PIDESC no contempla la creación de ningún organismo específico para la supervisión del cumplimiento de los derechos en él protegidos y solo se prevé la revisión por el "Consejo Económico y Social" de los informes presentados por los Estados Partes sobre tal ejercicio[151]. Tampoco tiene en consideración la posibilidad de recibir y considerar quejas relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Como se explicará con más detalle en los siguientes capítulos, no fue hasta 1985 cuando se creó el "Comité DESC", con la finalidad de examinar los informes periódicos presentados por los Estados partes[152]. Pero aunque aunque este Comité pretende ser un órgano pararelo a su homólogo del PIDCP, existe una diferencia sustancial entre ambos y es que el Comité DESC es un órgano susidiario del Consejo Económico y Social y no un órgano convencional en sentido estricto[153].

Respecto a la posibilidad de recibir denuncias individuales en caso de violación de los DESC, la adopción de un Protocolo Facultativo, que otorgue competencia al Comité para recibir y examinar dichas peticiones individuales[154], se demoró hasta 2008 y entrará en vigor el 5 de mayo de 2013 tras haber logrado reunir recientemente el número de ratificaciones necesarias[155].

Sin embargo, esta concepción de la defensa de los derechos divididos en dos grupos se ha mostrado insuficiente para lograr una adecuada y equilibrada realización de

[149] *Ibid*. Art. 41.

[150] El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entró en vigor en 1976 y, en la actualidad, lo han ratificado o se han adherido a él 114 países. Datos a fecha de 3 de diciembre de 2011. Disponible en internet: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en

[151] PIDESC. Artículo 16.2.a).

[152] Resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

[153] DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público, op.cit.*, pp. 671-672.

[154] Protocolo Facultativo del PIDESC (AG, Resolución A/RES/63/117). Art. 1.1.

[155] Ver Anexo 7 para más información sobre los países que han firmado y/o ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

los derechos humanos[156]. La consecución de los derechos económicos, sociales y culturales no se puede alcanzar plenamente sin la completa libertad de las personas. Por otra parte, la mera garantía de esta libertad sin al menos una mínima protección de los derechos económicos, sociales y culturales puede conducir a situaciones de inseguridad, abuso, explotación, corrupción y fraude que menoscaben los derechos fundamentales de los individuos[157]. Del mismo modo, no se puede utilizar el subdesarrollo para justificar la violación de derechos civiles y políticos a pesar de que el referido subdesarrollo merme el disfrute de derechos como tampoco se pueden primar los derechos económicos, sociales y culturales sobre los civiles y políticos[158].

Documentos como la Declaración y Programa de acción de Viena[159] defienden la igualdad de todos los derechos humanos, sin hacer distinciones. Así se establece en el apartado 5 de dicho texto al afirmar que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí". Añade además este documento que "la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso".

La primera Cumbre Mundial de la Alimentación que tuvo lugar en Roma, en 1996, y los foros paralelos que se celebraron con la asistencia de 185 países y unos 10.000 participantes[160] supusieron un cambio en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en general y, en el del derecho a la alimentación, en particular,. La gran repercusión que tuvo esta reunión ayudó a que tanto el sector público como el privado y el público en general tomaran mayor conciencia de la necesidad de defender estos derechos. Durante la Cumbre se renovó el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población.

---

[156] EIDE, A. "Origin and historical evolution of the right to food". En: *Segundo Seminario Internacional sobre el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria* (Córdoba 3 a 5 octubre de 2007). Córdoba: Cátedra de Estudios sobre hambre y pobreza, 2008, pp. 33-43.

[157] Como ya se indicó anteriormente, así lo proclaman los propios Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturas en sus respectivos Preámbulos al afimar que "no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".

[158] REMIRO BROTÓNS, A.; et al. *Derecho internacional. Curso general, op.cit*., p. 737.

[159] Declaración y Programa de acción de Viena. Viena: Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993. Documento acordado por consenso por los representantes de 171 Estados.

[160] FAO. Cumbre Mundial sobre la alimentación, 13-17 de noviembre 1996: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm [Consultado el 18 de noviembre de 2011].

Pero sobre todo se impulsó la necesidad de definir con precisión el contenido del derecho a la alimentación.

Los resultados de la Cumbre se sintetizaron en dos documentos, la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación. En ellos, se invitaba al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que definiera mejor los derechos relacionados con la alimentación que se recogen en el artículo 11 del PIDESC y a que propusiera formas de aplicar y realizar estos derechos[161]. Fruto de esta invitación fue la adopción en 1999 de la Observación General número 12 del Comité de DESC, cuyo contenido se analizaráen el siguiente capítulo.

En la siguiente Cumbre Mundial sobre la Alimentación que tuvo lugar cinco años después de nuevo en Roma, los países participantes pidieron a la FAO que formara un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el fin de elaborar unas directrices voluntarias para ayudar a los Estados miembros a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada[162]. Estas Directrices, de carácter no vinculante, fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Suponen el primer intento de los gobiernos de interpretar el contenido de un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas para su realización[163].

Esta ha sido, explicada de manera concisa, la evolución de la protección jurídico internacional desarrollada hasta el momento en relación al derecho a la alimentación, cuyo reflejo en los diversos convenios y tratados internacionales y regionales se tratará con más detenimiento en el Capítulo 2.

1.5.2. Justiciabilidad del derecho a la alimentación

Para lograr la plena realización del derecho a la alimentación se deben activar los instrumentos necesarios para que las personas puedan exigir responsabilidades a los titulares de las obligaciones. Deben existir diversos mecanismos judiciales y cuasi

[161] Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación. Objetivo 7.4.e).

[162] Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Roma: FAO, 10-13 junio 2002, apartado 10. Disponible en internet en: http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#TopOfPage [Consultado el 18 de noviembre de 2011].

[163] Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO, 2005. Prólogo.

judiciales a disposición de los individuos, tanto en el ámbito internacional y regional como en el nacional, en caso de que sea violado su derecho a la alimentación.

"Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional". Así lo expresa la Observación General nº 12 al tratar la defensa del derecho a la alimentación. A continuación establece que "(t)odas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición" [164].

Por su parte, la Observación General nº 3[165], párrafo 5 cita las siguientes obligaciones de los Estados Partes emanadas del art. 2 del PIDESC: "Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos".

El Relator Especial para el derecho a la alimentación declara[166] que "la justiciabilidad es absolutamente esencial en la lucha por el derecho a la alimentación" y la convierte en su objetivo primordial. Defiende la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y su equiparación, en esta materia, a los derechos civiles y políticos.

A pesar de que parece existir un consenso sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, según las fuentes citadas anteriormente, se ha debatido extensamente acerca de este tema. Para que un derecho sea justiciable, además de la existencia de mecanismos judiciales a los que acudir en caso de violación del mismo, el derecho debe ser reconocido como justiciable en la ley y debe producirse una violación del mismo. Para afirmar que existe tal violación se tiene que determinar primero si el Estado tiene la obligación de adoptar determinadas medidas para garantizar el derecho y, en segundo lugar, descartar su incapacidad para lograr la satisfacción del derecho.

[164] Observación General nº 12. Párr. 32.

[165] La Observación General nº 3 define y aclara la índole de las obligaciones de los Estados Partes asumidas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[166] ZIEGLER, J. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/58. 10 de enero de 2002. Párr. 29 a 71.

En contra de la justiciabilidad de este grupo de derechos se han esgrimido numerosos argumentos, comenzando con la separación de la regulación de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales en dos Pactos distintos (PIDCP y PIDESC), que confirmaría su distinta naturaleza. Si bien este argumento podría considerarse superado si se atiende a lo establecido por la posterior Declaración y Programa de Acción de Viena que consagra la igualdad de todos los derechos humanos[167].

Otra de las objeciones aludidas en contra de la justiciabilidad de los DESC es la imprecisión de los mismos. Al respecto se alega que las obligaciones de los Estados en relación a este grupo de derechos es demasiado vaga como para que un órgano judicial o cuasi judicial determine si se ha producido una violación. Las Observaciones Generales del CDESC y el sistema de informes periódicos sobre el grado de consecución de estos derechos han ayudado a precisar y definir con claridad el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, así como las correlativas obligaciones de los Estados[168]. La jurisprudencia que se está originando tanto en el ámbito internacional y regional como nacional[169] está ayudando también a aclarar el contenido de estos derechos.

Otro de los argumentos empleados es que la progresiva efectividad a que está sometida la plena realización de los DESC impide a los tribunales juzgar el posible incumplimiento de las obligaciones al respecto por parte de los Estados. Desde este punto de vista, los DESC son considerados más bien unas metas políticas y no unos derechos de los que emanan obligaciones para los Estados. Pero si recordamos el artículo 2.1 del PIDESC, que reconoce el compromiso de los Estados Partes "a adoptar medidas (...) para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos", se deduce que la total inactividad del Estado sí puede ser justiciable. Los Principios de Limburgo establecen, al respecto, la obligación de los Estados Partes del PIDESC de

[167] Declaración y Programa de Acción de Viena. Párr. 5.

[168] Por ejemplo, la Observación General nº 4 sobre el derecho a la vivienda, la Observación General nº 12 con respecto al derecho a una alimentación adecuada o la Observación General nº 13 sobre el derecho a la educación.

[169] El Tribunal Supremo de Kenia en su decisión del 16 de noviembre de 2011 respecto al desalojo del municipio de Garissa, destacó la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales basándose en la constitución de Kenia, el PIDESC y la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*. Disponible en internet en:
http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=1625757&focus=13988&attribLang_id=13441 [Consultado el 15 de febrero de 2012]

"comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto"[170].

También se ha criticado la importante carga financiera que supone para los Estados la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales en contraposición con los derechos civiles y políticos, cuya garantía, en principio, parece no tener ningún coste. Sin embargo, la realización de este último grupo de derechos también implica un importante desembolso económico al requerir la puesta en marcha de la maquinaria judicial para garantizar su defensa y protección.

Además, no todas las medidas a adoptar en relación a la consecución de los DESC suponen un fuerte desembolso de dinero, pues algunas, como las relacionadas con el respeto y la protección tienen un gasto similar a las adoptadas para proteger los derechos civiles y políticos. Además, la realización progresiva de los DESC está condicionada por la disponibilidad de recursos económicos, de modo que el Estado no será condenado si demuestra que existe una falta indiscutible de los mismos.

También se ha aludido que su defensa judicial supondría una posible interferencia en el poder ejecutivo y en el legislativo y un atentado contra el principio de separación de poderes, al permitir a los tribunales inmiscuirse en cuestiones relativas a la política pública y a la asignación de recursos que han sido decididas democráticamente por los ciudadanos. En contra de este argumento, se ha esgrimido que la función de los jueces y órganos cuasi judiciales es la de juzgar el grado de cumplimiento de las obligaciones de los Estados y no la de decidir las medidas y los recursos necesarios para tal fin, por lo tanto, no supondría una intromisión en las funciones de los otros poderes públicos.

Como se ha mencionado, todas las objecciones referentes a la no justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales han sido rebatidas y superadas y la exigibilidad ante la justicia de los DESC en general y del derecho a la alimentación, en particular, se va reconociendo progresivamente por los Estados.

Por otra parte, basándose en la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, en caso de violación de estos últimos se podrían emplear los medios de protección existentes para los derechos civiles y políticos

[170] Principios de Limburgo. Párr. 21. Los Principios de Limburgo sobre la aplicación del PIDESC fueron acordados por un grupo de expertos de derecho internacional en la ciudad de Masstricht en junio de 1986. En ellos, se considera la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados Partes conforme al PIDESC.

(y viceversa). De este modo, se podría acceder a la tutela judicial a través de diversas estrategias[171].

Una de ellas consiste en la "traducción" de la violación de los DESC en violaciones a derechos civiles y políticos, cuya justiciabilidad no se pone en duda. Así por ejemplo, se puede establecer una conexión directa entre el derecho a la vida y el derecho a la alimentación. Con el fin de resaltar la conectividad entre ambos tipos de derechos es conveniente enfatizar las obligaciones positivas del Estado respecto a los derechos civiles y políticos alegados, en este caso, el derecho a la vida.

Otra de las tácticas posibles, en este caso utilizando los derechos DESC para apoyar la defensa de derechos civiles y políticos, es alegar circunstancias socio-económicas que dificultan el ejercicio de derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el carecer de recursos económicos para poder ejercer el derecho a la defensa en juicio. También cabe la posibilidad de utilizar derechos sociales que disfruten de una tutela más fuerte para defender otros derechos sociales más debilitados. Se podrían alegar en este último caso los derechos de los consumidores o los relacionados con el medio ambiente, que cuentan con mecanismos de tutela más novedosos, en defensa de otros derechos como los laborales o el derecho a la seguridad social.

1.6. ACTORES PARTICIPANTES EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Vistas las obligaciones emanadas del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al derecho a la alimentación y las medidas de carácter jurídico existentes para garantizar su consecución, se van a identificar a continuación los autores que intervienen en su protección y realización.

Siguendo la clasificación establecida por la FAO[172], los principales actores involucrados en la implementación, defensa y protección del derecho a la alimentación se pueden clasificar en tres grandes grupos: las instituciones internacionales, las instituciones nacionales de carácter oficial y un tercer grupo más heterogéneo compuesto por las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

[171] ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles.* Madrid: Editorial Trotta, 2ª edición, 2004, pp. 200-224.

[172] FAO, *Methodologies for Implementing the Right to Food.* Disponible en internet: http://www.fao.org/righttofood/kc/methodologies_es.htm [Consultado el 3 de noviembre de 2011].

1.6.1. Instituciones internacionales

Entre las principales instituciones internacionales de vocación universal involucradas en la protección del derecho a la alimentación se encuentran en primer lugar, y con destado papel, la organización de fin general, esto es Naciones Unidas, que tiene un papel protagonista en la defensa del derecho a la alimentación a través de sus diversos organismos. Entre ellos destaca el Consejo de Derechos Humanos[173], el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Relator Especial en derecho a la alimentación y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Existen además algunas agencias de las Naciones Unidas dedicadas a la protección y realización del derecho a la alimentación: la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (WFP) son las tres agencias especializadas en esta materia. Estas tres organizaciones, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizan una importante labor en defensa del derecho a la alimentación aunque la organización con el mandato específico en esta materia es, como se verá a continuación, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Son igualmente importantes las instituciones financieras internacionales en las que, como es sabido, juegan un rol esencial los países donantes. Entre ellas**,** cabe mencionar el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el mencionado FIDA. Estas instituciones conceden préstamos y acuerdos crediticios a los países necesitados a cambio, normalmente, del cumplimiento de ciertas condiciones. Por su parte, los países más ricos suelen prestar ayudas a los más necesitados, bien directamente al país en cuestión, bien a través de organizaciones internacionales.

Juegan asimismo un destacado rol las agencias de cooperación internacional, cuyo objetivo común es la erradicación de la pobreza con una labor fundamental de asesoramiento a los gobiernos en materia de derechos humanos y en la promoción de los mismos. Entre las agencias más conocidas se encuetran la alemana GtZ (Deutsche

[173] El Consejo de Derechos Humanos es un órgano intergubernamental que forma parte del sistema de las Naciones Unidas y que está compuesto por 47 Estados Miembros responsables del fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos en el mundo. Fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006, con el objetivo principal de considerar las situaciones de violaciones de los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto. Un año después de celebrar su primera reunión, el 18 de junio de 2007, el consejo adoptó su "paquete de construcción institucional" que proporciona elementos que guían su trabajo futuro. Entre estos se destaca el nuevo Mecanismo de examen periódico universal , a través del cual se examinará la situación de los derechos humanos en los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas.

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), la británica DFID (Department for International Development), la americana USAID (U.S. Agency for International Development) y la española AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Como se ha indicado en párrafos anteriores, la FAO es una organización intergubernamental de las Naciones Unidas especializada en agricultura y alimentación. Fue fundada en 1945 durante el primer periodo de sesiones de la Conferencia de la FAO, celebrada en Quebec (Canadá).

Su objetivo es "alcanzar la seguridad alimentaria para todos, y asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable"[174], elevando los niveles de nutrición y vida de los pueblos, mejorando el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de los alimentos y mejorando las condiciones de la población rural, contribuyendo a la expansión de la economía mundial[175].

Forman parte de esta organización 191 países[176], dos miembros asociados (Islas Feroe y Tokelau) y una organización (la Unión Europea). Su sede central está en Roma, aunque cuenta con oficinas regionales en más de 130 países cuya función es la determinación, planificación y ejecución de las actividades prioritarias de la FAO en la región y cuyo papel se ha visto reforzado en los últimos años con el objetivo no solo de reducir costes, sino también para acercar la competencia técnica a las regiones más necesitadas[177]. La financiación de la FAO procede de contribuciones ordinarias (cuotas de los países miembros) y voluntarias (aportadas por los miembros y otros socios).

Entre sus logros, figura la celebración de la "Cumbre Mundial sobre la Alimentación" en 1996, que contó con la participación de 186 Jefes de Estado o de Gobierno y que marcó un importante hito en la lucha contra el hambre mundial y en la concienciación sobre la defensa del derecho a la alimentación. Además, esta Cumbre concluyó con el compromiso internacional de reducir el número de personas desnutridas a

[174] Sitio oficial de la FAO: http://www.fao.org/about/es/ [Consultado el 4 de abril de 2013].

[175] Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Preámbulo.

[176] Según la última información publicada en el página oficial de la FAO a fecha 4 de abril de 2013.

[177] FAO. *La reforma de la FAO: hacia el nuevo milenio.* FAO: Roma, 2000. Disponible on line: http://www.fao.org/docrep/x4104s/x4104s00.htm#TopOfPage [Consultado el 9 de mayo de 2013].

la mitad de su nivel actual (a alrededor de 400 millones, considerando los datos de 1996) para el año 2015[178].

En el año 2002, se celebró la "Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después". Durante esta cumbre los países participantes pidieron al Consejo de la FAO la designación de un grupo de trabajo para que elaborara unas directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada[179]. Fruto de este grupo de trabajo fue la aprobación de las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación de la FAO.

Además, esta institución ha elaborado numerosos documentos donde explican los compromisos derivados del PIDESC respecto al derecho a la alimentación[180]. También ha desarrollado con detalle los instrumentos a disposición de las naciones para implementar este derecho en la legislación interna y adoptar las medidas adecuadas para lograr su protección, respecto y realización en el ámbito nacional[181]. Así mismo, ha realizado numerosos estudios sobre la protección del derecho a la alimentación, bien de manera conjunta[182] o individualizada por países, considerando no aquéllos menos desarrollados, sino también los más avanzados[183].

---

[178] *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.*

[179] *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*. Párr. 10

[180] FAO. *Reconocimiento del Derecho a la alimentación en el plano nacional.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004. 25 pp.; FAO. *Right to food. Making it Happen. Progress and Lessons Learned*. Rome: FAO, 2011, 196 pp.

[181] Entre la extensa bibliografía caben destacar los siguientes títulos: BOJIC BULTRINI, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2010. 362 p. FAO. *The right to good: Guide to conducting a right to food assessment; Book 3*. FAO: Rome, 2009. 97 pp. FAO. *Right to food: methodological toolbox* (The kit consists of the following volumes: v. 1: Guide on legislation for the right to food; v. 2: Methods to monitor the human right to adequate food (I and II); v. 3: Guide to conducting a right to food assessment; v. 4: Right to food curriculum outline; v. 5: Budget work to advance the right to food). FAO: Rome, 2009. 6 v.; FAO. *Justiciabilidad del derecho a la alimentación, IGWG RTFG/INF 7.* Roma: Grupo Intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, octubre 2004. 21 pp.

[182] Entre otros informes, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades.* Roma: FAO, 2008, 59 pp.; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas.* Roma: FAO, 2009. 66 pp; *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2010-2011*. Roma: FAO, 2011, 171 pp. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.* Roma: FAO, 2010, 68 pp.; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?.* Roma: FAO, 2011, 62 pp. o la *Aplicación del derecho a una alimentación adecuada: resultados de seis estudios de casos.* Roma: FAO, 2004, 20 pp.

[183] Por ejemplo, el informe sobre Canadá, *Right to food case study: Canada*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Febrero 2004. 56 pp.

1.6.2. Instituciones nacionales de carácter oficial

Bajo este epígrafe se hace referencia a de un conjunto de actores y entidades que, dentro de las instituciones oficiales de ámbito nacional, desempeñan diversas funciones con respecto a la realización del derecho a la alimentación. Entre ellos se pueden distinguir las siguientes categorías.

Por un lado, los legisladores, ya sean miembros de los Parlamentos centrales o periféricos para los casos en que esté previsto consitucionalmente, incluyendo el personal técnico encargado de asesorarlos. La principal función del poder legislativo es la de redactar y promulgar las leyes y demás normativa que garantice el derecho a la alimentación en consonancia con las obligaciones internacionalmente asumidas. Desempeñan además otras funciones como la de aprobar, revisar y controlar el gasto público (que incluirá las partidas necesarias destinadas a garantizar este derecho) y vigilar la actuación del poder ejecutivo en este campo.

Por otro, los responsables políticos y los funcionarios públicos, ya que determinan e implementan políticas públicas y definen las estrategias generales para alcanzar los objetivos relativos a la consecución del derecho a la alimentación. Toman decisiones al respecto y asignan las tareas necesarias a los funcionarios y a las instituciones correspondientes. Asimismo coordinan la actuación interministerial para lograr la consecución de los objetivos marcados. Al ser el derecho a la alimentación un derecho humano y, por tanto, interdependiente del resto de derechos humanos, su defensa implica la intervención de diversos ministerios, por lo que la coordinación interministerial resulta indispensable para lograr los objetivos marcados. Por su parte, los funcionarios públicos son los encargados de recopilar la información necesaria para elaborar los programas y son los responsables de la implementación de las medidas adecuadas para ejecutar las políticas y lograr los objetivos contenidos en las mismas.

Asimismo juegan un papel destacado los organismos judiciales y cuasi judiciales dado que la plena consecución del derecho a la alimentación no está garantizada si no existen los recursos administrativos y judiciales apropiados a los que acudir en caso de violación de este derecho. El derecho a la alimentación debe ser, por ello, reconocido como justiciable por la legislación nacional. Se debe facilitar la información necesaria a los individuos sobre sus derechos y sobre los mecanismos para ejercitarlos. Asímismo, se ha garantizar el acceso a la justicia de las víctimas, tanto físico como económico, y el

derecho a una adecuada compensación, restitución, satisfacción o garantía de no repetición del acto que provocó la violación del derecho.

Finalmente, las instituciones defensoras de los derechos humanos en el ámbito nacional: estas instituciones suelen adoptar, en numerosos países, la forma de comisiones de derechos humanos o defensorías del pueblo, cuya misión es promover y vigilar el respecto de los derechos humanos. En algunos Estados existen instituciones nacionales que protegen los derechos de los grupos de la población considerados más vulnerables (como son los menores, la población indígena o los refugiados).

Las funciones de estas instituciones son múltiples y variadas y abarcan desde el asesoramiento en la redacción de normativa sobre derechos humanos y la elaboración de políticas y programas orientados a su realización, hasta la defensa efectiva de dichos derechos.

1.6.3. Las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones de la Sociedad Civil y los movimientos sociales

Este apartado engloba un grupo heterogéneo de actores que juegan un papel esencial en la promoción y defensa del derecho a una alimentación adecuada a través de su participación en la propuesta, planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas relativas a la consecución de este derecho[184]. Estas organizaciones defienden intereses y necesidades concretas de la sociedad y son el vehículo principal para lograr una participación activa de la sociedad en la democracia.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG): son organizaciones de la sociedad civil, compuestas por voluntarios y trabajadores contratados cuya área de acción puede ser nacional o internacional y cuyo ámbito de trabajo abarca una amplia variedad de temas. Las ONGs realizan unas tareas claves en defensa de los derechos humanos a través de sus actividades de abogacía, elaboración de informes paralelos sobre la situación de los derechos humanos en los países, investigación y denuncia de casos de violacion de los mismos, etc. Es cada vez mayor el número de ONGs que asumen como una de sus funciones la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y algunas de ellas se han especializado en el derecho a la alimentación y la nutrición[185]. Este tipo de organizaciones puede participar activamente en la defensa de los DESC aportando

[184] Código de conducta internacional sobre el derecho humano a una alimentación adecuada. Art. 10

[185] Algunas de las organizaciones que se han especializado en la defensa del derecho a la alimentación son: FIAN (Foodfirst Information and Action Network), Acción contra el Hambre y Prosalus.

información al Comité DESC sobre el cumplimiento del PIDESC por parte de los Estados[186] y fomentando su aplicación[187].

Pero existen además otras organizaciones dentro de la sociedad civil que también tienen como finalidad la búsqueda del bien común como son las asociaciones de ciudadanos, de agricultores, pescadores, grupos étnicos e indígenas, los colegios profesionales, las universidades y las comunidades religiosas y cuya actuación tiene un impacto positivo en la realización de los derechos humanos. Disponen de diversos instrumentos para hacerse oír como son la presión de la opinión pública, la formulación de propuestas, la organización de protestas, denuncias, etc.

Por último, los movimientos sociales también ejercen una influencia decisiva para lograr cambios socio-políticos, especialmente en períodos de crisis. Se trata de agrupaciones no formales de individuos o de organizaciones que presentan una gran diversidad en cuanto a los objetivos que persiguen y que buscan cambios en las políticas públicas o incluso en los regímenes existentes a través de la presión al poder político mediante reinvidicaciones concretas o creando alternativas a las estructuras existentes.

[186] COMITÉ DESC. Documento E/1994/23. 1993. Párr. 354.

[187] Principios de Limburgo. Párr. 9.

CAPÍTULO 2

RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL

INTRODUCCIÓN

En la segunda parte del Capítulo precedente se han citado los dos mecanismos disponibles, dentro del ámbito jurídico, para garantizar y proteger el derecho a una alimentación adecuada: la regulación del derecho a la alimentación, esto es su reconocimiento y la justiciabilidad del mismo, es decir, los mecanismos de control existentes para verificar el grado de cumplimiento de los obligaciones establecidas. A continuación se van a analizar ya con detalle cada uno de estos aspectos.

En primer lugar, se examinarán los instrumentos jurídicos que explícitamente garantizan y protegen el derecho a la alimentacion . Algunos de ellos reconocen derechos con carácter general, para todos los individuos; mientras que otros son instrumentos especializados, pues versan sobre temas específicos o reconocen derechos a determinados colectivos que se consideran más vulnerables. También se han clasificado dichos instrumentos por su ámbito de aplicación, ya sea universal o regional (con una especial atención a legislación procedente de la Unión Europea). Y por último, a pesar de no tener fuerza jurídica obligatoria, no hay que olvidar la importante influencia de los instrumentos no vinculantes a los que se dedica un apartado.

Se ha considerado necesario incluir una recopilación de todos estos tratados pues, sin duda, el primer paso ineludible en la formulación del derecho a la alimentación (al igual que ocurre con cualquier otro derecho) es el reconocimiento del derecho concreto en un instrumento jurídico protector, el tratado internacional. En el capítulo tercero se procederá a examinar la prestación del consentimiento de todos los instrumentos descritos en este capítulo por parte de los países miembros de la U.E. y, con más detalle, por España.

Además de la elaboración de los tratados internacionales, una vez efectuada la prestación del consentimiento, las obligaciones derivadas del mismo deben ser conveniemente recogidas en la legislación nacional, esto es, se deben incorporar correctamente las normas internacionales en el Ordenamiento jurídico interno de cada Estado. Dicha incorporación se realiza, tal y como se expondrá más adelante, atendiendo al modelo específico previsto en cada uno de los sistemas nacionales.

Siguiendo las pautas establecidas por la FAO, se han diferenciado tres niveles a considerar a la hora de evaluar la correcta protección de este derecho. En primer lugar, se situaría el reconocimiento del mismo, que puede ser explícito o implícito, en los textos constitucionales. En segundo lugar, la aprobación de leyes marco específicas sobre el

derecho a la alimentación o seguridad alimentaria. En tercer lugar, habría que examinar el impacto que el resto de la normativa vigente en el país tenga sobre el derecho a la alimentación.

Por último, se han identificado los mecanismos judiciales y extra judiciales o cuasi judiciales disponibles en el ámbito internacional, para la defensa del derecho a la alimentación.

En los supuestos de defensa individual del derecho, la regla general es la del previo agotamiento de los recursos internos para poder acceder a la defensa en el planointernacional. Por ello, en esta aproximación, se ha procedido, en primer lugar, a realizar un breve examen de los mecanismos previstos en los Ordenamiantos nacionales.

2.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE CARÁCTER GENERAL

El derecho a la alimentación ha sido reconocido explícita e implícitamente en numerosos instrumentos jurídicos en el plano internacional, tanto vinculantes (que reciben generalmente la denominación de tratados, convenios, acuerdos o protocolos, entre otros nombres), como no vinculantes (que adquieren la forma de cartas, declaraciones, directrices, códigos de conducta o resoluciones)[188].

También se ha reconocido el derecho a la alimentación en convenios generales[189] (para todos los individuos) o en convenios que consagran los derechos de determinados colectivos especialmente vulnerables (mujeres, niños, grupos étnicos, inmigrantes, etc.) o que se encuentran en situaciones específicas que requieren una especial protección (prisioneros, refugiados y reclusos, entre otros).

A continuación se indican los principales instrumentos internacionales de ámbito universal, vinculantes y no vinculantes, que contienen una referencia explícita o implícita al derecho a una alimentación adecuada (con carácter general).

a) La Carta de las Naciones Unidas[190] (1945)

El texto constitutivo de este organismo constituye el primer tratado internacional de alcance universal que proclama la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la

[188] Son muy numerosos los términos utilizados para denominar los acuerdos celebrados por escrito entre sujetos de Derecho Internacional, siendo tal denominación irrelevante para establecer la existencia o no de un tratado. REMIRO BROTÓNS, A; et al. *Derecho internacional. Curso general, op.cit*., pp. 188-189.

[189] VILLÁN DURÁN incluye en esta categoría a la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales y sus Protocolos Facultativos. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos.* Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 216.

[190] NACIONES UNIDAS. Carta de Naciones Unidas. San Francisco, 1945.

dignidad y el valor de la persona humana[191]. Sin embargo, por falta de consenso entre los Estados participantes, no se especifica en su redacción cuales son esos derechos[192].

La Carta establece entre sus propósitos la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario así como el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos a través de la cooperación internacional[193]. Además, para crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, la Organización promoverá (entre otras medidas) "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social"[194], así como "la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario (...)[195]".

Este documento, cuyo marco jurídico fue menos ambicioso de lo esperado, marcó no obstante el inicio del proceso de internacionalización de los derechos económicos, sociales y culturales hasta aquel momento reconocidos únicamente en los derechos internos[196].

b) La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) constituye el primer instrumento internacional en el que se enumeran y definen los más importantes derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos y explícitamente, el derecho a la alimentación. En el art. 25 de este documento se reconoce que "(t)oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...".

La DUHD consagra, a lo largo de sus treinta artículos, derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, sin hacer distinción entre ambas categorías ni aludir a un distinto grado de protección o justiciabilidad de los mismos[197]. Este texto ha sido

[191] *Ibid.* Preámbulo.

[192] VILLÁN DURÁN, C. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos.* Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 210.

[193] *Ibid.* Art. 1.3.

[194] *Ibid.* Art. 55.a.

[195] *Ibid.* Art. 55.b.

[196] FERNÁNDEZ LIESA, C. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional". En MARIÑO MENÉNDEZ, F.; FERNÁNDEZ LIESA, C. (Dir. y coord.). *Política social internacional y europea, op. cit.*, p. 62-64.

[197] Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 8.

aceptado por todos los países miembros de las Naciones Unidas, independientemente de sus ideologías, sus sistemas políticos y económicos o creencias religiosas. Ha servido de base y de inspiración para numerosos tratados internacionales de derechos humanos legalmente vinculantes, y ha ejercido una gran influencia en las Constituciones Nacionales y en las leyes internas[198]. Es más, a pesar de no tener fuerza obligatoria, según algunos autores puede afirmarse que los derechos reconocidos en la Declaración cuentan con un reconocimiento unánime en el Derecho Internacional general[199].

De hecho, es considerada como el primer código internacional que establece unos parámetros de acción válidos tanto para los Estados como para los individuos al establecer unos límites de actuación a los primeros y posibilitando la defensa a los segundos en caso de violación de los derechos humanos[200]. Y todo ello porque esta declaración introdujo dos conceptos revolucionarios respecto a los DESC[201]: la primacía del derecho internacional sobre los derechos internos (art. 30) y el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos (art. 28).

Sin embargo, la Declaración no es un tratado internacional sino que fue aprobada por la Asamblea General mediante una Resolución, que de acuerdo con la propia Carta de las Naciones Unidas, tiene carácter de recomendación. Así pues, en principio, no se trataría de un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados Sin embargo, la Declaración se ha visto sujeta a una evolución tal que permite afirmar hoy, sin excesiva controversia, que se trata de un instrumento normativo que crea obligaciones jurídicas para los Estados miembros de las Naciones Unidas. Así, en la actualidad se estima que muchas de las cláusulas de la Declaración tienen el carácter de normas internacionales consuetudinarias y la Declaración es considerada como una interpretación autorizada de las obligaciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos[202].

---

[198] PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, op.cit.*, p. 207.

[199] REMIRO BROTÓNS, A.; et al. *Derecho internacional. Curso general, op.cit.*, p. 739.

[200] CASSESE, A. *I diritti umani oggi, op.cit.*, p. 4.

[201] FERNÁNDEZ LIESA, C. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional", *op.cit.*, p. 65.

[202] Si bien es cierto que el proceso por el que se llegó a esa obligatoriedad o el alcance de la misma sigue siendo una cuestión no pacífica. Sobre la Declaración, cf. CARRILLO SALCEDO, J. A. "Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos". En PÉREZ GONZÁLEZ, M. (coord.). *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Homenaje al profesor Manuel*

La Declaración Universal de Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus dos Protocolos Facultativos componen la Carta Internacional de Derechos Humanos, que constituye el pilar fundamental de protección de los derechos humanos dentro de la Organización de las Naciones Unidas.

c) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y su Observación General Nº 12 (1999)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor 10 años después, una vez depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, tal y como establece el propio Pacto[203]. En la actualidad, forman parte del mismo 160 Estados[204], para los cuales, este tratado impone obligaciones jurídicas directamente vinculantes[205].

Este tratado recoge la regulación internacional más detallada sobre el derecho a la alimentación existente en la actualidad. En el artículo 11, párrafo 1 se reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Asimismo, establece que "los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".

El párrafo 2 de dicho artículo reconoce además el "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre". Se trata del único derecho calificado como "fundamental" en todo el texto del Pacto y se interpreta como la satisfacción de unos niveles esenciales con respecto a este derecho, independientemente del nivel de desarrollo del país. Para lograr este derecho fundamental, los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas y programas que se necesiten para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de

---

Díez De Velasco. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 167-178; ORAÁ ORAÁ, J.; GÓMEZ ISA, F. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* Bilbao: Universidad de Deusto, 2002. 126 pp.; GÓMEZ ISA, F. (coord.); PUREZA, J. M. (coord). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del Siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. 835 pp.; CASSIN, R. "La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme", *Recueil des Cours,* Vol. 79, Martinus Nijhoff Publishers, 1951.

[203] PIDESC. Art. 27.

[204] Estado de ratificación del PIDESC a fecha de 4 de abril de 2013. Página de la OHCHR: http://treaties.un.org/Pages/ [Consultado el 4 de abril de 2013]. Ver lista completa lista de los países que han ratificado o se han adherido al Pacto en el Anexo 6 .

[205] DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público, op. cit*, p. 657.

alimentos. Además, asegurarán una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

La manifestación de consentimiento en quedar obligado por este tratado implica la aceptación de las obligaciones plasmadas en su texto, por lo que el Estado Parte se compromete a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos en él reconocidos[206].

La Observación General Nº 12 (1999) representa la interpretación autorizada del contenido y alcance del derecho a una alimentación adecuada contenido en el artículo 11 del PIDESC y que ha sido aceptada, por tanto, por los Estados Partes del Pacto. La Observación ha sido elaborada por el Comité de DESC, órgano compuesto por expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDESC[207]. En ella, se refleja la experiencia recogida por el Comité a través del examen de los informes periódicos de los Estados Partes y sirve de guía a dicho Comité para evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas del PIDESC por parte de los Estados.

La Observación General nº 12 desarrolla el contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del PIDESC. En ella se define qué se entiende por derecho a una alimentación adecuada, se especifica cual es el contenido de dicho derecho y cuales son las condiciones que deben darse para que se considere como realizado. A continuación, como se explicó en el capítulo anterior, se describen las obligaciones que asumen los Estados Partes al respecto y las actuaciones de los mismos que se consideran violaciones del derecho a la alimentación.

En el siguiente párrafo, la Observación establece unas pautas para la implementación del derecho a la alimentación en el plano nacional. En concreto, menciona la formulación y aplicación de estrategias nacionales, la creación de mecanismos institucionales adecuados para elaborar y poner en práctica dichas estrategias y la adopción de medidas para garantizar que la actuación del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación. También se asegurará la instauración de los mecanismos necesarios que se encarguen de la vigilancia de la

[206] PIDESC. Art. 2.1

[207] Resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

realización del citado derecho y los medios que garanticen el acceso a las personas víctimas de una violación del mismo a los recursos judiciales adecuados.

Por último, la Observación describe las obligaciones internacionales que asumen los Estados Partes y las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales con respecto al derecho a la alimentación.

d) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Reconoce implícitamente el derecho a la alimentación al garantizar el derecho a la vida como derecho inherente a la persona humana[208]. Esta interpretación extensiva es apoyada por la Observación General nº 6 del Comité de Derechos Humanos que proclama una explicación no restrictiva del derecho a la vida contenido en el artículo 6 del PIDCP. Esta Observación exige la adopción de medidas positivas por parte de los Estados, entre ellas todas las posibles para disminuir la mortalidad infantil, "en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias"[209]. Además tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen que "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia"[210].

e) El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009)

Los Protocolos Facultativos son tratados que introducen procedimientos o mecanismos jurídicos relacionados con los derechos incluidos en el pacto o tratado existente o que especifican algunas de las obligaciones contenidas en el mismo. No introducen, por tanto, modificaciones ni nuevas obligaciones por lo que solo los Estados partes del tratado principal pueden elegir ser parte de los Protocolos Facultativos.

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de DESC fue adoptado el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución A/RES/63/117. El 5 de febrero de 2013 se depositó el 10º instrumento de ratificación[211] ante el Secretario General de las Naciones Unidas[212] (Uruguay), por lo que el Protocolo

[208] PIDCP. Art. 6

[209] Observación General nº 6. Párr. 5.

[210] PIDCP y PIDESC, Parte I. Art. 1.2

[211] Ver lista completa de países que han firmado y ratificado el Protocolo en el Anexo 7.

[212] Estado de ratificaciones a fecha 3 de abril de 2013. Disponible en internet: http://treaties.un.org/Pages/ [Consultado el 3 de abril de 2013]

entró en vigor tres meses después, el 5 de mayo de este año[213]. La entrada en vigor de este Protocolo ha constituido un hito en la historia de los derechos humanos al establecer vías procesales internacionales que garantizan la plena justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, equiparándolos a los civiles y políticos[214].

El Protocolo permite que las personas o grupos de personas[215] y los Estados parte del Protocolo[216] presenten quejas ante el Comité DESC cuando se produzca una violación de los derechos reconocidos en el Pacto por un Estado que también sea parte del Protocolo. La posibilidad de que la propia víctima pueda demandar directamente a un Estado en caso de violación de sus derechos constituye el mecanismo de control más avanzado y eficaz. Hasta el presente, el uso de la reclamación individual solo era posible en caso de violación de los derechos civiles y políticos, por lo que la entrada en vigor de este nuevo Protocolo termina con dicha desigualdad[217].

El primer mecanismo que establece el Protocolo es el de intentar llegar a un acuerdo amistoso entre las partes. Para ello, "el Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de las partes interesadas con miras a llegar a una solución amigable". En caso de acuerdo, éste pondrá fin al procedimiento. En caso contrario, el Comité, tras el examen de las comunicaciones recibidas, enviará a las partes interesadas su dictamen y las recomendaciones que estime oportunas. El Estado Parte dispone de un plazo de seis meses para dar una respuesta por escrito sobre las medidas adoptadas a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité[218].

El Protocolo también faculta al Comité a solicitar al Estado interesado la adopción de medidas provisionales con el fin de evitar daños irreparables a la víctima o víctimas, incluso antes de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión[219]. Asímismo, el Comité podrá iniciar una investigación cuando reciba información fidedigna sobre la violación grave o sistemática de los DESC por un Estado Parte[220].

---

[213] Protocolo Facultativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 18.

[214] VILLÁN DURÁN, C. "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y culturales", *op. cit*., p. 313.

[215] Protocolo Facultativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 1 y 2.

[216] *Ibid*. Art. 10.

[217] LÓPEZ MARTÍN, A. G. "La protección internacioneal de los derechos sociales. A propósito de la ratificación española del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". *Foro, Nueva época*, núm. 13/2011, p. 16.

[218] *Ibid*. Art. 9.

[219] *Ibid*. Art. 5.

[220] *Ibid*. Art. 11 y ss.

2.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Los documentos citados anteriormente consagran, con carácter general y para todos los individuos, los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. Pero en el ámbito internacional existen además otros muchos instrumentos jurídicos vinculantes "especializados"[221] que o bien incluyen el derecho a la alimentación dentro del catálogo de derechos reconocidos en sus redacciones o bien protegen ciertos derechos que directamente repercuten en el de la alimentación o califican la privación de éste como delito.

En el seno de Naciones Unidas, el derecho a la alimentación se ha reconocido no solo en los convenios generales revisados en el anterior apartado, sino también, siguiendo la clasificación de los instrumentos internacionales de VILLÁN DURÁN[222], en aquellos que reconocen derechos a grupos determinados (generalmente los colectivos más vulnerables de la sociedad), los que tratan sobre temas específicos (genocidio, crímenes de guerra, de lesa humanidad, etc.) y en los convenios contra las discriminaciones.

Continuando en el ámbito universal, pero autónomo de las Naciones Unidas, el Derecho internacional humanitario comprende una serie de convenios donde se reconoce el derecho a recibir alimentos. Se trata de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. También se han elaborado convenios que indirectamente protegen el derecho de la alimentación en organismos especializados de Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo.

Se recogen a continuación los aspectos más significativos que en relación con el derecho a la alimentación que aparecen en estos otros instrumentos internacionales.

1. Convenios relativos a la protección de ciertas categorías de personas

a) La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) defienden el derecho de los refugiados y de los apátridas, respectivamente, a recibir el mismo trato que los nacionales cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento[223]. Por tanto, ambas convenciones presuponen la existencia del derecho a la alimentación y se

[221] DIEZ DE VELASCO califica a estos instrumentos como "especializados" pues recogen un tratamiento individualizado de determinados derechos y otorgan una protección especial a determinadas categorías de individuos. DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público, op. cit.*, p. 658.

[222] VILLÁN DURÁN, C. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos, op. cit.*, pp. 215-221.

[223] Cap. IV, art. 20 de ambas Convenciones.

preocupan de que éste no sea desconocido en situaciones excepcionales para estos colectivos especialmente vulnerables.

b) Respecto a la protección del derecho a la alimentación de los menores, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) reconoce la obligación de los Estados Partes de combatir la malnutrición infantil[224], de asegurar que todos los sectores de la sociedad conozcan los principios básicos de la nutrición de los niños[225] y de proporcionar, en caso necesario, asistencia material y programas de apoyo al respecto[226]. De nuevo, se protege el derecho a la alimentación de un colectivo especialmente vulnerable y que requiere particular atención. Como se recuerda, la alimentación en las primeras fases de la vida marca el desarrollo físico e intelectual del futuro adulto por lo que su garantía cobra especial importancia.

c) Por lo que se refiere a la protección de los trabajadores, en concreto los migratorios, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (1990)[227] tiene como finalidad general elevar el estándar mínimo de trato que ha de recibir este colectivo en el Estado de acogida donde realiza sus actividades[228]. Aunque no recoge expresamente el derecho a la alimentación, sí reconoce en cambio el derecho de los mismos a gozar de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado en lo tocante a remuneración[229] y a transferir sus ingresos y ahorros a su Estado de origen para el sustento de sus familiares[230].

---

[224] Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 24.2.c). Sobre la Convención de los Derechos del Niño, Cfr. TRINIDAD NÚÑEZ, P. *El niño en el Derecho Internacional de los Derechos Humano.* Cáceres: Universidad de Extremadura, 2002.

[225] Art. 24.2.e).

[226] Art. 27.3.

[227] La Convención, que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas por la Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, entró en vigor el 1 de julio de 2003.

[228] CANO LINARES, M. A. "La Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares". En: CUERDA RIEZU, A. R. (dir.). *Las tensiones entre la criminalidad internacional y las garantías propias de un Estado de Derecho en un mundo globalizado*. Madrid: Dykinson, 2008, pp.125-146; BONET PÉRE, J. "La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares". En: GÓMEZ ISA, F. (Dir.); PUREZA, J. M. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2003, pp. 309-310.

[229] Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. Art. 25.

[230] *Ibid.* Art. 47.1

A pesar del avance que supone este tratato en el reconocimiento de derechos para este colectivo especialmente vulnerable, se intuye un cierto fracaso al observar el número de ratificaciones registradas hasta este momento. Un gran número de Estados, sobre todo, aunque no solo, los receptores de flujos migratorios, no se han comprometido con las disposiciones recogidas en el citado tratado[231].

d) Aunque no se trata, como en los casos anteriores, de un reconocimiento a través de normas convencionales, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas aprobó una serie de Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955). Estas disposiciones recogen recogen "los principios y reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos"[232]. La regla número 20 se refiere específicamente a la alimentación estableciendo que "todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas"[233] y que "todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite"[234].

2. Convenios específicos de protección de derechos humanos:

La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948) entiende por genocidio (entre otros métodos) el sometimiento intencional de un grupo nacional, étnico, racial o religioso a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial[235]. Una de las formas más empleadas es, precisamente, la privación de alimentos y, por ello, su consideración como genocidio representa una garantía del derecho a la alimentación.

3. Convenios contra las discriminaciones:

a) La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) incluye el compromiso de los Estados partes de prohibir y eliminar la discriminación racial y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, particularmente en el goce (entre otros) de los derechos económicos, sociales

[231] A fecha 11 de marzo de 2013, 46 Estados han ratificado este Convención. Véase página oficial de Naciones Unidas: http://www2.ohchr.org/spanish/law/ [Consultado el 11 de marzo de 2013].

[232] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Observaciones preliminares, párrafo 1.

[233] *Ibid*, regla 20.1)

[234] *Ibid*, regla 20.2)

[235] Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Art. II, c)

y culturales, en particular (entre otros) el derecho al trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria[236]. La garantía de estos derechos se traduce, en definitiva, en la percepción de unos ingresos suficientes que permitan compatibilizar la realización del derecho a una alimentación adecuada con el resto de los derechos humanos (vivienda, sanidad, educación, etc.).

b) El Convenio Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973) incluye entre los actos considerados "crimen de apartheid" la denegación del derecho a la vida mediante atentados graves contra la integridad física o mental y la imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que acarreen su destrucción física, total o parcial[237]. Al igual que ocurre con el delito de genocidio, la privación de alimentos constituye una de las prácticas más utilizadas para atentar contra la vida de determinados grupos raciales.

c) Respecto a la protección de la mujer, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) establece que los Estados Partes asegurarán a la misma una "nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia"[238]. También deberán adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales asegurando, en particular, su participación en el desarrollo rural, el acceso a los programas de seguridad social y el goce de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de abastecimiento de agua, entre otras[239]. La discrimación que aún persiste contra la mujer, en prácticamente todo el planeta, hace necesaria la proteccion específica de este colectivo. Además, la adecuada alimentación durante el embarazo es especialmente importante no solo para la salud de la mujer sino para el futuro desarrollo físico y psicológico del niño.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, de 1977 [240] sí protegen especificamente el acceso a

[236] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Art. 5. e).

[237] Convenio Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Art. II.

[238] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Art. 12.

[239] *Ibid*. Art. 14.

[240] Los Convenios de Ginebra entraron en vigor el 21 de octubre de 1950. Fueron ratificados paulatinamente a lo largo de las décadas: 74 Estados ratificaron los Convenios en la década de 1950, 48 Estados lo hicieron en la de 1960, 20 Estados en la de 1970, y otros 20 en la de 1980. Veintiséis Estados ratificaron los Convenios a comienzos de los años 1990, sobre todo después de la disolución de la Unión Soviética, Checoslovaquia y ex Yugoslavia.

los alimentos en caso de conflicto armado. En concreto, el III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (1949) garantiza la provisión de agua potable y alimentos en cantidad suficiente durante la evacuación[241], el internamiento[242] y el traslado[243] de los prisioneros de guerra.

De forma más específica y completa, el IV Convenio relativo a la protección a las personas civiles en tiempo de guerra establece que las Partes autorizarán el libre paso de todo envío de víveres indispensables para la población civil[244], deberán tomar las medidas oportunas para asegurar la manutención de los menores de quince años[245], habrán de garantizar las condiciones satisfactorias de alimentación en los traslados y evacuaciones de la población civil[246] y, en los territorios ocupados, la Potencia ocupante tendrá el deber de abastecer a la población de víveres[247]. En cuanto a los internados, las Partes están

---

Gracias a siete nuevas ratificaciones que se concretaron a partir del año 2000, el total de Estados Partes se elevó a 194, lo que significa que los Convenios de Ginebra ahora son aplicables universalmente. Estos instrumentos refuerzan la protección que se confiere a las víctimas de los conflictos internacionales (Protocolo I) y de los conflictos no internacionales (Protocolo II) y fijan límites a la forma en que se libran las guerras. El Protocolo II es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente a las situaciones de conflicto armado no internacional.

[241] Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Art. 20: "La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra evacuados agua potable y alimentos en cantidad suficiente...".

[242] *Ibid*. Art. 26: "La ración diaria básica será suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantener a los prisioneros en buen estado de salud e impedir pérdidas de peso o deficiencias nutritivas. También se tendrá en cuenta el régimen alimenticio al que estén acostumbrados los prisioneros. La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra que trabajen los necesarios suplementos de alimentación para realizar las faenas que se les asignen. Se suministrará a los prisioneros de guerra suficiente agua potable".

[243] *Ibid*. Art. 46: "La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra, durante el traslado, agua potable y alimentos suficientes para mantenerlos en buen estado de salud...".

[244] Convenio relativo a la protección a las personas civiles en tiempo de guerra. Art. 23: "Cada una de las Altas Partes Contratantes (...) permitirá, asimismo, el libre paso de todo envío de víveres indispensables (...) para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas".

[245] *Ibid*. Art. 24: "Las Partes en conflicto tomarán las oportunas medidas para que los niños menores de quince años que hayan quedado huérfanos o que estén separados de su familia a causa de la guerra no queden abandonados, y para que se les procuren, en todas las circunstancias, la manutención...".

[246] *Ibid*. Art. 49: La Potencia ocupante deberá actuar, al efectuar tales traslados o evacuaciones, de modo que, en la medida de lo posible, las personas protegidas sean acogidas en instalaciones adecuadas, que los desplazamientos se lleven a cabo en satisfactorias condiciones de salubridad, de higiene, de seguridad y de alimentación...".

[247] *Ibid*. Art. 55: "En toda la medida de sus recursos, la Potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres, medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado. La Potencia ocupante no podrá requisar víveres (…).Las Potencias protectoras podrán siempre verificar sin trabas el estado del aprovisionamiento en víveres y medicamentos en los territorios ocupados (...).

obligadas a atender gratuitamente a su manutención[248], asegurando que la ración alimentaria sea suficiente en cantidad, calidad y variedad, incluyendo agua potable y teniendo en cuenta las necesidades fisiológicas de trabajadores, mujeres encintas, lactantes y menores de quince años[249]. Estas condiciones se asegurarán también durante el traslado de los internados[250].

Tanto el Protocolo Adicional para la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) como el correspondiente de los Conflictos Armados sin carácter Internacional (Protocolo II), ambos aprobados en 1977, refuerzan esas obligaciones al prohíbir respectivamente utilizar como método de guerra el hacer padecer hambre a las personas civiles y "atacar, destruir, sustraer o inutilizar (con ese fin) los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego"[251].

Por su parte, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) califica como "crimen de lesa humanidad" el "exterminio", acto que comprende "entre otras, la privación del acceso a alimentos..."[252]. También define como "crímenes de guerra" el "hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra"[253].

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organización de carácter igualmente universal pero con fin especfíco, los convenios y recomendaciones aprobadas por los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de los Gobiernos de los países miembros consituyen los principales instrumentos de que dispone esta Organización para alcanzar sus fines, varios de los cuales están relacionados con el

[248] *Ibid*. Art. 81: "Las Partes en conflicto que internen a personas protegidas están obligadas a atender gratuitamente a su manutención".

[249] *Ibid*. Art. 89: "La ración alimentaria diaria de los internados será suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantenerlos en buen estado de salud y para impedir trastornos por carencia de nutrición; se tendrá en cuenta el régimen alimenticio al que estén acostumbrados los internados. Recibirán éstos, además, los medios para condimentar por sí mismos los suplementos de alimentación de que dispongan. Se les proporcionará suficiente agua potable. Estará autorizado el consumo de tabaco. Los trabajadores recibirán un suplemento de alimentación proporcionado a la naturaleza del trabajo que efectúen. Las mujeres encintas y lactantes, así como los niños menores de quince años recibirán suplementos de alimentación proporcionados a sus necesidades fisiológicas.

[250] *Ibid*. Art. 127: "La Potencia detenedora proporcionará a los internados, durante el traslado, agua potable y alimentos en cantidad, calidad y variedad suficientes para mantenerlos en buen estado de salud".

[251] Art. 54 del Protocolo I y art. 14 de Protocolo II.

[252] Art. 7.2.b).

[253] Art. 8.2.b, XXV).

derecho a la alimentación. Es el caso del Convenio sobre la Seguridad Social nº 102 (1952), que incluye entre las prestaciones familiares el suministro de alimentos a los hijos[254].

Por su parte, el Convenio sobre política social, nº 117 (1962) también cita los alimentos como una de las necesidades familiares de carácter esencial para fijar el nivel mínimo de vida de los trabajadores[255]. El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, nº 168 (1988) recoge el compromiso de los Estados Miembros de formular una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido[256]. Asímismo habrán de adoptar las medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo, procurando que éste contribuya al fomento del pleno empleo[257]. Como ya se ha mencionado, todas las disposiciones que aseguren unos ingresos suficientes a las personas y a las familias contribuyen directamente a garantizar el derecho a una alimentación adecuada.

Continuando en el seno de la OIT, y como respuesta a la crisis que está golpeando la economía internacional, se adoptó por unanimidad en el año 2009 un instrumento de política global en el que se abordan las repercusiones de la crisis y se plantean propuestas para acelerar la recuperación y minorar sus consecuencias. El documento se denomina *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo* y plantea a los países la posibilidad de establecer sistemas de transferencia en efectivo para los pobres, con el objeto de subvenir a sus necesidades inmediatas y de proporcionar prestaciones mínimas garantizadas en los países donde los fondos de pensiones o de salud ya no dispongan de financiación suficiente[258].

---

[254] OIT. Convenio sobre la Seguridad Social. Ginebra: 1952. Art. 42, b): "Las prestaciones deberán comprender: (b) sea el suministro a los hijos, o para los hijos, de alimentos (...)".

[255] OIT. Convenio sobre política social. Ginebra: 1962. Art. 5,2: "Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación".

[256] Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. Art. 7: "Todo Miembro deberá formular, como objetivo prioritario, una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la seguridad social".

[257] *Ibid.* Art. 2: "Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo".

[258] OIT. *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo*. Ginebra: 2009. Párr. 12. 1).

Por último, y al margen de la OIT, el Convenio sobre Ayuda alimentaria[259] (1999) tiene como objetivo contribuir a la seguridad alimentaria mundial y a mejorar la capacidad de la comunidad internacional para responder a situaciones de emergencia y otras necesidades alimentarias en países en desarrollo. Para lograr estos objetivos, los países donantes se comprometen a proporcionar cantidades apropiadas de ayuda alimentaria en forma previsible con el fin de aliviar la pobreza y el hambre de los grupos más vulnerables[260]. En este caso, se contribuye a la realización del derecho a la alimentación a través de la cooperación internacional.

2.3 LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL CONTINENTE EUROPEO

Resulta cuanto menos curioso que la normativa vigente en el espacio europeo, espacio garante y protector de los derechos humanos, no contenga referencias explícitas al derecho a la alimentación. No obstante puede entenderse implícitamente recogido en algunos de los instrumentos jurídicos regionales que reconocen los derechos civiles, políticos, económicos y sociales y que directa o indirectamente garantizan diversos aspectos del derecho a la alimentación.

Dicha normativa resulta de especial interés debido a la ubicación geográfica de España y, en especial, teniendo en cuenta su participación en el proceso de integración que representa la Unión Europea, la legislación generada en estos dos ámbitos tiene un impacto directo en la legislación española, especialmente intenso en el caso del derecho de la Unión Europa.

2.3.1. El derecho a la alimentación en el ámbito del Consejo de Europa

Los principales convenios elaborados en el seno del Consejo de Europa en defensa de los derechos humanos son el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales[261] y sus Protocolos, la Carta Social Europea y la Carta Social Europea (revisada). A los efectos del presente trabajo resultan asimismo

[259] Los miembros del Convenio sobre la Ayuda Humanitaria son: Argentina, Australia, Canadá, Unión Europea y sus Estados miembros, Japón, Noruega, Suiza y Estados Unidos.

[260] Convenio sobre la Ayuda Alimentaria. Artículo 1.

[261] Adoptado por el Consejo de Europa en 1950. Entró en vigor en 1953 y ha sido ratificado por 47 Estados. Según datos disponibles en la página oficial del Consejo de Europa, a fecha 4 de abril de 2013. Disponible en internet: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=&CL=ENG [Consultado el 4 de abril de 2013].

relevantes el Código Europeo de la Seguridad Social y el Convenio Europeo de Seguridad Social.

Por lo que respecta al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales[262] y sus Protocolos, se debe recordar que los Estados miembros del Consejo de Europa lo aprobaron en 1950 con la finalidad de proteger los derechos civiles y políticos y las libertades especificados en el mismo. Contempla además la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, organismo permanente encargado de asegurar el respeto de los compromisos derivados del propio Convenio y sus Protocolos[263]. Este Convenio no incluye, por tanto, los derechos económicos, sociales y culturales.

Considerando el derecho a la alimentación como parte del derecho a la vida (consagrado este último derecho en el artículo 2 del Convenio), se podría invocar este tratado en defensa del derecho a la alimentación. Por su parte, el Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[264] garantiza el derecho a la propiedad (art. 1), derecho que, tal y como se ha destacado, se encuentra estrechamente vinculado al derecho a la alimentación.

Por su parte, la Carta Social Europea y la Carta Social Europea (revisada)[265], junto con sus Protocolos, representan el compromiso de los 47 Estados que componen el Consejo de Europa de "garantizar a sus pueblos los derechos sociales especificados en esos instrumentos con objeto de mejorar su nivel de vida y promover su bienestar social"[266]. Los Estados miembros pueden elegir los derechos que se comprometen a garantizar de acuerdo con los mínimos y las condiciones establecidas en la Carta[267]. Como mecanismos de protección, la Carta no contempla un sistema de reclamaciones

[262] Adoptado por el Consejo de Europa en 1950. Entró en vigor en 1953 y ha sido ratificado por 47 Estados. Según datos disponibles en la página oficial del Consejo de Europa, a fecha 4 de abril de 2013. Disponible en internet: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=&CL=ENG [Consultado el 4 de abril de 2013].

[263] Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Título II. Arts. 19 a 51.

[264] Firmado en París, el 20 de marzo de 1952.

[265] La Carta Social Europea fue abierta a la firma en 1961. A fecha de marzo de 2013, 33 Estados han ratificado la Carta Social Europea revisada y 10 Estados han ratificado solo la versión anterior. Según datos disponibles en la página oficial del Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp [Consultado en internet el 13 de mayo de 2013].

[266] Carta Social Europea (revisada). Preámbulo.

[267] Carta Social Europea. Art. 20.

individuales ni la intervención de órganos con jurisdicción ni sentencias obligatorias. Sólo prevé el examen de los informes enviados por los Estados partes por un Comité de Expertos y la posible formulación de recomendaciones por parte del Comité de Ministros.

Durante la Conferencia Ministerial que tuvo lugar en Turín en octubre de 1991 se decidió actualizar y adaptar el contenido material de la Carta a los cambios sociales ocurridos con posteridad. La Carta Social (revisada) amplia la protección social y laboral y los derechos de los colectivos más vulnerables. En relación con el derecho a la alimentación, en esta versión revisada se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia y de los niños y adolescentes[268]. También se reconoce el derecho de toda persona a la protección contra la pobreza y la exclusión social[269]. Y en la II Parte del documento, se reconoce el derecho de los trabajadores a recibir una remuneración suficiente que les permita llevar una vida decorosa, a ellos y a sus familias[270].

Ninguna de las Cartas Sociales reconoce explícitamente el derecho a la alimentación porque los Estados europeos que las redactaron consideraron que en Europa no hay necesidad de proteger este derecho pues estaría garantizado mediante la protección del derecho al trabajo, a la seguridad social y a la asistencia[271]. Podría considerarse, por tanto, que la Carta Social es un "diseño válido para el reconocimiento y protección de los derechos sociales en el continente europeo"[272].

Como se ha repetido en numerosas ocasiones, el acceso a los alimentos se garantizaría indirectamente a través del derecho al trabajo[273], a una remuneración suficiente[274] y el derecho a la seguridad social[275]. En caso de necesidad, el derecho a la alimentación estaría asegurado mediante el derecho a la asistencia social para las personas que no dispongan de recursos suficientes[276] y, en especial, el derecho a

[268] Carta Social Europea (revisada). Parte I, apartados 16 y 17, respectivamente.

[269] *Ibid*. Parte I, apartado 30.

[270] *Ibid*. Parte II, art. 4.

[271] GOLAY, C. y ÖZDEN, M. *El derecho a la alimentación.* Ginebra: CETIM, 2005, pp. 13 y 14.

[272] DÍAZ BARRADO, C. M. "La Carta Social Europea: un instrumento válido para el desarrollo de los derechos sociales en Europa". En MARIÑO MENÉNDEZ, F.; FERNÁNDEZ LIESA, C. (dir. y coord.). *Política social internacional y europea.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, p. 234.

[273] Carta Social Europea. Art. 1.

[274] *Ibid*. Art. 4.

[275] *Ibid*. Art. 12.

[276] *Ibid*. Art. 13.

protección contra la pobreza y la exclusión social[277], reconocido este último en la versión revisada de la Carta Social Europea.

Precisamente, el reconocimiento del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social representa un punto de partida válido para eliminar la pobreza al constituirse este derecho como un verdadero principio[278]. Por lo tanto, se puede afirmar que la versión revisada de la Carta Social representa un gran avance en la defensa y cobertura de los derechos sociales de los grupos más vulnerables. Sin embargo, no se ha progresado apenas en lo concerniente a los mecanismos de control y garantía, pues se mantienen los mismos sistemas que en la versión anterior salvo una mayor participación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en el examen de los informes de los expertos[279].

Finalmente, el Código Europeo de la Seguridad Social[280] y el Convenio Europeo de Seguridad Social[281] tienen como fin establecer un nivel más elevado en materia de Seguridad Social que el mínimo definido por el Convenio nº 102 de la O.I.T. Para ello, los países miembros del Consejo de Europa elaboraron este Código con la colaboración del citado organismo internacional. Este documento se compone de una serie de partes que reconocen la concesión de prestaciones en caso de distintas necesidades como enfermedad, vejez, prestaciones familiares, etc. Los Estados que ratifiquen el Código deberán aplicar obligatoriamente algunas de las partes del mismo, mientras que podrán elegir la aplicación de otras dentro de los mínimos establecidos.

En aplicación del art. 73 del Código Europeo de Seguridad Social, que establece que las Partes Contratantes del mismo procurarán regular en un instrumento especial las cuestiones referentes a la seguridad social de los extranjeros y migrantes, se elaboró el Convenio Europeo de Seguridad. Este tratado regula las prestaciones de la seguridad social (excluyendo explícitamente la asistencia social y médica) de las personas que estén

[277] Carta Social Europea (revisada). Art. 30.

[278] DÍAZ BARRADO, C. M. "La Carta Social Europea: un instrumento válido para el desarrollo de los derechos sociales en Europa", *op.cit*, p. 246.

[279] PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, *op.cit*., p. 224.

[280] El Código Europeo de la Seguridad Social fue firmando en Estrasburgo el 16 de abril de 1964 y entró en vigor el 17 de marzo de 1968.

[281] El Convenio Europeo de Seguridad Social y el Convenio Complementario para la aplicación del mismo, se firmaron en París el 14 de diciembre de 1972 y entraron en vigor el 1 de marzo de 1977. Los países que han ratificado o se han adherido al mismo son: Austria, Bélgica, España, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Turquía.

o hayan estado sometidas a la legislación de una o más de las Partes Contratantes, así como sus familias y supervivientes.

2.3.2. El derecho a la alimentación en la Unión Europea

Dentro del Dercho de la Unión Europea se ha desarrollado diversa normativa que de forma indirecta contribuye a la realización del derecho a una alimentación adecuada. Cabe destacar dos instrumentos que abordan especialmente los derechos de contenido social y que son la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por su parte, la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores[282] constituye un instrumento no vinculante que recoge un catálogo de derechos sociales así como de objetivos y principios de política social. El contenido de la Carta representa un conjunto de principios mínimos comunes a todos los Estados miembros de la Unión Europea que se consideran "obligaciones morales" destinadas a garantizar el respecto de determinados derechos sociales en los Estados miembros[283]. Por lo tanto, en opinión de algunos autores, la Carta no supone un avance en el reconocimiento de nuevos derechos, sino una manera de fijar y preservar los ya consagrados en cada uno de los países miembros de manera que se impida una rebaja de dichos mínimos en el futuro[284].

Por lo que se refiere al derecho a la alimentación, la Carta contribuiría a su protección a través de diversos artículos: mediante el derecho a obtener un empleo justamente remunerado que asegure a los trabajadores una retribución suficiente que les permita mantener un nivel de vida decente (art.4); el derecho a una protección social adecuada y, sobre todo, el derecho de las personas excluidas del mercado laboral, bien porque no hayan podido tener acceso al mismo, bien porque no hayan podido volver a insertarse y que estén desprovistas de medios de subsistencia, de poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes, adoptados a su situación personal (art.10). Este

[282] La Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores fue adoptada por los jefes de Estado o de gobierno de todos los Estados miembros de la Comunidad Europea, excepto el Reino Unido, el 9 de diciembre de 1989 en Estrasburgo. Reino Unido la adoptó en 1998, durante la integración de los principios de la Carta en el Tratado de Ámsterdam.

[283] Página oficial de síntesis de la legislación de la U.E.
Disponible en internet: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/social_charter_es.htm [Consultado el 23 de septiembre de 2012]

[284] GONZÁLEZ ORTEGA, S. "La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores". En MARIÑO MENÉNDEZ, F.; FERNÁNDEZ LIESA, C. (dir. y coord.). *Política social internacional y europea*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, pp. 313-314.

último artículo está en estrecha conexión con la garantía de los niveles mínimos esenciales de subsistencia que todo Estado debe procurar a sus ciudadanos en virtud de lo acordado en el PIDESC.

Por último, el art. 21 recoge el derecho de los jóvenes a obtener una retribución equitativa por su trabajo y el art. 24 el derecho de todo trabajador a beneficiarse en el momento de la jubilación de los recursos que le permitan mantener un nivel de vida decente. También podrán beneficiarse de recursos suficientes aquellos que, habiendo alcanzado la edad de jubilación, estén excluidos del derecho a una pensión y no tuviesen otros medios para subsistir (art. 25).

Por su parte, ya dentro del espacio de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales se proclamó en Niza en el año 2000. Esta primera versión fue sustituida por una más actualizada proclamada siete años más tarde, en diciembre de 2007. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico que los Tratados, por lo que es legalmente vinculante para todos los países de la Unión Europea, excepto Polonia y Reino Unido.

La Carta garantiza en un mismo documento la protección de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la Unión Europea, consagrándolos en la legislación comunitaria. Aunque no contiene una mención expresa al derecho a la alimentación, su garantía podría interpretarse dentro de la defensa de otros derechos contenidos en la Carta. Así por ejemplo, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, el artículo 34 reconoce el derecho a una ayuda social que garantice una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.

Otros artículos de la Carta recogen el derecho a la protección y bienestar de colectivos vulnerables como son los niños (artículo 24), las personas mayores (artículo 25) y las personas discapacitadas (artículo 26). Se garantiza también la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social y la conciliación de la vida familiar y profesional (artículo 33).

2.3.2.1. El compromiso de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza

Además de las dos Cartas citadas anteriormente, la Unión Europea ha desarrollado numerosas disposiciones en forma de Recomendaciones, Resoluciones o Dictámenes, en materia de protección social.

La normativa emanada en este área tiene una incidencia directa en la realización del derecho a una alimentación adecuada, pues su objetivo es garantizar a toda la población la percepción de unos recursos mínimos que le permitan cubrir sus necesidades más básicas. Se examinan a continuación algunas estas disposiciones en la que se destaca la importancia de garantizar a todas las personas la recepción de unos recursos mínimos.

a) La Recomendación del Consejo 92/441/CEE[285] sobre la creación de criterios comunes referentes a la suficiencia de renta y la extensión de la asistencia social en los sistemas de protección social sigue siendo un instrumento de referencia de las políticas comunitarias en lo que respecta a la pobreza y la exclusión social. Esta Recomendación reconoce la importancia del problema de la exclusión social y la pobreza en los países de la UE.

Asimismo, declara que la creación de una garantía de recursos y de prestaciones es tarea de la protección social y que son los Estados miembros los que deben calificar la naturaleza jurídica de las disposiciones destinadas a proporcionar dicha garantía que, por regla general, no se ubica dentro de la seguridad social. Recomienda a los Estados que reconozcan el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana. Además, fija los principios generales que deberían seguirse a la hora de regular las rentas mínimas, dando recomendaciones relativas a la cuantía de las prestaciones, duración de las mismas, requisitos de los receptores, etc.

b) La Recomendación del Consejo 92/442/CEE[286] reincide de nuevo en los objetivos que habrán de perseguir las politícas de protección social de los países miembros, haciendo hincapié en los requisitos que deberán cumplir las prestaciones de protección social. El objetivo final que pretende esta Recomendación es promover la convergencia de las políticas sociales de los Países miembros mediante la definición de los objetivos comunes que deberán guiar las políticas nacionales.

[285] COMUNIDAD EUROPEA. Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. (92/441/CEE). Luxemburgo: Consejo de las Comunidades Europeas, 1992.

[286] COMUNIDAD EUROPEA. Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE). Bruselas: Consejo de las Comunidades Europeas, 1992.

c) La Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral[287] recomienda a los Estados miembros que reconozcan el derecho fundamental del individuo a los recursos y la ayuda social suficientes para llevar una vida compatible con la dignidad humana y a que reconsideren sus sistemas de protección social teniendo en cuenta los principios comunes enumerados en la Recomendación 92/441/CEE[288].

d) La Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008[289], sobre la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, incluida la pobreza infantil, en la Unión Europea alienta a los Estados miembros a que prevean unos sistemas de renta mínima garantizada para la inclusión social y pide al Consejo que acuerde un objetivo europeo de regímenes de ingreso mínimo y de sistemas contributivos de sustitución que proporcionen un apoyo al ingreso por lo menos igual al 60% del ingreso nacional mediano y que, además, acuerde una fecha límite para que todos los Estados miembros alcancen dicho objetivo.

e) La Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa[290] considera la renta mínima un medio importante y eficaz para superar la pobreza y permitir una vida digna, especialmente en épocas de crisis como la que estamos viviendo y que expone a muchas personas al riesgo de pobreza.

Por ello, de nuevo solicita que los Estados revisen las políticas orientadas a garantizar una renta adecuada y, en especial, que establezcan un umbral para la renta mínima basado en indicadores pertinentes[291]. En opinión del Parlamento, el nivel de los regímenes de renta mínima debería ser de al menos el 60% de la mediana de la renta del Estado miembro[292].

---

[287] COMUNIDAD EUROPEA. Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE). Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2008.

[288] *Ibid*. Párr. 4.a)

[289] UNIÓN EUROPEA. Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la promoción de la inclusión social contra la pobreza, incluida la pobreza infantil, en la Unión Europea (2008/2034(INI)). Parlamento Europeo, 2008.

[290] UNIÓN EUROPEA. Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)). Bruselas: Parlamento Europeo, 2010.

[291] *Ibid*. Párr. 1 y 6.

[292] *Ibid*. Párr. 15.

En esta Resolución el Parlamento también se propone como objetivo establecer normas e indicadores comunes sobre elegibilidad y condiciones de acceso para los regímenes de renta mínima[293], establecer unos criterios de evaluación para determinar los niveles institucionales y territoriales que podrían ser más adecuados para aplicar los regímenes de renta mínima e introducir indicadores comunes para la evalución de resultados[294]. Por último, se pide también que los Estados miembros mejoren la percepción de prestaciones mediante el aumento de la transparencia, ofreciendo medios más eficaces de información y asesoramiento y simplificando los procedimientos[295].

2.4 LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN OTRAS REGIONES

En el ámbito regional, también se ha reconocido explícita e implícitamente el derecho a la alimentación en otros dos continentes: el continente americano y el africano. A continuación se van a mencionar las referencias explícitas a este derecho contenidas en los principales tratados elaborados en cada uno de estos continentes.

2.4.1. El derecho a la alimentación en el continente americano

En el continente americano, los principales instrumentos jurídicos que incluyen específicamente el derecho a la alimentación en su articulado son los siguientes.

La Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre[296] (1948), que fue firmada por los países miembros de la "Organización de Estados Americanos" (OEA) y cuyo artículo XI establece que "toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, ...".

[293] En especial, destaca esta Resolución la doble discriminación contra los niños: por una parte, al fijar su renta mínima por debajo del umbral de pobreza; por otra, al excluir a los jóvenes de los regímenes de renta mínima por falta de cotizaciones a la seguridad social (párr. 41).

[294] *Ibid*. Párr. 34.

[295] *Ibid*. Párr. 37.

[296] La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (adoptada durante la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948) no es obligatoria para los Estados firmantes. Es aplicable a todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos[297] (1948) que cita, entre las metas básicas a lograr por los Estados miembros de esta Organización, la "nutrición adecuada" (artículo 34, j).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"[298] (1988), donde se reafirma, desarrolla, perfecciona y protege los derechos económicos, sociales y culturales[299] que la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce de forma muy genérica en un solo artículo, el 26, de su texto normativo[300].

Este Protocolo garantiza explícitamente el derecho a la alimentación de la siguiente manera[301]: "Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual". Añade a continuación que "con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia". Además, brinda una especial protección a la adecuada alimentación de los niños (artículo 15) y de los ancianos (artículo 17, b).

La Declaración de Cochabamba[302] (2012), reconoce la necesidad de los países que forman parte de la OEA de promover la seguridad alimentaria y nutricional de las Américas. Para ello, destaca el papel esencial de la agricultura familiar y de los pequeños agricultores y considera que existe una relación entre la soberanía alimentaria y la

[297] La Carta de la Organización de los Estados Americanos fue suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948. Fue reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992 y por el Protocolo de Managua. Es el tratado que crea la Organización de Estados Americanos, de la que forman parte los 35 países americanos, y cuyo fin es "lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia" (art. 1 de la Carta de la OEA).

[298] Hasta la fecha, 16 países americanos han ratificado o se han adherido al Protocolo, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Disponible en internet: http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos4a.htm [Consultado el 4 de abril de 2013].

[299] "Protocolo de San Salvador". Preámbulo.

[300] La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" reconoce el compromiso de los Estados Partes "a adoptar providencias (...) para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

[301] *Ibid.* Art. 12.

[302] La Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con soberanía en las Américas, AG/DEC. 69 (XLLII-O/12) fue aprobada por la Asamblea General de la OEA en su cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012 en Cochabamba (Bolivia).

seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación, si bien este vínculo no ha sido aceptado por todos los países firmantes[303]. Sí hubo consenso respecto al objetivo de erradicar el hambre y la malnutrición en las Américas, a través de inciativas y/o políticas públicas y de estrategias nacionales integrales según cada Estado Miembro estime apropiado en el contexto nacional respectivo. Esta Declaración, que no tiene carácter vinculante, incluye además el derecho al agua potable y al saneamiento entre sus compromisos.

2.4.2. El derecho a la alimentación en el continente africano

Asimismo los principales instrumentos africanos protectores de los derechos humanos contienen alguna referencia, expresa o implícita a la alimentación y a la nutrición.

En el caso de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño[304] (1990) se recoge expresamente el compromiso de los Estados Parte a "garantizar el suministro de alimentos nutritivos y adecuados y de agua potable" (artículo 14) y a tomar las medidas apropiadas "para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño y, en caso de necesidad, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, especialmente en lo que se refiere a la nutrición..." (artículo 20).

En el mismo sentido, el Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África[305], también conocido como Protocolo de Maputo (2003), garantiza en su artículo 15 el derecho a la seguridad alimentaria de las mujeres. Para alcanzar este objetivo, los Estados Parte deberán tomar las medidas apropiadas que aseguren el acceso a agua potable limpia, a la tierra y a los medios necesarios para producir alimentos nutritivos, así como a adecuados sistemas de abastecimiento y almacenamiento que garanticen la seguridad alimentaria.

[303] En una nota al final de esta Declaración, EE.UU., Canadá, Chile y Barbados expresan sus objeciones a la relación entre soberanía alimentaria y seguridad alimentaria al no existir una definición consensuada de soberanía alimentaria. EE.UU. y Canadá alegan además la posible utilización de este concepto para introducir medidas proteccionistas o restricciones a la importación o exportación.

[304] La Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del niño fue adoptada en julio de 1990 por los Estados miembros de la entonces denominada Organización de la Unidad Africana (reemplazada desde 2002 por la Unión Africana) y entró en vigor en noviembre de 1999. Se trata del primer tratado regional sobre los derechos del niño. Según la última actualización registrada en febrero de 2013 la habían ratificado un total de 47 Estados. Disponible en internet: http://www.au.int/en/treaties [Consultado el 4 de abril de 2013].

[305] El Protocolo fue adoptado en Maputo (Mozambique) en Julio de 2003 y entró en vigor en noviembre de 2005. Según la última actualización registrada en febrero de 2013, este Protocolo había sido ratificado por 36 Estados. Disponible en internet: http://www.au.int/en/treaties [Consultado el 4 de abril de 2013].

Por su parte, La Declaración de El Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam[306] (1990), conocida como Declaración de El Cairo recoge en su artículo tercero, apartado a) el derecho de los prisioneros a ser alimentados. Además, el artículo decimoséptimo establece que el Estado garantizará a todo ser humano el derecho a una vida digna (...), incluyendo la alimentación.

2.5 LOS INSTRUMENTOS NO VINCULANTES Y SU REPERCUSIÓN

Los instrumentos no vinculantes, habitualmente denominados declaraciones, resoluciones, directrices o recomendaciones, no tienen fuerza jurídica obligatoria. Sin embargo, su influencia en los Estados firmantes no es desdeñable pues recogen compromisos políticos firmes, obligaciones morales e incluso pueden ser precursores de un futuro tratado.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, la forma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la de una Resolución de la Asamblea General aunque hoy no se discute su importante valor jurídico, como norma consuetudinaria.

Tampoco son instrumentos convencionales las igualmente mencionadas Observaciones Generales. Las más relevantes fueron emitidas por el Comité DESC y el Comité de los Derechos Humanos y se han convertido en referencias autorizadas para la interpretación y aplicación de los derechos contenidos en el PIDESC y en el PIDCP, respectivamente.

Por parte del Comité DESC se han elaborado dos Observaciones Generales que interpretan el art. 11 del PIDESC y aclaran el contenido del derecho a la alimentación (O.G. n° 12) y el derecho al agua (O.G. n° 15). Asímismo, el Comité de Derechos Humanos ha contribuido a la defensa del derecho a la alimentación a través de sus Observaciones. La también mencionada Observación General nº 6 contiene una interpretación extensiva del derecho a la vida que comprendería el derecho a la alimentación. La Observación General n° 17 de este último Comité, que interpreta el art. 24 del PIDCP sobre los derechos del niño, entiende que las medidas a adoptar por los Estados respecto al citado artículo no se deben restringir a hacer cumplir los derechos contenidos en el PIDCP, sino también los derechos económicos, sociales y culturales y,

[306] La Declaración de El Cairo fue aprobada durante la 19º Conferencia Islámica de ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en el Cairo entre el 31 de julio y el 5 de agosto de 1990.

en concreto, cita como ejemplo de medida económica y social la eliminación de la malnutrición de los niños[307].

Juanto a lo anterior, debe indicarse la existencia de numerosas declaraciones, resoluciones y otros instrumentos no vinculantes generados en diversos foros en los que se reafirma el derecho a una alimentación adecuada y se manifiesta la necesidad de erradicar el hambre y la pobreza. No ese posible realizar un examen de todas ellas, por que se han seleccionado exclusivamente aquellos que contienen los aspectos más relevantes, al aportar recomendaciones o directrices concretas en relación al derecho a la alimentación.

En este sentido, debe recogerse en primer lugar la Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (1974). Esta Declaración fue aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación que fue convocada por la Asamblea de Naciones Unidas en 1974 y proclama el derecho inalienable de todas las personas a no padecer hambre y malnutrición. También establece la responsabilidad de los gobiernos de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Continúa el texto de la Declaración con una serie de propuestas dirigidas a los Estados participantes con el fin de erradicar el problema del hambre.

Otro de los documentos que ha tenido una gran repercusión y que ha constituído un hito en la defensa y protección del derecho a la alimentación es la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996). En ella se recogen las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en noviembre de 1996. En esta Cumbre las numerosas naciones participantes se comprometieron a asumir una serie de compromisos encaminados a garantizar la seguridad alimentaria y erradicar el hambre y, de hecho, fijaron el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel existente entonces antes del año 2015 (a unos 400 millones de personas). Los compromisos adoptados durante esta Cumbre fueron ampliamente desarrollados en el denominado Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que incluye además una serie de objetivos y de propuestas concretas para lograr su realización.

Con el fin de revisar la ejecución de los compromisos alcanzados en la anterior Cumbre de 1996, se elaboró la Declaración final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación:

[307] Observación General n° 17. Art. 3.

cinco años después (2002). En esta Declaración los países participantes renuevan los compromisos adoptados en la anterior, si bien admiten el lento progreso observado en los cinco años transcurridos desde entonces. También se acordó la formación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de unas directrices que ayudaran a los Estados (miembros o no del PIDESC[308]) a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación de la FAO[309] fueron aprobadas en 2004. Se trata de un instumento no jurídicamente vinculante, por lo que no crea nuevas obligaciones para los Estados ni para las organizaciones internacionales. Sus disposiciones no enmiendan, modifican ni alteran los derechos y obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional. Se trata de un instrumento práctico que puede servir de guía para lograr la progresiva realización del derecho a una alimentación adecuada. Con este propósito, las Directrices proponen una serie de recomendaciones aplicables a la legislación, a las instituciones y a los programas, políticas y estrategias de los Estados, partes o no del PIDESC, sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole[310].

Finalmente, y aunque se trate de una propuesta de la sociedad civil, es necesario citar un documento que ha tenido una gran influencia en la redacción de la Observación General nº 12. Se trata del Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (1997). Este documento, respaldado por más de 800 organizaciones no gubernamentales, fue el resultado de la invitación realizada durante la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 a estas organizaciones de definir los derechos relacionados con la alimentación, proponer formas de aplicar y realizar estos derechos y establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria[311].

Fue redactado por tres organizaciones no gubernamentales (FIAN, WANAHR y el Instituto Jacques Maritain) y tiene el "propósito de clarificar el contenido del derecho a una alimentación adecuada y las responsabilidades de todos los actores involucrados en

[308] El Grupo de Trabajo Intergubernamental estuvo abierto a todos los Estados miembros de la FAO (y de las Naciones Unidas) por lo que las Directrices se dirigen a todos los Estados, partes o no del PIDESC.

[309] Las Directrices fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, en noviembre de 2004 y han sido aceptadas por los 189 países miembros de esta Organización.

[310] Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria naciona. FAO, 2004. Prefacio.

[311] Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Compromiso séptimo, objetivo 7.4.e)

asegurar su plena realización". Además, pretende servir de "guía para la conducta de la comunidad internacional, los Estados y los actores pertinentes de la sociedad civil, para enfocar mejor sus políticas y conductas en aquellas personas y grupos especialmente vulnerables al hambre"[312].

2.6 EL TRATAMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS NACIONALES

Como ocurre con todos los derechos internacionalmente reconocidos, el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación dependerá, en última instancia de las medidas adoptadas por los gobiernos de los países al respecto. De acuerdo con el PIDESC, estas medidas podrán ser económicas y técnicas y, en particular, medidas legislativas[313]. Desde el punto de vista jurídico, un Estado dispone de diversos instrumentos que puede usar simultáneamente para garantizar los derechos humanos y cumplir a la vez con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de los que sea Parte.

Uno de estos instrumentos es la propia manifestación del consentimiento en quedar obligado por los tratados internacionales y la elección del sistema por el cual sus preceptos tendrán validez en el ordenamiento interno. Otro de los mecanismos existentes para garantizar los derechos fundamentales es la protección constitucional de los mismos, a través de su reconocimiento explícito o implícito en la Constitución nacional. Independientemente de que el derecho sea recogido en la Constitución, un determinado derecho se puede reconocer y regular de manera más detallada a través de leyes específicas. Por último, la regulación de otros derechos puede interferir, positiva o negativamente, en la plena realización de un determinado derecho, por lo que el análisis de la legislación sectorial es crucial para determinar el grado de cumplimiento del mismo. Una breve aproximación a dichas vías resulta necesaria por lo que a continuación se van a desarrollar cada uno de los cuatro instrumentos citados.

[312] Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada. Preámbulo.

[313] PIDESC. Art. 2.1.

2.6.1. La aplicabilidad de los tratados internacionales en los ordenamientos internos

Las normas internacionales suelen proporcionar un estándar mínimo en el reconocimiento de los derechos humanos, lo cual, favorece la armonización de las legislaciones internas; pero son estos últimos instrumentos los que logran la aplicación efectiva de las normas internacionales[314].

Sin embargo, tal y como lo reconoce la Observación General nº 9, "no existe ninguna disposición (en el PIDESC) que obligue a su incorporación general en la legislación nacional o que se le conceda un valor jurídico determinado en ella. Si bien corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, ..."[315]. Cada Estado determinará, individualmente y teniendo en cuenta sus circunstancias particulares, el modo de implementar en su ordenamiento interno las obligaciones derivadas de los tratados ratificados.

No obstante, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"[316]. Es decir, que el Estado tiene la obligación de modificar su legislación interna para dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de los tratados de los que sea parte. Para ello, puede incorporar automáticamente las disposiciones de un tratado internacional en su sistema jurídico y constitucional de manera que éstas tengan fuerza de ley de manera inmediata y, sean aplicables por los tribunales, siempre que dichas disposiciones sean lo suficientemente precisas[317] o puede necesitar de una incorporación legislativa de dichas disposiciones para que tengan carácter vinculante en el ordenamiento interno[318].

Por ello, sin entrar en las cuestiones relativas a la incorporación del Derecho Internacional en el derecho Interno es necesaria una breve referencia a las relaciones entre ambos Ordenamientos Jurídicos. Estas han quedado simplificadas por la doctrina en dos

[314] DIAZ BARRADO, C. M. "La contribución de las normas internacionales y del Derecho comunitario europeo a la configuración de un "orden social" en España". En SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.). *El modelo social en la Constitución Española de 1978, op. cit.*, p. 96.

[315] Observación General Nº 9. La aplicación interna del Pacto. Párr. 5.

[316] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Art. 27.

[317] Como el caso de España: art. 96 CE.

[318] Como por ejemplo en el Reino Unido.

principales teorías, dualismo y monismo que marcan los dos extremos de la variada, rica y extensa practica estatal[319]. Para el dualismo[320], ambos derechos tienen fuentes distintas y regulan aspectos diversos. Mientras que el Derecho Internacional regula las relaciones entre Estados, el objetivo del Derecho Interno son las que se desarrollan entre individuos o entre el Estado y sus súbditos. Por ello, se trata de órdenes diversos e independientes y como consecuencia de ello, se requiere de un acto de recepción para la aplicación de las normas internacionales.

Los autores que defienden el monismo[321], proclaman la unidad esencial de todos los ordenamientos jurídicos. Desde el punto de vista jerárquico, el Derecho Internacional sería superior al Interno y, por ello, no requeriría de ningún acto de recepción para ser aplicado en los ordenamientos internos. La variada práctica estatal se encuentra entre ambas posiciones extremas.

Una segunda cuestión es la posición que ocupan los tratados internacionales, en particular, y las normas internacionales, en general, dentro de la estructura jerárquica de un determinado Ordenamiento Jurídico. En el estudio realizado por la FAO sobre la aplicabilidad de los tratados internacionales que reconocen el derecho a la alimentación en el ámbito nacional[322], se identificaron pocos ordenamientos jurídicos que otorgaran a los tratados internacionales un rango igual o superior a la Constitución[323]. En cambio, la mayoría de las Constituciones que reconocen la aplicabilidad directa de los tratados, otorgan a los mismos la supremacía sobre la legislación nacional[324]. En algunos casos son la jurisprudencia y otras fuentes distintas a la Constitución las que han reconocido tal supremacía[325]. Por último, se catalogó otro conjunto de países en los que no estaba clara la relación jerárquica entre legislación interna y tratados internacionales[326].

---

[319] PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, op.cit*., pp. 168-169.

[320] Cuyo principal defensor es TRIEPEL.

[321] Con KELSEN como figura destacada.

[322] KNUTH, L.; VIDAR, M. *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World.* Roma: FAO, 2011, pp. 23-29.

[323] Es el caso de las Constituciones de Argentina, Bosnia y Herzegovina, Países Bajos y Venezuela.

[324] La primacía sobre la legislación nacional está reconocida por 61 países, entre ellos, España.

[325] Han seguido este sistema los siguientes trece países: Bélgica, Brasil, China, Corea, Japón, Jordania, Libia, Luxemburgo, Marruecos, Nepal, Suiza, Siria y Ucraina.

[326] En total eran 16 los países en los que la primacía de los tratados internacionales no era clara, pero con la información obtenida se podía concluir que los tratados tenían al menos un rango similar, cuando no superior a la legislación nacional (Burundi, República Dominicana, Eritrea, Etiopia, Gabón, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Panama, Filipinas, San Marino, Surinam, Vietnam y Yemen).

Además del reconocimiento de los tratados internacionales en la legislación interna, los Estados deben adoptar medidas legislativas para lograr la realización del derecho a la alimentación. Siguiendo la referida argumentación empleada por la FAO "en el plano nacional existen tres niveles complementarios de medidas legislativas (...): la incorporación del derecho a la Constitución nacional; la adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación; y el examen global de todas las leyes sectoriales, o las más importantes, que puedan afectar al ejercicio del derecho a la alimentación, para determinar su compatibilidad con este derecho humano"[327]. Partiendo de estas tres áreas legislativas, veremos a continuación cuáles son los principales mecanismos utilizados por los Estados para incorporar el derecho a la alimentación en sus ordenamientos jurídicos.

2.6.2. La protección constitucional del derecho a la alimentación

La consagración de los derechos humanos en la Constitución es la forma más efectiva de protección puesto que la Constitución es la ley fundamental o suprema de un país. Ocupa, por tanto, el nivel jerárquico más alto, por lo que el resto de leyes y normas deberán ajustarse a las disposiciones constitucionales y éstas últimas prevalecerán en caso de conflicto con el resto de la legislación. La actuación de la administración también se encuentra sometida a la Constitución, de manera que sus actos no podrán contravenir sus disposiciones. Además, por regla general, las disposiciones constitucionales requieren unos mecanismos de modificación más complejos que las leyes ordinarias por lo que se confiere más estabilidad a los derechos recogidos en ellas.

Por último, muchos textos constitucionales incluyen en sus disposiciones la regulación de un Tribunal Constitucional encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes emitidas por el país en cuestión[328]. También puede preverse la creación de una institución específica encargada de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos y libertades consagradas en la propia Constitución por parte de la Administración. Normalmente, estas instituciones adoptan la forma de defensorías del pueblo o comisiones de derechos humanos.

Todos estos mecanismos otorgan un alto grado de protección a los derechos contenidos en textos constitucionales. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos fundamentales puede expresarse de distintas formas en las disposiciones constitucionales,

[327] BOJIC BULTRINI, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación nacional, op. cit.*, p. 4.

[328] Por ejemplo, el Título IX de la Constitución Española.

determinando de manera diversa la actuación de los poderes del Estado. La Constitución puede consagrar los derechos (y deberes) de los ciudadanos, pero el recocimiento de un derecho puede expresarse también como principio rector de la actuación de un Estado. En este último caso representa un valor al que aspira la sociedad de ese Estado y sirve de orientación a la actuación del gobierno.

La protección constitucional puede derivar así mismo de la interpretación extensiva de otros derechos reconocidos explícitamente en el texto constitucional. Por ejemplo, en el caso del derecho a la alimentación, no reconocido explícitamente en la Carta Magna, de la garantía de otros, como el derecho a la vida, a una remuneración justa o a la seguridad social, entre otros muchos.

Precisamente, la protección constitucional del derecho a la alimentación se presenta, en las distintas Constituciones nacionales, de las tres maneras referidas:

- En Constituciones que lo reconocen de forma explícita y directa. De acuerdo con los últimos datos publicados por la FAO[329], 23 países[330] consagran el derecho a la alimentación en sus textos constitucionales, ya sea de forma genérica (para todas las personas), para determinadas categorías de la población (como los niños o los prisioneros) o como parte de otro derecho humano (a menudo, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado o a un salario mínimo que incluya alimentación, vivienda, vestido, etc.).
- En Constituciones que lo reconocen explícitamente, como objetivo o principio rector de las políticas del Estado: estos objetivos o principios representan los valores a los que aspira la sociedad y sirven de guía para la actuación del gobierno, sin que representen derechos que puedan ser justiciables. Son 13 los países[331] que han adoptado este sistema para proteger el derecho a la alimentación.
- En Constituciones con reconocimiento de forma implícita. Más de medio centenar de países reconocen el derecho a la alimentación a través de una interpretación extensiva de otros derechos humanos como el derecho a un nivel de vida aceptable[332] o a un nivel

[329] KNUTH, L.; VIDAR, M. *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, *op. cit.*

[330] A fecha de 31 de diciembre de 2010, los países que reconocen explícitamente el derecho a la alimentación son: Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Colombia, Congo, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Kenia, Malawi, Mexico, Moldavia, Nepal, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Sudáfrica, Surinam y Ucrania.

[331] Bangladesh, Brasil, Etiopía, India, Irán, Malawi, Nigeria, Paquistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Sierra Leona, Sri Lanka y Uganda.

[332] Armenia, Bolivia, Camboya, Costa Rica, República Checa, Etiopía, Guatemala, Pakistán, Rumanía y Turquía.

de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia[333], el derecho a una vida digna[334], el derecho al bienestar[335], el derecho al desarrollo[336] o el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente[337]. Aunque también podría interpretarse el reconocimiento del derecho a la alimentación a través de otros derechos como el de no ser sometido a tortura o tratos crueles o inhumanos, el derecho a la seguridad social o a la asistencia social para los niños necesitados, entre otros.

2.6.3. Las leyes marco sobre seguridad alimentaria y derecho a la alimentación

Tras el examen de la incoprporacion de dercho a la limentacion en las Constituciones, se examina a continuación el segundo nivel de regulación identificado por la FAO.

Se entiende por ley marco aquella que define el alcance y contenido de los derechos, establece los principios y obligaciones generales del Estado y del sector privado, sentando las bases jurídicas que serán desarrolladas y concretadas por la legislación subsidiaria y por las medidas específicas que se adopten al respecto. Ofrece un alto nivel de protección a los derechos consagrados en la misma, permitiendo además su exigibilidad ante las autoridades políticas, administrativas y judiciales.

La Observación General 12 recomienda a los Estados Partes del PIDESC "la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación" en la que figure el fin pretendido, las metas u objetivos a lograr, el marco temporal para lograr los objetivos, los medios a emplear (en especial la colaboración con la sociedad civil, sector privado y organizaciones internacionales), la responsabilidad institucional del proceso y los mecanismos de vigilancia y posibles procedimientos de recurso[338]. Las Directrices Voluntarias aprobadas por la FAO también invitan a los Estados a incorporar

[333] Georgia, Alemania, Kirguistán y los Países Bajos.

[334] Bélgica, Chipre, El Salvador, Finlandia, Ghana, Suiza, Tailandia y Venezuela.

[335] Azerbaiyán, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Guinea y Perú.

[336] Burundi, Congo, Ecuador, Eritrea y Malawi.

[337] Andorra, Argentina, Belarús, Bolivia, Costa Rica, Croacia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Honduras, Italia, Lesoto, Madagascar, México, Nigeria, Paraguay, Perú, Portugal, Rumania y Venezuela.

[338] Observación General 12. Párr. 29.

disposiciones en sus leyes internas con el fin de facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada[339].

El contenido concreto de la ley marco variará en cada país dependiendo de las necesidades y la problemática específica que deba afrontar cada Estado, y teniendo en cuenta los recursos económicos disponibles. La *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*[340] de la FAO ofrece un elenco de componentes que podrían formar parte del contenido de una ley marco sobre derecho a la alimentación y/o seguridad alimentaria. Comprenden objetivos, alcance, principios, disposiciones, etc. que los países podrán utilizar según sus prioridades y necesidades particulares.

Sobresalen por su importancia las recomendaciones relativas al rango que debería tener esta ley marco para cumplir exitosamente con su cometido. Si la ley marco sobre la alimentación tiene un rango superior a las demás leyes ordinarias, en caso de conflicto con estas últimas, la ley marco tendría prevalencia. De este modo, tal y como expone la Guía, se podría invocar la supremacía de la ley marco sobre alimentación frente a otras disposiciones que pusieran en peligro este derecho (por ejemplo, frente a una normativa sobre emisiones de gases que tenga un impacto negativo en el medio ambiente y que, por tanto, repercuta negativamente en la producción de alimentos).

Siguiendo otro estudio realizado por la FAO sobre la protección legal del derecho a la alimentación[341], en el año 2011 diez países[342] contaban ya con una ley marco sobre seguridad alimentaria o derecho a la alimentación y otros nueve[343] más estaban en proceso de aprobar dicha legislación.

2.6.4. El impacto de la legislación sectorial

Finalmente en el tercer nivel legislativo recogido por la FAO para garantizar una protección íntegra del derecho a la alimentación desde el punto de vista jurídico se requeriría además una evaluación de la legislación interna vigente o en fase de proyecto que pudiera afectar al derecho a la alimentación. En el caso de la legislación ya vigente, el análisis abarcaría no solo la compatibilidad de la normativa con el derecho a la

[339] Directrices Voluntarias. Directriz 7 – marco jurídico.

[340] BOJIC BULTRINI, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. *op.cit.*, 2010. 362 pp.

[341] KNUTH, L.; VIDAR, M. *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, *op. cit.*

[342] Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Indonesia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

[343] Honduras, India, Malawi, Mexico, Mozambique, Paraguay, Sudáfrica, Tanzania y Uganda.

alimentación sino también las consecuencias de la implementación de dicha normativa en la práctica. En caso de identificarse disposiciones que perjudiquen a la realización del citado derecho, la legislación incompatible debería ser modificada de modo que respete la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación.

El elenco de disposiciones que integran la legislación sectorial y que potencialmente pueden afectar al derecho a la alimentación es muy amplio, pues debería incluir un estudio de toda la normativa, cualquiera que sea su rango (leyes, reglamentos, decretos ministeriales, etc.) y abarcaría una extensa gama de materias (desde la producción de alimentos, el etiquetado de los mismos, la inocuidad, etc. hasta la normativa referente a la seguridad social, el empleo o la educación y la legislación sobre agricultura, pesca o recursos hídricos, entre otros sectores). A este numeroso conjunto de leyes sectoriales habría que añadir las regulaciones derivadas de los tratados internacionales firmados por el país en cuestión ya que éstos determinan el contenido de la legislación sectorial sujeta a examen. Se trata, por tanto, de una evaluación muy compleja que normalmente es realizada por una entidad de carácter técnico y que requiere, además, el empleo de abundantes recursos si se quiere realizar con exhaustividad[344].

De hecho, dada la amplitud y diversidad de la legislación existente, en la práctica, resulta difícil realizar un análisis completo por lo que se sugiere realizar una selección. El criterio a usar para determinar las áreas prioritarias a examinar debería basarse en la identificación de los grupos más vulnerables que presentan más problemas para realizar sus derechos. El reconocimiento de las causas que producen la inseguridad alimentaria es indispensable para poder seleccionar correctamente la leyes a revisar de manera prioritaria[345]. La participación de los individuos, ya sea individualmente o en grupo, resulta vital para determinar el impacto de la legislación en su capacidad para alimentarse.

Así por ejemplo, si la inseguridad alimentaria es consecuencia de la insuficiencia de recursos para acceder a los alimentos y las causas identificadas son la precariedad del empleo y las altas tasas de desocupación, el examen debería centrarse en las disposiciones que directa o indirectamente están limitando la capacidad de las personas para obtener los recursos necesarios. En este caso, los sectores a analizar comprenderían principalmente la regulación sobre el empleo y la protección contra el desempleo que a su vez abarcaría el

[344] BOJIC BULTRINI, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, pp. 205-211.

[345] *Ibid*, pp. 211 y ss.

examen de toda la normativa relacionada con los salarios mínimos, la promoción y protección del trabajo autónomo, las mujeres trabajadoras, la normativa vigente sobre el acceso a las prestaciones por desempleo y la asistencia social, entre otros aspectos.

Pero, como se ha mencionado anteriormente, el análisis de la legislación sectorial no se debe limitar a mostrar la coherencia del contenido de la normativa sino también a mostrar las consecuencias de su aplicación práctica. Por tanto, se debería determinar también si las normas son aplicadas y aceptadas, cuales son los resultados derivados del cumplimiento de las mismas y si existen otras consecuencias imprevistas o no intencionadas derivadas de su aplicación[346].

2.7 MECANISMOS JUDICIALES PARA LA DEFENSA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En esta última parte del Capítulo 2, se van a exponer los principales instrumentos judiciales y cuasi judiciales con los que cuentan los individuos para defender su derecho a la alimentación en el plano nacional, regional e internacional. Una vez reconocido expresamente el derecho a la alimentación en la legislación interna, los mecanismos judiciales o cuasi judiciales en el plano nacional son el primer recurso disponible para defender este derecho. Una vez agotadas estas vías, y por consiguiente con carácter subsidirio, se puede acceder a los sistemas regionales e internacionales que sean competentes[347].

Pero los mecanismos de aplicación del Derecho Internacional son débiles e incluso, inexistentes, de manera que son los propios Estados los que se encargan de su aplicación. Esta constituye una de las principales características de este Derecho desde sus orígenes hasta nuestros días[348]. No existe un Tribunal internacional en el plano universal ante el que presentar una demanda directa contra un Estado. Únicamente se ha identificado en el ámbito regional un órgano con tales características: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

No obstante, se han venido desarrollando diversos mecanismos que corrigen esta debilidad del ordenamiento jurídico internacional. Así por ejemplo, la protección de los derechos humanos se ejerce habitualmente a través de Comisiones y Comités que

[346] *Ibid*, p. 215.

[347] DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público, op. cit.*, p. 651.

[348] DÍAZ BARRADO, C. M. *El Derecho Internacional del tiempo presente.* Madrid: Dykinson. Universidad Rey Juan Carlos, 2004, p. 168.

examinan los informes gubernamentales que periódicamente le remiten los Estados y emiten resoluciones que no tienen la entidad de una sentencia.

2.7.1. Recursos judiciales disponibles en el ámbito nacional

Como ya se mencionó en el primer capítulo, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y entre ellos el derecho a la alimentación, planteó ciertas reservas, especialmente debido a las especiales características de este grupo derechos frente a los civiles y políticos. En el ámbito nacional se va reconociendo progresivamente la justiciabilidad de este derecho[349].

Una de las formas de permitir el acceso a la justicia es reconociendo la validez formal de los tratados internacionales o regionales. Por lo que se refiere a los DESC, los Estados Partes del PIDESC han asumido la responsabilidad de reconocer en sus ordenamientos jurídicos internos las normas del Pacto[350]. Como ya se ha mencionado, los Estados han adoptado diversas estrategias para cumplir con este compromiso. Algunos países han consagrado el derecho a la alimentación explícitamente en sus textos constitucionales, ya sea con carácter general o para ciertos grupos particularmente vulnerables (niños, ancianos, indígenas...). Otros muchos Estados, en cambio, lo reconocen de forma implícita, a través de la interpretación extensiva de otros derechos como el derecho a la vida, a la dignidad humana o a un salario mínimo. Una mayoría de Estados ha optado por reconocer el acceso a la alimentación como un objetivo social o político o como una finalidad o principio. Y por último, algunos han reconocido directamente este derecho a través de leyes marco nacionales sobre seguridad alimentaria o derecho a la alimentación.

En la medida en la que el derecho a la alimentación sea reconocido a través de uno de los cauces anteriormente descritos, se contará con diversos procedimientos para reivindicar su defensa en caso de violación. Pero además del reconocimiento legal del derecho, el Estado debería procurar los mecanismos de justiciabilidad necesarios (ya sea en la vía constitucional, civil, administrativa, laboral, etc) para garantizar su realización efectiva. Asimismo, estos mecanismos procesales deberían ser accesibles a todas las personas, tanto física como económicamente, y se habría de garantizar el acceso a la información relativa a los derechos de las personas y a los recursos disponibles. Por

[349] GOLAY, C. *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia.. op. cit.,* pp. 52-54

[350] Comité DESC. Observación General nº 9. Párr. 2.

último, los órganos judiciales deberían reconocer la justiciabilidad del derecho a la alimentación y asumir su función de proteger este derecho para lograr su plena realización.

2.7.2. La justiciabilidad del derecho a la alimentación en el plano regional

Se han seleccionado los sistemas de protección de los derechos humanos existentes en las tres regiones donde éstos han alcanzado un mayor desarrollo. Se trata de Europa, América y África.

Se pueden apreciar una serie de similitudes entre estos mecanismos[351] y es que surgen siempre en conexión con una organización regional, operan entre un conjunto de Estados que pertenecen a una misma área geográfica y que, por tanto, presentan numerosas semejanzas entre ellos mismos y, por último, se caracterizan por una mayor juridificación y tecnificación.

Respecto a la competencia de estos órganos regionales, no se establece ninguna regla de subordinación ni supremacía con respecto a los sistemas universales. Por lo tanto, corresponderá al interesado elegir cual es el órgano más adecuado para defender sus derechos. Existen, no obstante, algunas limitaciones derivadas de la cosa juzgada. Es decir, si un asunto ha sido resuelto por un sistema regional o universal, no podrá ser presentado con el mismo objeto y por los mismos sujetos ante otro sistema regional o universal a menos que se introduzcan nuevos elementos.

1. Europa

Por lo que se refiere a Europa, hay que hacer referencia no solo al Consejo de Europa sino tambien a la Unión Europea.

En el continente europeo, concretamente en el ámbito del Consejo de Europa, el Tribunal de Derechos Humanos es el órgano judicial encargado de asegurar el respeto del Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y sus Protocolos[352] (en adelante "el Convenio"). Este Tribunal es competente para conocer de cualquier demanda presentada por un Estado miembro por incumplimiento por otro Estado parte de lo dispuesto en el Convenio y sus Protocolos[353].

[351] ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. "La protección internacional de los Derechos Humanos". En DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público, op. cit.*, pp. 683-684.

[352] Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y sus Protocolos. Art. 19.

[353] *Ibid.* Art. 33.

También es competente para recibir las quejas de cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares víctimas de una violación que se encuentren bajo la jurisdicción de uno de los 47 Estados parte del Convenio[354]. Para que la denuncia sea admitida habrán de haberse agotado primero los recursos internos disponibles en el Estado demandado[355]. Las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal son obligatorias y su ejecución será supervisada por el Consejo de Ministros[356].

El Convenio protege derechos civiles y políticos por lo que, respecto al derecho a la alimentación, solo se podría fundamentar una queja basándose en la interdependencia de los derechos humanos.

Por lo que se refiere a la Carta Social Europea, no se ha previsto la intervención de un órgano judicial para proteger los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en ella. Sí se han habilitado mecanismos extrajudiciales, que se tratarán el apartado correspondiente.

En el seno de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es la institución encargada de interpretar y aplicar el Derecho de la U.E. Resuelve conflictos legales entre los gobiernos y las instituciones de la Unión, pero también permite a los particulares, las empresas y las organizaciones acudir al Tribunal si consideran que una institución de la UE ha vulnerado sus derechos. A través de diversos procedimientos, como el recurso por incumplimiento de una obligación derivada de la normativa por parte de un Estado miembro o el recurso de anulación de una norma de la U.E. que se considere ilegal o el recurso por omisión en las funciones de determinados órganos de la U.E., los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos sociales ante este Tribunal.

Existen además otros recursos como la acción de indemnización, que determina la responsabilidad de la Unión Europea por los datos causados por sus instituciones o agentes a los ciudadanos y a las empresas, los recursos de casación contra las sentencias del Tribunal General o las cuestiones prejudiciales, que convierten al TJUE en el intérprete supremo del Derecho comunitario. Si bien, éstas últimas solo pueden ser

[354] *Ibid*. Art. 34.

[355] *Ibid*. Art. 35.

[356] *Ibid*. Art. 46.

planteadas por los Estados por lo que se relega la participación directa del ciudadano que habrá de acudir a los órganos judiciales nacionales en primer lugar[357].

2. América

En el continente americano, la Convención americana sobre derechos humanos[358] incluye en su articulado la regulación de dos mecanismos de protección de los derechos humanos: uno judicial, la Corte Interamericana de Derechos; y otro cuasi judicial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto a la Corte, se trata de una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[359]. Sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte[360], la cual, garantizará el goce de su derecho a la víctima mediante reparación del daño causado o indemnización y dictará medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia[361]. Los acuerdos de la Corte son definitivos, no están sujetos a apelación[362] y son vinculantes[363].

Por tanto, los individuos, grupos de individuos y otras organizaciones no pueden acceder por si solos a la Corte en caso de violación de los derechos reconocidos en la Convención. Este documento consagra una serie de derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales, si bien a estos últimos dedica un solo artículo, el 26, donde recoge el compromiso de los Estados Partes a adoptar medidas para lograr el desarrollo progresivo. Aunque no garantiza explícitamente el derecho a la alimentación, su protección estaría cubierta a través de otros derechos interdependientes como el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la integridad personal (art. 5) o al desarrollo progresivo (art. 26).

---

[357] CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "Derechos sociales y tutela judicial efectiva en la Constitución Europea". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* Nº 57, 2005, pp. 549-555.

[358] Adoptada en 1969, la Convención entró en vigor en 1978 y ha sido ratificada hasta el momento por 25 Estados del continente americano. Información disponible en la página de la OEA: http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html [Consultado el 5 de abril de 2013].

[359] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 62.3.

[360] *Ibid*. Art. 61.1

[361] *Ibid*. Art. 63

[362] *Ibid.* Art. 67

[363] *Ibid*. Art. 68

3. África

En el continente africano, el Protocolo a la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos[364] prevé la creación de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos[365] cuya misión es proteger los derechos humanos dentro de la Organización de la Unión Africana. La Corte puede ser accionada por la Comisión Africana sobre derechos humanos y de los pueblos, por los Estados miembros y por las organizaciones intergubernamentales africanas[366]. Puede dictar sentencias vinculantes en caso de violación que incluyan el pago de una compensación justa o la reparación del daño[367].

Por tanto, en caso de violación del derecho a la alimentación los individuos solo podrían accionar la Corte a través de la Comisión. Sin embargo el Protocolo que regula el estatuto de dicha Corte[368] aún no ha entrado en vigor al haber conseguido solo cinco de las quince ratificaciones o adhesiones necesarias[369].

2.7.3. La justiciabilidad del derecho a la alimentación en el plano universal

En el ámbito internacional, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas[370]. Este organismo, con sede en La Haya (Países Bajos) comenzó a funcionar en 1946, fecha en la que sucedió a la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Como es sabido, La CIJ solo tiene competencia contenciosa para asuntos presentados por los Estados miembros de la ONU[371] que hayan aceptado la jurisdicción de la Corte sobre todos los asuntos previstos en los tratados y convenciones vigentes[372]. Por tanto, los individuos no tienen acceso a la justicia en caso de violación de los derechos contenidos en los tratados, pues este derecho se reserva solo a los Estados. La

[364] Protocol to the African Chapter on human and people´s rights on the establishment of an African court on human and peoples´rights. Article 1. Este protocolo fue adoptado en 1998 y entró en vigor en enero de 2004.

[365] La Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos es fruto de la fusión, el 1 de julio de 2008, de la Corte Africana de Justicia y la Corte Africana de Derechos Humanos de los Pueblos.

[366] Protocol to the African Chapter on human and people´s rights on the establishment of an African court on human and peoples´ rights. Art. 5.

[367] *Ibid*. Art. 27.

[368] Unión Africana. Protocol on the statute of the African court of justice and Human Rights.

[369] Según datos obtenidos de la página oficial, actualizados a fecha 1 de marzo de 2013. Disponible en internet: http://www.au.int/en/treaties [Consultado el 5 abril de 2013]

[370] Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Art. 1

[371] *Ibid*. Art. 34.1.

[372] *Ibid*. Art. 36.

CIJ también emite opiniones consultivas respecto a cualquier cuestión jurídica que pueda serle sometida por cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma[373].

Ello significa que podrían ser invocados ante la Corte Internacional de Justicia todos los tratados que reconocen el derecho a la alimentación siempre y cuando hayan sido ratificados por los Estados en litigio y éstos hayan reconocido la competencia de la CIJ o bien el derecho a la alimentación podría ser objeto de una opinión consultiva.

El ejemplo más reciente, aún pendiente de resolución, de un caso presentado ante la CIJ en el que se encuentra involucrado el derecho a la alimentación es el de la denuncia interpuesta por Ecuador contra Colombia por el uso de herbicidas tóxicos en territorio ecuatoriano[374]. El gobierno de Ecuador denuncia que no solo la salud de las personas se ha visto afectada como consecuencia de las fumigaciones, sino también las plantaciones agrícolas, las granjas y otros recursos naturales, provando la pérdida de las primeras y la muerte o enfermedad en las segundas[375]. Aunque el derecho a la alimentación no ha sido expresamente citado en esta denuncia, implícitamente se está solicitando su protección al haber resultado afectados los derechos humanos de las víctimas, sus propiedades y sus medios de subsistencia[376].

El derecho a la alimentación también ha sido objeto, esta vez de forma explícita, de opiniones consultivas ante la Corte Internacional de Justicia. La violación del derecho al acceso a los alimentos ha sido repetidamente mencionada en la opinión consultiva emitida por la Corte en 2004 sobre las consecuencias legales de la construcción de un muro en los territorios palestinos ocupados[377]. Se reconoció como derecho aplicable, entre otros tratados, el PIDESC y CRC[378], siendo citada expresamente la violación del derecho a la alimentación y el derecho a no pasar hambre contenido en el art. 11 del primer documento y las disposiciones homólogas contenidas en el Convención de los Derechos

[373] *Ibid*. Art. 65.

[374] ECUADOR. *Letter from the Ambassador of Ecuador (appointed) to the Kingdom of the Netherlands to the Registrar of the International Court of Justice. No. 4-4-3/08.* La Haya: Embajada del Ecuador en los Países Bajos, 2008.

[375] *Ibid*. Párr. 15, p.10.

[376] *Ibid*, Párr. 38 (B) (ii), p. 26

[377] International Court of Justice. *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory. Advisory opinion of 9 july 2004.* La Haya: I.C.J., 2004.

[378] *Ibid*, p. 5.

del Niño[379]. La opinión consultiva de la Corte recoge también las conclusiones del informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en las que denuncia la violación del derecho a la alimentación como consecuencia de la reducción de las tierras agrícolas, pozos y otros medios de subsistencia, debido a la construcción del citado muro[380].

2.8 LOS MECANISMOS EXTRAJUDICIALES O CUASI JUDICIALES PARA LA DEFENSA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Además del control judicial en caso de violación del derecho a la alimentación, existen otros controles cuasi judiciales que juegan un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos en general y del derecho a la alimentación en particular. En la mayoría de los países estos mecanismos adoptan la forma de comisiones nacionales de protección de derechos humanos o de defensorías del pueblo. Las víctimas pueden presentar sus quejas ante estos organismos en caso de violación de los derechos humanos y, por tanto, del derecho a la alimentación.

En el plano internacional, universal y regional, el mecanismo clásido de control es la creación de Comités que se encargan de controlar y recibir quejas en los supuestos de violación de los derechos protegidos en los correspondientes tratados. Veremos a continuación los distintos mecanismos cuasi judiciales existentes en la actualidad en el plano nacional e internacional, tanto universal como regional.

2.8.1. Recursos cuasi judiciales disponibles en el plano nacional

En el ámbito nacional, las instituciones más comunes de promoción y protección de los derechos humanos son las comisiones nacionales de derechos humanos y las defensorías del pueblo[381]. Por regla general, su función es la de proporcionar asesoramiento en materia de derechos humanos, ya sea a través de recomendaciones y dictámenes, o bien examinando las denuncias que pueden presentar ante ellos las personas o grupos de personas, si bien sus decisiones, por regla general, no son legalmente obligatorias.

---

[379] *Ibid*. Párr. 130 y 131, p. 57.

[380] *Ibid*, pp. 58-59.

[381] Se trata de instituciones de carácter administrativo, independientes de los organismos judiciales y ejecutivos.

Según los Principios de París[382], estas instituciones, compuestas por una "representación pluralista de las fuerzas sociales", tienen entre sus principales atribuciones la de presentar al Gobierno, Parlamento u otro órgano competente recomendaciones, propuestas e informes sobre cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, asegurar que la legislación nacional se armonice con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte alentando además la prestación del consentimiento a esos instrumentos, contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, cooperar con las Naciones Unidas y demás instituciones regionales y de otros países en la promoción y protección de los derechos humanos y promover dichos derechos mediante la información y la enseñanza.

Además, la institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias relativas a situaciones particulares. Podrá proponer, al respecto, una solución amistosa, informar al autor de la demanda de sus derechos, transmitir las demandas a la autoridad competente o proponer modificaciones legislativas en caso de que las normas sean la fuente de las denuncias.

A través de las funciones anteriormente descritas, tanto las defensorías del pueblo como las comisiones nacionales de derechos humanos protegerían el derecho a la alimentación dentro de sus funciones de defender y promover los derechos humanos. Dentro de este grupo de instrumentos cuasi judiciales a escala nacional, cabe citar el caso particular de Brasil, país que por iniciativa propia creó la figura del Relator Especial Nacional sobre el derecho a la alimentación. Siguendo el modelo de Naciones Unidas, esta figura desempeñaría funciones similares al Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la Comisión de Derechos Humanos, pero actuando en el plano nacional[383].

[382] Se tratan de un conjunto de recomendaciones sobre la función y composición de las instituciones nacionales de derechos humanos que fueron acordadas en octubre de 1991 por el Centro de Derechos Humanos y posteriormente fueron adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1992/54) y por la Asamblea General (resolución A/RES/48/134)

[383] ZIEGLER, J. en su tercer informe a la Asamblea General de Naciones Unidas, *El derecho a la alimentación. A/58/330,* 2003. Párr. 55 b).

2.8.2. Recursos disponibles en el ámbito internacional regional

1. Europa

a) En el continente europeo, la Carta Social Europea prevé la revisión del cumplimiento de los derechos sociales y económicos contenidos en dicho documento (entre los que no se encuentra el derecho a la alimentación) por un Comité de Expertos Independientes[384] (que pasó a llamarse Comité Europeo de Derechos Sociales a partir de 1998). Este órgano tiene competencia para examinar los informes bienales presentados por los Estados parte sobre la aplicación de las disposiciones aceptadas[385]. El Comité puede emitir recomendaciones a los Estados, pero no puede condenarle en caso de violación ni imponer pautas obligatorias de cumplimiento[386].

El Protocolo Adicional a la Carta de 1995[387] reconoce el derecho a diversas organizaciones internacionales y nacionales a presentar reclamaciones colectivas relativas al incumplimiento de la misma[388]. El Comité elaborará un informe con las conclusiones que enviará al Consejo de Ministros, quien podrá efectuar las recomendaciones que estime oportunas[389].

b) El Comisario europeo de derechos humanos del Consejo de Europa[390]. Se trata de una institución no judicial e independiente encargada de redactar y presentar informes anuales al Comité de Ministros y a la Asamblea parlamentaria. Puede realizar visitas a los Estados y emitir recomendaciones, pero no puede recibir quejas individuales. Realiza además una labor de promoción y sensibilización en materia de derechos humanos.

c) En el ámbito de la Unión Europea se creó, en 2007, la Agencia de los Derechos Fundamentales[391], con sede en Viena. Su objetivo es asesorar a las instituciones de la UE y a los países miembros sobre los derechos fundamentales para ayudarles a

[384] Carta Social Europea. Arts. 24 y ss.

[385] *Ibid.* Arts. 21 y ss.

[386] ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. "La protección internacional de los Derechos Humanos". En DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público, op. cit.,* p. 692.

[387] Este Protocolo Adicional, que entró en vigor en 1998, prevé un sistema de reclamaciones colectivas. Ha sido ratificado hasta la fecha por 13 Estados. Disponible en Internet: http://conventions.coe.int/Treaty/ [Consultado el 5 de abril de 2013]

[388] Protocolo Adicional a la Carta de 1995. Art. 1.

[389] *Ibid*. Arts. 8 y 9.

[390] Creado por la Resolución (99) 50 del Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de mayo de 1999.

[391] Creado por el Reglamento (CE) Nº 168/2007 del Consejo de 15 de febrero de 2007.

respetarlos cuando, en sus ámbitos de competencia, adopten medidas o definan líneas de actuación. Entre otras funciones formula dictámenes y conclusiones sobre la aplicación del Derecho comunitario por las instituciones de la Unión y los Estados, presentará informes anuales sobre cuestiones de derechos fundamentales y fomentará el conocimiento y protección de los mismos. No puede examinar denuncias individuales ni fijar normas.

2. América

En el continente americano, la mencionada Comisión Interamericana de derechos humanos tiene diversas funciones según se trate de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)[392]. La regulación de las funciones de la Comisión es un tanto compleja puesto que sus competencias están reguladas en la CADH y su Protocolo Adicional, en el Estatuto y en el Reglamento de la propia Comisión.

Para ambos grupos de países[393] (los pertenecientes a la OEA y los Estados partes de la CADH), la Comisión tiene una serie de funciones comunes[394]. Entre otras, la de emitir recomendaciones a los Estados miembros, recibir informes por parte de los mismos sobre las medidas adoptadas en materia de derechos humanos y practicar observaciones *in loco* en un Estado. También se pueden presentar quejas y denuncias por parte de individuos, grupos u ONGs en caso de violación de los derechos reconocidos en la CADH (para los países partes de la Convención)[395] y de los derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (para los países miembros de la OEA que no son parte de la Convención)[396].

Además, para los países miembros de la CADH, la Comisión podrá comparecer en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos previstos en la Convención[397]

[392] Veinticinco Estados americanos han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mientras que la la OEA tiene una mayor cobertura, pues la Carta fundacional ha sido ratificada por todos los Estados independientes de América.

[393] Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 41 y Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Art. 19.

[394] Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Art. 18.

[395] Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Art. 19.

[396] Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Arts. 23 y 51-52.

[397] Convención Americana de Derechos del Hombre. Art. 51.

y podrá solicitar de la misma la adopción de medidas provisionales en caso de urgencia[398].

Respecto a la defensa del derecho a la alimentación, la CADH no reconoce explíticamente este derecho, mientras que su protocolo adicional ("Protocolo de San Salvador") sí lo garantiza en su artículo art. 12, si bien este derecho está excluido del sistema de peticiones individuales regulado por la Convención[399].

Respecto a los países miembros de la OEA que no son parte de la CADH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también consagra el derecho a la alimentación en el art. XI, aunque este derecho sólo puede ser defendido ante la Comisión Interamerica de Derechos Humanos, al no ser posible elevarlo a la Corte Interamericana.

3. África

a) En el continente africano, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (que garantizaría indirectamente el derecho a la alimentación a través la protección de otros derechos[400]) contempla la creación la Comisión Africana sobre derechos humanos y de los pueblos para promover y garantizar la protección de los derechos humanos en África[401].

Esta Comisión es competente para recibir las quejas de un Estado contra otro y las comunicaciones distintas de las de los Estados (es decir, de individuos, grupos de individuos y de otras organizaciones) relativas a la violación de las disposiciones contempladas en la Carta. Al final del procedimiento, y basándose en la legislación internacional y los instrumentos africanos sobre derechos humanos, redactará un informe con las conclusiones y podrá efectuar las recomendaciones que estime oportunas[402]. Además, los Estados miembros presentarán informes sobre las medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Carta que serán estudiados por la Comisión[403].

---

[398] Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Art. 19. c.

[399] "Protocolo de San Salvador". Art. 19.6)

[400] Entre otros el derecho a la vida (art. 4); el derecho a la propiedad (art. 14), el derecho a trabajar en condiciones justas y satisfactorias (art. 15); el derecho a disfrutar del mejor estado físico y mental posible (art. 16); a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (art. 21), etc.

[401] Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Art. 30.

[402] *Ibid*. Arts. 46 a 59.

[403] *Ibid*. Art. 62

b) Continuando en el continente africano, la Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño (que protege el derecho a la alimentación en varios artículos) prevé la creación del Comité Africano de Especialistas Sobre los Derechos y el Bienestar del Niño[404] con la finalidad de promover y proteger los derechos y el bienestar del niño. Los Estados partes deberán presentar informes periódicamente sobre las medidas adoptadas para garantizar los derechos recogidos en la Carta[405]. El Comité también es competente para recibir comunicaciones de personas, grupos de personas u ONGs sobre cualquier cuestión relativa a los derechos contenidos en la Carta[406].

2.8.3. Mecanismos cuasicontenciosos disponibles en el plano universal

En el ámbito universal, numerosos tratados internacionales han consagrado, como ya se indicó, el derecho a la alimentación a través de acuerdos de carácter general (como el PIDESC o el PIDCP) o de carácter específico (como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. Estos tratados prevén la creación de órganos, compuestos por comités de expertos independientes, que vigilan la aplicación de los correspondientes tratados.

Cada uno de los Tratados mencionados preveía la creación de un Comité especial. Así, el Comité de Derechos Humanos, que vela por el cumplimiento del PIDCP; el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer y el Comité de los Derechos del Niño. Los cuatro Comités disponen de los instrumentos clásicos para llevar a cabo esta tarea: el examen de los informes de los Estados Partes y la recepción de comunicaciones interestatales o de particulares.

El primero de los mecanismos citados, el examen de los informes, recibe también el nombre de "mecanismo no contencioso"[407] y representa la forma de control más debil [408]. La revisión efectuada por los Comités versa sobre las medidas adoptadas por los Estados partes y los progresos registrados en sus ordenamientos internos para garantizar

[404] Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño. Art. 32.

[405] *Ibid*. Art. 43.

[406] *Ibid*. Arts. 44 y 45.

[407] VILLÁN DURÁN, C. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos. op.cit*, pp. 381 y ss.

[408] REMIRO BROTÓNS, A.; et al. *Derecho internacional. Curso general, op.cit*, p. 745.

el respecto de los derechos reconocidos en el correspondiente tratado[409]. Los Estados se comprometen a presentar un informe inicial tras la entrada en vigor del tratado para el Estado y un informe periódico según los términos establecidos en el respectivo tratado[410].

Aparte de los Estados, otros organismos como ONGs, organizaciones internacionales y otras fuentes, pueden presentar informes paralelos a los de los Estados sobre la gestión de estos últimos, informes que también son examinados por los Comités. Al terminar su examen, los Comités reflejan sus conclusiones en las observaciones finales que, a pesar de no tener carácter vinculante, suelen tener una gran influencia en la actuación de los Estados y constituyen un diagnóstico excelente de la situación del país respecto al disfrute de los derechos del correspondiente tratado[411]. Si bien es cierto que los Comités se encuentran con dificultades para llevar a cabo sus tareas pues un número creciente de Estados no presentan sus informes o lo hacen con retraso o vaguedad[412].

El otro mecanismo de que disponen los Comités es la recepción de denuncias individuales o colectivas en caso de violación de los derechos consagrados en los convenios que crean estos órganos, siempre y cuando los Estados hayan aceptado esta posibilidad, de carácter facultativo en la mayoría de los casos. Se denominan también mecanismos "cuasicontenciosos" pues los dictamenes emitidos por los Comités no tienen fuerza vinculante al no provenir de un tribunal y, por tanto, no se trata de sentencias en sentido estricto, aunque sí en apariencia formal[413].

Las denuncias pueden provenir de un Estado parte que llama la atención sobre el incumplimiento por otro Estado parte de sus obligaciones o proceder de particulares que hayan sido víctimas de la violación de los derechos protegidos. Si bien, no todos los Comités están facultados para recibir ambos tipos de denuncias.

Como los procedimientos para la presentación de quejas individuales son excluyentes entre sí y equiparables al procedimiento establecido en la Convención Europea de Derechos Humanos, la víctima de una violación de derechos o su representante deberán decidir cual es el mecanismo más beneficioso para la defensa de

[409] PIDCP. Art. 40.1; PIDESC. Art. 16.1; CEDAW. Art. 18.1; CRC. Art. 44.

[410] Hasta la creación del Comité DESC en 1985, el órgano competente para recibir los informes sobre los DESC de los Estados Partes era el "Consejo Económico y Social".

[411] VILLÁN DURÁN, C. "La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal y su vigencia en España". En: SOROETA LICERAS, J. (Ed.). *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen II*. Zarautz: Universidad del País Vasco, 2000, p. 31.

[412] *Ibid*, p. 746.

[413] VILLÁN DURÁN, C. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos. op.cit*, p. 437.

sus derechos[414]. Además, se debe recordar que para acceder a estos mecanismos cuasijudiciales se han de agotar primero los recursos internos de los Estados. A continuación se describe muy brevemente el funcionamiento de los Comités respecto a la recepción de denuncias por violación de los derechos reconocidos en sus respectivos tratados.

Respecto al PIDESC, una vez entrado el vigor su Protocolo Facultativo, las personas o grupos de personas[415] y los Estados parte del Protocolo[416] podrán presentar quejas ante el Comité DESC cuando se produzca una violación de los DESC por un Estado que también sea parte del Protocolo. El Comité DESC también podrá adoptar medidas provisionales para evitar daños irreparables[417] y podrá iniciar una investigación en caso de recibir información fidedigna sobre una violación de los DESC[418]. Constituirá la vía más directa para defender el derecho a la alimentación en el ámbito internacional y pondrá fin al debate sobre la plena exigibilidad de los DESC en el plano internacional[419].

El PIDCP, que protege el derecho a la alimentación a través de la interpretación extensiva del derecho a la vida[420] y de otros derechos reconocidos a lo largo de su articulado[421], ya cuenta con dicho Protocolo desde hace varias décadas[422]. Este documento faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos contenidos en el Pacto. Si bien, no se contempla la posibilidad de realizar investigaciones por iniciativa propia o aprobar medidas provisionales como prevé el Protocolo Facultativo de DESC.

---

[414] VILLÁN DURÁN, C. "La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal y su vigencia en España", *op. cit*., p. 54.

[415] Protocolo Facultativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Arts. 1 y 2.

[416] *Ibid*. Art. 10.

[417] *Ibid*. Art. 5.

[418] *Ibid*. Art. 11.

[419] SAURA ESTAPÁ, J. "El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica". *Revista Jurídica de los Derechos Sociales,* Vol. 3, núm. 1, enero-junio 2013, p. 21.

[420] PIDCP. Art. 6

[421] Por ejemplo, la prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7) o la prohibición de discriminación contenida en varios artículos del Pacto.

[422] El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue firmado en 1996 y entro en vigor diez años más tarde.

La CEDAW, que protege el derecho a la alimentación durante el embarazo y la lactancia en el artículo 12, cuenta también con un Protocolo Facultativo[423] que crea un Comité con las siguientes funciones: recibir comunicaciones de personas o grupos de personas víctimas de una violación de los derechos contenidos en la Convención[424], adoptar medidas provisionales para evitar daños irreparables[425] y realizar investigaciones en caso de recibir información fidedigna sobre una violación grave o sistemática de los derechos[426].

Por último, en relación con la Convencion de los Derechos del Niño, tratado que protege el derecho a la alimentación de los menores en varias disposiciones de su texto[427], el Comité de los Derechos del Niño[428] solo es competente para examinar los informes presentados por los países miembros[429]. No se prevé, por tanto, la posibilidad de presentar quejas ante en Comité en caso de violación de los derechos garantizados en la Convención ni realizar investigaciones o adoptar medidas provisionales.

Junto a los mecanismos citados anteriormente, creados en virtud de los tratados internacionales sobre derechos humanos, existen otros órganos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en las resoluciones que la desarrollan que también realizan tareas de protección y promoción de los derechos humanos. Entre ellos se encuentran el Consejo de Derechos Humanos (antigua Comisión de Derechos Humanos) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El Consejo de Derechos Humanos sustituyó en 2006 a la Comisión de Derechos Humanos[430]. Se trata de un órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas, cuya objetivo principal es ocuparse de las situaciones en que se violen los

---

[423] El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminacón contra la mujer fue adoptado por al Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999. Entró en vigor el 22 de diciembre de 2000 y lo han ratificado hasta el momento 104 Estados.
Disponible en internet: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en [Consultado el 5 de abril de 2013].

[424] Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminacón contra la mujer. Arts. 1 y 2.

[425] *Ibid*. Art. 5.

[426] *Ibid*. Art. 8.

[427] CRC. Arts. 24 y 27.

[428] Convención sobre los derechos del niño. Art. 43.1.

[429] *Ibid*. Art. 44.1.

[430] NACIONES UNIDAS. Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos. Ginebra: Asamblea General de Naciones Unidas, 2006.

derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto[431]. Entre sus cometidos está el de realizar un "examen periódico universal sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos".[432] En dichos exámenes se han tratado temas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales y, dentro de ellos, al derecho a la alimentación[433].

En el seno de la antigua la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se crearon, en los años 90, las Relatorías Especiales. Estos órganos tienen como misión examinar e informar públicamente acerca de situaciones de derechos humanos de especial relevancia. Entre los derechos designados para crear una Relatoría se encuentra el derecho a la alimentación y, por ello, se instituyó a comienzos de este siglo la figura del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Concretamente, el 17 de abril de 2000, la Comisión estableció, por Resolución 2000/10, el mandato del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. En septiembre de ese mismo año se nombró al primer Relator, cargo que recayó sobre el suizo Jean Ziegler, quien fue sustituido en 2008 por el belga Olivier de Schutter y cuyo segundo mandato se extiende hasta el año 2014.

Las actividades principales del relator son las de recabar información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, cooperar con los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONGs para la promoción y realización del derecho a la alimentación, formular recomendaciones sobre la realización de este derecho e identificar nuevos problemas relacionados con el mismo[434]. En una posterior resolución, se solicitó que el Relator prestara atención también a la cuestión del agua potable y su interdependencia con el derecho a la alimentación, que contribuyera con sus recomendaciones a la implentación de los objetivos fijados en la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) y que adoptara una perspectiva de género en sus actividades[435].

El Relator Especial presenta informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las actividades o estudios realizados.

---

[431] *Ibid*. Párr. 3.

[432] *Ibid*. Párr. 4.e).

[433] Por ejemplo, en el *Examen periódico universal de Brasil,* párr. 83.13 se recomienda "preservar el derecho a la alimentación" cuando se realizan experimentos para el desarrollo de biocombustibles con productos agrícolas no comestibles. También en el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de España*, párr. 84.53, se recomienda que España tome "nuevas medidas para asegurar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes".

[434] NACIONES UNIDAS. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/10. Párr. 11.

[435] NACIONES UNIDAS. *The Right to Food: Commission on Human Rights Resolution 2001/25*. Párrs. 9 a 11.

Además realiza misiones en países en los que examina el derecho a la alimentación, identifica los obstáculos para la realización de dicho derecho y propone recomendaciones para mejorar su situación, envía comunicados a los Estados y partes interesadas sobre casos de violación del derecho a la alimentación, propone medidas que puedan ayudar a alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio Nº 1 y asiste a seminarios, conferencias y reuniones de expertos sobre derecho a la alimentación[436].

En junio de 2007, el Consejo de Derechos Humanos redactó un Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales que es de aplicación a los relatores especiales. En él se regulan los procedimientos de denuncias individuales (que no requieren el agotamiento previo de los recursos internos) y los llamamientos internos. Estos últimos se activan en caso de presuntas violaciones que requieran medidas perentorias por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas y que no se pueda antender mediante el procedimiento de denuncias individuales.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) ofrece asesoramiento y apoyo a los diversos mecanimos de supervisión de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, tanto a los órganos basados en la Carta de la ONU como a los creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos[437]. Por su parte, el Alto Comisionado[438] tiene la responsabilidad principal respecto a las actividades de la Organización en materia de derechos humanos y desarrolla, entre otras funciones, la de promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos[439], prevenir la violación de los mismos y coordinar las actividades de todo el sistema de Naciones Unidas en esta materia.

Por último, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de la FAO se estableció en 1974 como un "órgano intergubernamental destinado a proporcionar un foro al sistema de las Naciones Unidas para el examen y seguimiento de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria mundial, incluida la producción de alimentos y

[436] ONU. *Resolution 6/2. Mandate of the Special Rapporteur on the rigth to food.*

[437] Página oficial de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx. [Consultado el 4 de marzo de 2013]

[438] Cargo creado por la Resolución 48/141 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

[439] *Ibid*. Apartados 4 y 4.a).

el acceso físico y económico a los mismos"[440]. Esta institución se reformó en 2009 con el fin de incrementar su eficacia a través de la participación de un grupo más amplio de interesados y del aumento de la capacidad del Comité para promover políticas que reduzcan la inseguridad alimentaria.

[440] Sitio oficial del CFS: http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/

CAPÍTULO 3

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO PARTICULAR DE ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la protección del derecho a la alimentación en España dentro del contexto de la Unión Europea. Para poder evaluar la idoneidad de las medidas adoptadas para proteger y garantizar el derecho a una alimentación adecuada (dentro del ámbito jurídico), es necesario identificar, en primer lugar, los colectivos que padecen inseguridad alimentaria y determinar cuales son las causas que provocan esta situación. De esta manera, se puede evaluar si las medidas legislativas adoptadas son las idóneas para hacer frente a la problemática específica de cada país o región.

Por ello, se han analizado los últimos datos sobre pobreza y exclusión social publicados en el conjunto de la Unión Europea, teniendo cuenta en especial la evolución de los mismos en los últimos tres años con el fin de evaluar el impacto de la crisis económica que comenzó en 2008. La crisis ha golpeado de manera diversa a los países que componen la U.E. y ello se refleja en las estadísticas sobre pobreza y exclusión social. En el caso de España, sus efectos se siguen sintiendo con especial intensidad y han provocado un enorme aumento de las tasas de desempleo, las más altas de toda la Unión Europea.

Tras describir la situación social en la Unión Europea y el especial impacto que está teniendo la crisis en España, se ha procedido a analizar las medidas adoptadas por la Unión Europea y los países que la componen (y en particular, España) para mitigar sus efectos y proteger a las personas más necesitadas, garantizándoles sus necesidades básicas. Siguiendo el esquema de análisis utilizado hasta ahora, se ha comenzado por examinar la manifestación del consentimiento a los tratados internacionales que, directa e indirectamente, protegen y garantizan el derecho a la alimentación por parte de los países comunitarios.

En el caso de España se han detallado los compromisos adquiridos como consecuencia de la ratificación de dichos instrumentos jurídicos y se ha analizado la protección jurídica del derecho a la alimentación contenida en el ordenamiento interno. Para llevar a cabo este último análisis, se ha evaluado en primer lugar el reconocimiento de este derecho por la Carta Magna y por las leyes de distinto rango que contribuyen a la protección y garantía del derecho a la alimentación. Pero dado el carácter multidisplinar de este derecho son numerosísimas las disposiciones que influyen de alguna manera en la realización del mismo, por lo que se ha procedido a delimitar la normativa que directamente satisface una de las obligaciones asumidas por el Estado respecto a la

realización del derecho a la alimentación: la garantía de unos níveles mínimos a aquellas personas que por sí mismas y por causas independientes a su voluntad no pueden satisfacer su derecho a la alimentación.

Dentro de la compleja red de prestaciones ofrecidas por el Estado y las Comunidades Autónomas para cubrir las diversas visicitudes de las personas a lo largo de su vida, existe una última "malla de protección" para aquellos individuos que, aún siendo potencialmente activos en el mercado laboral, no tienen derecho a otro tipo de prestaciones por no cumplir los requisitos para acceder a ellas o por haberlas agotado. Estas prestaciones están destinadas a cubrir las necesidades básicas de las personas, por lo que representan el vínculo más estrecho con la protección del derecho a la alimentación.

3.1 LA SITUACIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

3.1.1. Definición de pobreza y exclusión social

Para poder evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la alimentación en un país es necesario en primer lugar cuantificar el número de personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y determinar las razones por que estas personas padecen esta situación. Pero antes de entrar a analizar los datos de la pobreza en Europa y sus causas, resulta procedente definir qué se entiende por pobreza absoluta y pobreza relativa.

La "pobreza absoluta" se define como la grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información[441]. Normalmente, para delimitar la línea de pobreza se toma como referencia el número de personas que viven con menos de una determinada cantidad de ingresos al día. Esta cantidad mínima oscila entre los 1,25$/día per capita en los 15 países más pobres y los 25$/día per capita en los 15 países más ricos[442].

Sin embargo, estos parámetros tienen una relevancia limitada si se aplican en países o regiones económicamente más desarrolladas, como es el caso de la Unión Europea. Por ello, en este contexto habitualmente se emplea el concepto de "pobreza

[441] *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. A/CONF.166/9.* Copenhague: Naciones Unidas, 6-12 marzo 1995. Párr. 19.

[442] RAVALLION, M. *Poverty Lines across the World.* Policy Research Working Paper 5284. Washington DC: The World Bank, 2010, pp. 2-3.

relativa", que utiliza el nivel de ingresos medios de un país o de la región para determinar la tasa de pobreza de sus habitantes. De este modo, en la UE, se consideran pobres a aquellos que se sitúan económicamente por debajo de un determinado listón o umbral. Dependiendo del porcentaje de ingresos que reciben las familias respecto al ingreso medio disponible de la sociedad en la que viven (ya sea el 40%, el 50% ó el 60%) se determinan los diversos grados de riesgo de pobreza o de exclusión social en que se encuentra la población[443]. Así, se encuentran en una situación de "pobreza extrema" a aquellos hogares que perciben el 40% de la renta media disponible en el conjunto del Estado, en situación de "pobreza" a los que perciben el 50% de dicha media y "en riesgo de pobreza" a los que reciben el 60% de la renta media nacional[444].

Otro de los baremos más usados para definir la pobreza es el de la privación de bienes. Este concepto no tiene en cuenta los ingresos de los individuos sino el gasto y el acceso a bienes y servicios por parte de los mismos. También en este caso se utiliza el término "privación relativa" al establecerse unos umbrales mínimos respecto al nivel de vida normal de la sociedad. En el ámbito de la Unión Europea, Eurostat[445] es la institución que consolida y armoniza los datos estadísticos aportados por los organismos nacionales permitiendo hacer estudios comparativos entre países y regiones de la U.E[446].

Según la definición ofrecida por este organismo, sufren "privaciones materiales severas" las personas que no pueden costear al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o las facturas del hogar, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones fuera de casa, poseer un coche, una lavadora, una televisión en color o un teléfono. Aquellas personas que no pueden costear tres de los gastos mencionados anteriormente, se encontrarían en "situación de carencia material".

---

[443] Sin embargo, los resultados derivados del uso de este baremo también presentan ciertas incoherencias (véase ROJAS MULLOR, M. "Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: conceptos y herramientas de acción". *Cuadernos de la EPIC,* nº 2, septiembre 2011. Madrid: Conserjería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2011. p.27). Al depender la pobreza relativa del nivel medio de la renta de cada país y al variar este nivel ostensiblemente dentro de la U.E., un luxemburgués que dispone de 17.575€ anuales se encontraría en el mismo riesgo de pobreza que un rumano que recibe 1.765€ al año. Del mismo modo, el país más pobre del planeta podría considerarse un país sin pobres si la distribución del ingreso fuese lo suficientemente baja.

[444] BRADSHAW, J.; MAYHEW, E. *The measurement of extreme poverty in the European Union.* York: European Union, 2010. 108 pp.

[445] Página web: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

[446] A partir de 2005, Eurostat ha recogido datos de fuentes fiables y armonizadas, de manera que se garantiza un alto nivel de fiabilidad en las comparaciones de datos entre los países de la Unión Europea.

En definitiva, en los países desarrollados la pobreza tiene que ver más, en muchas ocasiones, con el riesgo de exclusión social y la falta de oportunidades que con una grave privación material que ponga en peligro la propia supervivencia. De ahí la frecuente utilización de los términos "exclusión social" y "pobreza" como conceptos prácticamente intercambiables, especialmente en el argot europeo[447]. De hecho, se han utilizado indistintamente, complementariamente o se han diferenciado, sin que exista consenso sobre su distinción o similitud.

No obstante lo anterior, la exclusión social, concepto para el que tampoco existe una definición compartida, se considera un fenómeno multidimensional más amplio que la pobreza, pues implica la existencia de déficits sociales y culturales, de marginación y de nula o deficiente participación en la vida social y económica, entre otros aspectos[448].

La exclusión puede también considerarse un fenómeno consecuencia de causas estructurales y no solamente individuales al derivarse de la incapacidad de la sociedad para adaptarse a las actuales transformaciones económicas y sociales (cambios en el mercado de trabajo, en la familia, en las relaciones sociales o en los niveles de cobertura del Estado de Bienestar)[449]. Además, puede presentar diversos estadios, en función de la intensidad, que van desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves[450].

Este término apareció por primera vez en Francia, a mediados de los 70[451] y su uso se fue generalizando en la Unión Europea a partir de su primera mención en el II Programa de Lucha contra la Pobreza (1984-1988) y posteriormente en el Libro Verde (1993) y en el Libro Blanco (1994) de la Comisión Europea[452].

---

[447] Véase ROJAS MULLOR, M. "Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea... *op. cit.*, pp. 35-42; LAPARRA, M.; et. al. "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Revista Española del Tercer Sector*, n° 5, ene-abr 2007. Madrid: Fundación Juan Vives, 2007. Disponible en internet: http://www.fundacionluisvives.org/rets/5/index.html [Consultado el 5 noviembre 2012].

[448] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "Política en materia de exclusión social" en *Políticas sociolaborales.* 3ª edic. Madrid: editorial Tecnos, 2005. pp. 178-179.

[449] HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. "Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento". En: HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (coord.). *Exclusión social y desigualdad.* Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, 2008, p. 39.

[450] LAPARRA, M.; et. al. "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas", *op. cit.*

[451] Se atribuye su acuñamiento a René Lenoir en la obra *Les Exclus: un Francais sur dix*. HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. "Pobreza y exclusión ... *op.cit*, p. 22.

[452] *Ibid*, p. 48.

3.1.2. La realidad socio económica en la Unión Europea antes y después de la crisis económica de 2008

Los últimos informes publicados por la Unión Europea que analizan en detalle su situación social han sido publicados entre los años 2008 y 2010[453]. Estos informes contienen datos anteriores al año 2008, por lo que no reflejan los efectos de la crisis que comenzó precisamente en ese año. A continuación se van a resumir muy brevemente las principales conclusiones de estos documentos para así describir la realidad social europea antes de la crisis. Posteriormente, se analizará la evolución de los datos sobre riesgo de pobreza o exclusión social y carencia material grave de la población europea y de sus colectivos más vulnerables hasta el año 2010 y 2011, pues de este último no están disponibles las estadísticas de todos los países.

Las estadísticas contenidas en el Informe sobre pobreza infantil y bienestar en la U.E. del año 2008 ofrecían datos alarmantes sobre la pobreza de este colectivo[454]. En la mayoría de los países europeos, la población infantil se encuentran en una situación de riesgo de pobreza mayor que la población adulta. En una tercera parte de estos países (Malta, Irlanda, Bulgaria, Italia, España, Estonia, Letonia y Polonia), la pobreza infantil superaba entre 3 y 6 puntos a la pobreza del total de la población en el año 2005[455]. Además, la pobreza azotaba especialmente a los hogares monoparentales (registrando tasas que casi duplicaban el porcentaje de pobreza infantil) y a las familias numerosas (donde el riesgo de pobreza infantil era un 25% más alto que en el resto de los hogares).

El Informe sobre la situación social en Europa en el año 2009[456] ya auguraba que las consecuencias de la crisis que acaba de comenzar se manifestarían plenamente tras varios meses e incluso años después de su estallido y preveía un incremento de la tasa de desempleo en los siguientes años. Continúa explicando este informe que la falta de oportunidades laborales puede mantener a las personas fuera del mercado de trabajo

---

[453] EUROPEAN UNION. *The social situation in the European Union 2009.* Luxembourg: European Commission, 2010; EUROPEAN COMMISSION. *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and the way forward*. Luxemburgo: European Communities, 2008. ISBN 978-92-79-08343-3; EUROSTAT. *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010.* Luxemburgo: European Union, 2010 y ATKINSON, A. B.; MARLIER, E. (Edits.). *Income and living conditions in Europe.* Luxemburgo: European Union- Eurostat, 2010.

[454] EUROPEAN COMMISSION. *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and the way forward*. Luxemburgo: European Communities, 2008. ISBN 978-92-79-08343-3.

[455] *Ibid*, p. 16.

[456] EUROPEAN UNION. *The social situation in the European Union 2009.* Luxembourg: European Commission, 2010, p. 301.

durante largos períodos y que este problema afecta especialmente a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral de modo que se incrementa peligrosamente el riesgo de exclusión social de este colectivo en el futuro.

Las ayudas sociales y la políticas de fomento del empleo amortiguan los efectos de la crisis, si bien estas medidas difieren de tal manera en los países de la U.E. que, en algunos de ellos, los desempleados ni siquiera reciben ayuda alguna. Además, los recortes en los presupuestos, las subidas de impuestos y el incremento de las cotizaciones a la Seguridad Social tienen un impacto negativo a largo plazo en todos los hogares, pues se traducen en una reducción no solo de los gastos sociales sino también de los servicios públicos (asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, educación, servicio de guarderías, etc.).

Este informe de 2009 también recoge un análisis de los resultados de una encuesta sobre el clima social en la Unión Europa a mediados de ese año. En él, los europeos se muestran en general pesimistas sobre las perspectivas para el siguiente año respecto a sus condiciones de vida y su situación económica y laboral. No obstante, existen grandes diferencias de opinión entre los diversos países de la Comunidad. Los más pesimistas respecto a la situación económica son Letonia, Hungría, Irlanda y Grecia y los más optimistas son los daneses, seguidos de los luxemburgueses, chipriotas y holandeses. Similares resultados se obtuvieron cuando los ciudadanos fueron preguntados sobre la situación laboral en la U.E. aunque en este caso hay que añadir España y Portugal al grupo de los más pesimistas[457].

Si examinamos las últimas estadísticas publicadas por Eurostat sobre el riesgo de pobreza y exclusión social (utilizando el indicador agregado AROPE[458]), observamos que, desde el año 2005 (primer año con datos oficiales) hasta el año 2009, se registró una tendencia a la baja del riesgo de pobreza en los países que integran la Unión Europea. El porcentaje de personas que se encontraban en esta situación cayó en este período del 26,5% en 2005 al 23,1% en 2009, en el conjunto de los 27 países. Estas cifras son

[457] *Ibid*, p. 11.

[458] Este indicador incluye a la población que se encuentra en alguna de las siguientes circunstancias: en riesgo de pobreza (ingresos inferiores al 60% de la media nacional), que sufre una privación material severa (personas que viven con escasez de recursos al no poder costear, al menos, cuatro de los nueve siguientes gastos: gastos imprevistos; una semana de vacaciones fuera de casa; pago de la hipoteca o de las facturas de luz, agua, etc.; una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente al menos cada dos días; mantener la vivienda caldeada en invierno; lavadora; TV en color; teléfono; y coche) o que vive en un hogar con muy baja intensidad laboral (esto es, personas menores de 59 años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20% de su potencial laboral total durante el año anterior).

resultado de la bonanza económica que finalizó a mediados de 2008 y cuyos efectos negativos se comienzan a reflejar en las estadísticas del año 2010.

De hecho, en el año 2010 se había registrado un leve aumento de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de tres décimas que se ha incrementado en ocho décimas más según los datos estimados para el año 2011. Pero las cifras difieren ostensiblemente entre los distintos Estados miembros. Algunos presentan tasas que se encuentran muy por encima de la media europea, como es el caso de algunos de los nuevos países miembros: Bulgaria (49,1%), Letonia (40,4%) y Rumanía (40,3%). Por contra, y en el lado opuesto, se sitúan la República Checa (15,3%), los Países Bajos (15,7%) y Suecia (16,1%).

La evolución de las estadísticas en los 2-3 últimos años permiten concluir que el impacto de la crisis no parece muy significativo en el conjunto de la Unión (3 décimas más en el año 2010 y 8 en 2011), si bien, las conclusiones son bien distintas si se analizan los datos país por país. Por una parte, en un pequeño grupo de países, las tasas de pobreza han continuado su tendencia a la baja en los últimos años y a pesar de la crisis: es el caso de Polonia y Rumanía. Alemania también continuó su línea descendente desde el año 2006, aunque registró un pequeño repunte de dos décimas en 2011. Austria y Luxemburgo también registran tasas descendentes desde los incrementos puntuales registrados en 2008 y 2009, respectivamente. Más inciertos son los datos de Italia, que vio reducida la tasa de pobreza de forma constante entre 2007 y 2010, pero que ha sufrido un gran incremento de casi 4 puntos porcentuales en 2011.

Por el contrario, cinco países de la U.E. triplican el incremento medio registrado en los niveles de pobreza en el conjunto de la región entre 2009 y 2011. En orden de mayor a menor, estos países son España, Italia, Lituania, Eslovenia y Grecia. A falta de datos relativos a 2011, Irlanda presenta un incremento aún mayor en solo un año (2009-2010). El resto de los países europeos ha experimentado subidas más moderadas de las tasas de riesgo de pobreza de su población en el período 2009-2011.

TABLA 1: PORCENTAJE DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA ENTRE 2004 Y 2011[459]

Países\Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 países)	:	25.6	25.2	24.4	23.5	23.1	23.4	24.2[e]
Bélgica	21.6	22.6	21.5	21.6	20.8	20.2	20.8	21.0
Bulgaria	:	:	61.3	60.7	44.8	46.2	49.2	49.1
República Checa	:	19.6	18.0	15.8	15.3	14.0	14.4	15.3
Dinamarca	16.5	17.2	16.7	16.8	16.3	17.6	18.3	18.9
Alemania	:	18.4	20.2	20.6	20.1	20.0	19.7	19.9
Estonia	26.3	25.9	22.0	22.0	21.8	23.4	21.7	23.1
Irlanda	24.8	25.0	23.3	23.1	23.7	25.7	29.9	:
Grecia	30.9	29.4	29.3	28.3	28.1	27.6	27.7	31.0
España	24.4	23.4	23.3	23.1	22.9	23.4	25.5	27.0
Francia	19.8	18.9	18.8	19.0	18.6	18.5	19.2	19.3
Italia	26.4	25.0	25.9	26.0	25.3	24.7	24.5	28.2
Chipre	:	25.3	25.4	25.2	23.3	23.5	23.5	23.7
Letonia	:	45.8	41.4	36.0	33.8	37.4	38.1	40.4
Lituania	:	41.0	35.9	28.7	27.6	29.5	33.4	33.4
Luxemburgo	16.1	17.3	16.5	15.9	15.5	17.8	17.1	16.8
Hungría	:	32.1	31.4	29.4	28.2	29.6	29.9	31.0
Malta	:	20.2	19.1	19.4	19.6	20.2	20.3	21.4
Países Bajos	:	16.7	16.0	15.7	14.9	15.1	15.1	15.7
Austria	17.5	16.8	17.8	16.7	18.6	17.0	16.6	16.9
Polonia	:	45.3	39.5	34.4	30.5	27.8	27.8	27.2
Portugal	27.5	26.1	25.0	25.0	26.0	24.9	25.3	24.4
Rumanía	:	:	:	45.9	44.2	43.1	41.4	40.3
Eslovenia	:	18.5	17.1	17.1	18.5	17.1	18.3	19.3
Eslovaquia	:	32.0	26.7	21.3	20.6	19.6	20.6	20.6
Finlandia	17.2	17.2	17.1	17.4	17.4	16.9	16.9	17.9
Suecia	16.9	14.4	16.3	13.9	14.9	15.9	15.0	16.1
Reino Unido	:	24.8	23.7	22.6	23.2	22.0	23.1	22.7

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

Notas: : datos no disponibles

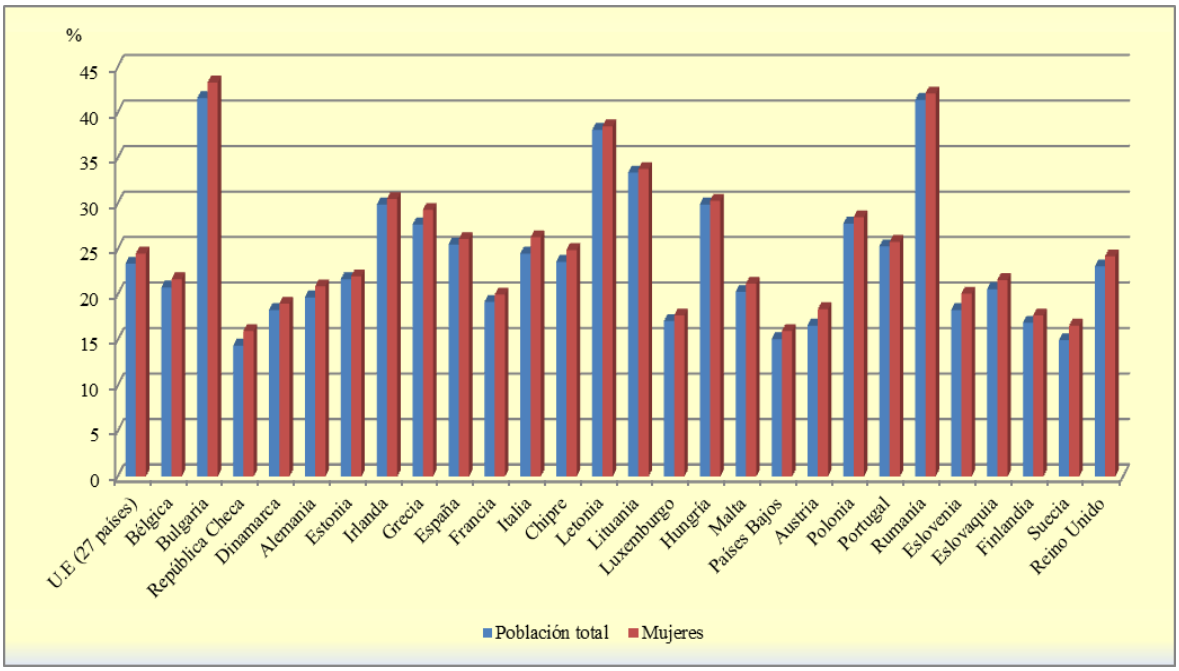
(e) estimado

La pobreza afecta en mayor medida a determinados colectivos, como es el caso de las mujeres, los niños, los extranjeros, las familias monoparentales (especialmente, las encabezadas por mujeres) y las familias numerosas. Según las estimaciones previstas para el año 2011, el porcentaje de mujeres que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social en la U.E. asciende al 24,6% frente al 22,6% de hombres, lo que supone un 1% más que la media europea para el total de la población (indicador AROPE). La desigualdad es aún mayor en algunos países comunitarios: en Suecia, Eslovenia e Italia, el porcentaje de mujeres en esta situación está casi dos puntos por encima de la media de la poblacion

[459] Este indicador se corresponde con la suma de las personas que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza, que sufren privación material severa y que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja.

total. Por contra, solo en un país, Estonia, la situación de las mujeres es más favorable que la de los hombres.

GRÁFICO 1: PORCENTAJE DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUROPA POR SEXO (AÑO 2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 14.11.2012

Si se analizan los resultados por grupos de edades, se comprueba que en el período 2009-2010 continúa la tendencia apuntada en los informes anteriormente citados: la pobreza sigue afectando especialmente a los menores de 16 años. Concretamente, en el conjunto de la Unión Europea, el 26,6% de la población infantil se encuentra en esta situación frente al 24,2% de la población total (año 2011). Los mayores de 65 años, por contra, registran una tasa del 20,5%, es decir, bastante por debajo de la población total. De nuevo, las diferencias entre los países que componen la Unión Europea son considerables: en el año 2011, solo en siete países la tasa de riesgo de pobreza de los menores de 16 años es inferior a la del resto de la población del respectivo país: Dinamarca, Grecia, Chipre, Lituania, Eslovenia, Finlandia y Suecia. Por contra, las mayores diferencias entre la tasa de riesgo de pobreza de la población infantil y la del total de la población se localizan en Irlanda[460], Hungría, Rumanía y Reino Unido.

[460] Datos correspondientes a 2010.

TABLA 2: PORCENTAJE DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE EDADES[461]

PAÍSES/EDAD	Total población		Menores de 16 años		Mayores de 65 años	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Unión Europea (27 países)	23,4	24,2	26,7	26,6	20,0	20,5
Euro zona (17 países)	21,6	22,6	24,2	24,6	17,4	18,2
Bélgica	20,8	21,0	23,2	22,9	21,0	21,6
Bulgaria	49,2	49,1	48,6	51,2	63,9	61,1
Rep. Checha	14,4	15,3	18,0	19,1	10,1	10,7
Dinamarca	18,3	18,9	15,1	16,2	18,4	16,6
Alemania	19,7	19,9	21,3	19,9	14,8	15,3
Estonia	21,7	23,1	23,2	24,7	19,0	17,0
Irlanda	29,9	:	37,4	:	12,9	:
Grecia	27,7	31,0	27,8	29,6	26,7	29,3
España	25,5	27,0	28,8	29,9	22,6	22,3
Francia	19,2	19,3	22,7	22,6	12,8	11,5
Italia	24,5	28,2	28,4	31,8	20,3	24,1
Chipre	23,5	23,7	20,2	21,9	43,0	40,6
Letonia	38,1	40,4	41,7	44,3	37,7	32,9
Lituania	33,4	33,4	33,5	32,7	30,0	32,5
Luxemburgo	17,1	16,8	22,1	21,1	6,1	4,7
Hungría	29,9	31,0	38,7	39,2	16,8	18,0
Malta	20,3	21,4	23,9	25,1	21,5	21,5
Países Bajos	15,1	15,7	16,2	18,0	6,2	6,9
Austria	16,6	16,9	19,3	20,1	15,8	17,1
Polonia	27,8	27,2	30,3	29,1	24,4	24,7
Portugal	25,3	24,4	27,1	27,7	26,1	24,5
Rumania	41,4	40,3	48,8	48,7	39,9	35,3
Eslovenia	18,3	19,3	14,9	17,3	22,8	24,2
Eslovaquia	20,6	20,6	25,0	25,8	16,7	14,5
Finlanda	16,9	17,9	14,1	16,4	19,5	19,8
Suecia	15,0	16,1	13,7	15,1	15,9	18,6
Reino Unido	23,1	22,7	29,8	26,9	22,3	22,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

Notas: : datos no disponibles

La "euro area" (EA17) está compuesta por los siguientes países: Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

Los extranjeros también sufren con especial intensidad el azote de la pobreza. La tasa de riesgo se sitúa en el 39% en el año 2011 para los ciudadanos extranjeros mayores de 18 años (indicador AROPE). Algunos Estados registran porcentajes de casi 20 puntos por encima de la media europea, como en el caso de Grecia (57,8%) seguido más de lejos por Bulgaria (51%) y Letonia (47,6%) e Italia (46%). Al otro extremo de la lista, se sitúan la República Checa (21,5%), Luxemburgo (22,2%) y Malta (23,4%).

[461] Este indicador se corresponde con la suma de las personas que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza, que sufren privación material severa y que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja.

TABLA 3: PORCENTAJE DE EXTRANJEROS MAYORES DE 18 AÑOS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Países\Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 países)	:	35,6	35,1	34,6	33,6	35,1	36,0	39,0
Bélgica	39,9	40,7	36,8	39,9	36,8	38,8	39,4	43,4
Bulgaria	:	:	55,1	61,0	40,5	42,6	45,8	51,0
República Checa	:	48,7	24,2	28,3	24,9	19,1	17,4	21,5
Dinamarca	32,7	32,6	34,4	38,5	34,2	34,7	41,1	38,6
Alemania	:	32,7	33,3	34,9	33,4	31,2	35,1	30,3
Estonia	31,9	31,7	27,1	28,4	27,6	29,7	29,8	34,4
Irlanda	32,0	30,9	29,9	30,0	22,8	22,2	33,2	:
Grecia	45,6	39,0	39,6	52,2	48,1	47,6	53,7	57,8
España	39,7	35,2	32,4	31,5	36,5	36,5	39,9	43,6
Francia	41,5	41,1	39,6	38,6	41,2	41,3	42,1	42,1
Italia	41,8	35,7	39,1	39,2	33,9	39,0	37,5	46,0
Chipre	:	32,5	35,1	32,3	32,6	37,7	35,9	34,4
Letonia	:	53,8	47,8	42,2	43,2	44,6	46,8	47,6
Lituania	:	40,7	23,4	24,9	9,9	15,6	37,1	32,7
Luxemburgo	21,8	24,9	22,8	20,8	21,3	22,4	21,5	22,2
Hungría	:	31,3	30,9	42,8	29,0	15,5	25,2	36,8
Malta	:	17,5	18,5	26,9	23,6	21,9	26,1	23,4
Países Bajos	:	19,2	18,3	22,2	24,2	18,9	21,0	29,2
Austria	32,7	29,4	32,5	24,7	33,0	30,1	30,8	31,2
Polonia	:	44,8	18,3	13,1	14,0	18,5	38,6	:
Portugal	35,4	34,2	35,2	34,7	32,9	36,4	29,4	43,9
Rumanía	:	:	:	:	:	:	:	:
Eslovenia	:	53,1	38,5	31,9	38,0	41,3	46,6	45,7
Eslovaquia	:	21,8	36,3	22,9	24,6	16,1	26,3	34,1
Finlandia	43,7	37,9	40,0	40,4	41,1	36,1	43,3	41,6
Suecia	39,5	35,1	42,2	35,3	38,1	40,5	36,9	40,8
Reino Unido	:	30,1	29,9	27,8	22,1	26,9	26,9	29,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

Notas: : datos no disponibles

La pobreza afecta especialmente a las familias numerosas, pero sobre todo a las familias monoparentales. En el conjunto de los 27 países europeos, el riesgo de pobreza en el año 2011, se elevaba al 30,8% en el caso de las familias numerosas y nada menos que en casi un 50% en el caso de las familias monoparentales (recordemos que el porcentaje para el total de la población es del 24,1%). Llama la atención el hecho de que en algunos países donde precisamente la tasa de pobreza del total de la población está por debajo de la media europea, el diferencial de riesgo de pobreza de las familias monoparentales es el mayor de la U.E. Este es el caso, por orden de mayor a menor diferencia, de Malta, Reino Unido, República Checa y Luxemburgo. Por lo que respecta a las familias numerosas, éstas se encuentran en una "relativa situación de ventaja" con respecto al total de la población en Dinamarca, Bélgica y Suecia. Por contra, sufren un mayor riesgo de pobreza que el total de la población en Bulgaria y Rumania.

TABLA 4: PORCENTAJE DE RIESGO DE POBREZA O DE EXCLUSIÓN SOCIAL POR TIPO DE FAMILIA EN LA UNIÓN EUROPEA (AÑO 2011)[462]

PAÍSES / TIPO DE FAMILIA	Total	Familias monoparentales	Familias numerosas
Unión Europea (27 países)	24,1	49,8	30,8
Euro zona (17 países)[1]	22,6	46,7	27,0
Bélgica	21,1	52,9	19,4
Bulgaria	49,1	72,1	84,8
Rep. Checa	15,3	50,0	25,1
Dinamarca	18,8	41,3	13,8
Alemania	19,9	48,2	21,3
Estonia	23,0	41,7	29,1
Irlanda[2]	29,9	62,7	39,6
Grecia	30,9	55,7	32,5
España	27,0	44,8	42,6
Francia	19,1	46,6	25,3
Italia	28,2	45,7	42,0
Chipre	23,7	38,9	25,1
Letonia	40,5	65,6	56,5
Lituania	33,4	54,8	46,0
Luxemburgo	16,8	50,2	27,8
Hungría	31,0	58,4	47,3
Malta	21,4	62,0	33,8
Países Bajos	15,7	47,5	19,3
Austria	16,9	39,4	26,4
Polonia	27,2	46,4	44,4
Portugal	24,4	39,0	42,3
Rumania	40,3	62,0	74,0
Eslovenia	19,3	38,7	20,4
Eslovaquia	20,6	43,5	36,4
Finlanda	17,9	35,7	17,9
Suecia	16,2	41,7	16,0
Reino Unido	22,7	60,2	32,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

Notas: [1]La "euro area" (EA17) está compuesta por los siguientes países: Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

[2] Los datos de Irlanda corresponden a 2010.

Por lo que se refiere a la población que sufre carencias materiales graves, los datos son relativamente positivos en el conjunto de la Unión Europea. Desde 2005, el porcentaje había ido disminuyendo paulatinamente hasta el año 2010, aunque el descenso se había estancado en un 8,1% en los dos últimos años (2009-2010). Sin embargo, en 2011 este indicador ha sufrido un repunte de 7 décimas en el conjunto de los 27 Estados. Nuevamente, las cifras son bastante heterogéneas entre los países comunitarios. Letonia ha sufrido con diferencia el mayor incremento de población con carencias materiales severas de toda la Unión Europea. Le siguen, aunque con distancia, Lituania, Hungría y

[462] Este indicador se corresponde con la suma de las personas que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza, que sufren privación material severa y que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja.

Grecia. Por contra, continúan su tendencia ininterrumpida a la baja otros países como Polonia, Rumanía, Austria, Portugal, la República Checa y Suecia.

TABLA 5: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA QUE SUFRE CARENCIA MATERIAL SEVERA[463]

Países\Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 países)	:	:	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
Bélgica	4,5	4,7	6,5	6,4	5,7	5,6	5,2	5,9	5,7
Bulgaria	:	:	:	57,7	57,6	41,2	41,9	35,0	43,6
República Checa	:	:	11,8	9,6	7,4	6,8	6,1	6,2	6,1
Dinamarca	2,0	2,9	3,2	3,1	3,3	2,0	2,3	2,7	2,6
Alemania	:	:	4,6	5,1	4,8	5,5	5,4	4,5	5,3
Estonia	:	9,4	12,4	7,0	5,6	4,9	6,2	9,0	8,7
Irlanda	5,6	4,8	5,1	4,8	4,5	5,5	6,1	7,5	:
Grecia	16,9	14,1	12,8	11,5	11,5	11,2	11,0	11,6	15,2
España	:	4,3	3,4	3,4	3,0	2,5	3,5	4,0	3,9
Francia	:	6,1	5,3	5,0	4,7	5,4	5,6	5,8	5,2
Italia	:	6,9	6,4	6,3	6,8	7,5	7,0	6,9	11,2
Chipre	:	:	12,2	12,6	13,3	8,8	9,5	9,8	10,8
Letonia	:	:	38,9	30,6	24,9	19,0	21,9	27,4	31,4
Lituania	:	:	32,6	25,3	16,6	12,3	15,1	19,5	18,5
Luxemburgo	1,9	0,8	1,8	1,1	0,8	0,7	1,1	0,5	1,2
Hungría	:	:	22,9	20,9	19,9	17,9	20,3	21,6	23,1
Malta	:	:	5,5	3,7	4,2	4,0	4,7	5,7	6,3
Países Bajos	:	:	2,5	2,3	1,7	1,5	1,4	2,2	2,5
Austria	3,3	3,4	3,0	3,6	3,3	6,4	4,8	4,3	3,9
Polonia	:	:	33,8	27,6	22,3	17,7	15,0	14,2	13,0
Portugal	:	9,9	9,3	9,1	9,6	9,7	9,1	9,0	8,3
Rumanía	:	:	:	:	36,5	32,9	32,2	31,0	29,4
Eslovenia	:	:	5,1	5,1	5,1	6,7	6,1	5,9	6,1
Eslovaquia	:	:	22,1	18,2	13,7	11,8	11,1	11,4	10,6
Finlandia	:	3,8	3,8	3,3	3,6	3,5	2,8	2,8	3,2
Suecia	:	3,0	2,3	2,1	2,2	1,4	1,6	1,3	1,2
Reino Unido	:	:	5,3	4,5	4,2	4,5	3,3	4,8	5,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

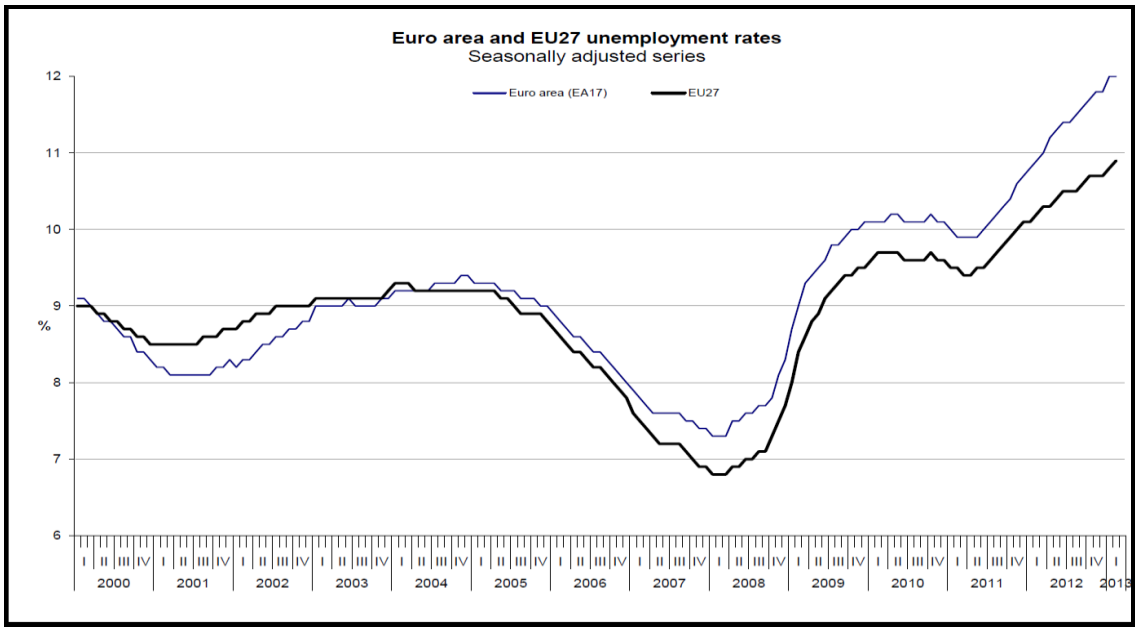
Notas: : datos no disponibles

Por otra parte, como ya apuntaba el Informe sobre la situación social en Europa en el año 2009[464], el desempleo incrementa notablemente el riesgo de exclusión social, especialmente cuando este problema se prolonga en el tiempo y afecta a la población más joven, que trata de incorporarse al mercado laboral. Precisamente, la crisis económica que comenzó en 2008 está repercutiendo de manera especialmente negativa en el empleo: la tasa de paro en la Eurozona ha pasado de estar por debajo del 7% a mediados de 2008 a situarse en el 12%, según los últimos datos oficiales correspondientes a febrero de 2013. El porcentaje de desempleo en la Europa de los 27 es ligeramente inferior con un 10,9%.

[463] Se entiende por carencia material severa a la falta de recursos suficientes para hacer frente a al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o la hipoteca, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones, un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono.

[464] EUROPEAN UNION. *The social situation in the European Union 2009*, *op. cit.*

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DESEMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Eurostat

Notas: La "euro area" (EA17) está compuesta por los siguientes países: Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

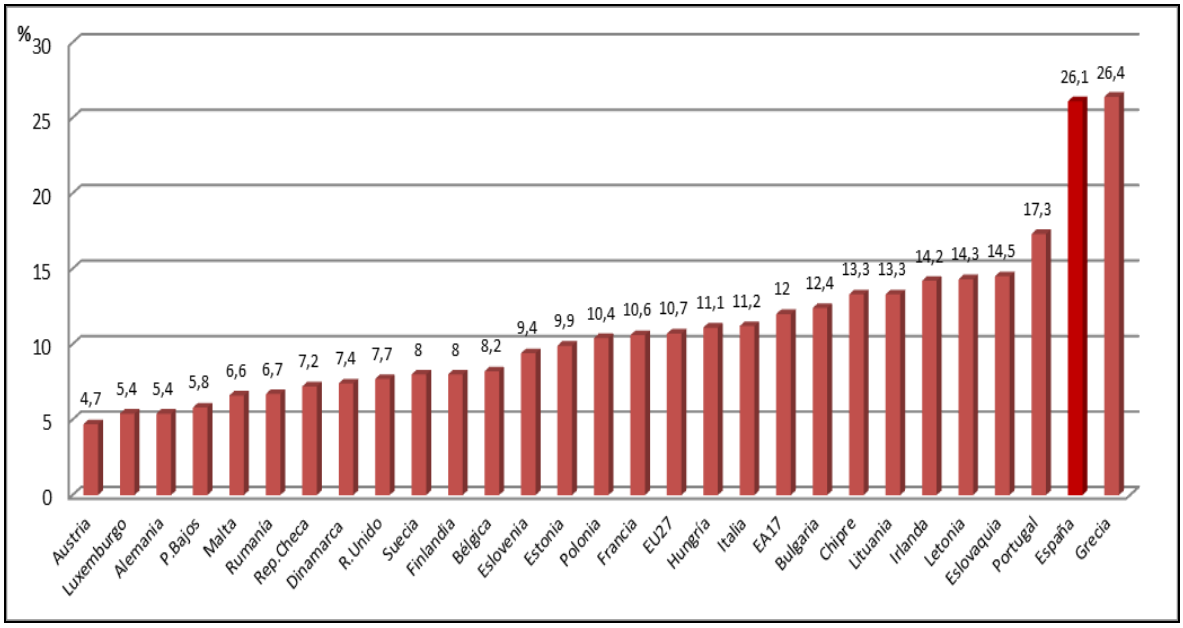
La tasa de desocupación se había mantenido en valores en torno al 8% - 9% en la Unión Europea desde el año 2000 hasta finales de 2005, siendo algo inferior el nivel de desempleo de la eurozona. En el período 2006-2007 se registró un importante descenso en el porcentaje de desocupación, que pasó a alcanzar valores en torno al 7%. Desde el segundo trimestre de 2008, sin embargo, la tasa de desempleo ha aumentado sin descanso en el conjunto de los 27 países miembros hasta rozar el 11% y ha crecido más intensamente en la eurozona, donde se sitúa en el 12%, según los datos oficiales del mes de febrero de 2013[465].

La situación es especialmente dramática en dos países de la U.E. que registran tasas de paro muy por encima de la media europea: Grecia, donde el desempleo afecta al 26,4% de la población activa (diciembre 2012) y España, con el 27,16% (primer trimestre de 2013). Los siguientes países con los índices más altos de paro son Portugal (15,5%) y Eslovaquia (14,6%). En el otro lado de la balanza se encuentra Austria (4,8%), Alemania (5,4%), Luxemburgo (5,5%) y los Países Bajos (6,2%).

[465] EUROSTAT. *Newsrelease euroindicators. 50/2013* – 2 de abril.

En el último año, la tasa de desempleo ha crecido en 19 Estados miembros y ha descendido en 8. Los incrementos más intensos se han registrado en Grecia (del 21,4% al 26,4% desde diciembre de 2011 hasta diciembre de 2012), Chipre (del 10,2% al 14,0%), Portugal (del 14,8% al 17,5%) y España (del 23,9% al 26.3%). Por contra, los descensos más importantes se observaron en Letonia, Estonia e Irlanda.

GRÁFICO 3: TASAS DE DESEMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA (diciembre 2012[466])



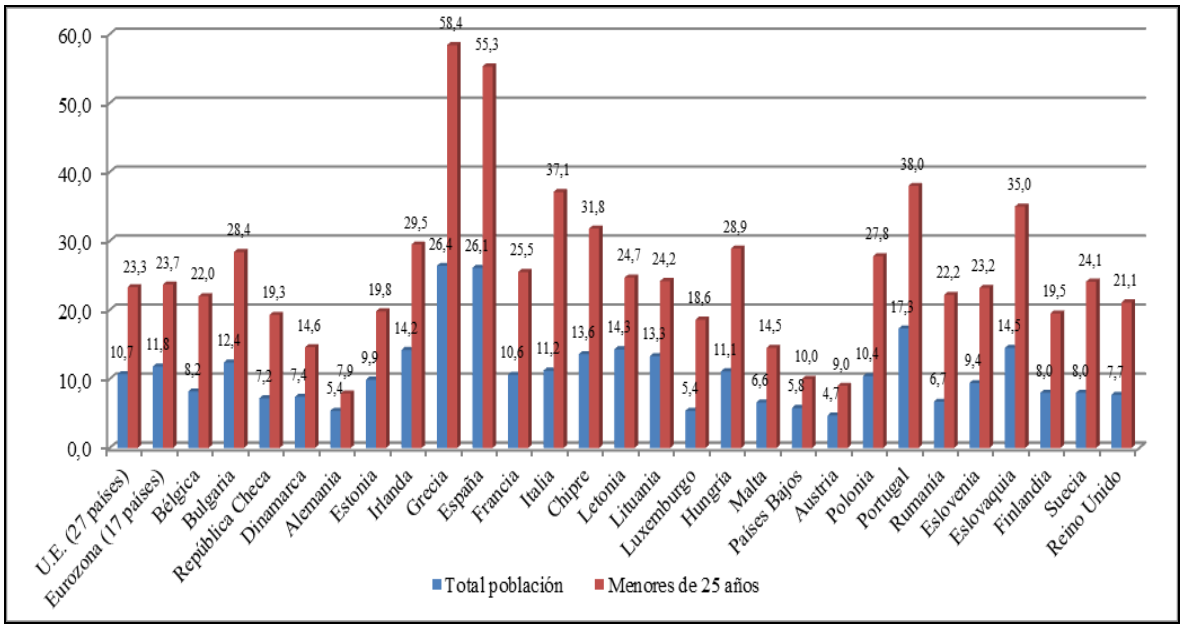
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: febrero de 2013

Notas: La "euro area" (EA17) está compuesta por los siguientes países: Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

Los jóvenes son los que tradicionalmente sufren con más intensidad el problema del desempleo, si bien las estadísticas al cierre de 2012 están alcanzando cifras récord. En la eurozona, el paro entre los menores de 25 años afectó al 23,7% y en el conjunto de los 27 países al 23,3%. De nuevo están a la cabeza Grecia, con un 58,4%; y España, con el 55,3% (57,22% en el primer trimestre de 2013); seguidos más de lejos por Portugal, con un 38%; e Italia, con un 37,1%. En el otro extremo, los países con las tasas de paro más bajas entre los jóvenes menores de 25 años son Alemania (7,9%), Austria (9%) y los Países Bajos (10%).

[466] Última fecha para la que existen datos oficiales completos de los 27 países que componen la Unión Europea.

GRÁFICO 4: EL DESEMPLEO POR EDADES EN LA UNIÓN EUROPEA (diciembre 2012)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: febrero 2013.

Notas: : datos no disponibles

A pesar de que el desempleo se presenta como la causa principal que incrementa el riesgo de pobreza, un significativo porcentaje de personas ocupadas reciben ingresos por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de la población de su respectivo país por lo que, según los parámetros utilizados por Eurostat, se encuentran en una situación de riesgo de pobreza o exclusión social. Es la denominada *in-work poverty*, en inglés o "pobreza laboral". El aumento del trabajo precario y la excesiva temporalidad ha empujado a la pobreza a personas que están ocupadas.

El porcentaje de población mayor de 18 años que trabaja y que percibe ingresos inferiores al citado 60% se eleva al 8,9% en el conjunto de la Unión Europea, en el año 2011. La tasas registradas desde el año 2005 habían ido descendiendo hasta el año 2010, fecha en la que alcanzó el 8,4% de la población para elevarse medio punto en 2011. Los países donde el porcentaje trabajadores pobres es superior son: Rumanía (19%), España (12,3%), Grecia (11,9%), Polonia (11,1%) e Italia (10,7%). Por contra, los países que presentan una tasa menor de riesgo de pobreza entre sus trabajadores son: Finlandia (3,9%), la República Checa (4%) y Bélgica (4,2%).

TABLA 6: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBREZA LA POBLACIÓN OCUPADA EN LA UNIÓN EUROPEA[467]

Países\Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 países)	:	9,3	8,9(s)	8,5	8,5	8,4	8,4	8,9(s)
Bélgica	4,0	3,9	4,1	4,3	4,8	4,6	4,5	4,2
Bulgaria	:	:	5,4	5,8	7,5	7,4	7,7	8,2
República Checa	:	3,5	3,5	3,3	3,6	3,2	3,7	4,0
Dinamarca	4,8	4,8	4,5	4,1	5,0	5,9	6,5	6,4
Alemania	:	4,8	5,5	7,4	7,1	6,8	7,2	7,7
Estonia	9,1	7,5	7,5	7,8	7,3	8,1	6,5	7,9
Irlanda	6,7	6,0	6,2	5,6	6,5	5,3	7,6	:
Grecia	13,1	12,9	13,8	14,2	14,3	13,8	13,8	11,9
España	10,8	10,4	9,9	10,7	10,6	11,4	12,7	12,3
Francia	5,4	6,1	6,0	6,5	6,7	6,6	6,2	7,6
Italia	9,4	8,8	9,6	9,8	8,9	10,2	9,4	10,7
Cripe	:	6,5	7,2	6,3	6,0	6,5	6,9	7,3
Letonia	:	9,0	11,2	9,7	11,0	11,2	9,7	9,4
Lituania	:	10,0	10,0	8,0	9,3	10,4	12,3	10,1
Luxemburgo	8,5	9,8	10,3	9,3	9,4	10,0	10,6	9,9
Hungría	:	8,7	6,8	5,8	5,8	6,2	5,3	6,1
Malta	:	4,0	4,1	4,5	5,0	5,7	5,7	6,0
Países Bajos	:	5,8	4,4	4,6	4,8	5,0	5,1	5,4
Austria	7,4	6,8	6,4	6,1	6,3	6,0	5,0	5,4
Polonia	:	13,8	12,8	11,7	11,5	11,0	11,4	11,1
Portugal	12,4	11,9	11,2	9,7	11,8	10,3	9,7	10,3
Rumanía	:	:	:	18,3	17,5	17,6	17,2	19,0
Eslovenia	:	4,6	4,8	4,7	5,1	4,8	5,3	6,0
Eslovaquia	:	8,9	6,3	4,9	5,8	5,2	5,7	6,3
Finlandia	4,4	3,7	4,5	5,0	5,1	3,7	3,7	3,9
Suecia	6,1	5,5	7,4	6,4	6,8	6,9	6,5	6,9
Reino Unido	:	8,2	7,8	8,0	8,5	6,7	6,8	7,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

Notas: : datos no disponibles
(e) estimación de Eurostat

3.2 EL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008 EN ESPAÑA

En España, se emplea fundamentalmente la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para medir las situaciones de pobreza y exclusión en los hogares. Esta encuesta anual, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), pertenece al conjunto de operaciones estadísiticas armonizadas para los países de la Unión Europea, lo que permite realizar estudios comparativos sobre pobreza y desigualdad con los otros países del entorno.

Comenzando con el análisis de las cifras de pobreza en España y de acuerdo con los datos ofrecidos por la agencia Eurostat, en el año 2011, el 27% de la población española (casi 12 millones y medio de personas) se encontraba en riesgo de pobreza o de

[467] Mayores de 18 años con una ocupación y con un nivel de ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, esto es, del 60% de la media del país correspondiente, después de las transferencias sociales.

exclusión social[468]. Esta cifra representa un incremento cercano al 20 % con respecto a los valores registrados en el año 2008, cuando comenzó la crisis y, con ella, el fin de la ligera tendencia a la baja que se había producido en los años inmediatamente anteriores. Más significativo es el aumento del número de personas que sufren una carencia material severa[469], que pasó del 2,5% al 3,9% en tan solo dos años, lo que supone añadir más de 600.000 personas al más del millón registradas en 2008.

Se observa, sin embargo, un ligero descenso en los datos provisionales de 2012, pero dicha caída es debida a la utilización de valores relativos para determinar el umbral de pobreza (ingresos por debajo 60% de la mediana). La renta media en España cayó de los casi 8.000€ anuales para una persona en 2009 a alrededor de 7.300€ en 2012, lo que ya indica un empobrecimiento medio de la sociedad. Pero si consideramos a los individuos y a los hogares individualmente, aquéllos que estaban justo por debajo del umbral de pobreza en 2008 pasan a estar ahora por encima, al haber descendido las rentas del resto de la población.

TABLA 7: POBLACIÓN ESPAÑOLA EN RIESGO DE POBREZA O DE EXCLUSIÓN SOCIAL[470] Y EN CARENCIA MATERIAL GRAVE[471]

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Riesgo de pobreza o de exclusión	10.296.000	10.045.000	10.155.000	10.257.000	10.340.000	10.652.000	11.675.000	12.371.000
	24,4%	23,4%	23,3%	23,1%	22,9%	23,4%	25,5%	27,0%
Carencia material grave	1.796.000	1.473.000	1.490.000	1.329.000	1.150.000	1.582.000	1.814.000	1.777.000
	4,3%	3,4%	3,4%	3,0%	2,5%	3,5%	4,0%	3,9%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 08.11.2012

Esta circunstancia es más obvia en el caso de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años, indicador que ha experimentado un fuerte descenso en los últimos años. Si se

[468] Según la definición utilizada por la Estrategia 2020, se encuentran en riesgo de pobreza o exclusion social la suma de las personas en riesgo de pobreza (que reciben unos ingresos por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de los hogares de todo el país), las que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja y la de aquellos que sufren una privación material severa.

[469] Este grupo incluye a las personas que no pueden costear al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o la hipoteca, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones, un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono.

[470] Este indicador se corresponde con la suma de las personas que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza, que sufren privación material severa y que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja.

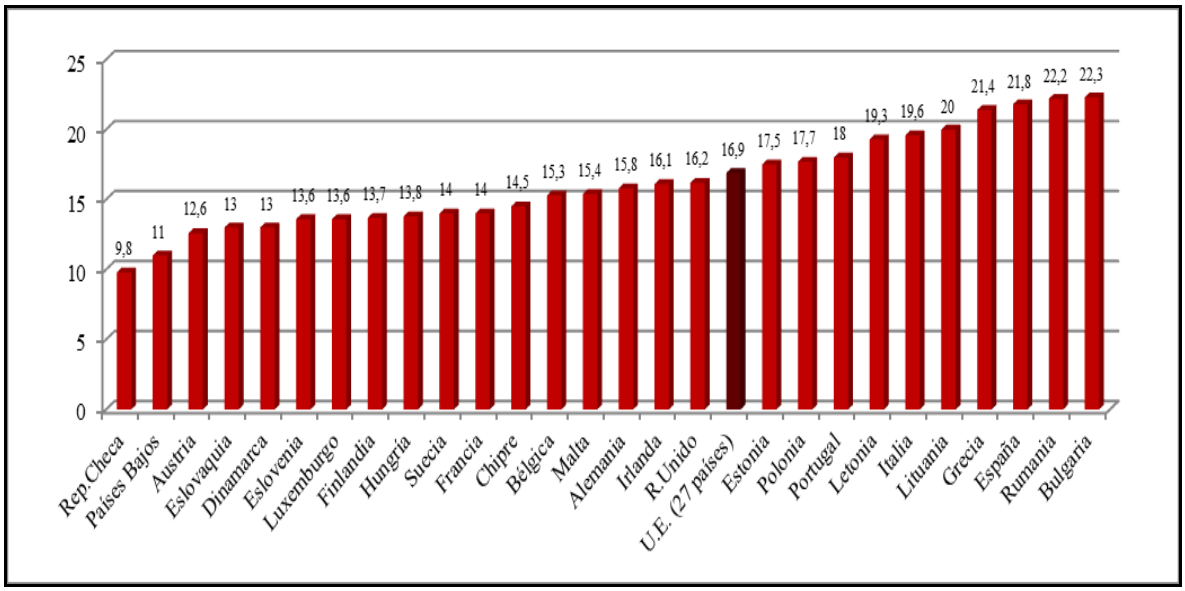
[471] Se entiende por carencia material severa a la falta de recursos suficientes para hacer frente a al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o la hipoteca, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones, un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono.

utilizaran otros métodos, como por ejemplo, tomar como referencia el umbral de pobreza de un determinado año (para este ejemplo, el año 2005) y se actualizara dicho umbral teniendo en cuenta las variaciones del IPC, la tasa de pobreza habría aumentado más de un 25% entre 2007 y 2011[472].

Los datos definitivos obtenidos del Instituto nacional de Estadísitica para el año 2011 cifran la tasa de pobreza de la población española en casi un 22%, esto es, el porcentaje de población que percibe rentas (incluídas transferencias sociales) inferiores al 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo[473]. Si comparamos estos datos con el resto de los países europeos, observamos que España ocupa el tercer puesto de los 27 países de la U.E. con la tasa de pobreza más alta después de transferencias sociales, solo superado por Rumanía y Bulgaría. La tasa de riesgo de pobreza en España se sitúa cinco puntos porcentuales por encima de la media de la Europa de los 27 y es el doble de la registrada en países como la República Checa o los Países Bajos.

GRÁFICO 5: TASA DE RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN EUROPA EN 2011

Unidad: porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 29.01.2013

Notas: El porcentaje de Irlanda corresponde a 2010

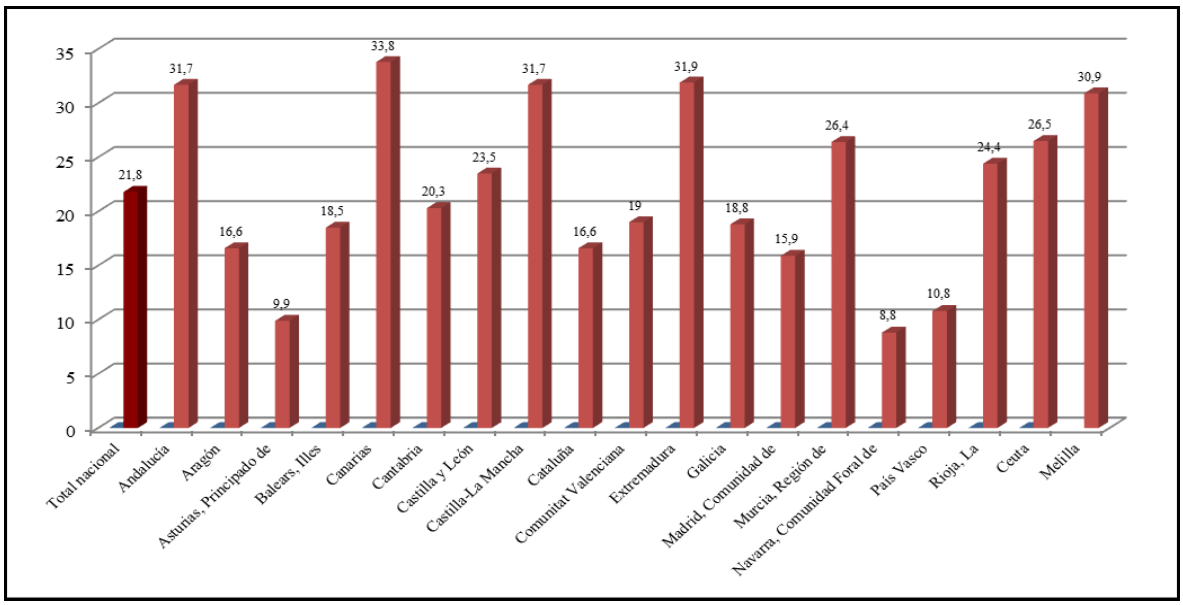
[472] FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS. *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas 2013.* Madrid: Fundación Foessa – Cáritas, 2103, p. 11.

[473] El 60% de los ingresos anuales por unidad de consumo ascendió, en 2011, a 8.428€ (14.765€ si se considera la renta media por hogar).

Pero la mencionada encuesta del INE sobre el riesgo de pobreza en España pone de relieve otros datos importantes como la gran desigualdad existente entre las Comunidades Autónomas. Mientras que algunas, como Navarra, el País Vasco o Asturias registran porcentajes de pobreza que giran en torno al 10%, otras como Canarias, Andalucia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Melilla superan el 30%

GRÁFICO 6: TASA DE RIESGO DE POBREZA[474] POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2011

Unidad: porcentaje



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (Instituto Nacional de Estadística)

Otro de los datos que nos sitúa negativamente a la cabeza de Europa es el de la pobreza infantil. El primer informe realizado por UNICEF España[475] para dar seguimiento a la aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño destacaba como motivo particularmente preocupante el fenómeno de la pobreza infantil en España. El

[474] La tasa de riesgo de pobreza (con alquiler imputado) toma como indicador el umbral de pobreza, que es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.
La definición de renta del hogar incluye el alquiler imputado. El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

[475] Para ver más información ver: ARIAS, M.; et al. *La infancia en España 2010-2011*, *op. cit.*

segundo informe realizado por esta institución para los años 2012-2013 es aún más pesimista[476]. En él se denuncia que no solo ha aumentado el número de niños pobres en España en el último año (2010), sino que los niños pobres son aún más pobres al haber bajado los ingresos medios de los hogares en España.

Es decir, la intensidad de la pobreza infantil es muy alta y creciente ya que el porcentaje de menores que viven en hogares con ingresos por debajo del 40% de la mediana ha aumentado más de cuatro puntos porcentuales desde 2008. Esta es la cifra más alta de la Europa de los 15; y se sitúa solo por debajo de Rumanía y Bulgaria en la Europa de los 27. La pobreza crónica en la infancia ha crecido casi seis puntos porcentuales desde 2007 (hasta el 16,7% en 2010), colocándose bastante por encima de la pobreza crónica del total de la población (11%)[477].

Este informe constata además que la falta de ingresos o su reducción se traduce en un empeoramiento de la calidad de la alimentación (relacionada con un menor consumo de productos frescos). Nada menos que un 41% de personas manifestaron en 2011 haber cambiado sus costumbres de consumo en alimentación como consecuencia de la crisis[478]. La reducción o supresión de las ayudas a las familias y a la infancia no hayan hecho sino agravar la situación de un colectivo que está sufriendo las consecuencias de la crisis con más intensidad que el resto de la población. Este informe también denuncia que la reducción de otras ayudas sociales, como las rentas mínimas, repercute con mayor intensidad en los ingresos de las familias con niños[479].

Si se observan los datos ofrecidos por Eurostat, el porcentaje de niños (menores de 16 años) que se encuentran en situación de riesgo de pobreza o de exclusión social en España está por encima de la media de la U.E. Según la agencia europea, en el año 2011 la pobreza infantil afectó en España a casi el 30% de los menores de 16 años, mientras que la media europea osciló entre el 26,6% de la Europa de los 27 y el 24,2% de la eurozona[480]. Los datos provisionales ofrecidos por el INE para el año 2012 auguran unos resultados similares y sitúan la tasa de pobreza infantil en el 29,7%, convirtiendo a este colectivo en el grupo más vulnerable, por encima de la media de la población (26,8%) y de los mayores de 65 años (18,7%), tradicionalmente el grupo más desprotegido.

[476] GONZÁLEZ-BUENO, G.; et al. *La infancia en España 2012-2013*. Madrid: UNICEF España, 2012.

[477] *Ibid*, pp. 8-9.

[478] *Ibid*, p. 13.

[479] *Ibid*, p. 16.

[480] Datos correspondientes al año 2010.

De hecho, la Comisión Europea ha clasificado a España en el "grupo D" (último grupo de la clasificación) en el informe *Child Poverty and Well-Being in the EU-Current status and the way forward*[481]. Esta calificación, ya otorgada antes de que comenzara la crisis (pues analiza la situación de la infancia en Europa en el año 2007), implica la existencia de altos niveles de pobreza infantil, muy altos niveles de familias pobres con trabajo y los más bajos niveles de ayudas sociales de la Unión Europea.

Más pesimistas, si cabe, son los resultados obtenidos en el último informe de UNICEF sobre los derechos de los niños en los países económicamente avanzados[482]. En él se constata que España ha retrocedido del puesto 13º a principios de los 2000 al puesto 19º en el periodo 2009/2010 en la clasificación del bienestar de los niños en las 29 economías más avanzadas del mundo. Supone además el retroceso más intenso de los registrados en este periodo. Esta clasificación es una media de cinco dimensiones de bienestar infantil utilizadas en este estudio. Si se observan algunos de los datos individuales, se comprueba que España ocupa nada menos que el puesto 24 en bienestar material y el 26 en educación de los 29 países que integran la clasificación.

También la Comisión Europea ha mostrado en diversos informes su preocupación por los altos niveles de pobreza infantil registrados en España. En el informe conjunto de 2008 instó al Ejecutivo a adoptar medidas para luchar contra la pobreza infantil, tales como elevar la renta de las familias y facilitar la integración laboral, especialmente de un segundo perceptor de rentas. En el informe de 2009 destacó el hecho de que España era el único país con tasas de pobreza infantil superiores a la media europea que no había definido una estrategia general específica orientada a la infancia y la familia[483].

Otro de los colectivos que sufre con mayor intensidad la pobreza son las mujeres. En el año 2011, el riesgo de pobreza (según el indicador AROPE) afectó a un 27,3% de las féminas frente a un 26,6% de los hombres. Los datos empeoran significativamente en el caso de las niñas, ascendiendo el riesgo de pobreza para éstas hasta el 31% frente al 28,9% de los varones menores de 16 años. El impacto de la crisis es evidente si se observa la evolución de los datos a partir del año 2008. Excepto el colectivo de mujeres mayores de 65 años, el resto de segmentos ha sufrido fuertes incrementos, en particular, el

[481] EUROPEAN COMMISSION. *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and the way forward*. Luxemburgo: European Communities, 2008, pp. 49-50.

[482] UNICEF. *Bienestar infantil en los países ricos: un panorama comparativo, Report Card nº 11 de Innocenti*. Florencia: Oficina de Investigación de UNICEF, 2013, 56 pp.

[483] RODRÍGUEZ CABRERO, G. *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea.* Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Política e Igualdad, 2011, pp 107-108.

de mujeres entre 16 y 64 años, cuya tasa de riesgo de pobreza se ha incrementado en más de un 25% desde 2008.

TABLA 8: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA O DE EXCLUSIÓN SOCIAL[484] POR EDAD Y POR SEXO EN ESPAÑA (ESTRATEGIA EUROPA 2020)

Unidad: porcentaje

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012[485] (provis.)
Total	24,4	23,4	23,3	23,1	22,9	23,4	25,5	27	26,8
Menos de 16 años	27,7	26,2	25,8	25,5	25,8	25,8	28,8	29,9	29,7
De 16 a 64 años	21,9	21,1	20,5	21	21	22,1	25,5	27,4	28,2
De 65 y más años	31,3	30,4	32,4	29,7	28,2	26,1	22,6	22,3	18,7
Hombres									
Total	23,4	22,2	21,9	21,7	21,6	22,3	24,9	26,6	26,8
Menos de 16 años	29	26,7	25,4	25,3	25,2	25	27,7	28,9	29
De 16 a 64 años	21,1	20,1	19,5	19,7	19,9	21,3	25,1	27,2	28,3
De 65 y más años	27,8	27,2	29,7	27,2	25,5	23,5	20,5	21	17
Mujeres									
Total	25,4	24,6	24,7	24,6	24,2	24,4	26,1	27,3	26,9
Menos de 16 años	26,3	25,6	26,3	25,8	26,4	26,6	29,9	31	30,5
De 16 a 64 años	22,8	22,1	21,6	22,3	22,1	22,9	25,8	27,7	28,1
De 65 y más años	33,7	32,8	34,5	31,6	30,2	28	24,1	23,3	20

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012 (INE)

Los inmigrantes constituyen el colectivo que, con diferencia, se encuentra en mayor riesgo de pobreza o exclusión social, alcanzando niveles que duplican los de la población autóctona. En el año 2011, aproximadamente el 50% de la población extranjera extracomunitaria mayor de 18 años y alrededor del 30% de los extranjeros pertenecientes a la U.E. se encontraba en esta situación frente al 25% de los españoles.

El impacto de la crisis ha golpeado más duramente a los extranjeros que a los nacionales. Mientras que para estos últimos el riesgo de pobreza se ha incrementado en un 17% entre el año 2008 y el 2011, para los extranjeros comunitarios ha aumentado prácticamente el doble y entre los extranjeros extracomunitarios algo más del 20% en ese mismo periodo.

[484] La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:
- En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).
- En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).
- En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

[485] Se observa una reducción de algunos de los valores provisionales de 2012 con respecto al año anterior, pero este descenso es debido a la caída de las rentas medias que sitúan a algunos hogares que se encontraban en situación de pobreza en 2011 a estar por encima de dicho umbral al haber descendido la renta media.

TABLA 9: RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL[486] EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD

Unidad: porcentaje

Nacionalidad/Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nacional	25,0	22,4	22,4	22,1	21,4	22,1	23,8	25,1
Extranjera (U.E.)	32,8	29,1	23,8	30,2	24,8	27,0	28,1	32,4
Extranjera (resto países)	43,3	37,7	35,3	32,1	41,5	41,6	46,2	50,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Última actualización: 14.11.12

Por último, si se tiene en cuenta el tamaño del hogar, se observa que las familias monoparentales en Europa corren un riesgo mucho mayor de encontrarse en una situación de pobreza o de exclusión social que el resto de la población. Concretamente, el 51,9% de las familias pobres están encabezadas por un solo progenitor, según los datos de Eurostat para el año 2010, lo cual, duplica ampliamente la tasa de pobreza registrada para el total de la población europea. Las familias numerosas también se encuentran en una situación de desventaja, pues su tasa de pobreza supera en 8 puntos la del resto de la población. Por lo que respecta a España, son las familias numerosas las que se encuentran en una situación de mayor desigualdad en comparación con la de nuestros vecinos europeos, pues mientras que para éstos el riesgo de pobreza se sitúa en el 31,4%, en el caso de España, la cifra asciende al 45%.

Respecto a la evolución de la pobreza en España, diversos informes[487] confirman que las tasas se mantuvieron en niveles altos, incluso en época de bonanza económica, si bien se puede afirmar que la crisis que comenzó en 2008 ha sido la responsable del gran incremento de la pobreza de la población española registrado en los últimos cuatro años.

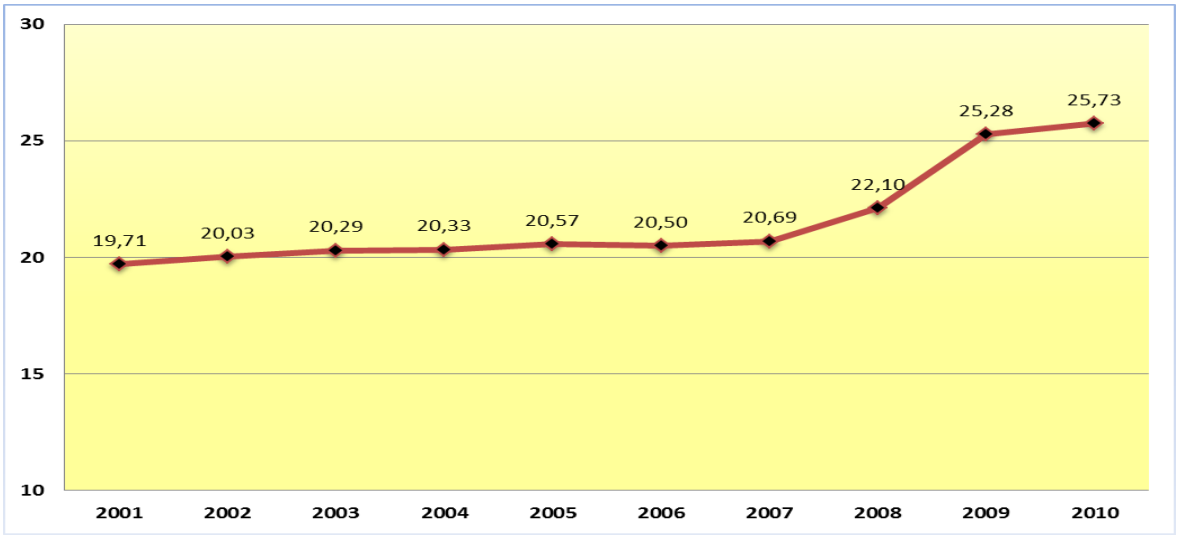
Tampoco se aprovecharon los años de crecimiento económico para aumentar el gasto social e intentar equiparalo al de los países con mayor nivel de renta dentro de la U.E.. Si se observa la evolución del gasto social sobre el P.I.B, se comprobará que esta partida presupuestaria se mantuvo constante desde comienzos de siglo hasta el inicio de la crisis. Sin embargo, entre el año 2008 y el 2010, el gasto social aumentó nada menos que

[486] La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:
- En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo)
- En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9)
- En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

[487] Entre otros, LAPARRA, M. y AYALA, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social.* Madrid: Cáritas y Fundación Foessa, 2009, p. 26.

un 25% con el objetivo de atender las necesidades sociales provocadas por el empeoramiento de la economía. Si bien, este incremento del gasto social ha sido absorbido exclusivamente por las prestaciones y subsidios relacionados con el desempleo[488], siendo esta función la única que proporcionalmente ha crecido respecto al resto desde el año 2008[489].

GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA (% SOBRE P.I.B.)



Fuente: Eurostat

Última actualización: 09.11.12

La situación económica que se está padeciendo en la actualidad presenta además características que difieren de anteriores crisis. La destrucción de empleo y el porcentaje de hogares donde la persona principal del hogar o todos sus activos están en paro, ha alcanzado cifras que no se habían registrado hasta ahora. En las crisis previas, los efectos negativos del desempleo habían sido absorbidos principalmente por los jóvenes y por los cónyuges del sustentador principal. En la actualidad, la tasa de paro de los sustentadores principales ha alcanzado máximos históricos. De igual manera, se ha registrado un

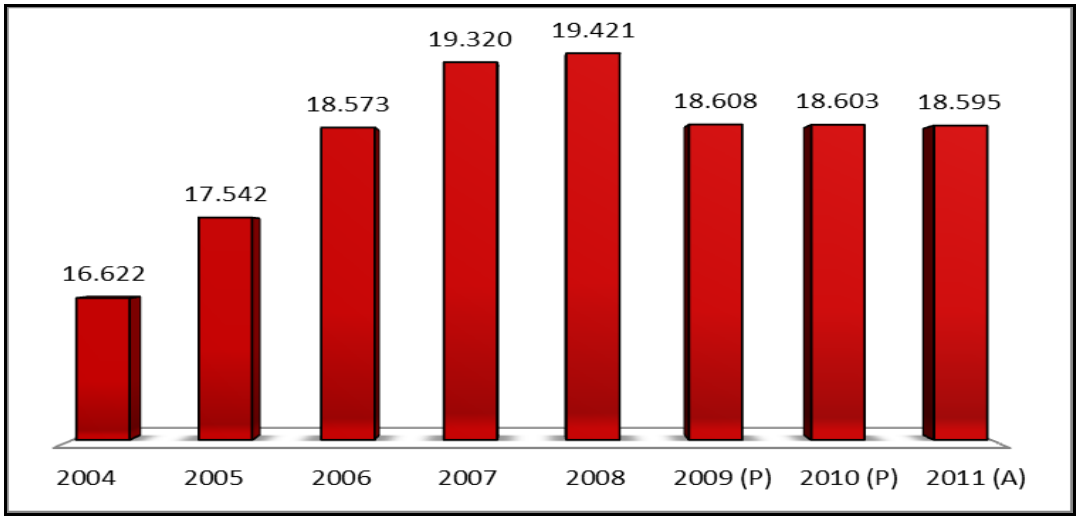
[488] A pesar del importante aumento del gasto en protección al desempleo, se ha reducido el porcentaje de su cobertura y la calidad de la protección a los desempleados. Cf. ANTÓN MORÓN, A. "Política social en tiempos de crisis". *Cuardernos de Trabajo Social.* Vol. 25-1, p. 52.

[489] Según los datos del INE (hasta el año 2009) y Eurostat (hasta el año 2010), el porcentaje de gasto atribuído a las distintas funciones que componen el gasto en protección social (enfermedad, atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivencia, familia e hijos, vivienda y exclusión social) ha ido disminuyendo desde el año 2008, mientras que el porcentaje destinado a cubrir las prestaciones por desempleo se ha visto incrementado considerablemente desde ese año.

drástico incremento del número de hogares en el que todos sus activos se encuentran desempleados.

Además, la renta disponible ha acusado un importante descenso desde el comienzo de la crisis. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la renta nacional disponible ha retrocedido a los niveles registrados en 2006. Como media en todo el territorio nacional, ha descendido alrededor de un 5% en el período 2008-2010.

GRÁFICO 8: RENTA NACIONAL DISPONIBLE NETA A PRECIOS DE MERCADO POR HABITANTE (€)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Notas:

(P) Estimación provisional

(A) Estimación avance

Si se analiza la evolución de la renta anual media por Comunidades Autónomas, se comprueba que la crisis ha golpeado de forma diversa a las distintas regiones. Entre el año 2008 y 2010 (último año para que se han publicado datos oficiales), la renta anual cayó por encima de la media nacional en ocho Comunidades Autónomas. Por orden de mayor a menor caída se sitúan las Islas Baleares (que duplica la media nacional), Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Aragón, Murcia, Cantabria y Navarra. Por contra, la renta anual ascendió en este mismo periodo en tres Comunidades Autónomas, Extremadura, Asturias y Galicia.

TABLA 10: EVOLUCIÓN DE LA RENTA ANUAL MEDIA POR PERSONA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS[490]

Unidad: euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total nacional	7.943	8.437	8.945	9.594	9.865	9.737	9.446
Andalucía	6.457	6.867	7.255	7.755	8.100	8.035	7.753
Aragón	8.611	9.064	9.642	10.453	10.774	10.422	10.161
Asturias, Principado de	8.867	9.205	9.345	10.070	10.676	10.400	10.865
Balears, Illes	8.862	9.988	10.309	10.445	10.829	10.164	9.934
Canarias	6.680	7.145	7.441	8.233	8.420	8.108	8.340
Cantabria	8.505	9.100	9.504	9.781	10.036	9.972	9.555
Castilla y León	7.380	7.906	8.493	9.397	9.806	9.885	9.563
Castilla-La Mancha	6.644	7.190	7.284	8.167	8.470	8.565	8.208
Cataluña	9.128	9.749	10.149	10.816	10.770	10.605	10.101
Comunitat Valenciana	7.386	8.195	8.852	9.449	9.684	9.631	9.052
Extremadura	6.230	6.222	6.689	7.021	7.551	7.245	7.756
Galicia	7.483	7.616	8.223	8.727	9.098	9.716	9.182
Madrid, Comunidad de	9.562	9.958	10.781	11.497	11.703	11.332	11.046
Murcia, Región de	6.713	7.003	7.522	8.186	8.092	7.629	7.536
Navarra, Comunidad Foral de	10.279	10.723	11.920	12.121	12.701	13.179	12.248
País Vasco	9.520	10.028	10.512	11.546	12.566	12.203	12.435
Rioja, La	7.395	8.301	8.931	9.507	9.572	9.697	9.261

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida 2011. Resultados definitivos

De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), la tasa de paro ha pasado de un 8,47% de la población activa en el primer trimestre de 2007 a un 27,16% en el primer trimestre de año 2013. Comparándonos con el resto de Europa, según los datos ofrecidos por Eurostat, la cifra de desempleo en España, en diciembre de 2012, era la segunda más alta de toda la Unión Europa, tan solo por debajo de Grecia, y duplicaba ampliamente la media de la Europa de los 27, que se situó en el 10,7%.

TABLA 11: TASA DE PARO POR SEXO, PERSONA DE REFERENCIA, TODOS LOS ACTIVOS EN PARO Y NÚMERO DE HOGARES SIN INGRESOS EN ESPAÑA

	TI 2005	TI 2006	TI 2007	TI 2008	TI 2009	TI 2010	TI 2011	TI 2012	TI 2013
Ambos sexos	10,19%	9,07%	8,47%	9,63%	17,36%	20,05%	21,29%	24,44%	27,16%
Varones	7,77%	6,81%	6,32%	7,87%	16,86%	19,96%	20,76%	24,09%	26,78%
Mujeres	13,64%	12,22%	11,39%	11,99%	18,01%	20,16%	21,94%	24,86%	27,61%
Persona de referencia	6,19%	6,12%	6,29%	7,45%	14,47%	16,56%	17,55%	20,49%	22,51%
Todos los activos son parados	4,19%	3,63%	3,41%	4,10%	8,31%	10,09%	10,07%	13,30%	14,76%
Número de hogares sin ingresos[1]	395.900	334.600	362.700	353.500	470.700	444.400	514.000	583.700	647.700

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE)

Notas: Datos correspondientes al primer trimestre de cada año.

[1] Personas que han declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo y no percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo)

[490] La renta disponible total del hogar se compone de los ingresos del trabajo por cuenta ajena, beneficios / pérdidas del trabajo por cuenta propia, prestaciones sociales, rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo, rentas del capital y de la propiedad, transferencias entre otros hogares, ingresos percibidos por menores y el resultado de la declaración por el IRPF y por el Impuesto sobre el Patrimonio. No se incluyen las componentes no monetarias, salvo el coche de empresa.

También se ha producido un notable incremento del paro de la principal fuente de ingresos del hogar (persona de referencia). En el año 2005, el desempleo de la persona principal del hogar representaba alrededor del 6% sobre el total de los parados, mientras que en el primer trimestre de 2013 superó el 22%. Similar aumento ha sufrido el número de hogares en el que todos sus activos se encuentran en el paro: en ellos, la tasa de desocupación pasó del 4,19% a principios de 2005 a casi el 15% en los tres primeros meses de 2013.

Respecto al tiempo de búsqueda de empleo, una tercera parte de los parados contabilizados en el primer trimestre de 2013 llevan más de dos años buscando empleo y esta proporción casi duplica a la de aquéllos que buscan trabajo desde hace más de un año, pero menos de dos, por lo que se está produciendo una cronificación del desempleo. Además, se calcula que en 1.906.000 hogares todos sus miembros están en paro.

TABLA 12: NÚMERO DE PARADOS EN ESPAÑA POR TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO

Unidad: miles de personas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TI 2013
Total	1.841,3	1.810,6	1.927,6	3.207,9	4.326,5	4.696,6	5.273,6	5.965,4	6.202,7
De 1 año a menos de 2 años	249,4	235,5	216,3	395,3	985,9	1214,7	1209,3	1.356,3	1.397,4
2 años o más	279,5	216,5	221	290,4	507,6	940	1.428,7	1.924,1	2.095,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta de Población Activa* (INE)

Nota: los datos recogidos corresponden al cuarto trimestre de cada año.

Estas cifras del desempleo unidas a la lenta recuperación de la economía y a las previsiones que indican que las tasas de desocupación se mantendrán a niveles altos a largo plazo[491] hacen prever que el número de personas cuya única fuente de ingresos dependa de las prestaciones sociales continuará incrementándose en los próximos años.

[491] UNIÓN EUROPEA. *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010.* Brussels: Council of the European Union, 2010, p. 4.

Aunque los últimos datos han superado las peores previsiones para el año 2013, éstos son los pronósticos publicados sobre la evolución de la economía española por los organismos expertos: según la OCDE el paro en España alcanzaría el 26,9% en 2013 y se mantendrá en el 26,8% en 2014. *Elmundo.es.* París: Europa Press, 27/11/2012 [Consultado en internet el 27 de noviembre de 2012]. Disponible en Internet: http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/27/economia/1354011249.html. El último pronóstico del Banco de España es aún más pesimista y prevé que la tasa de paro alcance el 27,1% en 2013 y que la economía se reducirá un 1,5% en este año.

Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2013/03/26/actualidad/1364289908_304396.html [Consultado en internet el 27 de marzo de 2013].

El FMI empeora su previsión para España y fija en un 27% el desempleo y una caída del PIB del 1,6% en 2013. Disponible en internet: http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/16/economia/1366089051.html [Consultado el 16 de abril de 2013]

Además, la recuperación económica no generará efectos automáticos y el impacto social de la crisis será perceptible durante un período de tiempo nada desdeñable[492]. Estos datos negativos se reflejan ya en el gran aumento de las solicitudes de ayudas económicas tanto ante organismos oficiales como ante otras organizaciones privadas.

De hecho, esta nueva situación requerirá un mayor esfuerzo de los sistemas de protección social para cubrir las necesidades de un número cada vez mayor de hogares una vez que éstos agoten las prestaciones por desempleo y demás subsidios a los que tengan derecho, además de aquellas personas que no tienen acceso a las prestaciones por desempleo por no reunir los requisitos necesarios. El aumento de la presión sobre los servicios sociales y sobre los programas de garantía de ingresos mínimos se ha reconocido en los informes oficiales sobre la situación social en España. El número de beneficiarios de las rentas mínimas de inserción y de los usuarios de los servicios y prestaciones sociales se ha incrementado considerablemente en el año 2011 con respecto al año anterior[493].

Otro de los datos negativos extraídos de la Encuenta de Población Activa es el gran incremento del número de hogares que no reciben ningún ingreso del trabajo ni del sistema de pensiones ni de las prestaciones por desempleo. Desde el comienzo de la crisis el número de hogares sin ingresos se ha prácticamente duplicado, ascendiendo el número total a más de 626.000 hogares en el tercer trimestre de 2012. Estos hogares, que representan la forma más severa de pobreza, serían los destinatarios potenciales de los programas de rentas mínimas, al no recibir ningún ingreso y no tener derecho a una prestación procedente del sistema de pensiones ni de las prestaciones o subsidios por desempleo.

3.2.1. Los efectos de la crisis en la sociedad y su repercusión sobre el derecho a la alimentación. Características de la "nueva pobreza"

Las elevadas tasas de desempleo están cambiando el perfil de los solicitantes de las rentas mínimas como se observará con más detalle en el último capítulo, pues tradicionalmente se trataba de individuos con problemas de inserción. Así lo corrobaran

[492] FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS. *Exclusión y Desarrollo Social. Análisis y perspectivas 2012.* Madrid: Fundación Foessa – Cáritas, 2012, p. 2.

[493] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe Nacional Social del Reino de España 2012.* Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, p. 8.

las conclusiones extraídas de las encuestas realizadas por la Fundación Foessa[494]. Según los datos recopilados por esta organización en 2007, el 62% de los hogares en situación de pobreza severa[495] no se encontraban afectados por graves problemas de exclusión, aparte de la exclusión del consumo derivada de la carencia de renta. Tampoco se trata de colectivos demasiado alejados del mercado de trabajo, por lo que la inserción social y laboral resultaría más fácil. La gran mayoría pertenecen a la etnia mayoritaria y viven en barrios bien equipados y en buenas condiciones.

El último informe publicado por Cáritas España[496], que resume los datos sobre las actividades de esta organización durante el año 2011, muestra el impacto social que está provocando esta crisis y constata la "consolidación de una nueva estructura social" en nuestro país[497]. En tan solo cuatro años (de 2007 a 2011) el número de personas atendidas en Cáritas se ha multiplicado por 2,7, pasando de 370.251 personas en 2007 a 1.015.276 en 2011. La propia institución reconoce una ralentización en el crecimiento de la demanda debido a su incapacidad de atender más solicitudes[498]. La elevada tasa de desempleo y el consiguiente agotamiento de las prestaciones por desempleo ha provocado la cronificación y empeoramiento de la situación económica de las familias que acuden para pedir ayuda a esta organización. Si bien, no hay que olvidar que el empeoramiento de las condiciones laborales también está empujando al alza el número de trabajadores pobres.

También se ha constatado en los últimos informes un cambio en el orden de las necesidades básicas más demandadas. Mientras que antes de la crisis el mayor gasto en ayudas económicas se destinaba a la vivienda[499], en los últimos años la demanda de alimentos ha pasado a ocupar el primer lugar, representando un 65% de las peticiones presentadas ante Cáritas, seguida de lejos por la ropa y el calzado (10%) y la vivienda (9%). Este cambio de las peticiones se refleja claramente en los recursos económicos

[494] LAPARRA, M.; AYALA, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social, op. cit.,* p. 12.

[495] Hogares que perciben ingresos por debajo del 30% de la renta mediana equivalente por unidad de consumo.

[496] CÁRITAS ESPAÑOLA. *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis.* Cáritas Española, 2012. 21 pp.

[497] *Ibid,* p. 3.

[498] *Ibid,* p. 4.

[499] CÁRITAS. *Cáritas ante la crisis. VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria. Enero-Diciembre 2010.* Observatorio de la Ralidad Equipo de Estudios – Cáritas Española, julio 2011.

invertidos por esta institución en cada tipo de demanda. Mientras que antes del año 2008 el gasto en ayudas económicas para temas de vivienda y alimentación era similar, en el año 2011 el gasto en alimentación absorbió el 39% de los recursos económicos y el gasto relacionado con la vivienda bajó hasta el 26%[500].

La actual crisis, que Cáritas califica de estructural y no coyuntural, está originando "una pobreza más extensa, intensa y crónica"[501]. Es decir, hay un mayor número de pobres (que se refleja en el incremento de las tasas de pobreza) que son más pobres (pues ha disminuído la renta disponible por persona). Además hay una clara tendencia a la cronificación si se observan datos como el crecimiento del paro de larga duración y el número de personas que solicitan los servicios de Cáritas durante varios años consecutivos.

Otro de los aspectos destacados en el último informe es el incremento de la situación de vulnerabilidad o pobreza de familias y personas con nacionalidad española, de las personas en riesgo de perder su vivienda, las parejas con hijos, los adultos de entre 30 a 44 años y las personas sin ingresos o cobrando rentas básicas o mínimas. Pero sin duda el colectivo de ciudadanos extracomunitarios sigue constituyendo, con diferencia, el grupo más vulnerable.

Por último, denuncia este informe un progresivo deterioro de las prestaciones públicas de carácter autonómico y municipal desde que comenzó la crisis. Se ha registrado un retraso en la gestión de las rentas mínimas, así como una reducción de la duración de las mismas junto con un endurecimiento de los requisitos de acceso. Estos problemas son consecuencia de la reducción presupuestaria y la falta de liquidez por parte de las administraciones públicas. En numerosas ocasiones, Cáritas adelanta el dinero de las ayudas económicas de los servicios sociales a los beneficiarios. En concreto, como se analizará con más detalle en el apartado destinado a evaluar la eficacia estas prestaciones, esta institución destaca como especialmente problemática la gestión de las rentas mínimas por parte las Autonomías.

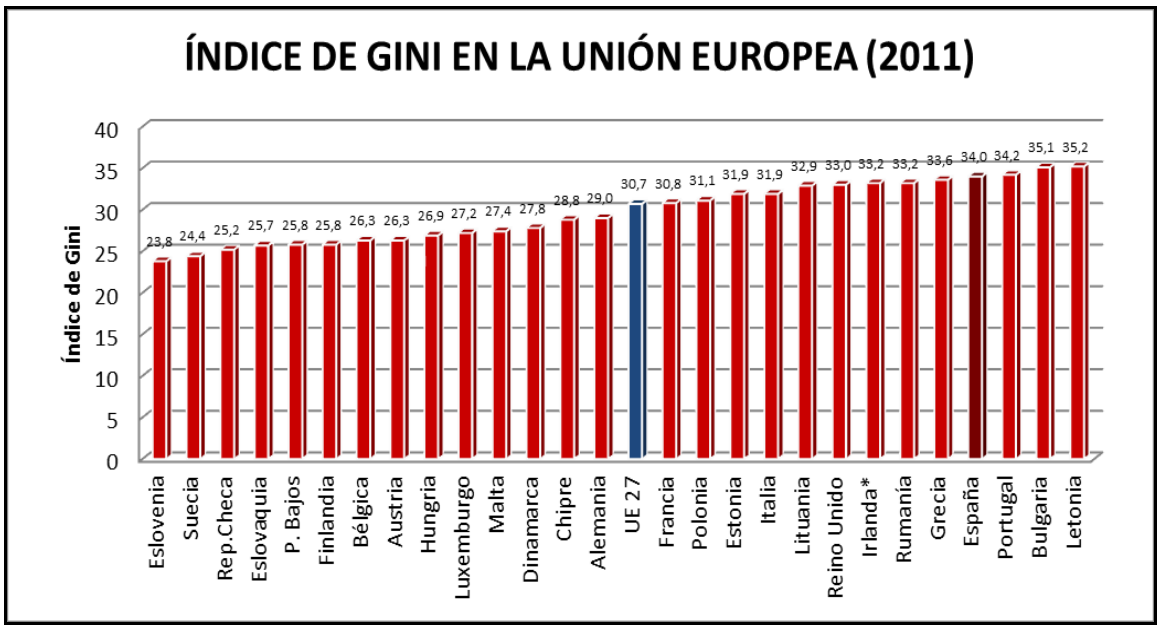
Otra de las características propias de la crisis actual es el rápido aumento que se ha registrado en los índices de desigualdad desde mediados de la pasada década. El coeficiente de Gini es uno de los indicadores que se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos. Se trata de un número entre 0 y 1, siendo 0 la perfecta igualdad (todos tienen

[500] CÁRITAS ESPAÑOLA. *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura, op.cit.*

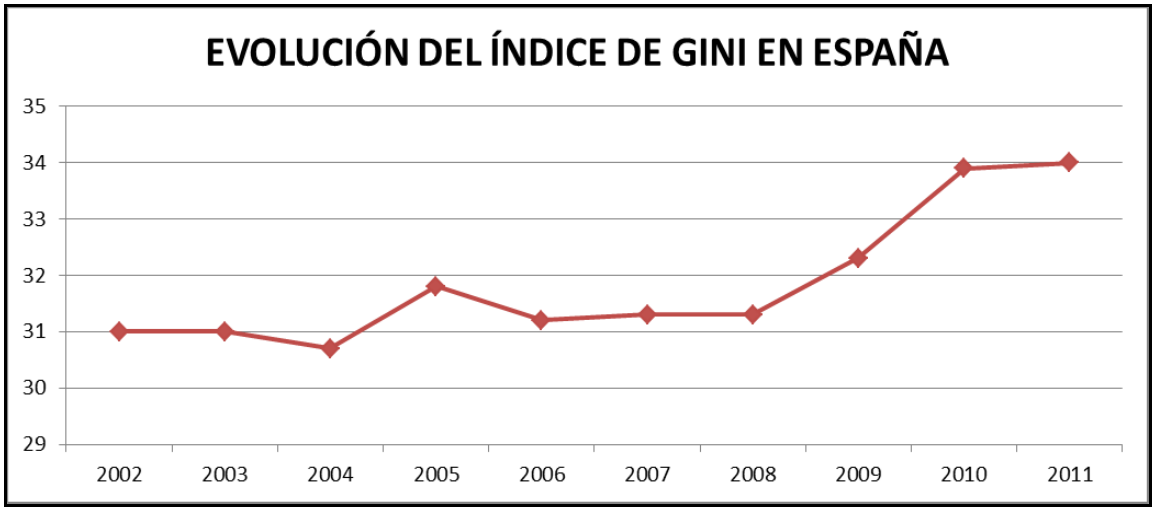
[501] *Ibid*, pp. 10 y ss.

los mismos ingresos) y 1 la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente expresado en porcentaje, por lo que éste se multiplica por 100[502]. El mencionado índice de Gini pasó de un 31,2 en 2006 a un 34 en 2011, siendo además el cuarto índice más alto de toda la U.E.

GRÁFICO 9: ÍNDICE DE LA DESIGUALDAD EN LA PERCEPCIÓN DE RENTAS EN EUROPA Y EN ESPAÑA



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat
Última actualización: 24.01.2013
Notas: *la cifra de Irlanda corresponde al año 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat
Última actualización: 24.01.2013

[502] Fuente: Wikipedia.

Pero el aspecto más alarmante, según el último informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social[503], es que se ha registrado un incremento sin precedentes en las dos últimas décadas y media. Este aumento de la desigualdad se refleja igualmente en la evolución de la distancia entre la renta correspondiente al 20% más rico de la población y al 20% más pobre, que pasó de un valor del 5,3 en 2007 al 6,9 a finales de 2010. Este incremento ha sido el mayor de los 27 Estados que componen la Unión Europea y representa el doble del indicador registrado en Francia, tres veces el de Alemania y casi cinco veces mayor que el de la media de la UE-15.

En cuanto al impacto de la crisis económica en la alimentación, otro informe de Cáritas / Fundación Foessa publicado en 2011[504] destaca que uno de los métodos utilizados por las familias para reducir gastos es precisamente la disminución del gasto en alimentación. Concretamente, los hogares en situación de integración precaria han reducido su gasto en este concepto en un 36,1%; los hogares en exclusión moderada, un 44,8%; y los hogares en exclusión severa el 62,8%. Estos recortes repercuten en la cantidad y calidad de los alimentos adquiridos, haciendo inasequibles productos de mayor calidad que son sustituídos por otros menos saludables pero más económicos (que contienen más grasas y azúcares)[505].

La ingesta de dietas desequilibradas provoca carencias de vitaminas, minerales y otros micronutrientes y puede producir problemas tanto de desnutrición como de sobrepeso. Según la última Encuesta Europea de Salud (2009), cerca del 38% de los españoles mayores de 18 años tienen problemas de sobrepeso y el 16% de obesidad. En el caso de los menores de edad, un 26,1% sufre sobrepeso y un 19,1%, obesidad[506].

---

[503] AYALA CAÑON, L. "Analizamos los indicadores sociales". En *Exclusión y Desarrollo Social. Análisis y perspectivas 2012*. Madrid: Fundación Foessa – Cáritas, 2012, pp. 6-7.

[504] LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B.. *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Madrid: Cáritas Española Editores – Colección FOESSA, julio 2011, p. 5.

[505] Según las últimas declaraciones de Oliver De Schutter (Relator Especial sobre Derecho a la Alimentación), las capas sociales más pobres de los países con mejor posición económica son las más afectadas al resultar más económicos los productos ricos en grasas, azúcares y sal que las dietas saludables, como resultado de subsidios erróneos concedidos a los productos procesados. [Consultado el 17 de abril de 2012].
Disponible en internet: http://www.srfood.org/index.php/en/component/content/article/1-latest-news/2054-five-ways-to-tackle-disastrous-diets-un-food-expert?utm_source=SRFood+Newsletter&utm_campaign=1e8f558760-2012-0312_Obesogenic_food_systems&utm_medium=email

[506] BENITO PEINADO, P. J.; GONZÁLEZ-GROSS, M. Congreso Internacional (Programa de nutrición y Actividad Física para el Tratamiento de la Obesidad): 15–17 diciembre 2011. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 2011.

TABLA 13: ÍNDICE DE MASA CORPORAL DE LA POBLACIÓN ADULTA EN ESPAÑA

Unidades: porcentaje

	Peso insuficiente (< 18,5kg/m2)	Normopeso (18,5-24,9 kg/m2)	Sobrepeso (25,0-29,9Kg/m2)	Obesidad (> =30 kg/m2)
18 y más años				
Ambos sexos	2,07	44,28	37,65	16
Hombres	0,66	36,5	45,53	17,31
Mujeres	3,46	51,98	29,85	14,71
16 y 17 años				
Ambos sexos	9,64	68,29	18,34	3,73
Hombres	5,68	68,51	22,15	3,67
Mujeres	13,55	68,08	14,58	3,79

Fuente: Encuesta Europea de Salud en España 2009 (INE)

Por tanto, de los datos analizados sobre las características propias de la exclusión social en España se podría concluir que si bien las tasas de pobreza y exclusión social se mantuvieron en niveles elevados durante la época de bonanza económica, la crisis económica que comenzó en 2008 puso fin a la tendencia a la baja registrada hasta entonces. El porcentaje de población en riesgo de exclusión social y el de personas que sufren diversos grados de carencias materiales se ha disparado desde esa fecha. Basta indicar que de los dos millones de personas que se sumaron a las tasas de pobreza en la Unión Europea en 2010, un millón vive en España.

Se ha constatado, por otra parte, una gran desigualdad en los niveles de pobreza registrados en las diversas Comunidades Autónomas. Los índices de las CC.AA. más pobres prácticamente cuadruplican los registrados en las Comunidades más ricas. En relación a los colectivos afectados, la pobreza azota significativamente a los más vulnerables como son los niños, los extranjeros, las mujeres, las familias monoparentales y las familias numerosas; las tasas registradas para estos grupos sociales superan ampliamente la media nacional correspondiente y se encuentran por encima de la media europea de cada segmento.

No cabe duda de que el factor principal que genera la exclusión social es la elevada tasa de desempleo. El porcentaje de hogares en los que la persona principal o en los que todos sus miembros están desocupados ha alcanzado niveles nunca registrados con anterioridad y el número de parados de larga duración está igualmente superando datos históricos. Asimismo, se ha producido un notable incremento de la desigualdad entre la población que percibe menos rentas y la que percibe ingresos mayores. Los diversos indicadores que miden esta desigualdad han registrado incrementos sin

precedentes desde el inicio de la crisis y se sitúan entre los más altos de la Unión Europea.

Pero los trabajadores tampoco se libran de la amenaza de pobreza. Debido al constante aumento de la precariedad laboral, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social entre los trabajadores se ha incrementado a lo largo de los últimos cinco años. Desde el comienzo de la crisis, se ha registrado un gran aumento del número de peticionarios de ayudas económicas, tanto ante organismos oficiales como ante organizaciones de beneficiencia. Además, en estas últimas se ha incrementado notablemente la demanda de alimentos.

La disminución del nivel de ingresos en los hogares está afectado al presupuesto dedicado a la adquisición de alimentos. Se sustituyen alimentos de primera calidad por otros más económicos y menos saludables, lo cual, conlleva la aparición de problemas de malnutrición y sobrepeso.

En suma, el desempleo es la principal causa de la pobreza y la exclusión social[507]. Pero es más, la exclusión del mercado laboral durante un período prolongado, incrementa el riesgo de pobreza no solo en las generaciones presentes sino también la posibilidad de trasmitirla a las siguientes generaciones[508]. Del mismo modo, el desempleo del principal sostén económico de la familia convierte a estos hogares en las víctimas más castigadas por la crisis[509].

Las estrategias diseñadas por la U.E. para combatir la pobreza (que se analizarán en el siguiente capítulo) aconsejan la aplicación de medidas de inclusión activa que ayuden a estos colectivos a reincorporarse al mercado laboral, pero siempre acompañadas de una garantía de ingresos mínimos que reduzca efectivamente la situación de pobreza en la que se encuentran estas personas[510].

---

[507] Según la *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion (2010).* Pág. 4, el riesgo de pobreza para los desempleados es más de cinco veces superior al de las personas que tienen un trabajo y se agrava particularmente en el caso de las mujeres y los jóvenes. No obstante, también se ha incrementado la pobreza entre los trabajadores debido al aumento de los trabajos temporales y a tiempo parcial.

[508] Entre ellos, el del Comité de Protección Social: *Europe 2020 Strategy – SPC Contribution. 9964/10*. Brussels, 21 May 2010, p. 4.

[509] UNIÓN EUROPEA. *Informe conjunto sobre protección e inclusión social (2009). 7503/09.* Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2009, p. 4.

[510] *Europe 2020 Strategy – SPC Contribution. 9964/10.* Brussels, 21 May 2010, pp. 7 y 8.

Como se ha constatado en este epígrafe, España presenta la segunda tasa de desocupación más alta de la Unión Europea y tanto el número de parados de larga duración como el de hogares en los que la persona principal o todos sus miembros se encuentran desempleados está alcanzando cifras récord. Con el fin de mitigar las consecuencias sociales derivadas de estos altos niveles de desempleo, y siguiendo las recomendaciones de la U.E., se tendrán que adaptar las prestaciones sociales, garantizando el poder adquisitivo de las prestaciones mínimas, a fin de garantizar un apoyo adecuado a los beneficiarios[511].

3.3 SITUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN REFERENCIA A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN

3.3.1. Los compromisos adoptados por los países que integran la Unión Europea

Una vez cuantificada la proporción de población que se encuentra en riesgo de pobreza o de exclusión social y que, por tanto, padece también una situación de inseguridad alimentaria, se va analizar en los siguientes epígrafes de qué manera los Estados pueden proteger a estos colectivos. Como ya se ha venido repitiendo a lo largo de este trabajo, el PIDESC, que consagra el derecho a la alimentación en el art. 11, recoge el compromiso de los Estados partes de adoptar las "medidas (...) especialmente económicas y técnicas, (...) para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"[512].

Uno de los mecanismos esenciales para garantizar los derechos humanos es el consentimiento para ser Parte en los tratados internacionales que los consagran. Como afirma la Observación General n°12 (sobre el derecho a la alimentación), "la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos"[513].

[511] UNIÓN EUROPEA. *Informe conjunto sobre protección e inclusión social (2009). 7503/09, op. cit.*, p. 5.

[512] PIDESC. Art. 2.1

[513] Observación General n°12. Párr. 33.

En el Capítulo 2 de esta tesis se hacía un repaso de los principales instrumentos internacionales, universales y regionales, tanto de carácter general como de carácter específico, que directa o indirectamente protegen el derecho a la alimentación. A continuación, se va a revisar la relación con dichos instrumentos de los 27 países que componen la Unión Europea. En el siguiente epígrafe, se examinarán con más detalle los compromisos adquiridos al respecto por el Estado español y como éste ha trasladado dichas obligaciones al ordenamiento jurídico interno.

Cada uno de los países que forman parte de la U.E. ha ratificado los principales instrumentos universales que consagran el derecho a una alimentación adecuada, ya sea con carácter general, como en el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como con carácter específico, protegiendo este derecho para los colectivos más vulnerables. Como parte de este último grupo, se ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC). Y aunque no protege directamente el derecho a la alimentación, sino indirectamente a través de una interpretación extensiva de otros derechos, se ha incluido en esta categoría el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que también ha sido ratificado por todos los países de la U.E.

Sin embargo, de este primer grupo de instrumentos internacionales, solo diez países de la Unión han firmado el Protocolo Facultativo del PIDESC y solamente tres, Portugal, Eslovaquia y España, lo han ratificado[514]. Como recordaremos, este Protocolo habilita al Comité DESC para recibir quejas en caso de violación del derecho a la alimentación.

En el área del derecho humanitario, todos los países de la U.E., excepto Eslovenia, son parte de los Convenios de Ginebra y los Protocolos I y II de dicho Convenio. También han ratificado todos los países de la Comunidad, excepto Malta, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Tanto el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional como el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados han sido ratificados por los 27 países europeos. Una mayoría de estos Estados ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (excepto cuatro naciones)[515], pero solo 9

[514] Ver Anexo 7 para más detalles. Última actualización: 25 de marzo de 2013..

[515] Chipre, Estonia, Malta y Polonia.

han adquirido los compromisos derivados de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid.

Existen otros instrumentos internacionales que también protegen diversos aspectos del derecho a la alimentación. En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, 21 países de la U.E. han ratificado el Convenio sobre la Seguridad Social (C102), mientras que solo 5 se han comprometido con las cláusulas contenidas en el Convenio sobre política social. De momento, ningún miembro de la U.E. ha firmado ni ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias.

Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea, en nombre de la Unión y representado a todos sus países, ha autorizado la firma del nuevo Convenio sobre Asistencia Alimentaria. Este Convenio habría entrado en vigor el 1 de enero de 2013[516] y sustituye al Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 que finalizó el pasado 30 de junio de 2012. Por lo que refiere a los tratados originados en el continente europeo, los 27 países de la Unión han ratificado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y su Protocolo Adicional.

Asi mismo, todos los países de la U.E. han ratificado la Carta Social Europea, aunque algunos de los recién incorporados a la Comunidad han ratificado directamente la versión revisada de la misma. Sin embargo, no todos han prestado su compromiso respecto a esta última versión y un número aún menor ha ratificado su correspondiente Protocolo Adicional. Por último, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es vinculante para todos los países desde la ratificación del Tratado de Lisboa, excepto para Polonia y el Reino Unido.

En las siguientes tablas se recogen la relación de todos los instrumentos mencionados junto con la fecha en la que cada Estado miembro de la Unión Europea pasó a formar parte de los mismos.

[516] La página oficial referente a este Convenio (http://www.foodaidconvention.org/es/default.aspx) no ofrece ninguna actualización referente a la entrada en vigor del mismo o a las actividades derivadas de la ejecución del mismo [Consultado el 8 de abril de 2013].

TABLA 14: TRATADOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

	INSTRUMENTOS UNIVERSALES DE DERECHOS HUMANOS					
Países de la U.E.	**ICERD**	**PIDESC**	**PIDCP**	**P. F. PIDESC**	**CEDAW**	**CRC**
Alemania	16 May 1969	17 Dic 1973	17 Dic 1973	N/R	10 Jul 1985	6 Mar 1992
Austria	9 May 1972	10 Sep 1978	10 Sep 1978	N/R	31 Mar 1982	6 Ag 1992
Bélgica	7 Ag 1975	21 Abr 1983	21 Abr 1983	N/R	10 Jul 1985	16 Dic 1991
Bulgaria	8 Ag 1966	21 Sep 1970	21 Sep 1970	N/R	8 Feb 1982	3 Jun 1991
Chipre	21 Abr 1967	2 Abr 1969	2 Abr 1969	N/R	23 Jul 1985	7 Feb 1991
Dinamarca	9 Dic 1971	6 Ene 1972	6 Ene 1972	N/R	21 Abr 1983	19 Jul 1991
Eslovaquia	28 May 1993	28 May 1993	28 May 1993	7 Mar 2012	28 May 1993	28 May 1993
Eslovenia	6 Jul 1992	6 Jul 1992	6 Jul 1992	N/R	6 Jul 1992	6 Jul 1992
España	13 Sep 1968	27 Abr 1977	27 Abr 1977	23 Sep 2010	5 Ene 1984	6 Dic 1990
Estonia	21 Oct 1991	21 Oct 1991	21 Oct 1991	N/R	21 Oct 1991	21 Oct 1991
Finlandia	14 Jul 1970	19 Ag 1975	19 Ag 1975	N/R	4 Sep 1986	20 Jun 1991
Francia	28 Jul 1971	04 Nov 80	04 Nov 80	N/R	14 Dic 1983	7 Ag 1990
Grecia	18 Jun 1970	16 May 1985	5 May 1997	N/R	7 Jun 1983	11 May 1993
Hungría	4 May 1967	17 Ene 1974	17 Ene 1974	N/R	22 Dic 1980	7 Oct 1991
Irlanda	29 Dic 2000	8 Dic 1989	8 Dic 1989	N/R	23 Dic 1985	28 Sep 1992
Italia	5 Ene 1976	15 Sep 1978	15 Sep 1978	N/R	10 Jun 1985	5 Sep 1991
Letonia	14 Abr 1992	14 Abr 1992	14 Abr 1992	N/R	14 Abr 1992	14 Abr 1992
Lituania	10 Dic 1998	20 Nov 1991	20 Nov 1991	N/R	18 Ene 1994	31 Jan 1992
Luxemburgo	1 May 1978	18 Ag 1983	18 Ag 1983	N/R	2 Feb 1989	7 Mar 1994
Malta	27 May 1971	13 Sep 1990	13 Sep 1990	N/R	8 Mar 1991	30 Sep 1990
Países Bajos	10 Dic 1971	11 Dic 1978	11 Dic 1978	N/R	23 Jul 1991	6 Feb 1995
Polonia	5 Dic 1968	18 Mar 1977	18 Mar 1977	N/R	30 Jul 1980	7 Jun 1991
Portugal	24 Ag 1982	31 Jul 1978	15 Jun 1978	28 Ene 2013	30 Jul 1980	21 Sep 1990
Reino Unido	7 Mar 1969	20 May 1976	20 May 1976	N/R	7 Abr 1986	16 Dic 1991
Rep.Checa	22 Feb 1993	22 Feb 1993	22 Feb 1993	N/R	22 Feb 1993	22 Feb 1993
Rumanía	15 Sep 1970	9 Dic 1974	9 Dic 1974	N/R	7 Ene 1982	28 Sep 1990
Suecia	6 Dic 1971	6 Dic 1971	6 Dic 1971	N/R	2 Jul 1980	29 Jun 1990

	DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, APÁTRIDAS Y REFUGIADOS, DELITOS DE GENOCIDIO							
Países de la U.E.	**CPSDG**	**Convenios Ginebra**	**CIRCCA**	**Pr. I Convenio Ginebra**	**Pr. II Convenio Ginebra**	**Estatuto Roma CPI**	**CEA**	**CER**
Alemania	24 Nov 1954	3 Sep 1954	N/R	14 Feb 1991	14 Feb 1991	11 Dic 2000	26 Oct 1976	1 Dic 1953
Austria	19 Mar 1958	27 Ag 1953	N/R	13 Ag 1982	13 Ag 1982	20 Dic 2000	8 Feb 2008	1 Nov 1954
Bélgica	5 Sep 1951	3 Sep 1952	N/R	20 May 1986	20 May 1986	28 Jun 2000	27 May 1960	22 Jul 1953
Bulgaria	21 Jul 1950	22 Jul 1954	18 Jul 1974	26 Sep 1989	26 Sep 1989	14 Abr 2002	22 Mar 2012	12 May 1993
Chipre	29 Mar 1982	23 May 1962	N/R	1 Jun 1979	18 Mar 1996	7 Mar 2002	N/R	16 May 1963
Dinamarca	15 Jun 1951	27 Jun 1951	N/R	17 Jun 1982	17 Jun 1982	21 Jun 2001	17 Ene 1956	4 Dic 1952
Eslovaquia	28 May 1993	N/R	28 May 1993	N/R	N/R	11 Abr 2002	3 Abr 2000	4 Feb 1993
Eslovenia	6 Jul 1992	23 Mar1992	6 Jul 1992	23 Mar 1992	23 Mar 1992	31 Dic 2000	6 Jul 1992	6 Jul 1992
España	13 Sep 1968	4 Ag 1952	N/R	21 Abr 1989	21 Abr 1989	24 Oct 2000	12 May 1997	14 Ag 1978
Estonia	21 Oct 1991	18 Ene 1993	21 Oct 1991	18 Ene 1993	18 Ene 1993	30 Ene 2002	N/R	10 Abr 1997
Finlandia	18 Dic 1959	22 Feb 1955	N/R	7 Ag 1980	7 Ag 1980	29 Dic 2000	10 Oct 1968	10 Oct 1968
Francia	14 Oct 1950	28 Jun 1951	N/R	11 Abr 2001	24 Feb 1984	9 Jun 2000	8 Mar 1960	23 Jun 1954
Grecia	8 Dic 1954	5 Jun 1956	N/R	31 Mar 1989	15 Feb 1993	15 May 2002	4 Nov 1975	5 Abr 1960
Hungría	7 Ene 1952	3 Ag 1954	20 Jun 1974	12 Abr 1989	12 Abr 1989	30 Nov 2001	21 Nov 2001	14 Mar 1989
Irlanda	22 Jun 1976	27 Sep 1962	N/R	17 May 1999	17 May 1999	11 Abr 2002	17 Dic 1962	29 Nov 1956
Italia	4 Jun 1952	17 Dic1951	N/R	27 Feb 1986	27 Feb 1986	26 Jul 1999	3 Dic 1962	15 Nov 1954
Letonia	14 Abr 1992	24 Dic 1991	14 Abr 1992	24 Dic 1991	24 Dic 1991	28 Jun 2002	5 Nov 1999	31 Jul 1997
Lituania	1 Feb 1996	3 Oct 1996	N/R	13 Jul 2000	13 Jul 2000	12 May 2003	7 Feb 2000	28 Abr 1997
Luxemburgo	7 Oct 1981	1 Jul 1953	N/R	29 Ag 1989	29 Ag 1989	8 Sep 2000	27 Jun 1960	23 Jul 1953
Malta	N/R	22 Ag 1968	N/R	17 Abr 1989	17 Abr 1989	29 Nov 2002	N/R	17 Jun 1971
Países Bajos	20 Jun 1966	3 Ag 1954	N/R	26 Jun 1987	26 Jun 1987	17 Jul 2001	12 Abr 1962	3 May 1956
Polonia	14 Nov1950	26 Nov1954	15 Mar 1976	23 Oct 1991	23 Oct 1991	12 Nov 2001	N/R	27 Sep 1991
Portugal	9 Feb 1999	14 Mar 1961	N/R	27 May 1992	27 May 1992	5-feb-2002	1 Oct 2012	22 Dic 1960
Reino Unido	30 Ene 1970	23 Sep 1957	N/R	28 Ene 1998	28 Ene 1998	4 Oct 2001	16 Abr 1959	11 Mar 1954
Rep.Checa	22 Feb1993	5 Feb 1993	22 Feb 1993	5 Feb 1993	5 Feb 1993	21 Jul 2009	19 Jul 2004	11 May 1993
Rumanía	2 Nov 1950	1 Jun 1954	15 Ag 1978	21 Jun 1990	21 Jun 1990	11 Abr 2002	27 Ene 2006	7 Ag 1991
Suecia	27 May 1952	28 Dic 1953	N/R	31 Ag 1979	31 Ag 1979	28 Jun 2001	2 Abr 1965	26 oct 1954

	INSTRUMENTOS EUROPEOS						
Países de la U.E.	**CEDH**	**P.A.CEDH**	**CSE**	**CSE (revisada)**	**P.A.CSE**	**CESS**	**CDFUE[3]**
Alemania	05 Dic 1952	13 Febr 1957	27 Ene 1965	N/R	N/R	28 Ene 1971	01 Dic 2009
Austria	3 Sep 1958	3 Sep 1958	29 Oct 1969	20 May 2011	N/R	N/R	01 Dic 2009
Bélgica	14 Jun 1955	14 Jun 1955	16 Oct 1990	2 Marz 2004	23 Jun 2003	13 Ag 1969	01 Dic 2009
Bulgaria	7 Sep 1992	7 Sep 1992	**	7 Jun 2000	*	N/R	01 Dic 2009
Chipre	6 Oct 1962	6 Oct 1962	7 Mar 1968	27 Sept 2000	6 Ag 1996	15 Abr 1992	01 Dic 2009
Dinamarca	13 Abr 1953	13 Abr 1953	3 Mar 1965	N/R	N/R	16 Abr 1973	01 Dic 2009
Eslovaquia	18 Mar 1992	18 Mar 1992	22 Jun 1998	23 Abr 2009	N/R	N/R	01 Dic 2009
Eslovenia	28 Jun 1994	28 Jun 1994	**	7 May 1999	*	26 Feb 2004	01 Dic 2009
España	4 Oct 1979	27 Nov 1990	6 May 1980	N/R	N/R	8 Marz 1994	01 Dic 2009
Estonia	16 Abr 1996	16 Abr 1996	**	11 Sep 2000	N/R	19 May 2004	01 Dic 2009
Finlandia	10 May 1990	10 May 1990	29 Abr 1991	21 Jun 2002	17 Jul 1998	N/R	01 Dic 2009
Francia	3 May 1974	3 May 1974	9 Mar 1993	7 May 1999	7 May 1999	17 Febr 1986	01 Dic 2009
Grecia	28 Nov 1974	28 Nov 1974	6 Jun 1984	N/R	18 Jun 1998	9 Jun 1981	01 Dic 2009
Hungría	5 Nov 1992	5 Nov 1992	8 Jun 1999	20 Abr 2009	N/R	N/R	01 Dic 2009
Irlanda	25 Feb 1953	25 Feb 1953	7 Oct 1964	4 Nov 2000	4 Nov 2000	16 Febr 1971	01 Dic 2009
Italia	26 Oct 1955	26 Oct 1955	22 Oct 1965	5 Jul 1999	3 Nov 1997	20 Ene 1977	01 Dic 2009
Letonia	27 jun 1997	27 Jun 1997	31 Ene 2002	N/R	N/R	N/R	01 Dic 2009
Lituania	20 Jun 1995	24 May 1996	**	29 Jun 2001	N/R	N/R	01 Dic 2009
Luxemburgo	3 Sep 1953	3 Sep 1953	10 Oct 1991	N/R	N/R	3 Abr 1968	01 Dic 2009
Malta	23 Ene 1967	23 Ene 1967	4 Oct 1988	27 Jul 2005	N/R	N/R	01 Dic 2009
Países Bajos	31 Ag 1954	31 Ag 1954	22 Abr 1980	3 May 2006	3 May 2006	16 Mar 1967	01 Dic 2009
Polonia	19 Ene 1993	10 Oct 1994	25 Jun 1997	N/R	N/R	N/R	N/R
Portugal	9 Nov 1978	9 Nov 1978	30 Sep 1991	30 May 2002	20 Marz 1998	15 May 1984	01 Dic 2009
Reino Unido	8 Mar 1951	3 Nov 1952	11 Jul 1962	N/R	N/R	12 Ene.1968	N/R
Rep.Checa	18 Mar 1992	18 Mar 1992	3 Nov 1999	N/R	4 Abr 2012	8 Sept 2000	01 Dic 2009
Rumanía	20 Jun 1994	20 Jun 1994	**	7 May 1999	N/R	9 Oct 2009	01 Dic 2009
Suecia	04 Feb 1952	22 Jun 1953	17 Dic 1962	29 May 1998	29 May 1998	25 Sep 1965	01 Dic 2009

* Estado que ha aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas a través del art. D, parr. 2 de la Parte IV de la Carta Social Europea (revisada)

** Estado que ha ratificado la Carta Social Europea (revisada)

	OTROS INSTRUMENTOS				
Países de la U.E.	**C102[1]**	**C117**	**C168**	**ICRMW**	**CAA[2]**
Alemania	21 Febr 1958	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Austria	4 Nov 1969	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Bélgica	26 Nov 1959	N/R	21 Oct 2011	N/R	1 Ene 2013
Bulgaria	14 Jul 2008	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Chipre	3 Sept 1991	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Dinamarca	15 Ag 1955	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Eslovaquia	1 Ene 1993	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Eslovenia	29 May 1992	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
España	29 Jun 1988	8 May 1973	N/R	N/R	1 Ene 2013
Estonia	N/R	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Finlandia	N/R	N/R	19 Dic 90	N/R	1 Ene 2013
Francia	14 Jun 1974	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Grecia	16 Jun 1955	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Hungría	N/R	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Irlanda	17 Jun 1968	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Italia	8 Jun 1956	27 Dic 1966	N/R	N/R	1 Ene 2013
Letonia	N/R	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Lituania	N/R	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Luxemburgo	31 Ag 1964	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Malta	N/R	9 Jun 1988	N/R	N/R	1 Ene 2013
Países Bajos	11 Oct 1962	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Polonia	3 Dic 2003	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Portugal	17 Marz 1994	9 Ene 1981	N/R	N/R	1 Ene 2013
Reino Unido	27 Abr 1954	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Rep.Checa	1 Ene 1993	N/R	N/R	N/R	1 Ene 2013
Rumanía	15 Oct 2009	6 Jun 1973	15 Dic 1992	N/R	1 Ene 2013
Suecia	12 Ag 1953	N/R	18 Dic 1990	N/R	1 Ene 2013

Fuente: elaboración propia a partir de datos de "United Nations Treaty Collection", ACNUR, la Organización Internacional del Trabajo y Council of Europe.

Notas: N/R: sin ratificar

[1] Cada país ha aceptado diversas partes de este Convenio y otras han dejado de aplicarse al ratificar sucesivos Convenios.

[2] El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 expiró el 30 de junio de 2012. El Consejo de la U.E. votó en contra de la prórroga de dicho Convenio hasta la entrada en vigor del nuevo Convenio sobre Asistencia Alimentaria el 1 de enero de 2013 (Decisión 2012/311/UE). El Consejo, en una Decisión posterior (2012/511/UE) autoriza la firma del Convenio sobre Asistencia Alimentaria en nombre de la Unión.

[3] La Carta de los Derechos Fundamentales de la U.E. fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la U.E. y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000. Una version adoptada de la Carta fue proclamada el 12 de diciembre de 2007, antes de la firma del Tratado de Lisboa. La Carta es vinculante para todos los paises de la U.E., excepto Polonia y Reino Unido, una vez ratificado el Tratado de Lisboa.

3.3.2. La posicion de España respecto a los tratados relacionados con el derecho a la alimentación

Como ya se había avanzando en el epígrafe anterior, en este apartado se va a analizar el uso que se ha hecho en nuestro país de las diversas herramientas legales a disposición de los Estados para proteger el derecho a la alimentación. En primer lugar, se identificarán los tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes relacionados con la alimentación de los que España forma parte y, en segundo lugar, se examinarán las medidas legislativas adoptadas en el ámbito nacional para amparar este derecho.

Como es sabido, los tratados internacionales, una vez ratificados, entran a formar parte de la legislación española sin la necesidad de adoptar medidas legislativas específicas para tal fin y son aplicables directamente por los tribunales. Sin embargo, para que las normas y obligaciones internacionales sean directamente aplicables han de ser auto-ejecutivas, es decir, que no requieran de desarrollos legales o reglamentarios ulteriores porque reconozcan derechos precisos con eficacia directa[517]. En caso de no ser autoejecutivas, los órganos responsables deberán proceder a desarrollar la normativa interna para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el correspondiente tratado.

La Constitución Española reconoce la recepción autómatica de los tratados internacionales en el art. 96, al declarar que "los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno". El requisito de la publicación es imprescindible para que un tratado forme parte del Derecho español y pueda ser aplicado por los jueces[518]. No obstante, la falta de publicación de un Tratado en vigor no significa que el mismo no surja efectos y, de hecho, no podrá ser invocada dicha omisión como justificación del incumplimiento[519].

[517] REMIRO BROTÓNS, A.; et al. *Derecho internacional. Curso general, op.cit*., p. 353.

[518] PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, op.cit*., p. 177.

[519] NACIONES UNIDAS. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc. A/CONF.39/27.* Viena: ONU, 1969. Art. 27.

Además, el acto de la publicación no implica transformación de los tratados, por lo que el sistema español se considera de "recepción automática" en cuanto a la incorporación de tratados en el ordenamiento interno se refiere[520].

El art. 96 de la Constitución establece asimismo que las disposiciones de los tratados sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en las formas previstas en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional. De este modo, se impide cualquier actuación de la legislación interna a estos efectos y se reconoce la supremacía de los tratados internacionales sobre las disposiciones internas[521].

En conclusión, vistas las características descritas, el sistema actual español sobre aplicación interna de tratados puede calificarse como "dualista moderado y razonable" y "merece una valoración positiva desde el punto de vista del Derecho Internacional"[522]. Dualista porque requiere de un acto de recepción y moderado y razonable porque dicha recepción se realiza mediante simple publicación y no mediante una ley de orden de ejecución del tratado.

Por otra parte, el art. 93 del texto constitucional abre la puerta a la posibilidad de transferir competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional. En la práctica, esta facultad se traduce en la atribución de competencias a la Unión Europea sobre aquellas materias previstas en los tratados constitutivos e implica el reconocimiento de la supremacía del ordenamiento jurídico comunitario.

Con respecto a los tratados internacionales, España ha manifestado su consentimiento en quedar obligada por la gran mayoría de los principales tratados internacionales y regionales que garantizan directa o indirectamente el derecho a la alimentación. De este modo, al formar parte en 1955 de los países que componen las Naciones Unidas, España se comprometió a contribuir a la promoción de los niveles de vida y a cooperar en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario.

Al adherirse a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, asumió la obligación de prohibir y eliminar la discriminación racial y garantizar la igualdad ante la ley, particularmente en lo que se refiere al goce de los derechos económicos, sociales y culturales (entre ellos, el derecho al

[520] *Ibid*, p. 49.

[521] *Ibid.*

[522] PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, op.cit,* p. 179.

trabajo y el derecho a una remuneración justa, ambos estrechamente ligados al derecho a la alimentación).

Al ratificar el PIDESC ha reconocido el derecho a la alimentación como parte esencial del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, así como el derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia. También, como consecuencia de este tratado, se ha reconocido el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre. Además, España ha sido uno de los primeros países (y el primero en Europa) en ratificar su Protocolo Adicional, que habilitará al Comité DESC a recibir quejas en caso de violación del derecho a la alimentación.

Por lo que se refiere a la protección del derecho a la alimentación de los colectivos más vulnerables, al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), España se ha comprometido a garantizar una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia y a proteger a la mujer contra toda discriminación en el ámbito rural. También se ha asumido la obligación de combatir la malnutrición infantil, de asegurar el conocimiento de los principios básicos de la nutrición infantil y de proporcionar la asistencia material y los programas de apoyo necesarios, tal y como dispone la Convención sobre los Derechos del Niño.

España ha reconocido igualmente las obligaciones derivadas de los diversos tratados de derecho internacional humanitario al ratificar los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, donde expresamente se reconoce el derecho a la alimentación a los prisioneros de guerra y a la población civil y donde se prohibe utilizar los alimentos como método de guerra. Asimismo, considera “genocidio” al sometimiento intencional de un grupo nacional, étnico, racial o religioso a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, según lo define la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, ratificada por España. Sin embargo, no ha ratificado la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid, que define dicho crimen en términos muy similares para los actos cometidos en el África meridional.

Igualmente, al ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, España ha mostrado su acuerdo en la definición de "crimen de lesa humanidad" (entre sus modalidades se enumera el exterminio mediante la privación de alimentos) y "crímenes de guerra" (el hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil). Y deberá asegurar que tanto los refugiados como los apátridas reciban el mismo trato que los

nacionales en caso de racionamiento, según las Convenciones sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas.

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), España ha ratificado diversos convenios, de los cuales, dos protegen específicamente el acceso a los alimentos: el Convenio sobre política social, que considera a los alimentos como una de las necesidades familiares esenciales para fijar el nivel mínimo de vida de los trabajadores; y el Convenio sobre la Seguridad Social, que señala el suministro de alimentos entre las modalidades de prestaciones familiares a los hijos.

Sin embargo, respecto a este último, nuestro país no ha seleccionado la Parte relativa a las prestaciones familiares (entre las que se encuentra el suministro de alimentos a los hijos) entre las disposiciones a aplicar. Además, el Convenio sobre la Seguridad Social reconoce la obligacion, para los miembros que así lo reconozcan, de garantizar la concesión de prestaciones económicas en caso de enfermedad (Parte III), desempleo (Parte IV), vejez (Parte V), accidente de trabajo o enfermedad profesional (Parte VI), las mencionadas prestaciones familiares (Parte VII), por maternidad (Parte VIII), invalidez (Parte IX) y para los supervivientes (Parte X). España solo ha aceptado las Partes II a la IV y la VI.

Continuando en el ámbito de la OIT, el Estado español no ha aceptado el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo por el que los países miembros se comprometen a adoptar una política de fomento del empleo y coordinar medidas de protección contra el desempleo.

Nuestro país tampoco ha firmado ni ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, documento que reconoce a los trabajadores migratorios igualdad de trato respecto a los nacionales (en particular, en lo referente a remuneración). También reconoce este tratado el derecho de estos trabajadores a transferir sus ingresos y ahorros a su Estado de origen para el sustento de sus familiares.

Por último, en el ámbito europeo, España ha ratificado el Convenio Europeo para la Protección de los DDHH y las Libertades Fundamentales, que protege una serie de derechos civiles y políticos (DCP). También ha reconocido su Protocolo Adicional que consagra algunos derechos sociales y económicos que contribuyen a asegurar el derecho a la alimentación como, por ejemplo, el derecho a la propiedad. Asímismo, ha asumido una serie de compromisos en el ámbito de los derechos laborales, seguridad social y asistencia social como consecuencia de ser Parte de la Carta Social Europea.

Sin embargo, aún no ha ratificado la versión revisada en 1996 de dicha Carta que amplía ostensiblemente los derechos reconocidos en el texto inicial y que reconoce, además, el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, estrechamente ligado al derecho a la alimentación. Tampoco ha firmado ni ratificado el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que prevé un sistema de reclamaciones colectivas en caso de violación de la Carta Social Europea.

Continuando en el ámbito del Consejo de Europa, España sí ha ratificado el Código Europeo de la Seguridad Social por el que se amplían los níveles mínimos establecidos en el Convenio de la Seguridad Social de la OIT. Y aunque en este caso, se han seleccionado más prestaciones que en el Convenio de la OIT (prestaciones en caso de prestaciones en caso de enfermedad, desempleo, accidente de trabajo o enfermedad profesional, vejez, maternidad e invalidez), aún quedan fuera las prestaciones familiares y las de los supervivientes.

Ya dentro de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es vinculante para todos los países de la U.E., excepto para Polonia y Reino Unido. Este documento consagra una serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que contribuyen, directa e indirectamente, a garantizar el derecho a la alimentación. Como ya se explicó en el Capítulo 2, la Carta reconoce el derecho a una ayuda social que garantice una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes y la protección de colectivos especialmente vulnerables como los niños, las personas mayores y las discapacitadas o la familia.

Por otra parte, como es sabido, el ordenamiento jurídico emanado de la Unión Europea presenta unas características peculiares. Se trata de un ordenamiento dotado de autonomía normativa, primacía y efecto directo sobre el ordenamiento jurídico español[523] por lo que, "la elaboración y puesta en práctica de políticas sociales y las competencias del Estado español en el ámbito social dependerán no solo de lo dispuesto en la Constitución española sino, también, de lo que, al efecto, se estipule en los tratados comunitarios"[524].

Además, como Estado integrante de la Unión Europea, España contribuye a la ayuda internacional que se presta a los países que se encuentran en situación de

[523] DIAZ BARRADO, C. M. "La contribución de las normas internacionales y del Derecho comunitario europeo a la configuración de un "orden social" en España" en SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.). *El modelo social en la Constitución Española de 1978, op. cit.*, p. 97.

[524] *Ibid*, p. 114.

emergencia alimentaria, según lo dispuesto en el último Convenio sobre Ayuda Alimentaria firmado en 1999[525]. Mediante este Convenio, los Estados partes (entre ellos, la U.E. como bloque conjunto) se comprometen a proveer ayuda alimentaria o su equivalente en metálico a los países en desarrollo según las cantidades acordadas anualmente en el mismo documento[526].

Por último, España ha firmado otras resoluciones y declaraciones no vinculantes, bien directamente o bien a través de los organismos internaciones de los que es miembro (FAO, OMS, etc.) y que reconocen y promueven la garantía del derecho a la alimentación.

Brevemente se han señalado los tratados ratificados por España que reconocen explícitamente el derecho a la alimentación más los suscritos en el ámbito europeo que, a pesar de no reconocer expresamente este derecho, garantizan, a través de la consagración de otros derechos, diversos aspectos del mismo y contribuyen a su realización.

En la siguiente tabla se resume la relación de tratados de los que España es Parte, indicando la referencia al derecho a la alimentación contenida en los mismos.

TABLA 15: TRATADOS INTERNACIONALES Y REGIONALES Y REINO DE ESPAÑA

	Tratado o Convenio	Aprobación	Entrada en vigor	España	Protección Derecho a la Alimentación
INSTRUMENTOS UNIVERSALES DE DERECHOS HUMANOS	**Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**	21.12.1965	04.01.1969	13.09.1968	Prohibición y eliminación de discriminación racial. Garantía de igualdad ante la ley, particularmente en el goce de DESC (derecho al trabajo, remuneración justa, etc.) (art. 5.e)
	PIDESC	16.12.1966	03.01.1976	27.04.1977	Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación y derecho fundamental a estar protegido contra el hambre (art.11)
	PIDCP	16.12.1966	23.03.1976	27.04.1977	Protección de DCP: derecho a la vida (art.6)
	CEDAW	18.12.1979	03.09.1981	05.01.1984	Garantiza nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (art. 12)
	CRC	20.11.1989	02.09.1990	06.12.1990	Obliga a los Estados a combatir la malnutrición (art. 24.2.c), a asegurar el conocimiento de los principios básicos de la nutrición infantil (art. 24.2.e) y a proporcionar asistencia material y programas de apoyo con respecto a la nutrición (art. 27.3)
	Protocolo Facultativo PIDESC	10.12.2008	pendiente	23.09.2010	Permite presentar quejas ante el Comité DESC a personas, grupos o Estados parte en caso de violación de los DESC.

[525] Que sustituye al anterior Convenio de 1995.

[526] El 1 de enero de 2013 se prevé la entrada en vigor del nuevo *Convenio sobre Asistencia Alimentaria*, que sustituye al ya caducado *Convenio sobre Ayuda Alimentaria*. El Consejo de la U.E. ha autorizado la firma del nuevo *Convenio sobre Asistencia Alimentaria* en nombre de la Unión Europea.

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, APÁTRIDAS Y REFUGIADOS, DELITOS DE GENOCIDIO	**Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio**	09.12.1948	12.01.1951	13.09.1968	Define genocidio como el sometimiento intencional de un grupo nacional, étnico, racial o religioso a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial (art. II c)
	Convenios de Ginebra	12.08.1949	21.10.1950	04.08.1952	Garantiza provisión de agua potable y alimentos a los prisioneros de guerra (arts. 20, 26 y 46 Conv. de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra) y a la población civil (arts. 23, 24, 49, 55, 81, 89 y 127 Conv. Ginebra relativo a la protección a las personas civiles en tiempo de guerra)
	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid	30.11.1973	18.07.1976	sin firmar sin ratificar	Considera "crimen de apartheid" la denegación del derecho a la vida mediante atentados graves contra la integridad fisica o mental o la imposición de condiciones de existencia que acarreen su destrución fisica, total o parcial.
	Protocolo I y II de los Convenios de Ginebra	08.06.1977	07.12.1978	21.04.1989	Prohíben hacer pasar hambre a las personas civiles como método de guerra y destruir artículos indispensables para la supervivencia como los alimentos (art. 54 del Protocolo I y art. 14 del Protocolo II)
	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	17.07.1998	01.07.2002	24.10.2000	Define "crimen de lesa humanidad" el exterminio mediante la priviación del acceso a alimentos (art. 7.2.b) y "crímenes de guerra" el hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil (art. 8.2.b, XXV)
	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	28.09.1954	06.06.1960	12.05.1997	Derecho de los apátridas a recibir mismo trato que los nacionales en caso de racionamiento (art. 20)
	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	28.07.1951	22.04.1954	14.08.1978	Derecho de los refugiados a recibir mismo trato que los nacionales en caso de racionamiento (art. 20)
OTROS	**Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima)** [1]	28.06.1952	27.04.1955	29.06.1988	Las prestaciones familiares deberán comprender el suministro de alimentos a los hijos (art. 42.b)
	Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos)	22.05.1962	23.04.1964	08.05.1973	Para fijar el nivel mínimo de vida de los trabajadores considera entre las necesidades familiares esenciales los alimentos (art. 5)
	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. Nº 168	21.06.1988	17.10.91	sin firmar sin ratificar	Compromiso de adoptar una política de fomento del empleo y coordinar medidas de protección contra el desempleo
	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias	18.12.1990	01.07.2003	sin firmar sin ratificar	Reconocimiento a los trabajadores migratorios de igualdad de trato con los nacionales respecto a remuneración. Derecho a transferir sus ingresos y ahorros a su Estado de origen para el sustento de sus familiares
	Convenio sobre Ayuda Alimentaria[527]	13.04.1999	01.07.1999	23.12.2000	Contribuye a mejorar la seguridad alimentaria mundial a través de ayuda alimentaria.
INSTRUMENTOS EUROPEOS	**Convenio Europeo para la Protección de los DD HH y las Libertades Fundamentales**	04.11.1950	03.09.1953	04/10/1979 (con reserva)	Protección de derechos civiles y políticos: derecho a la vida (art. 2).
	Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los DD HH y de las Libertades Fundamentales	20.03.1952	18.05.1954	27.11.1990	Derecho a la propiedad (art. 1)
	Carta Social Europea (CSE)	18.10.1961	26.02.1965	06.05.1980	Protección de derechos sociales y económicos: derecho al trabajo, seguridad social, asistencia social.
	Carta Social Europea (revisada)	03.05.1996	01.07.1999	firmada sin ratificar	Los descritos en la CSE más el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y otros derechos relacionados con el trabajo, la protección de las personas disminuidas, de los niños y adolescentes, de los ancianos,
	Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que prevé un sistema de reclamaciones colectivas	09.11.1995	01.07.1988	sin firmar sin ratificar	Provee un sistema de quejas colectivas por parte de determinadas organizaciones en caso de violación de la CSE
	Código Europeo de la Seguridad Social (Nº 048 del Consejo de Europa)[2]	16.04.1964	17.03.1968	12.02.1995	Garantiza prestaciones por enfermedad, desempleo, accidente de trabajo o enfermedad profesional, vejez, maternidad, invalidez, prestaciones familiares y para los supervivientes
	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	12.12.2007	01.12.2009	11.06.2008	Reconocimiento de DCP y DESC: dignidad humana (art.1), vida (art.2), derecho al trabajo (art.15), a la propiedad (art.17), derechos del menor (art.24), de las personas mayores (art.25) y de las discapacitadas (art.26), seguridad social y ayuda social (art. 34)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de "United Nations Treaty Collection", ACNUR, la Organización Internacional del Trabajo y Council of Europe.

527 El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 finalizó el 30 de junio de 2012. El Consejo de la U.E. votó en contra de la prórroga de dicho Convenio hasta la entrada en vigor del nuevo Convenio sobre Asistencia Alimentaria el 1 de enero de 2013 (Decisión 2012/311/UE) y autorizó la firma del Convenio sobre Asistencia Alimentaria en nombre de la Unión (2012/511/UE). El nuevo Convenio entró en vigor el 1 de Enero de 2013.

Notas:

[1] España solo ha ratificado las Partes II a IV y VI de este Convenio, por lo que reconoce la concesión de prestaciones en caso de prestaciones en caso de enfermedad (Parte III), desempleo (Parte IV) y accidente de trabajo o enfermedad profesional (Parte VI); pero no las prestaciones por vejez (Parte V), las prestaciones familiares (Parte VII) entre las que figuran el mencionado suministro de alimento a los hijos, las prestaciones de maternidad (Parte VIII), invalidez (Parte IX) y para los supervivientes (Parte X).

[2] España ha ratificado las Partes II a VI y VIII-IX de este Código, por lo que reconoce la concesión de prestaciones en caso de prestaciones en caso de enfermedad (Parte III), desempleo (Parte IV), accidente de trabajo o enfermedad profesional (Parte VI), las prestaciones por vejez (Parte V), las prestaciones de maternidad (Parte VIII), invalidez (Parte IX); pero no las prestaciones familiares (Parte VII) ni las prestaciones para los supervivientes (Parte X)[528].

3.4 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

3.4.1. La protección constitucional del derecho a la alimentación

A semejanza del resto de Constituciones de los Estados más desarrollados y a diferencia de los menos, nuestra Constitución no reconoce explícitamente el derecho a la alimentación. Esta particularidad resulta lógica pues el derecho se adapta a la sociedad en la que se aplica y obviamente los problemas de hambruna que padecen los países desarrollados no pueden compararse en magnitud con los de los países en desarrollo[529]. No obstante, la transcendencia de este problema y sus consecuencias, incluso en los países más avanzados, requiere al menos un reconocimiento implícito del derecho a la alimentación a través de la consagración de otros derechos fundamentales íntimamente ligados al mismo.

La Constitución española establece ya en su primer artículo que España se constituye en un Estado social de derecho (párrafo 1). Esta configuración del Estado español como Estado social implica el compromiso de un ulterior desarrollo de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico interno con el objetivo de reducir la situación de desventaja en la que se encuentran determinados grupos sociales y con el fin último de hacer efectivo el principio de igualdad, consagrado en el propio texto constitucional.

Se puede identificar otra manifestación normativa derivada de esta concepción del Estado y es que la Constitución determina la aceptación, incorporación y recepción o, en su caso, facilita y permite la aplicación de las normas internacionales y comunitarias

[528] BOE núm. 65/1995, de 17 de marzo de 1995.
[529] LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, E. "El reconocimiento nacional del derecho humano a la alimentación. Realización en la Constitución Española". En: UNIVERSIDAD DE VALENCIA. *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 433-434.

sobre asuntos sociales. Este reconocimiento constitucional contribuye a la configuración del Estado social dentro de las obligaciones internacionales asumidas por España[530].

Pero además este primer artículo de la Constitución debe ser interpretado en relación con el art. 10.2, donde se establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Entre estos últimos figura el PIDESC, tratado que reconoce explícitamente el derecho a la alimentación.

Siguiendo a DÍAZ BARRADO[531], "la interpretación conjunta de lo establecido en los artículos 1 y 10 de nuestra Constitución, nos permitiría sostener que la configuración de un catálogo de derechos fundamentales de contenido social en España se llevaría a cabo sobre la base de las disposiciones internas en la materia y teniendo muy en cuenta lo establecido (...) en aquellos instrumentos que, adoptados en el plano internacional, se incorporan o forman parte del ordenamiento jurídico español".

En definitiva, y como ya se mencionó en el epígrafe anterior, a través del reconocimiento de los tratados internacionales, la Constitución española protege indirectamente el derecho a la alimentación. El art. 96 reconoce los tratados internacionales válidamente celebrados como parte del ordenamiento interno. Muchos de estos tratados, como ya se ha repetido anteriormente, protegen directa o indirectamente el derecho a la alimentación, por lo que sus disposiciones tienen validez y forman parte del ordenamiento interno, sin necesidad de incorporarlas ulteriormente al mismo. Por ello, y en especial conexión con el derecho a la alimentación, la prestación del consentimiento a tratados como el PIDESC, el CEDAW o el CRC significa la asunción automática de las obligaciones contenidas en los mismos por parte del Estado español.

Pero aparte de la influencia de los tratados internacionales en la legislación interna, hay que tener en cuenta el también citado impacto de la legislación procedente de la Unión Europea. El art. 93 del texto constitucional permite la transferencia de competencias a la Unión Europea, por lo que el reconocimiento de derechos sociales y la elaboración de políticas en este ámbito incide directamente en el ordenamiento jurídico español. Por tanto, el reconocimento directo de los tratados internacionales y del derecho

[530] DIAZ BARRADO, Cástor Miguel. "La contribución de las normas internacionales y del Derecho comunitario europeo a la configuración de un "orden social" en España", *op.cit*., p. 91.
[531] *Ibid*, p. 97.

comunitario europeo refuerza la protección de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la alimentación.

Sin embargo, como ya se anunció al inicio de este apartado, la Constitución española no contiene un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación ni con carácter general (para todos los individuos) ni con carácter específico (para determinados colectivos particularmente vulnerables, como pueden ser los menores o la tercera edad). Tampoco se cita textualmente este derecho como un principio, un fin o un objetivo social o político o dentro de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, como sucede en los textos constitucionales de otros países.

No obstante, dada la interrelación existente entre los derechos humanos y el carácter multidimensional del derecho a la alimentación, se puede enumerar una larga lista de artículos de la Constitución española que de forma más o menos directa protegen diversos aspectos del derecho a la alimentación. Así, en el texto constitucional se reconocen determinados derechos a ciertos colectivos que necesitan una mayor protección (las personas ancianas, los disminuidos, las familias, los hijos o los desempleados). Fundamentalmente, el derecho a la protección social y económica reconocido en la Constitución para estos grupos de personas contribuiría a garantizar el derecho a la alimentación de las mismas.

Pero además de los colectivos más vulnerables, también habría de protegerse a aquellas personas que son autónomas para que continúen siéndolo. Así, derechos como la propiedad, la seguridad social, los salarios mínimos o incluso el derecho a la vida, a la integridad física o a la educación, inciden positivamente en la realización del derecho a la alimentación. Por último, habría que mencionar la necesaria protección de los propios alimentos, de modo que se garantice el acceso a los mismos y se asegure su calidad. En este aspecto, las normas que regulan el mercado, protegen a los consumidores y aseguran la calidad de los alimentos también contribuyen directamente a la realización del derecho a la alimentación.

Si examinamos nuestra Constitución, observamos que la misma reconoce implícitamente el derecho a la alimentación a través de una interpretación extensiva de otros derechos más amplios como la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1); así como el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral[532] (art. 15).

[532] La Observación General nº 6 del Comité de Derechos Humanos, párr. 5, aboga por una interpretación extensiva del derecho a la vida que incluye, entre otros aspectos, la alimentaición.

También se protege el acceso a la alimentación mediante el reconocimiento de otros derechos como la propiedad privada y la herencia y el derecho a no ser privado de los bienes y derechos (art. 33.1 y 33.3). El reconocimiento del derecho al trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35.1) contribuyen a asegurar al trabajador y a su familia la percepción de los recursos necesarios para garantizar el derecho a una alimentación adecuada. Este conjunto de derechos forman parte de los derechos de los ciudadanos[533], vinculan a todos los poderes públicos y solo podrán ser regulados por ley[534].

La Constitución además reconoce una serie de principios rectores que regirán la política social y económica y que directa o indirectamente amparan el derecho a la alimentación. Estos principios informarán (que no vinculan) la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos[535]. En el propio Preámbulo del texto constitucional se reconoce la voluntad de la Nación española de "asegurar a todos una digna calidad de vida". Con esta afirmación, se reconoce al menos la intención de mejorar las condiciones de vida y de asegurar el derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado a todas personas, cumpliendo así con una de las obligaciones contenidas en el PIDESC respecto al derecho a la alimentación.

Para alcanzar este fin, el Capítulo III enumera los principios que habrán de seguir los poderes públicos en su actuación. Siguiendo el articulado de este tercer capítulo, los poderes públicos deberán asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1) y la protección integral de los hijos (art. 39.2). Deberán promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa (art. 40.1), mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, siendo libres la asistencia y prestaciones complementarias (art. 41).

En relación con este último artículo es necesario analizarlo con más profundidad debido a su impacto directo en la realización del derecho a la alimentación, ya que las prestaciones económicas en caso de necesidad garantizan directamente el derecho a no pasar hambre al cubrir las necesidades básicas de las personas. El art. 41 establece que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los

[533] *Ibid*. Capítulo 2°.

[534] *Ibid*. Art. 53.1.

[535] *Ibid.* Art. 53.3.

ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

Para algunos autores, se puede deducir de este artículo que la Constitución Española establece un sistema de Seguridad Social universalista[536]. Este modelo presentaría tres características: la primera, la universalidad subjetiva, pues la cobertura abarca a todos los ciudadanos; la segunda, la universalidad objetiva, hace referencia al objeto de protección que son las situaciones de necesidad; y la tercera, versa sobre la cuantía de las prestaciones, que habrán de ser suficientes para hacer frente a esa necesidad[537].

Pero para otra parte de la doctrina, la Constitución no consagra un modelo determinado de Seguridad Social[538], es más, ni siquiera reconoce de modo directo este derecho dada su ubicación dentro de los principios rectores de la política social y económica del Estado[539]. Tampoco delimita las situaciones específicas susceptibles de protección, con la excepción de las derivadas del desempleo. Lo que sí define la Constitución, según una parte de la doctrina, es la función de compensación de la Seguridad Social, función en la que las rentas mínimas desempeñarían un papel crucial al garantizar unos ingresos mínimos a aquéllas personas necesitadas que no pueden acceder a las prestaciones del sistema contributivo[540].

Esta indeterminación del modelo de Seguridad Social podría suponer una ventaja para el legislador, pues así dispondría de un mayor margen de maniobra para adaptar la normativa a la realidad social, especialmente en un campo tan variable[541]. Aunque otros autores afirman que el art. 41. no consagra un principio de irreversibilidad social por lo

---

[536] SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y. *Seguridad Social y Constitución.* Madrid: Civitas, 1995, p. 35.

[537] ROJO TORRECILLA reconoce la vocación universalista del art. 41 de la C.E. al precisar el contenido de las funciones de la Seguridad Social en él descritas. ROJO TORRECILLA, E. "Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de la ciudadanía)". En LÓPEZ LÓPEZ, J. (Coord.). *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad.* Madrid: Marcial Ponds, 1996, pp. 126-127.

[538] Para numerosos autores, la Constitución no fija un modelo determinado de Seguridad Social o bien no establece uno claro e unívoco por lo que se trataría de un concepto abierto. SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y. *Seguridad Social y Constitución, op. cit.*, p. 33.

[539] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "Política de Seguridad Social" en *Políticas sociolaborales, op. cit*., p. 287.

[540] ROJO TORRECILLA, E. "Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de la ciudadanía)", op. cit., p. 127.

[541] FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. "La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* Nº 49, 2004, p. 133.

que el legislador estaría libre no solo para introducir mejoras sino también recortes en el nivel de cobertura sin que éstos supongan una violación constitucional, a menos que se trate directamente de la supresión o desvituación del sistema público[542].

En definitiva, de la redacción del texto constitucional se desprende la convivencia entre tres niveles de protección dentro del sistema público de Seguridad Social: un nivel contributivo, financiado mediante cuotas de los empresarios y trabajadores y que cubriría diversas prestaciones en función de determinas necesidades de estos últimos. Un segundo un nivel asistencial, básico y universal, no contributivo y que no dependería, por tanto, del previo ejercicio de una actividad profesional y que cubriría un grado mínimo de subsistencia en situaciones de necesidad real o demostrada; y un tercer nivel de prestaciones privadas, que complementarían o mejorarían las ofrecidas por el régimen público de la Seguridad Social[543].

Para algunos autores[544], la Constitución Española fomenta claramente el nivel asistencial frente al contributivo y prueba de ello es la aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas, que universaliza las pensiones por invalidez. Para otros[545], sin embargo, el texto constitucional no reconoce el carácter predominante de los factores asistenciales y simplemente plantea a los poderes públicos el desarrollo del sistema no contributivo al no estar suficientemente desarrollado (especialmente frente al aspecto profesional contributivo). Por último, otro sector doctrinal entiende que el art. 41 CE tendría carácter neutro, pues no atribuye competencias a ninguna Administración en particular sino que es un llamamiento a todas para que en el ámbito de sus competencias cubran las situaciones de necesidad[546].

Centrándonos en el segundo nivel descrito, el de las prestaciones asistenciales, por tanto, no contributivas, éstas cubrirían las necesidades más básicas de todas las personas (entre ellas, y quizá las más esencial, estaría la alimentación), con independencia de la causa que ha originado la necesidad y sin tener en cuenta la condición subjetiva del sujeto.

---

[542] VILLA GIL (DE LA), L. E. "El modelo constitucional de protección social". *Aranzadi Social*, núm. 3/2004. Pamplona: 2004, p. 11.

[543] CAVAS MARTíNEZ, F.; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. "La protección social por desempleo en el sistema constitucional de relaciones laborales" , *op. cit.*, pp. 917-918.

[544] ROJO TORRECILLA, E. "Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de la ciudadanía)", op. cit., p. 126.

[545] SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y. *Seguridad Social y Constitución, op.cit,*, p. 49.

[546] ROS BENAVIDES, M. J. *Derecho de la protección social.* Madrid: Centro de Estudios Financieros, 5ª edición, 2012, unidad 9-4.

En relación con estas prestaciones, otro de los aspectos más debatidos es quien ejerce la competencia sobre las mismas. Según el art. 148.1.20ª CE, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de asistencia social, si bien el Estado, a través de la Seguridad Social, también prevé prestaciones de carácter asistencial (apoyándose en los arts. 41 y 147.1.17ª de la C.E.[547]). La Constitución no aclara qué actuaciones forman parte de la asistencia social, de hecho el legislador no menciona la "asistencia social" hasta el momento de delimitar las competencias entre Estado y Comunidades Autonómas, por lo que podría debatirse incluso su inclusión en el art. 41 CE[548] (donde se cita la "asistencia", pero no la "asistencia social"). Según la jurisprudencia constitucional, la asistencia social se caracteriza porque constituye una técnica de protección con caracteres propios y distintos de la Seguridad Soical porque proporciona una protección al margen de la previa contribución económica de los beneficiarios y porque se dispensa al margen de la Seguridad Social[549].

No obstante, continuando con el problema de la concreción del contenido de la asistencia social, podría recurrirse al ámbito internacional para ver cómo se trata este aspecto[550]. La Carta Social Europea contiene, al respecto, una primera aproximación sobre el contenido de las prestaciones de la seguridad social (haciendo referencia al Convenio nº 102 de la OIT) frente a las propias de la asistencia social. La Corte de las Comunidades europeas, por su parte, utiliza una serie de criterios para diferenciar ambos tipos de prestaciones. Partiendo del hecho de que la naturaleza real de la prestación no deriva de la calificación dada por la normativa del país, establece otros factores como el carácter del sujeto perceptor de la prestación, los caracteres esenciales de la misma (objetivos, naturaleza, requisitos, condiciones y gestión) y, sobre todo, el hecho de que la concesión de la prestación esté supeditada a la comprobación individual y discrecional de la situación de necesidad por parte del órgano gestor como los criterios a tener en cuenta para distinguir entre prestaciones de asistencia social o de seguridad social[551].

---

[547] El art. 147.1.17ª otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjucio de sus servicios por las Comunidades Autónomas".

[548] VILLA GIL (DE LA), L. E. "El modelo constitucional de protección social". *Aranzadi Social*, núm. 3/2004. Pamplona: 2004, p. 6.

[549] SSTC 9-6-1986 (RTC 1986, 76) y 5-11-1986 (RTC 1986, 146).

[550] PÉREZ AMORÓS, F. "La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?. *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, p. 166.

[551] OLMEDA FREIRE, G. B. "La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo". *Revista de treball, economia i societat*, nº7, 1997, pp. 41-42.

De cualquier modo, e independientemente de quien sea el titular de la competencia, podemos afirmar que la Constitución recoge un primer reconocimiento[552], al más alto nivel normativo, de la obligación asumida por el Estado de satisfacer un nivel mínimo de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre ellos, el derecho a la alimentación[553].

Y a pesar de que la Seguridad Social figura entre los principios rectores de la política social y económica (en lugar de ocupar un lugar más destacado como, por ejemplo como un derecho de los ciudadanos de la Sección 2ª, Capítulo II, Título I), se puede afirmar que constituye un verdadero derecho[554], tal y como lo afirma la Ley General de la Seguridad Social de 1994[555]. Sin embargo, su ubicacion en el texto constitucional impide la interposición de un recurso de amparo en caso de violación del mismo por lo que no podrían hacer uso de este recurso siquiera las personas que se encuentren en situación de extrema necesidad.

Continuado con el Capítulo III del texto constitucional y sus principios sobre la actuación de los poderes públicos, éstos reconocerán el derecho a la protección de la salud (art. 43.1) y fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte (art. 43.3), velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45.2), asegurarán el amparo de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49) y garantizarán unas pensiones adecuadas (art. 50).

Dada la interrelación existente entre los derechos fundamentales, el reconocimiento, la protección y la mejora de los derechos consagrada en los citados artículos repercute positivamente en la realización del propio derecho a la alimentación. El fomento de la educación sanitaria inculta hábitos higiénicos aplicables a la manipulación de alimentos, la práctica del deporte contribuye a mejorar la salud de las personas contribuyendo a prevenir problemas como el sobrepeso y la obesidad, la protección de las personas más vulnerables como los disminuidos y las personas mayores a través de la garantía de unas pensiones adecuadas asegura la percepción por estos

[552] El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y la regulación emanada de las Comunidades Autónomas sobre las rentas mínimas, entre otras disposiciones, han desarrollado el mandato constitucional contenido en el art. 41, contribuyendo así a garantizar un mínimo vital a todos los ciudadanos.

[553] Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Párr. 10.

[554] FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. "La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución, *op.cit.*, p. 128.

[555] Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Art. 1.

grupos de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades, entre ellas una vez más, la alimentación.

Estrechamente ligado al derecho a la alimentación se encuentra la regulación de los propios alimentos y la defensa de los consumidores de los mismos. Para defender ambos intereses, el Capítulo III de la Constitución encomienda a los poderes públicos una serie de obligaciones destinadas a proteger al individuo como consumidor y que son: la garantía de la defensa de los consumidores, la promoción de información y educación de los mismos y la regulación del comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales (art. 51).

Estas garantías tienen un impacto directo en la protección del derecho a la alimentación al recaer sobre la comercialización y el consumo de los alimentos. Para garantizar plenamente el derecho a la alimentación se debe facilitar el acceso a alimentos que además sean inocuos. A través de la regulación del comercio y de los requisitos que han de cumplir los propios alimentos se protege al consumidor. Pero también es importante garantizar el acceso a la información y a la educación de los consumidores y habilitar los necesarios canales para que éstos puedan ejercer sus derechos como consumidores de alimentos.

El Título VII de la Constitución contiene otra serie de principios, fines y objetivos en materia de economía cuyo propósito último es servir al interés general, promoviendo la mejora y el equiparamiento del nivel de vida de todos los españoles. Cualquier medida que contribuya a mejorar el nivel de vida de las personas tendrá un impacto positivo en la realización del derecho a la alimentación.

La realización de todos los derechos no sería completa sin la garantía de una tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los mismos (art. 24.1). Si bien el propio texto constitucional concede una tutela privilegiada al conjunto de derechos consustanciales a la dignidad humana[556]. Esta prerrogativa consiste en el acceso a un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad ante los Tribunales ordinarios y, en su caso, a un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para proteger los derechos y libertades comprendidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución[557].

[556] ESPARZA, LEIBAR, I. "La protección jurisdiccional de los derecho humanos en el ordenamiento español. Especial referencia al "recurso" de amparo ante el Tribunal Constitucional". En: SOROETA LICERAS, J. (Ed.). *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, op. cit.*, p. 225.

[557] Constitución Española. Art. 53.2.

Por el contrario, los derechos reconocidos en el Capítulo III (básicamente los derechos económicos, sociales y culturales) se configuran como principios rectores de la política social y económica (art. 53.3 CE) y, como tales informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Además, tampoco se ofrece a las víctimas de violaciones de estos derechos recursos judiciales igualmente efectivos que en el caso de violación de los derechos civiles y políticos[558]. De hecho, el tercer párrafo de este artículo 53 reconoce que "[s]ólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

Como se puede observar, aunque la Constitución española no reconoce explícitamente el derecho a la alimentación, es importante destacar que son numerosas las disposiciones que, de modo acumulativo, garantizan el acceso a los alimentos e incluso su protección judicial. De hecho, según el estudio realizado por la FAO sobre la protección constitucional del derecho a la alimentación en 203 países[559], España se encuentra dentro del grupo de naciones que ofrece un nivel de protección "medio alto"[560].

3.4.2. El derecho a la alimentación en el ordenamiento interno

Como ya se ha señalado en numerosas ocasiones, España, como consecuencia de ser Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y según lo estipulado en la interpretación del derecho a la alimentación contenida en la Observación General nº 12, se compromete a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en dicho Pacto, entre ellos, el derecho a la alimentación. El art. 11 del Pacto reconoce el derecho a la alimentación en el contexto de un nivel de vida adecuado y el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre.

Garantizar el derecho a una alimentación adecuada significa no solo asegurar el consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes, sino que implica proteger el derecho a acceder de manera regular y permanente a una nutrición apropiada a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie condiciones, como la calidad de los alimentos, la aceptabilidad para una cultura determinada o la sostenibilidad de la oferta.

---

[558] VILLÁN DURÁN, C. "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y culturales, *op. cit.*, p. 314.

[559] La Oficina Jurídica de la FAO realizó un estudio de todas las consituciones en el año 2003, cuyas conclusiones se recogen en las *Directrices sobre el Derecho a los Alimentos. Documentos informativos y estudios de casos.* Roma: FAO, 2006, pp. 125-128.

[560] *Ibid*, p. 146.

Garantizar este derecho en el contexto de un nivel de vida adecuado implica reconocer que el hambre y la desnutrición ocurren no sólo como consecuencia de la falta de alimentos sino principalmente por la pobreza, las desigualdades en los ingresos y la falta de acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el agua limpia y condiciones de vida higiénicas[561].

En este punto del análisis de la protección del derecho a la alimentación en España, tras revisar el estado de ratificación de tratados internacionales y la protección constitucional otorgada a este derecho, habría que examinar de qué manera y hasta qué grado el Estado ha trasladado a la legislación nacional las medidas legales necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones. Desde el punto de vista normativo, que es la perspectiva analizada en esta tesis, se tendría que identificar toda la normativa desarrollada en el ámbito nacional que cumpliese con el objetivo de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación. Como se puede intuir, las disposiciones promulgadas por cualquier país que, directa o indirectamente, inciden en el derecho a la alimentación, son numerosísimas, por lo que la evaluación de la compatibilidad de las mismas con el derecho a la alimentación resulta realmente compleja[562].

A continuación, se dan algunos ejemplos de disposiciones vigentes dentro del ordenamiento jurídico español que inciden directamente en el derecho a la alimentación en cada una de las tres esferas de obligaciones asumidas por el Estado (respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación).

Para respetar este derecho, el Estado español asume el compromiso de abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute de las personas de este derecho, por ejemplo, mediante la aprobación o revocación de leyes, políticas, programas o medidas que provoquen un impacto negativo en la realización del derecho a la alimentación. De este modo, un Estado podría vulnerar el derecho a una alimentación adecuada si redujese, sin una justificación adecuada, la cuantía de las prestaciones sociales o si aprobara un endurecimiento de las condiciones para acceder a las mismas. En este caso, se podría poner en peligro la "satisfacción de los niveles esenciales" (obligación de carácter inmediato asumida por los Estados partes del PIDESC) de los beneficiarios de estas prestaciones.

[561] BOJIC BULTRINI, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación, op.cit.*, p. 18.

[562] Dada la complejidad de este análisis, la FAO recomienda en su *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación* recurrir a una entidad de carácter técnico para realizar este tipo de análisis y a una autoridad nacional para supervisar la evaluación.

En el caso del deber de proteger, se requiere una actuación positiva por parte del Estado, que se traduce en la adopción de medidas que impidan que terceros (empresas o particulares) priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Dentro de este tipo de medidas se encontraría, por ejemplo, la normativa referente a la calidad de los alimentos y a la seguridad alimentaria, que en el caso español se han plasmado en el Código Alimentario Español[563], en la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios o en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

La obligación de garantizar se desdobla en el deber de facilitar y el deber de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada. Para cumplir con la primera de estas obligaciones, el Estado debe iniciar actividades que fortalezcan el acceso y la utilización de los recursos que aseguren a la población sus medios de vida (deber de facilitar). Desde el punto de vista legislativo, la regulación de los salarios mínimos se ubicaría dentro de este conjunto de obligaciones, pues asegurarían a la población la obtención de los recursos económicos necesarios que garanticen el acceso a una alimentación adecuada, compatible con la satisfacción de los demás derechos fundamentales (vivienda, sanidad y educación, entre otros). En España, el Gobierno fija anualmente la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), indicador que sirve además de referente para calcular el importe de otras prestaciones o para fijar los requisitos para acceder a las mismas.

El segundo compromiso adquirido para garantizar el derecho a la alimentación es el de hacerlo efectivo cuando un individuo o un grupo sea incapaz de disfrutar de este derecho por los medios a su alcance y por razones que escapen a su control. Este caso puede producirse no solo en situaciones de emergencia, como catástrofes naturales o conflictos armados, sino en situaciones normales en las que los individuos, por razones de edad, enfermedad, desempleo u otras causas, se ven impedidos para obtener por sí mismos los medios necesarios para subsistir.

En este supuesto, el Estado podrá procurar alimentos directamente o los recursos económicos necesarios para adquirirlos. Para cumplir con esta obligación, el Estado español ha desarrollado una compleja red de prestaciones contributivas y no contributivas de distinta naturaleza que cubrirían las diversas contigencias en las que un individuo se podría encontrar a lo largo de su vida. Las características de estas prestaciones se examinarán con detalle más adelante.

[563] Aprobado por el Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre.

Como ya se ha indicado con anterioridad, estas tres obligaciones se asumen por los Estados tanto en el ámbito nacional como internacional. Dado el carácter multidimensional del derecho a la alimentación y como acabamos de observar, son numerosísimas las disposiciones normativas emitidas con el fin de cumplir con las tres obligaciones mencionadas y garantizar así los diversos aspectos de este derecho.

El objeto de esta segunda parte del trabajo, como ya se indicó anteriormente, se limitará a analizar exclusivamente la regulación del derecho a estar protegido contra el hambre, derecho consagrado en el art. 11.2 del PIDESC, y que se traduce en la obligación del Estado de hacer efectivo dicho derecho para aquellas personas que sean incapaces por sí solas de obtener los recursos necesarios para disfrutar de una alimentación adecuada, tal y como establece la Observación General n°12 en su apartado 15. Además, este último documento pone de manifiesto que "la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos países económicamente más desarrollados", por lo que estos problemas no se limitan únicamente a los países en desarrollo, si bien es cierto que son especialmente agudos en estos últimos[564].

Por lo tanto, a continuación se van a analizar las medidas legislativas adoptadas en España para cubrir las necesidades básicas (de alimentos) de aquellas personas que, por sus propios medios y por causas ajenas a su voluntad, son incapaces de obtener los recursos necesarios para acceder a una alimentación adecuada. Se restringirá el análisis a las personas que se encuentran en esta situación en un contexto que calificaremos de "normalidad" (no como consecuencia de una catástrofe natural o un conflicto armado), por lo que se descartarán los dispositivos activables en caso de emergencia o catástrofe y siempre en el territorio español, por lo que no se analizarán los compromisos derivados de la cooperación internacional. Es necesario recordar en este punto que, de acuerdo la Observación General n° 3, los Estados partes del PIDESC se han comprometido a garantizar la satisfacción de, al menos, un nivel mínimo de los derechos contenidos en él.

Dada la extensa gama de prestaciones existentes tanto dentro como fuera de la Seguridad Social española y que cubrirían las necesidades descritas anteriormente de colectivos como pensionistas, enfermos, desempleados y personas con minusvalía, entre otros colectivos, es necesario restringir de nuevo el campo de análisis. De las diversas prestaciones existentes, se ha considerado que las rentas mínimas, encuadradas dentro de

[564] Observación General n° 12. Párr. 5.

la asistencia social, presentan el vínculo más estrecho con la garantía al derecho a la alimentación. La relación entre este tipo de prestaciones sociales y el derecho a la alimentación está respaldada por la institución de Naciones Unidas especializada en alimentación, la FAO. En su *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación nacional*[565], afirma que "la asistencia social guarda mayor relación con el derecho a la alimentación dado que el derecho a la alimentación implica la obligación del Estado de asistir a quienes no pueden alimentarse por sus propios medios de manera directa"[566].

Además, de acuerdo con numerosos autores, las rentas mínimas (también llamadas salarios sociales o rentas mínimas de inserción o rentas mínimas garantizadas) "se presentan como el último recurso de seguridad de los sistemas de protección social"[567] o como una "última red protectora"[568] o "malla de seguridad"[569]. Se denominan así porque son el último mecanismo de redistribución de ingresos disponible en los sistemas de protección y constituyen la última red de seguridad para las personas que no tienen otro medio de subsistencia, sin la exigencia de cotizaciones previas y acompañadas generalmente de medidas de integración social o laboral, pues los beneficiarios son personas potencialmente activas. De hecho, estas prestaciones representan el último recurso disponible para las personas que han agotado el derecho al subsidio de desempleo o cuando no se cumplen los requisitos para solicitarlo. Si bien, sus características específicas y los requisitos para acceder a ellas serán ampliamente analizadas más adelante.

Dentro de las prestaciones existentes en el ámbito de la asistencia social, el vínculo entre las rentas mínimas y el derecho a la alimentación es aún más estrecho. Así lo afirman diversos autores, como SEMPERE NAVARRO[570] al establecer que la finalidad de estas prestaciones es alimenticia, puesto que "se reconoce para que su titular se procure alimentos en el sentido civil del término – de acuerdo con lo dispuesto en el art. 142 CC "todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia

[565] Esta guía ofrece a los legisladores y expertos una serie de directrices específicas relativas a la elaboración de disposiciones legislativas dirigidas a la realización del derecho a la alimentación.

[566] BOJIC BULTRINI, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación nacional, op.cit.*

[567] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "Política de empleo: dimensión pasiva" en *Políticas sociolaborales, op. cit.*, p. 117.

[568] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "La última red de protección social en España". *Política y sociedad.* Vol. 44, N° 2, Año 2007. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2007. pp. 115-133.

[569] MORENO FERNÁNDEZ, L. "Europa social, bienestar en España y la 'malla de seguridad'". *Documentos de trabajo, CSIC. Unidad de Políticas Comparadas,* Nº 8, 2007, p. 282.

[570] SEMPERE NAVARRO, A. V.; et al. "Política de empleo: dimensión pasiva", *op. cit.* p. 119.

médica” (...). Ello determina la obligatoriedad de destinar la prestación a la obtención de dichos alimentos”.

CAPÍTULO 4

LA GARANTÍA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE ALIMENTACIÓN A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.
LA FUNCIÓN ESENCIAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS

INTRODUCCIÓN

Las Rentas Mínimas de Inserción (en adelante, RMI) se desarrollan dentro las políticas de protección social aplicadas por cada país. Como en capítulos precedentes, se va a analizar esta materia en el contexto de la Unión Europea a pesar de que este ámbito sigue siendo competencia de los Estados miembros. No obstante lo anterior no puede ignorarse la influencia de la U.E. en este tema pues las directrices para la coordinación y convergencia en materia social y las iniciativas aprobadas por la Unión Europea tienen un impacto directo en las políticas de protección social de los Estados miembros.

Desde los años 70 se han puesto en marcha numerosas iniciativas destinadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social en el espacio europeo: los sucesivos planes "Pobreza", los objetivos fijados en el Consejo de Lisboa en 2000 y la implementación del método abierto de coordinación, el nombramiento del año 2010 como "Año europeo de la lucha contra la pobreza" y la Estrategia 2020 son algunos de los hitos más importantes alcanzados en política social en el seno de la Unión Europea. A lo largo de este capítulo se explican con más detalle cada uno de estos logros con la finalidad de ofrecer una visión general de la lucha contra la pobreza en el seno de la U.E.

La financiación de la política social es claramente indispensable para ejecutar estos proyectos. En el ámbito europeo, los Fondos Sociales Europeos, el programa PROGRESS y el futuro Fondo de Ayuda Europea son los instrumentos financieros más importantes puestos a disposición de los Estados miembros por la U.E. En el plano nacional, se han examinado los presupuestos destinados a gasto social por los países que componen la Unión y las partidas que integran este concepto presupuestario. La heterogeneidad es la nota dominante, aunque se ha observado como tendencia común el incremento del gasto social desde el año 2008.

A continuación se analiza con más detalle las políticas de protección social desarrolladas por el Estado español. Con el fin de proteger a los individuos frente a situaciones de necesidad, se han ido implementando a lo largo del tiempo numerosas prestaciones asistenciales que pretenden cubrir las diversas necesidades de los individuos que no han realizado una cotización previa al sistema o ésta ha sido insuficiente. El resultado ha sido un complejo entramado de prestaciones asistenciales ofrecidas tanto por el Estado central, a través del sistema de la Seguridad Social, como por las Comunidades Autónomas, fundamentalmente a través de las rentas mínimas.

Una vez ubicadas las rentas mínimas dentro del esquema de prestaciones asistenciales, se ha realizado un repaso al proceso de su implantación dentro de la Unión Europea y de la propia geografía española, detallando las características de los distintos programas. En el caso de España, se han estudiado con detalle todos los aspectos relacionados con las rentas mínimas: su naturaleza jurídica, la legislación autonómica que dio origen a estas prestaciones y sus sucesivas modificaciones, las características comunes y los rasgos diferenciales de las mismas, así como el grado de cobertura y el alcance de estas prestaciones.

Las RMI presentan una doble vertiente: la prestación económica, destinada a cubrir las necesidades básicas del perceptor y los programas de inserción social y laboral, cuyo objetivo es incorporar a estos colectivos al mundo laboral logrando su inclusión social, pues se trata de personas en edad activa. El estudio aquí presentado se centrará especialmente en el contenido económico de la prestación pues es el destinado a cubrir las necesidades vitales de los individuos.

4.1 LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1.1 La protección social y los modelos de Estado de bienestar

La protección social continúa siendo uno de los ámbitos de responsabilidad de los Estados miembros[571] por lo que las iniciativas comunitarias tienen carácter subsidiario, es decir, que no pueden invadir las atribuciones que tienen los Estados al respecto. Además, hay que tener en cuenta que las políticas sociales adoptadas por los países comunitarios difieren entre sí en función del modelo de Estado de bienestar que les sirven de referencia. ESPING-ANDERSEN[572] distinguía a finales de los años 80 tres modelos de Estado de Bienestar:

1. El modelo liberal, caracterizado por la baja concesión de ayudas modestas otorgadas en el caso de demostrada necesidad y que son concedidas bajo el cumplimiento de estrictas condiciones. El Estado favorece el mercado, ya sea pasivamente mediante la

[571] Tratado de la Unión Europea: "la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en (...) la lucha contra la exclusión social" (art. 137.1.j) y el Consejo "podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (...) (art. 138.2.a).

[572] ESPING-ANDERSEN, G. *The three political economies of the welfare state.* Florence: European University Institute, 1988, pp. 30-34.

garantía de mínimos o activamente mediante el subsidio de planes de bienestar privados. Este modelo se correspondería con los sistemas vigentes en los Estados Unidos, Canadá y Australia.

2. Los Estados "corporativistas", entre los que se encuentran Austria, Francia, Alemania e Italia ofrecen un nivel moderado de ayudas con escasos efectos redistributivos. El Estado interfiere, de forma subsidiaria, solo cuando la capacidad de las familias para apoyar a sus miembros se ha agotado. Este modelo está típicamente influenciado por la iglesia y, por tanto, fuertemente comprometido con la conservación de los patrones familiares tradicionales.

3. Por último, el modelo social demócrata está representado por el grupo más pequeño de países, encabezado por Noruega y Suecia, aunque también extendible a Dinamarca y Finlandia. Se caracteriza por la concesión de prestaciones universales que no dependen de contribuciones particulares. Este modelo apuesta por el pleno empleo y por la minimización de los problemas sociales para poder costear la protección universal de sus ciudadanos.

ANDERSEN reconocía que empíricamente ningún país se amolda perfectamente a los modelos descritos y normalmente se combinan elementos de diversos modelos. De hecho, otros autores[573] defienden la existencia de otros modelos e identifican al menos una cuarta clasificación que englobaría a los países mediterráneos (España, Italia, Portugal y Grecia), pues sus sistemas sociales no encajarían exactamente en ninguno de los tres modelos anteriores, al presentar ciertas peculiaridades que son comunes a todos ellos.

Utilizando distinta terminología, la doctrina ha distinguido cuatro sistemas básicos de Estado de bienestar con características similares. Según MORENO, los cuatro grandes regímenes del bienestar y sus principales características se resumirían de la siguiente manera[574]:

1. El régimen anglosajón: con servicios y subsidios de carácter residual a los que se tiene acceso tras la comprobación de la falta de recursos económicos por parte del peticionario. Este sistema asume que los indivuduos adquirirán en el mercado una buena parte de los servicios de bienestar.

---

[573] ARTS, W.; FELISSEN, J. "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report". *Journal of European Social Policy.* May 2002 12, pp. 142-145.

[574] MORENO, L. "Estados del bienestar y "mallas de seguridad". En MORENO, L. (ed.). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España.* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 27.

2. El sistema escandinavo: caracterizado por la provisión universal de los servicios sociales asistenciales y por unas prestaciones económicas generosas. La participación del mercado y la familia es mucho menor que en el resto de sistemas.

3. El régimen continental: basado en el mantenimiento de los ingresos de los trabajadores asegurados y una provisión subsidiaria de servicios por los agentes sociales (sindicatos, iglesias, etc.).

4. Por último, el régimen mediterráneo: donde la familia se constituye como un factor esencial de microsolidaridad complementaria de la acción estatal y de las organizaciones privadas.

4.1.1.1 Los Estados del bienestar del sur de Europa

Las políticas de bienestar de estos cuatro países europeos presentan una serie de rasgos comunes que los diferencian del resto de Europa y merecen especial atención. En primer lugar, cabe destacar que el gasto en prestaciones sociales en este último grupo de países se sitúa por debajo de la media europea [575]. Por contra, el nivel de protección de los ancianos es bastante generoso, mientras que la protección frente a la pobreza es débil y se ha desarrollado de manera fragmentaria dejando huecos en la red protectora[576].

Para suplir las carencias del sistema de protección familiar y social, juegan un papel esencial la familia y, en especial, la mujer. La familia, en los países del sur, ha desempeñado tradicionalmente funciones que, en otros países, se corresponden con servicios (de asistencia social) que provee el Estado, tales como la atención y cuidado de niños y mayores, ayuda a desempleados o provisión de vivienda[577].

Siguiendo esta línea argumental, MORENO[578] destaca que los propios gobiernos de estos países mediterráneos "han dado por descontada la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a ciudados personales y apoyo material", reforzándose un modelo basado en

[575] FLAQUER VILARDEBÓ, L. G. "La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur". *Papers: revista de sociología*, N° 73, 2004, pp. 30-32.

[576] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "La 'última red' de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto de sur de Europa". En: CARDONA RUBERT, M. B. (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, pp. 98-99.

[577] MORENO, L.; et al. "¿Existe una malla de seguridad en la Europa del Sur?". En *Revista Internacional de Sociología*, N° 36, 2003, pp. 7-31.

[578] MORENO, L. "España y el bienestar mediterráneo". En: *I Seminario Internacional 'Políticas sociales y regímenes de bienestar social en transición. Orígenes, conceptos y estrategias en países con desarrollo humano alto'.* Universidad de Guadalara (México 11-13 septiembre 2006).

la sobreexplotación de los recursos familiares y, en los últimos tiempos, de aquellos proporcionados por las que él califica como 'supermujeres'[579].

Sin embargo, diversos factores como el envejecimiento de la población, la reducción del tamaño de las familias o la progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral han puesto en peligro este sistema tradicional de solidaridad familiar en la Europa meridional. En el caso de las mujeres, su incorporación al mundo laboral ha supuesto, en muchos casos, una sobrecarga de trabajo al tener que compatibilizar sus tareas fuera y dentro del hogar. Para aliviar este peso, el núcleo familiar ha recurrido, como alternativa, a la ayuda de otros miembros de la familia, como los abuelos y otros parientes[580] o a la externalización de los servicios de atención personal a través de la contratación a bajo coste de cuidadores inmigrantes[581].

Esta "malla de seguridad familiar" de los países del Sur sigue absorbiendo, en gran medida, el impacto de la crisis, si bien el empeoramiento de la situación económica ha producido también una mayor presión para las familias, incrementando la fragilidad de estas redes familiares[582].

Otro de los actores que ha cobrado un especial protagonismo en los últimos años dentro de la política social es la sociedad civil, que juega un papel destacado en la provisión de servicios de bienestar y en la definición y seguimiento de las políticas sociales. Como se verá más adelante, la intervención de la sociedad civil (a través de los sindicatos y las organizaciones católicas) fue determinante en el nacimiento de las rentas mínimas en España, y sigue participando activamente en la gestión, el seguimiento y la modificación de estos programas. De hecho, en varios de los textos legales autónomicos que regulan las rentas mínimas se reconoce explícitamente la influencia de la iniciativa social y se otorga, aunque de manera desigual, una participación en la gestión de las mismas[583].

---

[579] MORENO, L. en "Bienestar mediterráneo y 'supermujeres'", p. 5, califica a la mujer mediterránea como "supermujer" al haber sido capaz de reconciliar su trabajo en el hogar con su actividad profesional, de manera que ésta ha absorbido el impacto de la reducción de gastos en políticas de bienestar de atención personal.

[580] *Ibid*, p. 8.

[581] MORENO, L. *Reformas de las políticas de bienestar: contexto y nuevos riesgos sociales. Documento de trabajo Nº 19*. Madrid: Instituto de Políticas y Bienes Públicos CCHS-CSIC, 2010, p. 15.

[582] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe Nacional Social del Reino de España 2012.* Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, p. 8.

[583] SARASA, S.; ALMEDA, E.; OBIOLS, D. "Estado, sociedad civil y rentas mínimas: el caso del PIRMI catalán". En MORENO, Luis (ed.). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España.* Madrid:

4.1.2 La evolución de la protección social en el ámbito de la Unión Europea

Retornando al papel legislador de la Unión Europea en materia social y siguiendo a ROJAS MULLOR[584], para ser legítimas, las iniciativas comunitarias en este ámbito deben: "a. ser un complemento de las políticas nacionales; b. estar diseñadas de una manera experimental e innovadora y no como intervenciones permanentes o rutinarias; c. ser de interés para el conjunto de la Comunidad; y d. estar basadas en la existencia de un valor agregado en la realización por parte de la Comunidad de este tipo de iniciativas".

Respecto a la evolución de las políticas comunitarias en materia de pobreza y exclusión social, y continuando con la explicación de este autor, se pueden distinguir dos etapas[585]. Una primera etapa que arranca con la aprobación del programa "Pobreza 1"[586] a mediados de los años 70 y que se caracteriza por un gran intervencionismo por parte de la Comisión Europea en las políticas sociales de los países miembros. Y una segunda etapa que pone fin al protagonismo de la Comisión al rechazar algunos países el que hubiera sido el programa "Pobreza 4" en 1993[587]. La intervención de la Comisión de las Comunidades Europeas en temas sociales fue calificada por algunos Estados como una extralimitación de sus funciones y, de hecho, la propia Comisión fue llevada ante los tribunales por el Reino Unido, con el apoyo de Alemania, Dinamarca y el Consejo de la U.E. por haber destinado subvenciones al rechazado programa "Pobreza 4"[588].

Se inicia a partir del año 1993 una segunda fase, menos intervencionista, que dura hasta la actualidad y que se basa en la coordinación de las políticas de los países comunitarios sobre la lucha contra la exclusión social, centrándose sobre todo en la eliminación de los obstáculos a la inclusión laboral. Aun así, se hace patente la necesidad,

---

Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, pp. 231-232.

[584] ROJAS MULLOR, M. "Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea... *op. cit.,* pp. 101-102.

[585] *Ibid*, pp. 44 y ss.

[586] Este programa, que comprendía el periodo diciembre 1975 - noviembre 1981, fue aprobado mediante la Decisión del Consejo *75/458/ECC: Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty.* Brussels: Official Journal L 199, 30/07/1975, pp. 34-35.

[587] El programa "Pobreza 4", previsto para el periodo julio de 1994 hasta finales de 1994, fue rechazado por Alemania y Reino Unido, que alegaron el principio de subsidiariedad (es decir, se alegó la falta de competencia de la U.E. en esta materia) y pusieron en duda la eficacia de los problemas anteriores. Véase MARLIER, E.; et. al. *Social inclusion: Facing the challenges.* Great Britain: The Policy Press, University of Bristol, 2007, p. 18.

[588] UNIÓN EUROPEA. *Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998.* Luxemburgo: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 1998.

dentro de la U.E., de plantear un sistema de protección social que haga frente a nuevos retos y que se adapte a los cambios que se están produciendo en el mundo laboral.

Entre otros documentos emitidos en esta etapa[589], cabe destacar la Comunicación de la Comisión de 1999[590] en la que, a propuesta del Parlamento Europeo, se propone una estrategia concertada para modernizar la protección social. Entre otros objetivos, se plantea la promoción de la inclusión social a través de la creación de redes de seguridad eficaces que incluyan prestaciones de ingresos mínimos y otras medidas complementarias. Además, la política social en el seno de la Unión Europea toma un nuevo impulso con la celebración del Consejo de Lisboa en marzo de 2000. En este foro se debatió por primera vez sobre el tema de la exclusión social y se marcaron una serie de objetivos para la siguiente década (Agenda de Lisboa para el año 2010) encaminados a reforzar el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social[591].

También como resultado del Consejo de Lisboa, la Comisión presentó un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social mediante lo que se denominó el "método abierto de coordinación"[592] (MCA). La formulación de este programa dejaba claro que la lucha contra la exclusión social era una responsabilidad de los Estados, quienes elaborarían sus planes nacionales, siendo el objetivo del programa la mencionada coordinación y la cooperación transnacional[593]. Como resultado de esta iniciativa, los Estados miembros presentaron, a partir del año 2001 y con carácter bianual, sus "Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social".

Se trata, por tanto, de lograr una convergencia en término de resultados, pero dejando a los Estados miembros la elección de los instrumentos que consideren

---

[589] La Unión Europea elaboró tres documentos donde abordaba el futuro de la protección social: la mencionada Recomendación 92/442/CEE del Consejo, del 27 de julio de 1992, sobre la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social; la Comunicación de la Comisión, del 31 de octubre de 1995: el futuro de la protección social: marco para un debate europeo; y la Comunicación de la Comisión, del 12 de marzo de 1997: modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea.

[590] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de julio de 1999: Una estrategia concertada para modernizar la protección social. [COM (1999)347 final – no publicada en el Diario Oficial].

[591] UNIÓN EUROPEA. *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia*. Disponible en internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm [Consultado el 6 de noviembre de 2012].

[592] UNIÓN EUROPEA. *Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social. COM (2000) 368.* Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2000.

[593] *Ibid*, p. 4.

necesarios. Para ello, los gobiernos se comprometían a incorporar los objetivos comunes en los citados planes y a presentarlos por medio de informes estratégicos nacionales. La Comisión y el Consejo asumen la tarea de elaborar informes conjuntos que dan cuenta de los resultados de las iniciativas de la U.E. en cada país.

En ese mismo año 2000 y con el fin de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en el campo de la protección social, el Consejo de la Unión Europea creó el Comité de Protección Social[594]. Este órgano de carácter consultivo asume las tareas de hacer un seguimiento del desarrollo de las políticas de los Estados miembros y de la Comunidad en materia de protección social, de fomentar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre los Estados miembros y de preparar un informe anual sobre la protección social en el que se describan los avances en la consecución de los objetivos establecidos por el Consejo.

A pesar de todas estas iniciativas, los objetivos marcados en la Agenda de Lisboa para el año 2010 quedaron lejos de lograrse y los programas desarrollados al respecto no dieron los frutos esperados[595]. En el año 2008, se calculaba que aún setenta y ocho millones de europeos corrían el riesgo de caer en la pobreza, diecinueve de los cuales eran menores[596]. Dados los datos negativos respecto a la evolución de la pobreza y con el fin de impulsar de nuevo las políticas activas de inclusión en el marco del MAC, se nombró el año 2010 "Año europeo de la lucha contra la pobreza"[597]. Los objetivos de esta nueva iniciativa eran ambiciosos: reconocer el derecho a vivir con dignidad de las personas en situación de pobreza, aumentar el compromiso de la opinión pública respecto a las políticas y acciones de inclusión social, promover una sociedad más cohesiva y reiterar el firme compromiso político de la U.E. y de los Estados miembros en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

---

[594] El "Comité de protección social" fue creado por la Decisión del Consejo de 29 de junio de 2000 (2000/436/CE). Cuatro años más tarde, la Decisión 2004/689, de 4 de octubre de 2004 deroga la anterior Decisión y crea un Comité con el mismo nombre y tareas suplementarias.

[595] Así se reconoce desde la página oficial de la U.E. Véase: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_es.htm [Consultado el 6 de noviembre de 2012]

[596] UNIÓN EUROPEA. *Propuesta de informe conjunto sobre la protección social e inclusión 2008. COM(2008) 42 final*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2008, p. 2.

[597] UNIÓN EUROPEA. Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008 relativo al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010*).* Estrasburgo: Consejo de la Unión Europea, 2008.

El informe encargado por la Comisión Europea sobre el año 2010[598] indica que el balance general de este proyecto fue positivo, aunque los resultados fueron más bien moderados. Los países participantes reconocen que no se han alcanzado grandes logros debido al impacto de la crisis y a los recortes en los gastos públicos. Al menos, según el informe, sí se ha logrado una mayor concienciación sobre el problema de la pobreza, especialmente por parte de las instituciones, ONG's y demás entidades, que se ha traducido en una mayor participación y cooperación entre las mismas.

Además, el año 2010 fue el último año del "ciclo Lisboa" y el comienzo de una nueva estrategia denominada "Europa 2020"[599]. Esta última estrategia reconoce las virtudes de la anterior, pero intenta corregir sus errores (entre ellos, la aplicación deficiente de los objetivos del programa o la existencia de grandes diferencias entre los países de la U.E. en cuanto a rapidez y profundidad de las reformas a introducir)[600].

La estrategia "Europa 2020" ha propuesto la realización para el año 2020 de cinco objetivos en materia de empleo, innovación, cambio climático y energía, educación y pobreza o exclusión social. Cada país debe fijar sus propias metas para cada objetivo en función de su situación y circunstancias particulares, aplicando para ello políticas tanto comunitarias como nacionales. En concreto, el objetivo referente a la pobreza o exclusión social consiste en reducir en al menos veinte millones el número de personas que se encuentran en esta situación en toda la U.E.[601] Con el fin de contribuir a lograr este objetivo, la Comisión ha propuesto la creación de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social[602] con el objetivo de aunar los esfuerzos de los Estados miembros, las instituciones europeas y las entidades claves en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

---

[598] CANCEDDA, A.; MCDONALD, M. *Evaluation of the European Year 2010 for combating poverty and social exclusion.* Rotterdam (The Netherlands): ECORYS Nederland BV, 2011.

[599] La propuesta de la Comisión Europea de la "Estrategia Europa 2020" se recoge en la Comunicación de la Comisión: Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010 y fue aprobada por el Consejo Europeo durante las reuniones que tuvieron lugar los ds 25 y 26 de marzo de 2010 (Consejo Europeo 25 y 26 de marzo de 2010. Conclusiones. EUCO 7/10).

[600] Página oficial de "Europa 2020" (Comisión Europea): http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_es.htm [Consultado 7 de noviembre de 2012].

[601] España, por su parte, ha establecido como meta la reducción de entre 1.400.000 y 1.500.000 personas para el año 2020.

[602] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. SEC(2010) 1564 final. Brussels: European Commission, 2010.

4.2 LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los elementos fundamentales de la estrategia "Europa 2020" y el principal instrumento europeo con que cuentan los Estados miembros para financiar la lucha contra la pobreza lo constituyen los "Fondos Sociales Europeos". Estos fondos se distribuyen, desde 1957, entre los países miembros para cofinanciar, junto con las aportaciones nacionales, diversos proyectos dirigidos a fomentar el empleo y reforzar la inclusión social en las regiones y países de la Unión con un menor grado de desarrollo económico. La cuantía de estos fondos para el ciclo 2007-2013 ascenderá a 75.000 millones de euros[603].

Existe además otro instrumento financiero de apoyo a las políticas de inclusión y protección social que es el "Programa PROGRESS"[604]. Se trata de subvenciones cuyo fin último es el de contribuir a alcanzar las metas de la "Estrategia Europa 2020" y que actúa en cinco ámbitos específicos: empleo, inclusión y protección social, condiciones de trabajo, no discriminación e igualdad de género. Este programa cuenta con un presupuesto de algo más de 683 millones de euros para el ciclo 2007-2013[605].

Una de las últimas propuestas de la Comisión Europea para ayudar a las personas más necesitadas de la U.E. es la creación de un "Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados"[606], que complementará los instrumentos de cohesión existentes y, en particular, el Fondo Social Europeo. Este Fondo, cuyo presupuesto ascendería a 2.500 millones de euros para el período 2014-2020, estaría destinado a suministrar alimentos y otras necesidades básicas a las personas más necesitadas. El comienzo de la puesta en marcha de este programa coincide con el final del programa de la U.E. de distribución de alimentos entre las personas más necesitadas (PMN), que aprovechaba los excedentes

[603] Página oficial del Fondo Social Europeo (Comisión Europea): http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es [Consultado el 7 de noviembre de 2012].

[604] Página oficial del "Programa PROGRESS" (Comisión Europea): http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=987 [Consultado el 7 de noviembre de 2012].

[605] Decisión n° 284/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010 , por la que se modifica la Decisión n° 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social.

[606] UNIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados. COM(2012) 617 final.* Bruselas: Comisión Europea, 2012.

agrícolas de la Unión ofreciéndolos a las organizaciones que trabajan en contacto con estas personas[607].

Si las políticas de los Estados miembros difieren entre sí, otro tanto ocurre con las partidas presupuestarias destinadas a financiarlas. El gasto medio en gasto social[608] en la Europa de los 27 ascendió a un 29,4% del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 2010 (dato provisional), lo que supone un ligero descenso respecto al año 2009, pero un importante aumento respecto al porcentaje destinado a este gasto en 2008, cuando representaba un 26,8% del PIB. De nuevo la crisis ha modificado al alza los gastos sociales en el conjunto de la Unión Europea, elevándolos en 2,6 puntos porcentuales.

TABLA 16: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA[609] (% SOBRE EL PIB)

Países\Años	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27 países)	26,69	26,10	26,79	29,61[p]	29,37[p]
Euro area (17 países)	27,31	26,87	27,57	30,41[p]	30,36[p]
Bélgica	27,04	26,86	28,15	30,43	29,90
Bulgaria	14,21	14,15	15,49	17,21	18,06
República Checa	17,99	18,04	18,04	20,32	20,15
Dinamarca	29,24	28,76	29,43	33,21	33,26
Alemania	28,97	27,85	28,07	31,49	30,68[p]
Estonia	12,13	12,11	14,94	19,30	18,08
Irlanda	18,31	18,88	22,26	27,43	29,59[p]
Grecia	24,75	24,76	26,24	28,03	29,11
España	20,50	20,69	22,10	25,28[p]	25,73[p]
Francia	31,26	30,94	31,29	33,63	33,77[p]
Italia	26,51	26,65	27,72	29,87[p]	29,88[p]
Chipre	18,53	18,17	19,45	21,15	21,65
Letonia	12,70	11,27	12,70	16,91	17,84[p]
Lituania	13,32	14,39	16,06	21,21[p]	19,09[p]
Luxemburgo	20,45	19,31	21,36	23,98	22,70
Hungría	22,47	22,69	22,88	23,48	23,07
Malta	18,32	17,98	18,44	19,96	19,80
Países Bajos	28,81	28,31	28,48	31,57	32,06[p]
Austria	28,24	27,77	28,44	30,60	30,35
Polonia	19,38	18,15	18,56	19,17	18,95
Portugal	24,50	23,89	24,35	26,96	26,98
Rumanía	12,82	13,55	14,25	17,08	17,58
Eslovenia	22,70	21,28	21,37	24,15	24,80[p]
Eslovaquia	16,35	16,06	16,06	18,78	18,58[p]
Finlandia	26,42	25,37	26,16	30,42	30,56
Suecia	30,37	29,21	29,52	31,98	30,44[p]
Reino Unido	25,93	25,02	26,14	28,91	27,98

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ESSPROS (Eurostat). Última actualización: 03.04.2013

Notas: (p) dato provisional

[607] Esta Propuesta se enviará al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros de la U.E. para su aprobación.

[608] El gasto en protección social incluye los siguientes conceptos: beneficios sociales, que consisten en transferencias ya sean en metálico o en especie, a hogares e individuos en situación de necesidad o de riesgo; gastos administrativos, que comprende los gastos de gestión y dirección de los programas sociales; y otros gastos, como rentas de la propiedad.

[609] El gasto en protección social incluye los siguientes conceptos: beneficios sociales, que consisten en transferencias ya sean en metálico o en especie, a hogares e individuos en situación de necesidad o de riesgo; gastos administrativos, que comprende los gastos de gestión y dirección de los programas sociales; y otros gastos, como rentas de la propiedad.

El porcentaje del PIB destinado a gastos sociales varía enormemente entre los países comunitarios. Ocho de ellos no superan el 20% de este indicador. Por orden de menor a mayor gasto social, estos ocho países son Rumanía, Letonia, Bulgaria, Estonia, Eslovaquia, Polonia, Lituania y Malta. En el lado opuesto, los Estados que mayor porcentaje de su PIB destinan a esta partida son: Francia (33,77%), Dinamarca (33,26%) y los Países Bajos (32,06%). España, con una contribución al gasto social del 25,7% de su PIB, se sitúa bastante por debajo de la media europea (29,37%) y más aún de la media de la eurozona (30,36%).

TABLA 17: GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LA UNIÓN EUROPEA (EN UNIDADES PPS[610])

Unidades: PPS

Países\Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27 países)	6.087,35	6.317,70	6.520,54	6.700,96	6.956,06p	7.184,70p
Euro area (17 países)	6.786,27	7.039,89	7.308,19	7.502,59	7.760,51p	8.030,41p
Bélgica	7.358,13	7.535,70	7.772,07	8.147,74	8.419,77	8.697,40
Bulgaria	1.239,83	1.281,98	1.418,17	1.684,82	1.779,58	1.935,79
República Checa	3.269,75	3.408,28	3.723,90	3.650,11	3.945,92	3.939,81
Dinamarca	8.401,90	8.576,72	8.802,93	9.164,08	9.583,66	10.291,55
Alemania	7.839,63	7.912,44	8.037,25	8.144,98	8.552,89	8.893,98p
Estonia	1.739,31	1.891,91	2.122,18	2.576,46	2.862,67	2.837,81
Irlanda	5.849,58	6.317,55	6.928,00	7.393,96	8.270,05	9.247,57p
Grecia	5.064,95	5.393,63	5.578,17	6.073,95	6.192,91	6.224,14
España	4.717,13	5.069,03	5.411,78	5.729,86	6.128,61p	6.283,88p
Francia	7.793,66	7.990,28	8.316,98	8.353,12	8.527,58	8.891,47p
Italia	6.214,50	6.558,07	6.932,49	7.233,05	7.259,25p	7.337,33p
Chipre	3.732,90	3.970,83	4.190,08	4.802,18	4.963,80	5.098,92
Letonia	1.388,69	1.543,45	1.563,55	1.785,03	2.036,18	2.242,43p
Lituania	1.578,30	1.750,02	2.133,63	2.465,42	2.718,74p	2.684,00p
Luxemburgo	12.405,99	13.063,12	13.245,33	14.096,21	14.437,38	14.895,65
Hungría	3.111,71	3.347,57	3.486,21	3.655,51	3.566,85	3.628,32
Malta	3.240,21	3.317,46	3.437,28	3.660,79	3.875,07	4.053,96
Países Bajos	8.186,88	8.928,52	9.355,73	9.555,88	9.808,87	10.405,46p
Austria	8.094,04	8.410,92	8.579,96	8.844,33	8.998,38	9.352,14
Polonia	2.274,16	2.377,81	2.467,92	2.614,41	2.734,53	2.899,03
Portugal	4.382,38	4.581,83	4.691,27	4.747,67	5.066,22	5.274,90
Rumanía	1.055,84	1.162,64	1.404,66	1.669,59	1.885,81	1.998,12
Eslovenia	4.524,05	4.704,40	4.707,45	4.853,51	4.981,36	5.167,91p
Eslovaquia	2.233,60	2.447,38	2.720,50	2.914,96	3.195,34	3.334,66p
Finlandia	6.862,41	7.127,47	7.445,37	7.788,55	8.175,31	8.542,49
Suecia	8.523,77	8.825,99	9.122,41	9.141,97	8.999,59	9.239,91p
Reino Unido	7.197,84	7.412,47	7.287,72	7.370,48	7.554,66	7.676,41

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ESSPROS (Eurostat). Última actualización: 30.11.2012

Notas: (p) dato provisional

Otro de los indicadores que aportan información sobre el gasto social es la cuantía que corresponde a cada habitante de un país. La UE-27 destinó en el año 2010 (datos provisionales) una media de 7.184 unidades "PPS" (*Purchasing Power Standard*) por

[610] La técnica "PPP" (*Purchasing Power Parity)* convierte cada moneda nacional en una divisa común artificial ("PPS"= *Purchasing Power Standard*) que a su vez tiene en cuenta las diferencias en los niveles de precios de los distintos países para permitir realizar comparaciones del poder adquisitivo de las personas residentes en cada nación.

persona al año (medida que refleja la capacidad de compra de cada país o *Purchasing Power Parities*[611] (PPP)). La cantidad destinada por habitante en la eurozona es moderadamente superior al ascender a 8.030 PPS.

Tres países comunitarios destinan menos de la tercera parte de la media europea a gasto social: Bulgaria y Rumanía (que no alcanzan los 2.000 PPS/habitante) y Letonia (2.242). Otros cinco países no superan la mitad del gasto medio social europeo: Lituania (2.628), Estonia y Polonia (en torno a los 2.800) y Eslovaquia y Hungría (por encima de los 3.000). Los países que superan ampliamente la media Europea son: Luxemburgo, que la duplica con casi 15.000 unidades, junto con los Países Bajos y Dinamarca, con un gasto en torno a los 10.000 PPP por persona. España se sitúa por debajo de la media europea con 6.284 PPS, si bien ha incrementado su gasto social por habitante un 33% desde 2005.

Las estadísticas sobre protección social de Eurostat (ESSPROS[612]), dividen el gasto social en ocho funciones: enfermedad - asistencia médica[613], invalidez[614], vejez[615], supervivencia[616], familia-hijos[617], desempleo[618], vivienda[619] y exclusión social y *n.e.c.*[620]. Si observamos el presupuesto destinado a cada capítulo en el conjunto de los 27 países en el año 2010 (porcentaje sobre PIB), comprobamos que las partidas de vejez y enfermedad-asistencia médica, en este orden, absorben la mayor parte del presupuesto (prácticamente el 70% de los recursos). El resto de los países de la Unión siguen este

[611] Este método, denominado PPP (*Purchasing Power Parity)* convierte cada moneda nacional en una divisa común artificial (PPS= *Purchasing Power Standard*) que a su vez tiene en cuenta las diferencias en los niveles de precios de los distintos países para permitir realizar comparaciones del poder adquisitivo de las personas residentes en cada nación.

[612] EUROSTAT. *ESSPROS Manual. The European y System of integrated Social Protection Statitics (ESSPROS).* Luxembourg: European Commission, 2008.

[613] Esta función comprende el gasto destinado a mantener, restablecer o mejorar la salud de las personas independientemente del origen del problema. En el caso de enfermedad, incluye las partidas destinadas a mantener los ingresos en caso de enfermendad física o mental, excluyendo los supuestos de invalidez.

[614] Se trata de las prestaciones económicas y en especie recibidas en caso de incapacidad física o mental para realizar actividades económicas y sociales (excluyendo los gastos sanitarios).

[615] Engloba todo tipo de pensiones, prestaciones y servicios (excluyendo sanidad) relacionados con la edad del perceptor.

[616] Recoge las prestaciones en dinero y en especia recibidas como consecuencia del fallecimiento de un miembro de la familia.

[617] Incluye las prestaciones monetarias y en especie (excepto gastos sanitarios) relacionadas con los gastos de maternidad, cuidado de los hijos o de otros miembros de la familia.

[618] Se trata de las prestaciones en dinero o en especie relacionadas con la pérdida del empleo.

[619] Integra las ayudas destinadas a aliviar el coste de la vivienda.

[620] La exclusión social y n.e.c. ("not elsewhere classified") recoge los beneficios en dinero y en especie (excepto los gastos sanitarios) específicamente destinados a combatir la exclusión social siempre y cuando no estén incluídos en las anteriores funciones.

patrón, con la excepción de los Países Bajos e Irlanda, donde se altera el orden y el gasto por vejez supera al de sanidad, especialmente en el caso de Irlanda, donde la diferencia es bastante mayor.

Como es habitual, existe una gran heterogeneidad entre los países europeos respecto al presupuesto destinado a cada una de estas funciones. Así, por ejemplo, Letonia y Bulgaria destinan a sanidad y enfermedad en torno a un 50% menos que la media europea; mientras que Irlanda y los Países Bajos se sitúan bastante por encima de ésta. En el caso del gasto en invalidez, Dinamarca duplica la media europea con un 4,81%, mientras que Chipre y Malta no alcanzan el 1%. Los países que más recursos destinan a la tercera edad son Italia (14,7%) y Austria (12,67%) y los que menos son Irlanda (5,53%) y Luxemburgo (6,12%). La partida de supervivencia es prácticamente inexistente en Dinamarca y Estonia, mientras que en Italia y España se destinan más recursos que la media europea. La familia y los hijos reciben menos apoyo en Polonia y Rumanía y se encuentran más protegidos en Dinamarca y Luxemburgo.

TABLA 18: GASTO SOCIAL POR FUNCIONES EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2010 (% SOBRE EL P.I.B.)

Países\Función de gasto	Total gasto social	Enfermedad-Asistencia médica	Invalidez	Vejez	Super vivencia	Familia-hijos	Desempleo	Vivienda	Exclusión social
EU (27 países)	28,23	8,31	2,25	11,04	1,66	2,26	1,70	0,57	0,44
Euro area (17 países)	29,08	8,62	2,07	11,11	2,06	2,33	1,97	0,44	0,48
Bélgica	28,40	8,01	2,13	9,14	2,11	2,19	3,79	0,22	0,81
Bulgaria	17,56	4,25	1,40	8,17	0,87	2,00	0,60	0,01	0,25
República Checa	19,49	6,30	1,52	8,46	0,73	1,33	0,82	0,11	0,23
Dinamarca	32,41	7,30	4,81	12,21	0,01	4,03	2,43	0,75	0,87
Alemania	29,44	9,49	2,41	9,73	2,12	3,20	1,70	0,63	0,18
Estonia	17,88	4,80	1,95	7,80	0,11	2,28	0,76	0,05	0,15
Irlanda	28,33	12,27	1,33	5,53	1,11	3,66	3,50	0,33	0,61
Grecia	28,16	8,22	1,32	11,92	2,18	1,80	1,71	0,38	0,62
España	25,19	7,21	1,79	8,43	2,24	1,51	3,55	0,22	0,23
Francia	32,04	9,24	1,96	12,48	1,92	2,66	2,20	0,82	0,77
Italia	28,57	7,30	1,70	14,70	2,63	1,31	0,84	0,02	0,07
Chipre	21,31	4,99	0,74	8,49	1,25	2,12	1,06	1,12	1,54
Letonia	17,60	3,66	1,35	9,12	0,30	1,49	1,31	0,14	0,24
Lituania	18,30	4,72	1,82	7,47	0,58	2,18	0,80	0,00	0,71
Luxemburgo	22,30	5,68	2,54	6,12	1,95	3,97	1,25	0,30	0,50
Hungría	22,55	5,69	1,91	9,17	1,30	2,92	0,91	0,53	0,11
Malta	19,57	5,72	0,86	8,93	1,82	1,22	0,54	0,16	0,32
Países Bajos	30,19	10,64	2,47	10,59	1,25	1,24	1,57	0,38	2,06
Austria	29,51	7,44	2,25	12,67	1,98	3,07	1,67	0,12	0,31
Polonia	18,63	4,51	1,37	9,31	2,03	0,79	0,42	0,06	0,15
Portugal	25,50	6,98	2,10	11,33	1,85	1,46	1,44	0,00	0,34
Rumanía	17,39	4,44	1,59	8,04	0,78	1,68	0,56	0,02	0,28
Eslovenia	24,27	7,86	1,76	9,55	1,68	2,16	0,67	0,01	0,58
Eslovaquia	18,02	5,55	1,57	6,80	0,95	1,76	0,92	:	0,46
Finlandia	29,74	7,50	3,59	10,69	0,96	3,30	2,45	0,52	0,73
Suecia	29,90	7,44	4,24	12,07	0,52	3,11	1,36	0,46	0,71
Reino Unido	27,15	8,57	2,78	11,36	0,13	1,87	0,73	1,51	0,22

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ESSPROS (Eurostat). Última actualización: 09.11.2012

Notas: (:) datos no disponibles

En el caso del desempleo, son Polonia y Rumanía los países que destinan menos recursos a este concepto, mientras que Bélgica y España son los que más. Por lo que se refiere a la vivienda, Portugal, Eslovenia y Bulgaria no aportan prácticamente ningún recurso a este concepto, mientras que Reino Unido y Chipre duplican la media europea. Por último, Italia es el país que menos recursos destina a la exclusión social, con un 0,07% del gasto social, y los Países Bajos los que más, con algo más de un 2% de su gasto social.

En España, el gasto social representa casi tres puntos porcentuales menos que la Europa de los 27, y casi cuatro puntos si se compara con la eurozona. Cabe destacar que nuestro país dedica más recursos que la media en supervivencia y más del doble en desempleo. Sin embargo, los capítulos de vivienda y exclusión social reciben en España la mitad de las aportaciones que destina a los mismos la media europea. El capítulo familia-hijos también recibe unas aportaciones sensiblemente inferiores a la media europea.

En definitiva, y como conclusión, se puede afirmar que la U.E., respetando la competencia de los países miembros en materia social, ha emprendido numerosas acciones y ha puesto en marcha diversos programas e iniciativas con el fin de erradicar la pobreza en la región. Las Recomendaciones del Consejo Europeo de 1992 y la inclusión de la lucha contra la inclusión social en el Tratado de Ámsterdam (arts. 136 y 137) han constituído las bases de las estrategias de lucha contra la pobreza y exclusión social en la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, los resultados no son todo lo positivos que cabría esperar. Así lo reconoce el último informe sobre protección e inclusión social emitido por la propia U.E. en el año 2010[621] al poner de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas sociales más efectivas y más eficientes[622].

En este informe, además, se denuncia la existencia de una serie de lagunas y defectos en las políticas sociales actuales, entre los que caben destacar los siguientes: los trabajadores autónomos, los jóvenes y los empleados a tiempo parcial tienen derecho a prestaciones inferiores al resto de los trabajadores o incluso no tienen derecho a ninguna prestación en caso de desempleo; la prolongación del tiempo de percepción de las

[621] UNIÓN EUROPEA. *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010.* Brussels: Council of the European Union, 2010.

[622] El último informe publicado por la Fundación Foessa-Caritas es aún más crítico con la política social de la Union Europea. Cf. ARRIOLA PALOMARES, J. "Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta" en FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS, *Exclusión y desarrollo social, análisis y perspectivas 2012*. Madrid: 2012, pp. 32-38.

prestaciones por desempleo ha mostrado ser una medida insuficiente ante el incremento del número de personas que agotan dichas prestaciones; y la cobertura y adecuación de los programas de rentas mínimas también se ha mostrado ineficaz para sacar de la pobreza a las personas que la sufren.

TABLA 19: POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES[623]

Unidades: porcentaje

	Riesgo de pobreza antes de transferencias sociales			Riesgo de pobreza después de transferencias sociales		
Países\Años	**2009**	**2010**	**2011**	**2009**	**2010**	**2011**
U.E (27 países)	25,1	25,9	26,4(e)	16,3	16,4	16,5(e)
Bélgica	26,7	26,7	27,8(e)	14,6	14,6	15,3
Bulgaria	26,4	27,1	27,3	21,8	20,7	22,4(p)
República Checa	17,9	18,1	18(p)	8,6	9	9,8
Dinamarca	31,2	29,1	28,4	13,1	13,3	13
Alemania	24,1	24,2	25,1	15,5	15,6	15,8
Estonia	25,9	24,9	24,9	19,7	15,8	17,5
Irlanda	37,5	40,4	:	15	16,1	:
Grecia	22,7	23,8	24,8	19,7	20,1	21,4
España	24,4	28,1	29,8	19,5	20,7	21,8
Francia	24	25,2	24,7	12,9	13,3	14
Italia	23,2	23,3	:	18,4	18,2	:
Chipre	23,3	23,3	:	15,3	15,8	:
Letonia	30,3	29,1	27,3	25,7	21,3	19,3
Lituania	29,4	31,8	31,8	20,6	20,2	20
Luxemburgo	27	29,1	27,2	14,9	14,5	13,6
Hungría	28,9	28,4	28,9	12,4	12,3	13,8
Malta	23,1	22,6	22,9	15,3	15	15,4
Países Bajos	20,5	21,1	20,9	11,1	10,3	11
Austria	24,1	24,1	24,9	12	12,1	12,6
Polonia	23,6	24,4	24,1	17,1	17,6	17,7
Portugal	24,3	26,4	25,4	17,9	17,9	18
Rumanía	29,1	27,5	29,1	22,4	21,1	22,2
Eslovenia	22	24,2	24,2	11,3	12,7	13,6
Eslovaquia	17,1	19,8	19,5	11	12	13
Finlandia	26,2	27	27,4	13,8	13,1	13,7
Suecia	26,6	26,7	27,9	13,3	12,9	14
Reino Unido	30,4	31	:	17,3	17,1	:

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 14.11.2012

Notas:

(:) datos no disponibles
(e) estimación de Eurostat
(p) dato provisional

A pesar de la fragilidad de las políticas sociales europeas, lo cierto es que las transferencias sociales (que no contabilizan las pensiones por vejez ni por viudedad) han permitido que más del 10% de la población en el conjunto de la Unión Europea dejara la pobreza. Según indica el informe de Eurostat sobre la situación social en la U.E. en

[623] Se trata del número de personas con ingresos por debajo del 60% de la mediana del país correspondiente antes y después de las transferencias sociales (las pensiones de vejez y de viudedad se computan "antes de las transferencias sociales" y no "después").

2010[624], más de la mitad de los beneficiarios salieron de la pobreza en Hungría, Suecia, Finlandia, Irlanda y Dinamarca gracias a las ayudas sociales. El impacto fue más bajo en Bulgaria y en algunos de los países mediterráneos (Grecia, España, Italia y Chipre). Sin embargo, las ayudas sociales en este último grupo de países han logrado mitigar los efectos de la crisis manteniendo los niveles de riesgo de pobreza y exclusión social relativamente estables en el período 2009-2011.

Si se revisan los datos por países, resulta evidente el papel esencial de las transferencias en aquellos que han sufrido los mayores incrementos en las tasas de pobreza. Es el caso de España, donde el aumento de la población en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales fue el mayor de toda la Unión Europea (5,4 puntos porcentuales entre 2009-2011) y se tradujo en un incremento de 2,3 puntos después de las transferencias.

4.3 EL ORIGEN DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS: SU IMPLANTACIÓN EN EUROPA

Aunque anteriormente se habían implementado algunas medidas dirigidas a garantizar unos ingresos económicos mínimos, es a partir de finales de los años 80 cuando se desarrollan en Europa, de manera generalizada, políticas y programas que incluyen una dotación económica que permita cubrir las necesidades básicas de las personas que carecen de recursos, junto con unas medidas de reinserción encaminadas a lograr su (re)incorporación al mundo laboral[625].

En este sentido, SAN MARTIN MAZZUCCONI[626] destaca que "el principal factor de riesgo de situaciones marginación y exclusión social gira en torno al empleo: las dificultades de acceso al mismo, su pérdida o la precariedad del trabajo". El empleo no es solo fuente de ingresos sino también un instrumento que permite conectarse a la persona con toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración, de modo que se

[624] EUROSTAT. *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*. Luxemburgo: European Union, 2010, p. 100.

[625] ROJO TORRECILLA, E. "La renta mínima en el contexto internacional". En: *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 158-159.

[626] SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "El enfoque preventivo de la lucha contra la exclusión social (II): la reducción de desigualdades a través de la explotación de nuevos yacimientos de empleo". En: SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (Coord.). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Madrid: Dykinson. Universidad Rey Juan Carlos, 2010, pp. 83-100, p. 84.

posibilita no solo la independencia económica sino también y fundamentalmente el desarrollo personal y su integración social[627].

De hecho, la incorporación de medidas de inserción a estos programas ha dado lugar a la distinción, por algunos autores[628], de dos generaciones de rentas mínimas: la primera, caracterizada por la garantía de unos ingresos sin contrapartidas, fue adoptada por Dinamarca, Holanda, Gran Bretaña, Suecia, Alemania e Irlanda, entre otros países. La segunda se implantó a finales de los ochenta y a lo largo de los noventa (por Luxemburgo, Francia, España y Portugal) y vinculaba el derecho a una renta mínima con una serie de acciones encaminadas a lograr la inserción social de los beneficiarios.

Sin embargo, con el paso del tiempo, todos los países tendieron a incluir medidas activas de inserción en sus programas de rentas mínimas, por lo que las diferencias entre los programas de una generación y otra han ido desapareciendo en los últimos años. En mayor o menor medida se ha condicionado la recepción de las ayudas económicas a la participación en alguna forma de empleo[629]. La obligación de participar en los procesos de inserción se conoce en EE.UU. como *workfare*, término que se ha extendido al resto de países anglosajones e incluso Europa, donde se utiliza erróneamente para definir las relaciones entre las políticas sociales y las de empleo[630].

Según MILANO[631], las rentas mínimas de inserción se concibieron en Europa como un modelo de protección social adicional a la seguridad social, cuyo objetivo era cubrir los huecos de la protección social. Estas prestaciones presentan en todos los países europeos tres características comunes, aunque su rol en cada uno de ellos es bien distinto. En primer lugar, se trata de un subsidio diferencial que cubre las necesidades alimentarias, las de vivienda y las de vestido. La segunda característica es su sometimiento a un estricto control social, tanto de la búsqueda de empleo como de la utilización de la ayuda económica. Por último, se generan y financian normalmente por

---

[627] En el mismo sentido, CHARRO BAENA, P.; et alt. *La exclusión social en los albores del siglo XXI. Un reto para el Derecho del Trabajo.* Working Papers 2006/19. Servicio de Publicaciones. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2006, pp.10 y ss.

[628] ESTIVILL, J.; DE LA HOZ, J. M. "Les rendes mínimes garantides i d'inserció". En *Revista Món Laboral,* nº 9. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departamento de Trabajo, 1990. Citado en ESTIVILL PASCUAL, J. "Las políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio". En *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 32. 2001, p. 72.

[629] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "La 'última red' de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto de sur de Europa", *op. cit.*, p. 97.

[630] PÉREZ ERANSUS, B. *Políticas de activación y rentas mínimas.* Madrid: Cáritas Española, 2005, pp. 118-122.

[631] MILANO, S. "Protección Social y Renta Mínima". *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 117-124.

los poderes locales con una aportación más o menos generosa del Estado central. En cuanto a los receptores de estas rentas en Europa, los beneficiarios comunes son los parados de larga duración que no tienen derecho a ninguna compensación.

Estos programas de garantía de unos recursos mínimos para los más necesitados se denominan en inglés *safety net*, es decir, "última red" o "malla de seguridad" y su objetivo es garantizar un nivel de calidad de vida suficiente a las personas necesitadas que hayan demostrado esa carencia de recursos (*means-tested*).

La adopción de programas que garanticen unos recursos mínimos no ha estado exenta de cierta controversia, sobre todo por parte de los defensores de las teorías neoclásicas. Los detractores de este tipo de medidas argumentan que una renta mínima de carácter universal podría generar "trampas de pobreza", pues determinados colectivos, especialmente los menos cualificados, encontrarían pocos incentivos para incorporarse al mundo laboral si se les asegura la percepción de unos recursos económicos, por escasos que éstos sean[632].

Otro de los argumentos en contra de la implantación de este tipo de programas es la aparición del "efecto llamada". La instauración de rentas no condicionadas en los países más ricos, según esta corriente, atraería migrantes de países más pobres, poniendo en peligro los sistemas de protección social de los países más desarrollados[633].

El origen de los programas de rentas mínimas tuvo lugar en Francia, con la puesta en marcha del "Revenu Minimum d´Insertion" en diciembre de 1988[634]. Se trató de un dispositivo novedoso con el que se creaba una prestación, de carácter universal, que constituiría una última red de seguridad para las personas que no dispusieran de suficientes ingresos para vivir y cuya percepción se vinculaba directamente al nivel de recursos del individuo. Además, el acceso a la prestación económica estaba vinculado a la participación en programas de inserción. El sistema francés sirvió de modelo a los programas de rentas mínimas implantados en los países del Sur de Europa a partir de los años 90 (en el caso de España, por las CC.AA.).

---

[632] FUENTE (DE LA) LAVÍN, M. "Políticas de empleo y rentas mínimas". En *Revista andaluza de relaciones laborales* (Ejemplar dedicado a: Políticas de Empleo). N° 10, 2001, pp. 110.

[633] BOSO, A.; VANCEA, M. "La renta básica de ciudadanía y su posible efecto llamada". En *Revista internacional de Sociología.* Vol. 69, n° 3. Septiembre- Diciembre. Córdoba: Consejo Superior de Investagaciones Científicas, 2011, p. 718.

[634] Este programa estuvo vigente desde el 1 de diciembre de 1988 hasta el 31 de mayo de 2009, fecha en la que fue sustituido por la "Renta de Solidaridad Activa", en vigor desde el 1 de junio de 2009.

Además, la mencionada Recomendación de 1992 del Consejo de las Comunidades Europeas sobre el derecho de acceso a unos recursos que aseguren la dignidad de todas las personas, dio el impulso definitivo a la creación de programas de renta mínima en los países europeos durante esa década. A mediados de los 90, casi todos los países miembros disponían de programas de rentas mínimas, excepto los países del Sur[635], que los implementaron paulatinamente a lo largo del resto de dicha década, con la excepción de Grecia[636] e Italia.

En el caso de Italia, no se han creado mecanimos de rentas mínimas en el ámbito nacional, aunque se han desarrollado algunos ejemplos en ámbitos locales para categorías sociales muy específicas. Entre 1998 y el año 2001 se implantó el "Reddito Minimo di Inserimento" en diversos municipios. Incluso en el año 2000 se propuso una ley marco que marcaría las directrices de la asistencia social a escala nacional. Sin embargo, la redistribución de poderes introducida por la reforma constitucional de 2001 dejó de nuevo en manos de las regiones estas competencias junto a su financiación, con lo que se abandonó el objetivo de establecer estándares a escala nacional[637].

Por su parte, Portugal puso en marcha su "Rendimento Mínimo Garantido" en 1996. Este programa proporcionaba ingresos a los mayores de 18 años a cambio del compromiso de partipación en las programas de integración social. A pesar de la amenaza de recortes en política social, el nuevo gobierno nombrado en las elecciones de 2002 mantuvo las características esenciales de este sistema. No obstante, se cambió la denominación del mismo e se introdujeron ciertas modificaciones orientadas a restringir el acceso a estas prestaciones. Además, se implementaron diversos mecanismos para evitar fraudes[638].

Por lo que respecta a Grecia, no existe una definición legal vinculante de nivel mínimo de subsistencia ni de programa universal de rentas mínimas. Por ello, las ayudas existentes para determinadas categorías de ciudadanos no constituyen una red de seguridad que proteja a todas las personas en situación de necesidad. La protección no

---

[635] En España, las CC.AA. fueron implantando los programas de rentas mínimas paulatinamente, comenzando con el primer proyecto en el País Vasco en 1989. Portugal puso en marcha su programa de "rendimiento mínimo garantizado" en 1997; e Italia instauró un mecanismo piloto en el ámbito local un año más tarde.

[636] URTEAGA OLANO, E. "Las rentas mínimas en Francia". En *Papers: revista de sociología*. N° 96, 3, 2011, pp. 962-963.

[637] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "La 'última red' de protección social frente a la pobreza: *op.cit*., pp. 100 – 101.

[638] *Ibid*, pp. 102-103.

contributiva tiene carácter residual y no existe un programa de rentas mínimas ni otras prestaciones equivalentes. Las ayudas existentes en la actualidad son incoherentes y desiguales y dejan desprotegidos a numerosos hogares con bajos ingresos[639].

Al igual que ocurre con el resto de las prestaciones sociales, estos programas difieren ostensiblemente entre los países comunitarios en lo que se refiere al grado de cobertura de las prestaciones, alcance y eficacia de las mismas. Basándose en estas diferencias, FRAZER y MARLIER[640], autores de un informe sobre los sistemas de rentas mínimas en los países miembros de la U.E. publicado en 2009, distinguen cuatro grupos de países:

Un primer grupo estará conformado por aquéllos con un sistema relativamente simple de rentas mínimas que ofrecen una extensa cobertura a las personas con medios insuficientes para poder subsistir. Es el caso de Austria, Bélgica, Chipre, la República Checa, Alemania, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Suecia.

Un segundo grupo comprendería a aquellos países que, aún manteniendo un sistema simple y no categórico de rentas mínimas, exigen mayores requisitos a los peticionarios y ofrecen unas prestaciones con un menor grado de cobertura. Estos países son: Estonia, Hungria, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia.

El tercer grupo de países, entre los que se encuentran España, Francia, Irlanda, Malta y Reino Unido, han desarrollado complejos sistemas de prestaciones sociales que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo y que a menudo ofrecen prestaciones que se solapan entre sí, pero que cubren más o menos a toda la población en situación de necesidad.

Un último grupo, compuesto por Bulgaria, Grecia e Italia, se caracteriza por ofrecer prestaciones muy limitadas, parciales o fragmentadas que están además restringidas a ciertas categorías de individuos y que, por tanto, no cubren a todas las personas necesitadas. De hecho, en la actualidad solo existen dos países de la Unión Europea en los que no existen propiamente programas de rentas mínimas: Italia y Grecia.

La clasificación de los países europeos varía ligeramente según otro estudio más reciente sobre el papel de las rentas mínimas en la U.E. que comprende el período 2007-

[639] *Ibid,* pp. 103 – 104.

[640] FRAZER, H.; MARLIER, E. *Minimum Income Schemes across EU Member States.* EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, 2009, p. 8.

2010[641]. Según este último informe, son solo dos los grupos de países a clasificar según el sistema de rentas mínimas vigente en año 2010, más un tercero que engloba a aquellos países que no disponen de programas a escala nacional:

El primer grupo de naciones, ordenadas de mayor a menor según el grado de cobertura ofrecido, está compuesto por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumanía, Austria, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Letonia y Polonia. Y se caracteriza por considerar a las rentas mínimas como el único o el más importante recurso económico abierto a todos los individuos que padecen necesidades económicas sin establecer clasificaciones por tipo de población.

En el lado opuesto, y ordenados de forma descendente en función del grado de cobertura, se sitúan un grupo de países formado por Chipre, Estonia, Finlandia, Hungría, los Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Alemania, Irlanda, Lituania y Reino Unido. Estos países se caracterizan por considerar las rentas mínimas como un último recurso de carácter subsidiario para las personas que han agotado el resto de prestaciones.

Y el tercer bloque, que comprende un pequeño grupo de países formado por Italia, Grecia y España, no dispone de planes de rentas mínimas a escala nacional y ofrece recursos económicos a grupos de población muy categorizados o en el ámbito local o autonómico.

Como critica este mismo informe[642], no existe en el ámbito europeo, tampoco nacional, una base de datos que recoja de forma regular información sobre diversos aspectos de los programas de rentas mínimas: el número de beneficiarios, el coste de estos programas, la eficacia en la erradicación de la pobreza y en la inclusión social, entre otros aspectos. Los datos obtenidos sobre las características de estas prestaciones proceden de la base de datos de Eurostat sobre protección social (ESSPROS[643]) y del sistema de información mutua sobre protección social de la U.E. (MISSOC[644]). Partiendo de los datos extraídos de estas fuentes y de los citados informes sobre los programas de rentas mínimas en Europa, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre los sistemas de rentas mínimas en Europa[645].

---

[641] CREPALDI, C. (coord.). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010.* Brussels: European Parliament, 2011, pp. 22-23.

[642] *Ibid*, p. 59.

[643] European system of integrated social protection statistics.

[644] EU'S Mutual Information System on Social Protection.

[645] Según datos de los programas vigentes en los países comunitarios en el año 2010.

Aunque la mayoría de los países europeos tienen programas de rentas mínimas en el ámbito nacional, financiados por el gobierno central, con reglas comunes que se aplican en todo el país y cuya gestión es competencia normalmente de las entidades locales, las condiciones para el acceso a estas prestaciones varían considerablemente según los países. Los requisitos exigidos más comunes son los relacionados con la edad, residencia, carencia de recursos económicos y disponibilidad para trabajar. Una de las tendencias más comunes en los países miembros es la de vincular la recepción de estas prestaciones con el compromiso por parte del beneficiario de participar en algún programa de inclusión laboral y con el consiguiente retorno al mercado de trabajo. La ruptura de ese compromiso acarrea generalmente la pérdida del derecho a la prestación.

El examen conjunto de la regulación propia de cada país pone de manifiesto que la cuantía de las prestaciones es otro de los aspectos en los que existe una mayor diversidad, pues además no existe un criterio común sobre cual es el nivel de ingresos "adecuado" y, por tanto, no hay un acuerdo sobre cual sería la cuantía de las rentas mínimas que permitiría a sus receptores vivir con dignidad y libres de pobreza. El importe de las rentas mínimas depende habitualmente del número de personas que componen el hogar, aunque en algunos países, el montante depende también de otros factores como la nacionalidad, la edad del peticionario o la causa que ha generado el estado de necesidad. Además, las rentas mínimas son complementadas en algunos países con otras ayudas sociales a la infancia, a la vivienda, etc.

Por otra parte, generalmente la percepción de las rentas mínimas no está limitada en el tiempo, aunque la mayor parte de los Estados miembros las considera como una ayuda a corto plazo. Según los datos disponibles sobre estos programas en el año 2010, Eslovenia era el país que imponía más restricciones a la hora de prorrogar el derecho a la percepción de las rentas mínimas[646].

Un hecho evidente es que el impacto de la crisis económica y financiera y las elevadas tasas de desempleo están elevando el número de demandantes de este tipo de prestaciones. Los países miembros, por su parte, han adoptado medidas para reforzar su política social, bien elevando el umbral de las rentas mínimas y de los salarios mínimos, bien ampliando la cobertura de las prestaciones sociales o la duración de las mismas, especialmente las relacionadas con el desempleo, o bien aplicando exenciones a determinados colectivos.

[646] CREPALDI, C. (coord.). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010, op.cit.*, p. 25.

Precisamente, observando las cifras extraídas de la base de datos ESSPROS (Eurostat) se aprecia un aumento del gasto en exclusión social[647] en la U.E. más acelarado a partir del año 2008. El porcentaje del PIB destinado a esta función del gasto social se ha visto incrementado en casi todos los países europeos en el período 2008-2010, salvo algunas excepciones (Bulgaria, Hungría, Malta, Austria, Polonia y Rumanía). Los países que más han elevado su gasto en exclusión social en los últimos años son Lituania, Chipre y los Países Bajos. Precisamente, estos dos últimos países superan ampliamente la media europea en gasto en exclusión social.

TABLA 20: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EXCLUSIÓN SOCIAL (% SOBRE EL PIB) EN LA UNIÓN EUROPEA

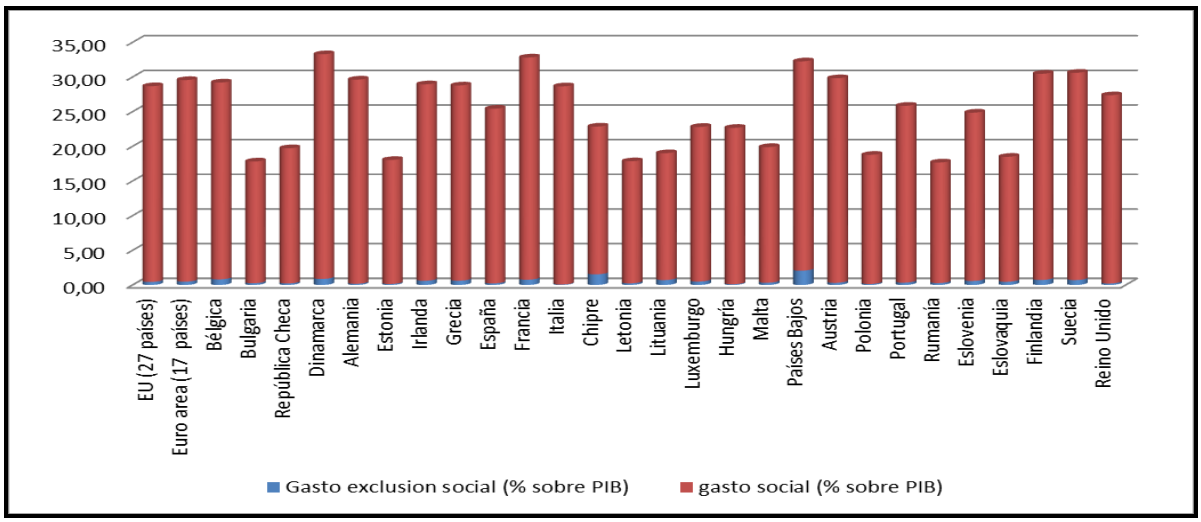
Unidades: porcentaje

Países\Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27 países)	0,32	0,36	0,37	0,37	0,43	0,44
Euro area (17 países)	0,32	0,38	0,40	0,40	0,47	0,48
Bélgica	0,44	0,45	0,73	0,72	0,78	0,81
Bulgaria	0,40	0,35	0,34	0,34	0,20	0,25
República Checa	0,49	0,48	0,20	0,17	0,23	0,23
Dinamarca	1,00	0,84	0,74	0,75	0,86	0,87
Alemania	0,18	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18
Estonia	0,12	0,08	0,07	0,08	0,12	0,15
Irlanda	0,34	0,35	0,36	0,44	0,58	0,61
Grecia	0,56	0,56	0,56	0,55	0,58	0,62
España	0,22	0,24	0,26	0,23	0,24	0,23
Francia	0,46	0,59	0,59	0,58	0,74	0,77
Italia	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07
Chipre	0,80	0,84	0,93	1,11	1,41	1,54
Letonia	0,15	0,12	0,11	0,11	0,14	0,24
Lituania	0,21	0,20	0,17	0,18	0,37	0,71
Luxemburgo	0,43	0,41	0,40	0,42	0,50	0,50
Hungría	0,15	0,14	0,14	0,14	0,13	0,11
Malta	0,29	0,32	0,36	0,37	0,39	0,32
Países Bajos	1,22	1,67	1,68	1,74	2,04	2,06
Austria	0,28	0,30	0,30	0,32	0,33	0,31
Polonia	0,36	0,22	0,17	0,16	0,15	0,15
Portugal	0,24	0,26	0,27	0,28	0,34	0,34
Rumanía	0,31	0,30	0,44	0,30	0,20	0,28
Eslovenia	0,64	0,54	0,48	0,43	0,53	0,58
Eslovaquia	0,52	0,56	0,50	0,38	0,42	0,46
Finlandia	0,53	0,56	0,55	0,57	0,72	0,73
Suecia	0,60	0,59	0,59	0,62	0,71	0,71
Reino Unido	0,19	0,17	0,22	0,20	0,22	0,22

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 09.11.2012

[647] La exclusión social y n.e.c. ("not elsewhere classified") recoge los beneficios en dinero y en especie (excepto los gastos sanitarios) específicamente destinados a combatir la exclusión social siempre y cuando no estén incluídos en las anteriores funciones.

GRÁFICO 10: PORCENTAJE DE GASTO SOCIAL TOTAL Y GASTO EN EXCLUSIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 09.11.2012

Otro informe sobre protección e inclusión social en 2010[648], esta vez del Consejo de la Unión Europea, confirma una vez más que la cobertura e idoneidad de las rentas mínimas varía ostensiblemente en los diversos países de la U.E. En la mayoría de ellos, la asistencia social no ofrece los recursos suficientes para que las personas salgan de la situación de pobreza, pero al menos reduce sus efectos. Sin embargo, continúa este informe, son otros problemas los que aminoran la eficacia de estos programas: la complejidad normativa, la falta de información, la discrecionalidad de los gestores, los errores administrativos y el temor a ser estigmatizado son algunos de los obstáculos que deterioran la eficacia y la eficiencia de estas prestaciones. Como consecuencia de ello, existe un significativo número de personas que, aún teniendo derecho a percibir las rentas mínimas, no las reclaman (fenómeno que se denomina en inglés *non take-up*)[649].

Recordemos que la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2010[650] sobre el papel de las rentas mínimas en la lucha contra la pobreza y la inclusión

[648] UNIÓN EUROPEA. *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010.* Brussels: Council of the European Union, 2010, p. 7.

[649] No existen datos estadísticos sobre los denominados *non take-up*. Sin embargo, los expertos están de acuerdo en el hecho de que este fenómeno afecta especialmente a determinados colectivos como son las mujeres, las personas con un nivel de estudios bajos, los jóvenes o los ancianos. También varía dependiendo del entorno rural o urbano. Ver más detalles en: CREPALDI, C. (coord.). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010.* Brussels: European Parliament, 2011, pp. 51 y ss.

[650] Véase epígrafe 2.3.2.1 sobre el compromiso de la Unión Europea por la lucha contra la pobreza.

social en Europa subraya que la introducción de los sistemas de rentas mínimas en los países miembros de la U.E. es uno de los medios más efectivos para combatir la pobreza, garantizar un nivel de vida adecuado y fomentar la integración social. Propone esta Resolución que el importe de las rentas mínimas debería ser, como mínimo el 60% de la mediana de los ingresos del país correspondiente[651] y destaca que este gasto social no debe ser considerado como una carga económica puesto que la inversión realizada en estos programas evitará costes mayores a largo plazo[652].

4.4 UBICACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ESPAÑOL Y DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EUROPEAS

4.4.1 Las rentas mínimas de inserción: prestaciones asistenciales fuera del sistema de la Seguridad Social

En este apartado se muestra un resumen de las diferentes prestaciones no contributivas disponibles en el sistema de protección social español con el fin de encuadrar, dentro de este complejo entramado, el lugar que ocupan las rentas mínimas. Para ello, se han incluído las prestaciones asistenciales ofrecidas por la Seguridad Social y aquellas que se encuentran fuera de este sistema, como es el caso de las rentas mínimas.

La finalidad de las prestaciones asistenciales es la de proteger a los individuos frente a situaciones de necesidad específicas e individualizadas, con independencia de su cotización previa al sistema y con el objetivo de proveer un mínimo de protección. Por contra, las prestaciones de carácter contributivo tienen como objetivo compensar el descenso de los ingresos derivado de las contigencias contempladas en la propia ley, independientemente del nivel de ingresos del beneficiario.

La asistencia social ofrece un conjunto de prestaciones básicamente económicas y que, en principio, son autónomas respecto al conjunto de prestaciones ofrecidas por el sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, la asistencia social puede encontrarse también dentro de la propia Seguridad Social[653] (como se verá a continuación, el sistema

[651] UNIÓN EUROPEA. European Parliament resolution of 20 October 2010 on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010/2039(INI)). Bruselas: Parlamento Europeo, 2010, párr. 14-15.

[652] *Ibid*, párr. 23.

[653] Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (B.O.E. n° 154, de 29.6.94). Cap. VI.

de la Seguridad Social protege ciertas contigencias de individuos que no pueden acceder al régimen contributivo).

La ubicación de una prestación dentro o fuera del sistema de la Seguridad Social, según una parte de la doctrina, depende en última instancia de la intención del legislador de incluirla o no en dicho sistema al proceder a su regulación. Las prestaciones de la Seguridad Social son competencia exclusiva del Estado, mientras que las prestaciones fuera del sistema de Seguridad Social pueden ser prestadas por el Estado, las Comunidades Autónomas o los entes locales[654].

La intención de incluir prestaciones asistenciales dentro del sistema de la Seguridad Social fue debida, según otros autores, a la "voluntad programática de ensanchar el campo de aplicación de los beneficiarios de la misma, pasando de una Seguridad Social de carácter contributivo o profesional a un modelo universalista o atlántico"[655]. Esta iniciativa fue impulsada, en su día, por el auge económico del país y el consiguiente aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Para otra parte de la doctrina, la asistencia social se configuraría como un mecanismo complementario al de la Seguridad Social, que se presentaría como el modo de protección social principal[656]. Según este planteamiento, las CC.AA. contribuirían con prestaciones específicas para colectivos diferentes a los ya protegidos por la Seguridad Social, como sería precisamente el caso de las rentas mínimas, aunque también podrían otorgar prestaciones complementarias a los propios sujetos ya protegidos por la Seguridad Social. Pero, según ALARCÓN, en el momento en el que la Seguridad Social decidiera incluir en su catálogo de prestaciones a las rentas mínimas, éstas pasarían a ser competencia del Estado, aunque siempre cabría la posibilidad de que la Administración Central garantizase unas cantidades mínimas que fueran complementadas por las Comunidades Autónomas[657].

Sea como fuere y sin intención de profundizar más en esta cuestión, podría confirmarse la "existencia de una asistencia social 'interna' al sistema de la Seguridad

---

[654] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "Política de Seguridad Social" en *Políticas sociolaborales, op. cit.,* p. 286.

[655] SARAGOSSÁ, J. V. "Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado". En CARDONA RUBERT, M. B. (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, p. 148.

[656] ALARCÓN CARACUEL, M. R.. "Hacia el derecho de la protección social". En LÓPEZ LÓPEZ, J. (Coord.). *Seguridad Social y protección social... op. cit.*, pp. 30-31.

[657] *Ibid*, p. 32.

Social y otra "externa" de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas", tal y como las denomina textualmente el Tribunal Constitucional[658].

Por una parte, la asistencia social "interna" estaría legitimida por el art. 41 de la CE., que permitiría al Estado cubrir las situaciones de necesidad a través de prestaciones de naturaleza no contributiva. Por otra parte, la asistencia social "externa" sería fruto de la delegación de competencias a las CC.AA. contenida en el art. 148.1.20ª del texto constitucional.

Pero pueden destacarse alguna otra diferencia entre prestaciones contributivas y no contributivas. El sistema de la Seguridad Social cubre un amplio espectro de prestaciones económicas para aquellos individuos que se encuentran en determinadas situaciones legalmente establecidas y que han realizado una contribución previa a la Seguridad Social[659] (prestaciones contributivas). Para un número más limitado de supuestos, la Seguridad Social también reconoce la protección de aquellas personas que se encuentran en situación de necesidad y que no pueden acceder al régimen contributivo por no haber cotizado nunca o no haber cotizado el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo (prestaciones no contributivas). Se trata en concreto de los supuestos de invalidez, jubilación, responsabilidades por hijos a cargo[660] y desempleo[661].

A continuación, se incluye un resumen de las diferentes prestaciones no contributivas vigentes en 2012, señalando quienes son sus beneficiarios, cual es su nivel de cobertura y cuales son sus principales características. Se ha incluído la descripción de algunas prestaciones contributivas cuando existen ambas modalidades dentro de un misma prestación para así delimitar el alcance de unas y de otras.

Comenzando con las pensiones[662], se puede hacer una primera clasificación que distinguiría entre pensiones contributivas y pensiones no contributivas:

---

[658] STC 16-12-2002, nº 239/2002, BOE 9/2003, de 10 de enero de 2003, rec. 1207/1999; 1208/1999. Fundamento de Derecho nº 5.

[659] El art. 38 c) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social enumera tanto las prestaciones económicas en la modalidad contributiva y no contributiva. Las prestaciones de carácter contributivo serían las siguientes: incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; ciudado de menores afectadoso por cáncer u otra enfermedad grave; invalidez: jubilación; desempleo; muerte y supervivencia; y prestaciones familiares.

[660] Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Cap. V, Secc. 3ª (Invalidez en su modalidad no contributiva); Cap. VII, Secc. 2ª (Jubilación en su modalidad no contributiva), Cap. IX, Secc. 2ª (Prestaciones familiares).

[661] *Ibid.* Título III, Cap. III (Protección por desempleo).

[662] Página web de la Seguridad Social: http://www.seg-social.es

Las pensiones contributivas[663] son prestaciones económicas, en principio de duración indefinida, cuya concesión está generalmente supeditada a una previa relación jurídica con la Seguridad (como, por ejemplo, un período mínimo de cotización previa) y cuya cuantía se determina en función de las cotizaciones previas realizadas. Dentro de este tipo de pensiones se encuentran las de jubilación, que cubre la pérdida de ingresos de una persona cuando, alcanzada la edad establecida, cesa en el trabajo por cuenta propia o ajena, poniendo fin a su vida laboral o reduciendo su jornada y salario en los términos legalmente establecidos. Otro tipo de pensión contributiva es la pensión por incapacidad permanente, que cubre la pérdida salarial de una persona que, por enfermedad o accidente, ve reducida o anulada su capacidad laboral de forma presumiblemente definitiva. Por último, la pensión por muerte y supervivencia (en caso de viudedad, orfandad y en favor de familiares) compensa la situación de necesidad económica que produce, para determinadas personas, el fallecimiento de otras.

Por lo que respecta a las pensiones no contributivas[664], se trata de prestaciones económicas que se reconocen a los ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, carecen de recursos suficientes y no han cotizado nunca o no lo han hecho el tiempo suficiente como para acceder a las prestaciones contributivas. Dentro de este grupo están las pensiones por invalidez (para personas entre 18 y 65 años con un grado de discapacidad igual o superior al 65%) y las pensiones por jubilación (para mayores de 65 años)[665]. Los titulares de una pensión de jubilación o invalidez de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, podrán recibir además un complemento anual para el pago

[663] Legislación aplicable: Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

[664] En 1990 se instituyeron las pensiones no contributivas en el sistema de la Seguridad Social a través de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que fue desarrollada por el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo y por la Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan las normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 357/1991. La Ley 26/1990, de 20 de diciembre fue derogada por la Disposición Derogatoria Única, apart. r) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

[665] Aunque derogados, aún siguen vigentes para los beneficiarios que los tenían reconocidos el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM), el Subsidio por Ayuda de Tercera Persona (SATP) y las ayudas del Fondo Asistencia Social a ancianos y enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo (FAS). El SGIM subvencionaba las necesidades básicas de las personas que carecen de medios y no están en condiciones de obtenerlos por tener un grado de minusvalía (Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el Sistema Especial de Prestaciones Sociales y Económicas previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos(LISMI)). El SATP consistía en una prestación económica de carácter periódico destinada a personas con discapacidad que necesitan la asistencia de otra persona para realizar actos esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos. Ambas prestaciones fueron degoradas por la D.A. 9ª de la Ley 26/90, de 20 de diciembre. Por su parte, el FAS preveía la concesión de ayudas a los mayores de 69 años o a personas que por enfermedad o invalidez estuvieran totalmente incapacitadas para toda clase de trabajo y que carecieran de medios económicos pra la subsistencia (Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio. Art. 1). Este último fondo fue derogado por el art. 7 del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio de medidas presupuestarias urgentes.

del alquiler[666] si acreditan carecer de vivienda en propiedad y residen de forma habitual en una vivienda alquilada.

Además, la Administración General del Estado garantiza el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior que habiendo cumplido 65 años o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de rentas o ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas[667].

Siguen vigentes[668] para los antiguos beneficiarios dos prestaciones destinadas a las personas con discapacidad: el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) y el Subsidio por Ayuda de Tercera Persona (SATP). Ambas fueron suprimidas por la Ley 26/90, de 20 de diciembre[669], que sin embargo, deja en vigor otras dos ayudas específicas para este colectivo: el Subsidio de Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte (SMGT)[670] y la Asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica.

Otro tipo de prestaciones de la Seguridad Social encuadradas en la categoría de no contributivas, son las ayudas por hijo a cargo[671]. Estas prestaciones consisten en una asignación económica que se reconoce por cada hijo a cargo del beneficiario, menor de 18 años o mayor de esa edad afectado de una minusvalía igual o superior al 65%, cualquiera que sea la naturaleza legal de filiación, así como por los menores acogidos, en acogimiento familiar permanente o preadoptivo, siempre que no se supere el límite de ingresos establecido. Para percibir esta ayuda, los peticionarios no podrán superar el nivel de ingresos determinado por la ley y habrán de cumplir los demás requisitos establecidos en la misma.

---

[666] Legislación aplicable: La Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente y el Real Decreto, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas, para el ejercicio que corresponda.

[667] Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. Art. 19; desarrollada por el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los epañoles residentes en el exterior y retornados.

[668] Real Decreto Legislativo 1/1994. Disposición Transitoria 11ª y art. único de la Ley 3/1997, de 24 de marzo, sobre Recuperación Automática del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos.

[669] Ley 26/1990, de 20 de diciembre. Disposición Adicional 9ª.

[670] Consiste en una prestación económica de carácter periódico destinada a atender los gastos originados por desplazamientos fuera del domicilio habitual de aquellas personas con discapacidad que, por razón de ésta, tengan graves dificultades para utilizar transportes colectivos.

[671] Reguladas por el Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social y la Resolución de 8 de abril de 1999, de la Dir. Ord. de la Seguridad Social, sobre efectos económicos aplicables en el reconocimiento del derecho a la asignación económica por hijo a cargo en el supuesto de fallecimiento del titular de la prestación.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre[672], de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia[673] creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) consistente en una serie de servicios y prestaciones económicas destinada a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

Existen además una serie de prestaciones, dentro de la denominada "Asistencia social estatal" dirigidas a un conjunto de colectivos heterogéneos: a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual[674]; a las víctimas de delitos de terrorismo[675]; a las víctimas de la violencia de género[676]; a los ciudadanos de origen español que fueron desplazados, durante su minoría de edad, al extranjero en el período comprendido entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil española y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional[677]; y a los afectados por el Virus de Inmunodeficencia Humana como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público[678].

Otro grupo importante de prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, es el que tiene como destinatarios a los desempleados. Las prestaciones por desempleo se

---

[672] B.O.E. n° 299, de 15.12.06.

[673] Otra legislación aplicable: Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia garantizado por la Administración General del Estado (B.O.E. nº 114, de 12.5.07), modificado por Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero; Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (B.O.E. nº 114, de 12.5.07); Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, modificado por Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero y Real Decreto 570/2011, de 20 de abril; Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006.

[674] Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual; modificado por Real Decreto 429/2003, de 11 de abril y Real Decreto 199/2006, de 17 de febrero.

[675] Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo; y Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo; modificado por el Real Decreto 199/2006, de 17 de febrero.

[676] Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Art. 27; desarrollado por Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre.

[677] Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

[678] Real Decreto-ley 9/1993, de 28 de mayo, por el que se conceden ayudas a los afectados por el Virus de Inmunodeficencia Humana (VIH) como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público.

estructuran de nuevo en dos niveles, uno contributivo y otro asistencial, ambos de carácter público y obligatorio y recogidos dentro del sistema de la Seguridad Social[679], pero con su específico régimen jurídico:

Un nivel contributivo que garantizaría al desempleado una renta sustitutiva del salario[680] dejado de percibir como consecuencia de la pérdida involuntaria de un empleo anterior o de la reducción de su jornada. Esta renta sustitutiva consiste en una prestación económica calculada conforme a las cantidades cotizadas anteriormente y condicionada a la búsqueda activa de empleo. Se obtiene por el mero hecho de haber completado un período mínimo de cotización (al menos 360 días dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo) e independientemente de la situación de necesidad del beneficiario. La duración de esta prestación oscila entre los 120 y los 720 días, dependiendo de las cotizaciones realizadas en los 6 últimos años.

El nivel asistencial, por su parte, complementario del anterior y que cubre selectivamente las deficiencias de la protección del nivel contributivoResponden a una necesidad real del peticionario, pues se requiere que éste no perciba rentas por encima de unos determinados límites. Este tipo de protección sigue ligada a la protección contributiva pues exige haber agotado una prestación contributiva o al menos haber tenido un empleo previo (salvo los liberados de prisión o de un centro de menores). La cuantía y duración (entre 6 y 30 meses) de las prestaciones están en función de la modalidad de subsidio a que se tenga derecho.

Los colectivos que pueden acceder a este subsidio son los siguientes[681]: los trabajadores que hayan perdido involuntariamente un empleo y cotizado a desempleo entre 180 y 359 días o aquellos que lo hayan hecho entre 90 y 179 días y, además, tengan responsabilidades familiares; aquellos que han agotado una prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares, o bien que tengan más de 45 años, aunque carezcan de dichas responsabilidades; los trabajadores españoles emigrantes que hayan retornado de un país extranjero no pertenenciente al Espacio Económico Europeo o con el que no exista convenio sobre protección por desempleo y donde se hubiera trabajado como mínimo 12 meses en los últimos 6 años desde la salida de España; los liberados de prisión o de un centro de menores tras un período mínimo de 6 meses de

[679] Real Decreto Legislativo 1/1994. Art. 204.

[680] Esta prestación está gestionada y es abonada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

[681] Real Decreto Legislativo 1/1994. Art. 215.

internamiento o que hayan concluido un tratamiento de desintoxicación por ese período; aquellos declarados plena o parcialmente capaces tras haberse encontrado en una situación de invalidez; los trabajadores que han cumplido 55 años[682] reuniendo los requisitos establecidos legalmente; y por último, pueden acceder a estos subsidios los trabajadores fijos discontinuos que cumplan con los requisitos exigidos con carácter general.

Un último paquete de prestaciones no contributivas lo representan las denominadas rentas de inserción. Se trata de un conjunto de recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no puedan generarlos por sí mismos[683]. Las dos modalidades existentes en la actualidad, dentro de este tipo de prestaciones, son las Rentas Activas de Inserción y el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA).

Los programas de Renta Activa de Inserción[684], gestionados por el SEPE en colaboración con las CC.AA. se crean en 1998. Posteriormente, en el año 2000, el RD 236/2000, de 18 de febrero[685], aprueba el plan correspondiente al año 2001, como continuación de las políticas preventivas previstas en el Plan Nacional de Empleo del año 2000 y con el objetivo de aumentar la eficacia en las medidas individualizadas de acción. Hasta ese momento los mencionados programas habían requerido de habilitaciones específicas, pero la Ley 45/2002, de 12 de diciembre[686], además de establecer el Programa para el año 2002, incorporó a la LGSS (Disposición Final Quinta) una habilitación de carácter indefinido al Gobierno para que dentro de la acción protectora por desempleo pudiera establecer y regular las rentas activas de inserción.

Tras algún tiempo en el que se dudaba acerca de la verdadera naturaleza jurídica de estos programas, hoy puede decirse sin género de dudas que las rentas activas de

[682] El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, elevó de 52 a 55 años la edad para acceder a a este tipo de subsidios (art. 17. apart. SIETE).

[683] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. "Política de empleo: dimensión pasiva". En *Políticas sociolaborales, op. cit.*, p. 115.

[684] Actualmente regulados en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

[685] Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa, para el año 2000, de insercion laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años.

[686] Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

inserción se integran, como medidas individualizadas de acción, dentro de la acción protectora por desempleo (a modo de un tercer nivel de protección tras el contributivo y el asistencial). El Real Decreto 1369/2006 introduce un cambio muy significativo en la regulación de estos Programas al concederles carácter permanente además de reconocer este derecho subjetivo con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo[687].

La Renta Activa de Inserción conlleva el pago de una renta mensual y de ayudas supletorias destinadas a colectivos con especiales dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y en situación de necesidad económica. Además de cumplir con los requisitos exigidos según la legislación vigente, los peticionarios han de suscribir un compromiso de actividad. En concreto, son cuatro los colectivos que pueden solicitar este tipo de prestaciones: los desempleados de larga duración (más de 12 meses inscritos en una Oficina de empleo y mayores de 45 años), personas con discapacidad, emigrantes retornados (también mayores de 45 años) y víctimas de violencia de género o víctimas de violencia doméstica. La duración máxima de esta renta es de 11 meses y su cuantía, para el año 2012[688], es de 426,00 €.

El Programa de Recualificación Profesional[689] (Plan PREPARA) está destinado a los desempleados que, habiendo agotado y no teniendo derecho a prestaciones o subsidios, presenten cargas familiares o sean parados de larga duración. Se requiere además la búsqueda activa de trabajo y no percibir rentas superiores a los máximos establecidos por ley. Estas ayudas consisten en la percepción de una renta mensual durante un período máximo de 6 meses (que consiste en el 75% del IPREM) y la participación en una serie de programas encaminados a lograr la recualificación y/o reinserción profesional. La duración inicial de este programa era de seis meses, pero se ha prorrogado tres veces consecutivas[690] desde agosto de 2011 hasta la actualidad. A casi un mes de la caducidad de la última prórroga (15 febrero de 2013), el Gobierno ha anunciado

[687] RODRÍGUEZ-PIÑEIRO Y BRAVO-FERRER, M. "La normalización de la Renta Activa de Inserción". *Relaciones Laborales*, Nº 3, Sección Editorial, Quincena del 8 al 23 de Febrero 2007. Editorial La Ley 68/2007, p. 31.

[688] Revisable anualmente.

[689] Regulado por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas y prorrogado por el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto.

[690] Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto; Real Decreto–ley 20/2011, de 30 de diciembre y Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto.

la prórroga automática del Plan PREPARA hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20%[691].

Aunque no forman parte del nivel no contributivo del desempleo y están excluídas del sistema de la Seguridad Social, las Rentas Mínimas de Inserción se presentan, por su parte, como el último recurso disponible dentro de los sistemas de protección social. Consiste en una prestación económica que garantiza una protección básica en situaciones de pobreza por lo que su finalidad es cubrir las necesidades esenciales de los beneficiarios. La prestación económica está acompañada de otras medidas encaminadas a lograr la inserción laboral del individuo, finalidad última de esta prestación. En este caso, al catalogarse las rentas mínimas como prestación asistencial y en virtud de la delegación de competencias regulada en la Constitución al respecto, no solo la gestión sino también la regulación es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas[692].

4.4.2 Los compromisos europeos en materia de exclusión social y la garantía de unas rentas mínimas en España

Como parte de los compromisos asumidos en materia de protección social dentro de la Unión Europea[693], España ha elaborado desde el año 2001 los *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social* (PNAin). Debido a la descentralización de competencias existente en el territorio español, las CC.AA. y algunos entes locales han elaborado sus respectivos "Planes Autonómicos de Inclusión Social" y Planes Locales.

España ha incluido en todos los PNAin el objetivo esencial la garantía de ingresos mínimos a través de las pensiones, las prestaciones por desempleo, el salario mínimo interprofesional y las rentas mínimas de inserción. Debido a la competencia exclusiva de las CC.AA. en la regulación de estas últimas, su desarrollo ha derivado en la heterogeneidad de características y requisitos de acceso que se explica detalladamente en los siguientes epígrafes. Precisamente, uno de los principales objetivos de los Planes de Acción españoles es el de "impulsar la delimitación de unos criterios básicos comunes a

[691] Decisión aprobada en el Consejo de Ministros del 25 de enero de 2013. Véase en la web de la Moncloa: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130125.htm#Prepara [Consultado el 25 de enero de 2013]

[692] Constitución española. Art. 148.1.20.

[693] Véase epígrafe 4.1.1.

todas las Comunidades Autónomas, sobre condiciones de acceso, cuantías de las ayudas económicas y mecanismos de control y evaluación de las RMI"[694].

El último PNAin de 2008-2010 fija como uno de los objetivos prioritarios el fomento de la inclusión activa mediante la promoción de la participación en el mercado laboral y la garantía de unos recursos económicos mínimos. Para lograr estas metas, el Plan propone avanzar en la consolidación de la mejora de la cobertura de las Rentas Mínimas de Inserción y sus medidas de acompañamiento social e insta a las CC.AA. a seguir modificando su legislación con el fin de garantizar el derecho subjetivo en la cobertura de las RMI[695]. Precisamente esta última propuesta constituye una de las medidas aprobadas en el propio Plan para garantizar unos recursos económicos mínimos junto con el desarrollo de la cooperación técnica con las CC.AA. con el fin de mejorar el conocimiento del impacto de las RMI en la inclusión social[696].

Por lo que se refiere a la financiación necesaria para llevar a cabo las políticas de inclusión social, el Anexo III del PNAin 2008-2010 detalla las aportaciones procedentes del Fondo Social Europeo[697]. Para el período 2007-2013 se han diseñado 19 Programas Operativos, uno por cada Comunidad Autónoma y uno por cada Ciudad Autónoma. Además, se han fijado 3 objetivos generales uno de los cuales es, precisamente, el fomento del empleo y de la inclusión social y concretamente la propuesta de oportunidades de integración a las personas excluidas y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo, como una de las medidas a adoptar para lograr ese objetivo. Cabe destacar que la financiación de las políticas de inclusión social absorbe más del 50% del presupuesto procedente del FSE.

También como respuesta a los compromisos europeos, esta vez los derivados de la "Estrategia Europa 2020", todos los países miembros de la U.E. presentan, con carácter anual, sus programas nacionales de reformas desde el año 2010. En consonancia con los objetivos fijados en la Estrategia europea, el *Programa Nacional de Reformas español*

---

[694] MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España.* Madrid: Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2010, pp. 23 y ss.

[695] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.* Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 38.

[696] *Ibid*. Medidas 9 y 10 del PNAin 2008-2010, p. 39.

[697] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010. Anexo III: aportaciones del Fondo Social Europeo.* Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008. 23 pp.

para el año 2011[698] recoge el objetivo de disminución del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en nuestro país.

Tras reconocer el impacto de la actual crisis económica en la vulnerabilidad social y los obstáculos identificados (principalmente derivados de la falta de empleo y su precariedad), el programa propone una amplia lista de medidas encaminadas a alcanzar el objetivo de disminuir la pobreza e incrementar la inclusión social. Estas medidas formarían parte del próximo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013, Plan que a fecha de la conclusión de este trabajo, no ha sido publicado.

Por lo que respecta a la garantía de unas prestaciones económicas mínimas, el Plan Nacional de 2011 fija como medida acordar con las CC.AA. y Corporaciones Locales medidas para incrementar la eficiencia este tipo de prestaciones, ligándolas al acceso al empleo de calidad[699].

El *Programa Nacional de Reformas español para el año 2012*[700] recoge una ambiciosa agenda de reformas estructurales, pero no menciona, sin embargo, la lucha contra la pobreza y la exclusión social entre sus objetivos. Los Estados miembros acordaron tratar esta materia en un documento aparte para el año 2012 y elaboraron el que denominaron "Informe Nacional Social"[701].

El Informe de España para el año 2012 se apoya en las medidas adoptadas por el Programa de Reformas de ese mismo año como instrumento para aumentar el crecimiento económico y la creación de empleo y, con ellos, las rentas de las personas y la inclusión social. Las referencias a las rentas mínimas en este Informe son más bien escasas y se limitan a definir estas prestaciones y enumerar sus características más fundamentales sin incluir ninguna propuesta al respecto[702].

[698] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Programa Nacional de Reformas. España 2011.* Madrid, 2010. 47 pp.

[699] *Ibid*, p. 41.

[700] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Programa Nacional de Reformas. España 2012.* Madrid, 2011, pp. 58-240.

[701] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe Nacional Social del Reino de España 2012.* Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 47 pp.

[702] *Ibid*, p. 18.

4.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RENTAS MÍNINAS ESPAÑOLAS

4.5.1 Definición y naturaleza jurídica de las rentas mínimas de inserción

Como ya se mencionó anteriormente al tratar las prestaciones sociales en España[703], la inclusión de una prestación dentro o fuera del sistema de la Seguridad Social depende en última instancia de la voluntad del legislador. La Seguridad Social ofrece prestaciones contributivas (basadas en la afiliación y cotización previas) y no contributivas (en función de la situación de necesidad del peticionario). La naturaleza y características de estas últimas no difiere sustancialmente en la actualidad de la naturaleza y características de las prestaciones asistenciales.

Desde el punto de vista del objeto de la cobertura, tanto las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social como las nuevas prestaciones asistenciales tienen como finalidad atender las situaciones de necesidad de los ciudadanos. Tradicionalmente, las prestaciones asistenciales se caracterizaban por la inexistencia de un verdadero derecho subjetivo[704]. Esta peculiaridad se derivaba de la presencia de un cierto margen de discrecionalidad por parte del órgano administrativo a la hora de conceder las prestaciones junto a una limitación de recursos económicos que afectaría a dicha concesión.

La discrecionalidad era consecuencia en gran parte de la falta de regulación de la justificación del estado de necesidad del peticionario y de la actuación del propio gestor. Las nuevas prestaciones asistenciales, entre las que se encuentran las rentas mínimas, no presentan estas limitaciones pues contienen una regulación precisa de todos estos aspectos. Para ello, se ha vinculado el estado de necesidad a la percepción de un nivel determinado de ingresos por debajo del cual se considera aquélla existente. Además, se ha regulado la actuación de los órganos de la administración encargados de aprobar las peticiones y se han activado los mecanismos judiciales pertinentes para proteger adecuadamente este derecho subjetivo.

Por lo que se refiere a la financiación de las prestaciones asistenciales, al contrario de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, sigue existiendo una limitación de los recursos destinados a financiar estas prestaciones, si bien, esta

[703] Véase epígrafe 4.4.1.

[704] GARCÍA ROMERO, M. B. *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1999, pp. 266 y ss.

circunstancia no interferiría en la plena realización del derecho subjetivo y, por tanto, en su consideración como tal.

Así pues, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y las asistenciales cubren las situaciones de necesidad que están delimitadas legalmente por la percepción de un determinado nivel de ingresos. Ambas categorías garantizan unos recursos mínimos a las personas más necesitadas y constituyen la última red de protección frente a la pobreza a ciertas categorías de la población. Una parte de estas prestaciones (las pensiones no contributivas para ancianos y minusválidos que no tienen acceso a la Seguridad Social contributiva, las ayudas por hijo a cargo y ciertas prestaciones por desempleo[705]) son proporcionadas por la Seguridad Social[706] y, por tanto, es este organismo el que mantiene las competencias respecto a la legislación básica y el régimen económico. El resto de prestaciones sociales, entre las que se encuentran los programas de rentas mínimas, serían competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Por ello, y en virtud de la delegación de competencias establecida por la CE en su artículo 148, las CC.AA. han desarrollado sus competencias en materia de asistencia social[707]. La indefinición del contenido de la asistencia social en el texto constitucional ha permitido a las Comunidades Autónomas incluir un gran número de servicios y funciones de asistencia social en sus Estatutos de Autonomía[708].

A lo largo de los años ochenta, las CC.AA. fueron configurando en sus textos legales los sistemas autómicos sociales. Dentro de este ámbito de competencias, se encontraría la regulación e implementación de las rentas mínimas. De haberse calificado las rentas mínimas como una prestación de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas solo hubieran tenido competencia para la ejecución de sus servicios, correspondiendo al Estado su regulación básica y régimen económico[709].

---

[705] Recogidas en la Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Cap. V, Secc. 3ª (Invalidez en su modalidad no contributiva); Cap. VII, Secc. 2ª (Jubilación en su modalidad no contributiva), Cap. IX, Secc. 2ª (Prestaciones familiares) y Título III, Cap. III (Protección por desempleo).

[706] Como ya se analizó con más detalle el apartado 4.2.1, existen además otras prestaciones asistenciales que son provistas por la Seguridad Social. Entre otras, el complemento de mínimos de pensiones contributivas de la Seguridad Social, que asegura los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, o los distintos tipos de prestaciones asistenciales por desempleo (Rentas Activas de Inserción, Programa PREPARA). Aunque no son contributivas, ambas son extensiones de prestaciones contributivas.

[707] Constitución española. Art. 148.1.20ª.

[708] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "La 'última red' de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto de sur de Europa", *op. cit.*, p. 106.

[709] *Ibid*. Art. 149.1.17ª

Los programas de rentas mínimas están destinados a luchar contra la pobreza y la exclusión social. Dentro de la compleja red de prestaciones sociales existentes en nuestro país, representaría el último recurso que garantiza un nivel de ingresos suficientes para cubrir las necesidades más perentorias del individuo hasta que se produzca su inserción social y al que se recurrirá una vez agotadas todas las demás posibilidades de protección social que ofrece el sistema. Por ello, este tipo de prestación tendría carácter subsidiario.

Se trata, por tanto, de una prestación destinada a aquellos individuos que no tienen derecho a las prestaciones contributivas (desempleo, jubilación, etc.) al no haber cotizado el número de años necesarios para acceder a las mismas; pero que tampoco se encuentran en los supuestos cubiertos por las pensiones no contributivas (ancianos, discapacitados, etc.) por tratarse de un colectivo que potencialmente puede incorporarse al mundo laboral, pero que no ha conseguido su primer empleo o ha agotado las prestaciones o el subsidio por desempleo o no tenía derecho a ellos, situándose por tanto en riesgo de exclusión social.

Las Comunidades Autónomas implantaron gradualmente los programas de Rentas Mínimas de Inserción (RMI) a principios de los años 90, siguiendo el modelo francés del "Revenu Minimum d´Insertion" e imitando el primer programa puesto en marcha en el País Vasco[710]. La implementación de estas prestaciones se produjo bajo la presión de las principales organizaciones sindicales, el apoyo de las organizaciones sociales y la negativa de la administración central de poner en marcha los dispositivos necesarios para garantizar la percepción de unos ingresos mínimos a las personas más necesitadas de la población[711].

La primera Comunidad Autónoma que adoptó un programa de rentas mínimas fue, como se ha mencionado, el País Vasco en febrero de 1989. El nacimiento de este proyecto fue consecuencia del impacto social que tuvo un estudio sobre la pobreza en esta región realizado en 1987[712]. El informe conmovió a las autoridades públicas de entonces y empujó al parlamento y gobierno autónomicos a adoptar medidas para paliar la situación

[710] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España. En: IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Granada. 30 septiembre-2 octubre 1999, p. 11.

[711] GARCÍA ROMERO, M. B. *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea, op. cit.,* pp. 138-139.

[712] GOBIERNO VASCO (Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social). *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca.* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1987.

en la que se encontraba una parte de su población[713]. Fruto de esta iniciativa, y bajo influencia del sistema francés de rentas mínimas, se aprobó el Decreto 39/1989, que dio origen al primer ingreso mínimo en España.

Tras la aprobación de los ingresos mínimos vascos, los principales sindicatos españoles (UGT y CCOO) exigieron al gobierno central la instauración de un sistema de rentas mínimas a escala nacional. También fue determinante la iniciativa de Cáritas Española, que organizó un simposio apoyando el nacimiento de este tipo de prestaciones[714]. Sin embargo, y a pesar de estas presiones, el gobierno central se opuso enérgicamente a la creación de un sistema de rentas mínimas en el mapa nacional y dejó a la iniciativa de las Comunidades la creación y desarrollo de estos programas[715].

En conclusión, en la discusión, elaboración e implantación de los programas de rentas mínimas intervinieron numerosos actores: gobierno central, gobiernos autónomicos y locales, partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y otros expertos y técnicos. Se echa en falta, sin embargo, la participación de las categorías sociales beneficiarias de estas futuras prestaciones, es decir, de los propios afectados por la pobreza y la exclusión social. Lo cual, pone en duda el altruísmo del resto de los actores participantes[716]. El origen del sistema de las rentas mínimas en España explicaría, por tanto, la heterogeneidad de los programas desarrollados por las Comunidades Autónomas.

4.5.2 Disposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas sobre rentas mínimas

La Constitución Española reconoce en el art. 148.1.20ª la competencia de las CC.AA. en materia de asistencia social. Los Estatutos de Autonomía han reconocido esta función entre las competencias a asumir de manera exclusiva, es decir, sobre las que ejercen la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva. Sin embargo, la

[713] AGUIRRE ELUSTONDO, J. A. "Evaluación del primer año de implantación del salario social en el País Vasco". En *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, ISSN 1134-7147, Nº. 12-13, 1990, p. 17.

[714] Este simposio tuvo lugar en Madrid entre los días 1 y 4 de marzo de 1990. Asistieron representantes de todas las Comunidades Autónomas reuniendo a más de 500 personas. Las ponencias, mesas redondas, comunicaciones y conclusiones se publicaron en el nº 78 de la Revista Documentación (enero-marzo 1990), dedicado a la renta mínima y salario ciudadano.

[715] AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas". Madrid: Fundación Foessa, 1995, p. 58.

[716] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España", *op. cit.*, p. 36.

referencia a las denominadas "rentas mínimas" o "rentas mínimas de inserción" (RMI) en las respectivas leyes orgánicas autonómicas difiere según se trate de los Estatutos originales o de los nuevos Estatutos reformados.

Los primeros ni siquieran mencionan las RMI en su texto legal y se limitan a reconocer como materia de competencia exclusiva de la respectiva Comunidad las actuaciones de reinserción social (Asturias[717]), la asistencia social y servicios sociales (Canarias[718], Cantabria[719], Castilla-La Mancha[720], Galicia[721], La Rioja[722], Murcia[723], Navarra[724] y el País Vasco[725]) o la protección y ayuda a los grupos sociales necesitados (Madrid[726]). En el caso de Ceuta[727] y Melilla[728], sus Estatutos de Autonomía otorgan a las ciudades autónomas las competencias de administración, inspección y sanción y la potestad normativa reglamentaria en materia de asistencia social.

Sin embargo, cabe destacar que en los Estatutos reformados (mayoritariamente en los años 2006 y 2007) se mencionan expresamente las rentas mínimas de inserción como uno de los instrumentos básicos de la política social. Concretamente, a modo de ejemplo, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce el derecho de todos a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna[729]. En similares términos se pronuncian los Estatutos de Aragón[730], de la Comunidad Valenciana[731], de las Islas

[717] Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Art. 10.24.

[718] Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. Art. 30.13.

[719] Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Cantabria. Art. 24.22.

[720] Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Art. 31.20ª.

[721] Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia. Art. 27.23.

[722] Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de La Rioja. Art. 8.30.

[723] Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomia para la Región de Murcia. Art. 10.1.18.

[724] Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Art. 44.17.

[725] Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Art. 10.12.

[726] Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Art. 26.1.26.

[727] Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. Art. 21.1.18 y 21.2.

[728] Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. Art. 21.1.18ª y 21.2.

[729] Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Art. 23.

[730] Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuo de Autonomía de Aragón. Art. 23.1.

[731] Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Art. 15.

Baleares[732], de Castilla y León[733] y de Cataluña[734]. Este reconocimiento de las RMI en los Estatutos de Autonomía denominados de "segunda generación" podría interpretarse también, según algunos autores, como un intento de evitar futuros conflictos de competencias con el Estado en materia social[735].

Como excepción a esta tendencia, el nuevo Estatuto de Extremadura, aprobado en el año 2011, establece que los poderes públicos regionales "velarán por la especial protección de aquellos sectores de población con especiales necesidades de cualquier tipo"[736]. Evita mencionar las rentas mínimas en este apartado y posteriormente al enumerar la acción social como competencia exclusiva de la Comunidad y, dentro de ella, las "prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social"[737].

En la legislación autonómica específica sobre rentas mínimas, las Comunidades Autónomas adoptaron diversas denominaciones para definir estas prestaciones. En la siguiente tabla se recoge la denominación inicial dada a los programas de rentas mínimas por cada Comunidad Autónoma, así como la normativa que dio origen a estas prestaciones. Se resumen, asímismo, las sucesivas modificaciones y la legislación que actualmente regula estos programas.

[732] Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuo de Autonomía de las Illes Balears. Art. 21.

[733] Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Art. 13.9.

[734] Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Art. 24.3.

[735] SARAGOSSÁ, J. V. "Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado", op. cit., pp. 162-163.

[736] Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Art. 7.14.

[737] *Ibid.* Art. 9.27.

TABLA 21: DENOMINACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC.AA.	Denominación originaria del programa	Normativa inicial y sucesivas modificaciones	Denominación actual	Normativa actual
Andalucía	Programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía	Decreto 400/1990, de 27 de noviembre	Ingreso mínimo de solidaridad	Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicacion de la marginación y la desigualdad en Andalucía
Aragón	Ingreso aragonés de inserción	Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social Decreto 57/1994, de 8 de agosto, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993; Decreto 179/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que el modifican determinados arts. del Decreto 57/1994	Idem	Ley 1/1993, de 19 de febrero Decreto 125/2009, de 7 de julio del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994, de 23 de marzo
Asturias	Ingreso mínimo de inserción	Ley 6/1991 de 5 de abril, del ingreso mínimo de inserción	Salario social básico	Ley 4/2005, de 28 de octubre de Salario Social Básico; modificada parcialmente por Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 4/2005
Baleares	Soporte transitorio comunitario	Decreto 36/1995, de 6 de abril, por el que se constituye el Soporte Transitorio Comunitario	Renta mínima de inserción	Decreto 117/2001, de 28 de septiembre, por el que se regula la renta mínima de inserción
Canarias	Prestaciones económicas regladas Ayudas económicas básicas	Decreto 79/1991, de 16 de abril Decreto 133/1992, de 30 de julio; modificado por Decreto 194/1993, de 24 de junio; y Decreto 13/1998, de 5 de febrero, que deroga todos los anteriores	Prestación Canaria de Inserción	Ley 1/2007, de 18 de enero; por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción; modificada parcialmente por Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de los Presupuestos Generales de la C.A. de Canarias para 2011 Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007
Cantabria	Ayuda a la necesidad familiar Ingreso mínimo de inserción	Decreto 40/1989, de 17 de mayo; modificado por Decreto 42/1990, de 4 de julio Decreto 75/1996, de 7 de agosto, que deroga los anteriores	Renta social básica	Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales; modificada parcialmente por Ley de Cantabria 6/2009, de 28 dic. 2009, de Medidas fiscales y de contenido financiero, por Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre de garantía de derechos y at. a la infancia; y por Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Cantabria, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
Castilla La Mancha	Plan regional de solidaridad Ingreso mínimo de solidaridad	Decreto 141/1990, de 18 de noviembre; derogado por Decreto 246/1991, de 10 diciembre; Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad; derogada por Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha	Ingreso mínimo de solidaridad	Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad y de las Ayudas de Emergencia Social Orden de 29/12/2009, por el que se desarrolla el Decreto 179/2002
Castilla y León	Ingresos Mínimos de Inserción	Decreto 132/1990, de 12 de julio, sobre Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León; derogado por Decreto 286/1991, de 3 de octubre; derogado por Decreto 164/1997, de 22 de agosto; derogado por Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, derogado por Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, derogado por Decreto 61/2010, de 16 de diciembre	Renta garantizada de ciudadanía	Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010

Cataluña	Renta mínima de inserción	Decreto 144/1990, de 28 de mayo, regulador del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI); modificado por Decreto 213/1991, de 1 de octubre; ambos derogados por Decreto 228/1995, de 25 de julio; derogado por Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997; derogado por Decreto 339/2006, de 5 de septiembre; derogado por Decreto 384/2011, de 30 de agosto	Renta mínima de inserción	Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción; modificada parcialmente por Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras ;y Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de Desarollo de la Ley 10/1997
Ceuta	Ingreso mínimo de inserción social (IMIS)	Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social, de 21 de noviembre de 2008	Idem	Idem
Comunidad Valenciana	Prestaciones económicas regladas (PER)	Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana	Renta garantizada de ciudadanía	Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana
Extremadura	Integración en situaciones de emergencia social (A.I.S.E.S.)	Decreto 66/1990, de 31 de julio, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situacones de Emergencia Social.; derogado por Decreto 2/1997, de 9 enero 1997, derogado por Decreto 28/1999, de 23 de febrero, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES)	Ayudas para la integración en situaciones de emergencia social	Decreto 281/2011, de 18 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES), y se aprueba la convocatoria de dichas ayudas para 2011-2012
Galicia	Renta de integración social de Galicia	Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas para la inserción social Decreto 374/1991, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 9/1991en lo relativo a la renta de integración social Decreto 375/1991, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 9/1991 en lo relativo a las ayudas para las situaciones de emergencia social Ley 1/1999, de 5 febrero, por la que se modifica parcialmente la Ley 9/1991, de 2 de octubre	Renta de integración social de Galicia	Ley 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre
Madrid	Ingreso Madrileño de Integración (IMI)	Decreto 73/1990, de 19 de julio, por el que se establece el Ingreso Madrileño de Integración	Renta mínima de inserción	Ley 15/2001, de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción, modificada parcialmente por Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas Decreto 147/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción
Melilla	Ingreso melillense de Integración (IMI); y Prestación Básica Familiar (PBF)	Reglamento regulador de Medidas para la Inclusión Social, B.O. ME n°3907, de 27 de agosto de 2002	Ingreso melillense de Integración (IMI); y Prestación Básica Familiar (PBF)	Decreto n° 2772 de 18 de mayo de 2009 (B.O.ME n° 4612, de 29 de mayo de 2009), modificación del Reglamento B.O.ME n° 4960, de 28 de septiembre de 2012, modificación de algunos arts. del Reglamento
Murcia	Ingreso Mínimo de Inserción	Decreto 1/1991, de 10 de enero, sobre el Plan Regional de Inserción Social de la Región de Murcia, modificado por Decreto 39/1992, de 30 de abril de 1992, sobre el Plan Regional de Inserción y Protección Social; derogado por Decreto 43/1996, de 19 de junio, por el que se regulan las ayudas, prestaciones y medidas en materia de inserción y protección social, derogado por Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, por el que se regulan las ayudas, prestaciones y medidas de inserción y protección social; modificado por Decreto 84/2006, de 19 de mayo	Ingreso Mínimo de Inserción Renta Básica de Inserción	Orden de 16/09/94, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Social, sobre Ingreso Mínimo de Inserción del Plan Regional de Inserción y Protección Social Ley 3/2007 de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción

Navarra	Renta básica	Decreto 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales	Renta de inclusión social	Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta básica Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre Ley Foral 13/2008, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales Decreto 69/2008, de 17 de junio por el que se aprueba la cartera de Servicios Sociales de Ámbito General; estos dos últimos derogados parcialmente por Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social Orden Foral 57/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud por la que se regula la ayuda para la incorporación sociolaboral y mejora de la empleabilidad Orden Foral 58/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social
País Vasco	Ingreso mínimo de inserción	Decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción Decreto 25/1993, de 9 de febrero, de desarrollo de la Ley 2/1990; derogados por Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social; derogada por Ley 18/2008 de 23 de diciembre	Renta de Garantía de ingresos	Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la inclusión Social
La Rioja	Ingreso mínimo de inserción	Decreto 68/1990, de 7 de junio; sobre el ingreso mínimo de inserción; Decreto 5/1991, de 7 de marzo, por el que se modifica el Decreto 68/1990; Decreto 17/1992, de 14 de mayo, por el que se modifica el Decreto 68/1990, de 7 de junio, sobre el ingreso mínimo de inserción; Decreto 43/1993, de 5 de agosto, por el que se modifica el Decreto 68/1990; derogados todos los anteriores por Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social	Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) Ayudas de Inclusión Social (AIS)	Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social; modificado por Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de Servicios y Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales; modificados ambos por Decreto 16/2012, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social; Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral; Decreto 3/2005, de 28 de enero, por el que se adapta el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social, a las previsiones de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales

Fuente: elaboración propia

Como ya se ha avanzado, la Comunidad Autónoma pionera en la implantación de los programas de renta mínima fue el País Vasco, que aprobó su regulación en febrero de 1989, seguida por Cantabria unos meses más tarde. El resto de las CC.AA. fueron elaborando sus propios programas entre los años 90 y 91, con la excepción de Aragón y Baleares, que implementaron estas prestaciones en 1993 y 1995, respectivamente. La aprobación del ingreso melillense de integración en el año 2002 y del ingreso mínimo de inserción social en la Ciudad Autónoma de Ceuta en 2008 completan el mapa nacional de rentas mínimas.

No sólo la aprobación de los programas de rentas mínimas estuvo rodeada de cierta polémica, sino también su puesta en marcha. Tras superar la desaprobación del gobierno central para implementarlos, las CC.AA. tuvieron que llegar a acuerdos y firmar convenios con los Ayuntamientos, responsables de su puesta en marcha. La falta de acuerdo en el reparto de los costes entre ambos niveles de gobierno fue la causa principal de los retrasos sufridos en la implantación de algunos de estos programas[738].

Una vez solventadas estas trabas, los programas de rentas mínimas no han estado exentos de cambios. Como puede observarse en la anterior tabla, la normativa que dio origen a las diversos programas de rentas mínimas ha sufrido en todas las CC.AA. numerosas modificaciones y derogaciones a lo largo de los algo más de veinte años de existencia de estas prestaciones. Una vez finalizada la primera etapa de creación de estos programas a principios de los 90, surgió la preocupación de como mantener la racionalización y viabilidad del sistema. Por ello, desde 1995, las rentas autónomicas han sufrido numerosas reestructuraciones en lo que LAPARRA ya denominó su particular "travesía del desierto de las rentas mínimas en España"[739].

Cabe destacar, como elemento homogéneo en las reformas de las rentas mínimas realizadas en la última década, la inserción de las mismas en planes de inclusión social y el aumento de sus cuantías y coberturas, así como las modificaciones en las condiciones y requisitos de acceso, generalmente eliminando restricciones (así había sido al menos hasta las últimas modificaciones resultado de los recortes presupuestarios en gastos sociales como consecuencia de la crisis económica). Asimismo, las rentas mínimas han sido reconocidas explícitamente como derecho subjetivo en la normativa de varias Comunidades Autónomas[740]. La influencia de la política social europea también ha sido determinante en la introducción de las citadas reformas y ha contribuído a lograr una cierta convergencia de las estrategias de acción orientadas a la inclusión social.

Por otra parte, el rango de las disposiones legislativas sobre RMI no es homogéneo, predominando en un primer momento la regulación en forma de Decreto. De hecho, solo en cuatro CC.AA. (Aragón, Asturias, Galicia y el País Vasco) se optó

[738] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España, *op. cit*., p. 18.

[739] LAPARRA NAVARRO, M. "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España". En *Documentación Social*. Nº 135, 2004, p. 60.

[740] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance". En *Gestión y análisis de políticas públicas.* N° 2, 2009. Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 5 y 6.

inicialmente por una reglamentación en forma de Ley. Sin embargo, se ha observado una elevación a rango de Ley de la normativa relativa a las rentas mínimas a lo largo de estos últimos años. En concreto, ocho nuevas Comunidades Autónomas han pasado a regular mediante una Ley las nuevas modalidades de rentas mínimas: Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y Navarra. Ceuta y Melilla han regulado sus rentas mínimas a través de Reglamentos y el resto de Comunidades continúa usando el rango de Decreto (Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Rioja).

La naturaleza jurídica de la norma reguladora podría condicionar el carácter de derecho de las rentas mínimas. Según AGUILAR (et al.)[741] un derecho reconocido en un decreto tendría menos posibilidades de ser exigido en caso de restricciones presupuestarias que si fuese regulado por una norma con rango de Ley. Además, su regulación por medio de ley podría ser un instrumento para dar a las rentas mínimas mayor protagonismo, además de garantizar una mayor protección y estabilidad por la mayor dificultad para revocar una ley que un decreto[742].

[741] AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 55.

[742] REY PÉREZ, J. L. "La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el mecanismo adecuado para lograr la integración social?. En: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 16-junio 2007*, p. 220.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

INTRODUCCIÓN

La regulación de los programas de RMI por las CCAA ha dado lugar a una normativa que presenta numerosas e importantes diferencias en cuanto a las características de las prestaciones objeto de regulación, su ámbito y grado de cobertura, los requisitos exigidos a los solicitantes y las obligaciones a cumplir por los beneficiarios. No obstante, se ha reconocido un gran número de rasgos comunes presentes en todos los textos autonómicos. A continuación se van a analizar las similitudes y diferencias identificadas en el tratamiento de las RMI por la normativa autonómica.

En la segunda parte de este último capítulo se valorarán diversos aspectos de estos programas con el fin de evaluar su eficacia. Para ello, se examinará el grado de cobertura de estas prestaciones, la evolución experimentada en cuanto al número de personas protegidas y la cuantía de las prestaciones económicas. También se va a estudiar el impacto que ha tenido la crisis económica en las últimas modificaciones realizadas sobre estas prestaciones.

Por último, se van a tratar una serie de cuestiones planteadas por los expertos en esta materia y que versan sobre la idoneidad de estas prestaciones como última red de protección social y se van a exponer las alternativas planteadas, valorando sus ventajas e inconvenientes. Tras examinar los informes elaborados por diversos organismos sobre la defensa y protección por parte de España de los derechos económicos, sociales y culturales que directamente afectan al derecho a la alimentación, se evaluará la idoneidad de la actual legislacion sobre rentas mínimas de inserción y se revisarán las propuestas planteadas al respecto.

5.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

5.1.1 Elementos comunes de las rentas mínimas autónomicas

A pesar de las numerosas diferencias existentes entre los programas de rentas mínimas, ya comenzando por la variedad de denominaciones, se han identificado una larga serie de rasgos comunes a todos ellos. A continuación se detallan cuales son las características que comparten estos programas en la legislación generada por las Comunidades Autónomas:

1. En cuanto a la composición y gestión de los programas:

a) Los programas de rentas mínimas se componen de dos herramientas complementarias, ya que su finalidad no es solo garantizar unos recursos económicos a las personas más necesitadas, sino también lograr la reinserción laboral y/o social de las mismas. Por ello, además de la prestación de contenido económico (la que se forma genérica se ha denominado 'renta mínima') todas las CC.AA. incluyen una serie de acciones encaminadas a facilitar la inserción laboral y a través de ésta, lograr la inserción personal y social del individuo.

b) Esta doble dimensión de las rentas mínimas lleva consigo la participación necesaria de dos entes públicos en todas las Comunidades Autónomas: el Departamento o Consejería competente en asuntos sociales y el correspondiente Servicio Autonómico de Empleo. En algunas Comunidades existen además conexiones con otros Departamentos como los de Hacienda, Educación o Vivienda[743]. También queda abierta la posibilidad de intervención de las entidades de iniciativa privada o de los agentes sociales a través de convenios de colaboración o cooperación fundamentalmente en el área de integración laboral.

c) Para el cálculo de la cuantía de las prestaciones económicas se toman en cuenta normalmente tres criterios: la cuantía básica que le corresponde al titular de la prestación más los complementos por cada uno de los miembros dependientes menos los ingresos percibidos por todos los miembros que componen la unidad familiar. Si bien, las CC.AA. establecen una serie de excepciones para determinados ingresos, en principio computan todos, confirmando el carácter familiar de estas rentas.

d) Junto a las prestaciones económicas de carácter periódico, todas las CC.AA. ofrecen ayudas puntuales para responder a situaciones de emergencia social. Se trata de prestaciones económicas no periódicas de carácter extraordinario destinadas a resolver situaciones de grave y urgente necesidad.

e) La financiación de estos programas proviene de las propias Comunidades Autónomas y su concesión está limitada en algunos casos a la existencia de fondos en las correspondientes partidas presupuestarias. De hecho, algunas normativas autonómicas precisan que la concesión de las prestaciones está supeditada a la existencia de crédito[744],

[743] CARDONA RUBERT, M. B.; LÓPEZ I MORA, F. "El soporte organizativo y el papel de la iniciativa social en las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas". En CARDONA RUBERT, M. B. (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, pp. 179-188.

[744] Como es el caso de Castilla-La Mancha, Extremadura, Melilla y Cataluña.

aunque cada vez son más las CC.AA. que vinculan el disfrute de este derecho a la existencia de créditos disponibles[745]. De ahí que algunos autores afirmen que las rentas mínimas tendrían carácter discrecional[746].

f) Para garantizar la realización de este derecho subjetivo, la normativa autonómica regula la tutela judicial a través de los correspondientes recursos, siendo competente la jurisdicción contencioso-administrativa y no los órganos del orden social, como en el caso de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

2. En cuanto a la naturaleza de estas prestaciones:

a) Las rentas mínimas son prestaciones subsidiarias, pues pueden ejercerse cuando el solicitante no pueda obtener recursos de su propio trabajo o de otras prestaciones sociales. Es decir, una vez se haya agotado el resto de mecanismos de protección social se podrá acceder a estas prestaciones. Es más, algunas Comunidades Autónomas exigen acreditar el haber solicitado las pensiones y prestaciones que pudieran corresponder a los miembros de la unidad de convivencia antes de acceder a las rentas mínimas o aportar alguna prueba de su denegación. Por ello, se consideran la última malla de protección para los sectores más débiles de la sociedad y desempeñan el "papel de cierre"[747] del sistema. Con el fin de garantizar la subsidiariedad de estas rentas, se han introducido una serie de incompatibilidades con la recepción de otras prestaciones, si bien, de nuevo las legislaciones autónomicas establecen regímenes distintos.

b) El derecho a la renta mínima es generalmente compatible con cualquier otra prestación que perciba el beneficiario[748], siempre y cuando no se superen los límites máximos fijados por la correspondiente normativa. Se trata, por tanto, de una prestación de carácter complementario, pues suple los recursos propios del beneficiario cuando resultan insuficientes.

---

[745] CAVAS MARTÍNEZ, F. "El enfoque paliativo de la lucha contra la exclusión social los incentivos a la contratación y al autoempleo de las personas en situación de exclusión social. Las rentas de inserción. En: SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (Coord.). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico.* Madrid: Dykinson. Universidad Rey Juan Carlos, 2010, p. 142.

[746] Cf. SARAGOSSÁ, J. V. "Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado", *op. cit*., p. 149; AYALA CAÑÓN, L. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000, p. 279

[747] ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios núm. 63, 1998, p. 74.

[748] Algunas legislaciones autónomicas establecen ciertas incompatibilidades con determinadas prestaciones, como por ejemplo, con las cantidades derivadas del Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios o de los sistemas de seguridad y previsió social (art. 4 *del Decreto 281/2011, de 18 de noviembre*, de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

c) Debido a esta compatibilidad, las rentas mínimas se configuran como prestaciones diferenciales, pues como se indicó anteriormente la cuantía se calcula restando cualquier otra prestación que reciba el beneficiario de modo que la renta mínima complete los ingresos del titular hasta llegar al baremo que le corresponda en función de sus circunstancias personales. De las características de complementariedad y subsidiariedad, se derivan una serie de compatibilidades e incompatibilidades entre las RMI y otras fuentes de ingresos.

d) Es una prestación personal y, por tanto, no es transferible ni puede ser objeto de cesión total o parcial. Es además inembargable[749] y no está sujeta a retención alguna o embargo (si bien, algunos textos autonómicos contemplan la posibilidad del embargo o retención en los supuestos y con los límites previstos en la legislación estatal)[750].

e) Las rentas mínimas tendrían inicialmente un carácter temporal, pues se espera que el destinatario de las ayudas logre su inserción laboral. No obstante, se contempla generalmente la posibilidad de prórroga en caso de que persista el estado de necesidad y supeditada al cumplimiento de los requisitos que dieron lugar a su concesión. Se suele establecen mecanismos de revisión automáticos para conceder las prórrogas.

f) Las prestaciones, aunque se conceden a título individual, toman como referencia la unidad familiar o de convivencia. Se trataría, pues, de un derecho de los hogares o familias más que de los individuos[751]. Es más, al inicio de la puesta en marcha de estos programas, algunas CC.AA. no reconocían este derecho a las personas que vivían solas[752] o se consideraba la concesión a una sola persona como la excepción[753]. Por otra parte, y aunque existen diferencias en cuanto a su composición, las legislaciones

[749] Según el art. 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero. Ley de Enjuiciamieto Civil "[e]s inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional". A pesar de no citar las RMI, al no superar éstas el SMI , no sería susceptibles de embargo.

[750] Así ocurre en el Principado de Asturias (art. 4.d) del Decreto 29/2011), en Baleares (art. 3 del Decreto 117/2001), en Canarias (art. 6.2 del Decreto 136/2007), en Castilla La Mancha (art. 5.3 del Decreto 179/2002), en Ceuta (art. 1.7.d) del Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social, de 21 de noviembre de 2008, en Madrid (art. 5 de la Ley 15/2001), en Murcia (art. 3.2 de la Ley 3/2007) y en el País Vasco (art. 13.2.d) de la Ley 18/2008).

[751] AGUILAR, M.; LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. "Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas". *Documentación Social*, nº 96, julio – septiembre, 1994. Madrid: Cáritas Española, 1994, p. 205.

[752] Tal y como recogía la primera regulación sobre RMI del País Vasco en el art. 3 del Decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se regulaba la concesión del Ingreso Mínimo Familiar.

[753] Así lo establecía el art. 2 del Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se creó el Ingreso Mínimo de Solidaridad de los Andaluces.

autonómicas han optado por un concepto de unidad familiar "extenso", flexible y dinámico, que engloba diversas generaciones y parientes bajo un mismo techo[754].

g) Como ya se ha comentado anteriormente, la vinculación del estado de necesidad a la percepción de un determinado nivel de ingresos ha objetivado los requisitos requeridos para acceder a estas prestaciones, eliminando su carácter discrecional o graciable. Por ello, una parte de la doctrina las considera un derecho subjetivo y universal[755]. Si bien, otros autores discrepan y niegan o al menos limitan el carácter universal de las rentas mínimas y su calificación como derecho subjetivo[756].

3. Por lo que respecta a los requisitos exigidos a los peticionarios:

a) La aprobación de la solicitud de las rentas mínimas está supeditada a la demostración del estado de necesidad del individuo, por ello, estas rentas se califican como prestaciones de asistencia social. Se ha vinculado el estado de necesidad con la percepción de un determinado nivel de ingresos, por debajo del cual se considera que ésta existe. El baremo varía en función del tamaño del hogar de modo que se calcula un cantidad básica para el peticionario y se añaden pequeñas cuantías por cada miembro adicional. Todas las Comunidades Autónomas han fijado como límite de ingresos para acceder a estas prestaciones la propia cuantía de la renta mínima ofrecida en su territorio prevista para su tamaño de unidad.

b) Además del estado de necesidad, las Comunidades Autónomas han establecido sus propios requisitos respecto a la edad de los beneficiarios, el tiempo de residencia en la Comunidad Autónoma, empadronamiento, la participación en los programas de integración ofertados, etc., requisitos que no son siempre homogéneos en las diversas Comunidades, más bien lo contrario.

c) En general todas las Comunidades Autónomas exigen acreditar que el solicitante ha residido de forma efectiva e ininterrumpida un determinado periodo (que varía en función de la Comunidad) anterior a la presentación de la solicitud. Algunas de ellas han flexibilizado este requerimiento introduciendo excepciones al mismo o han

---

[754] ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones, op. cit.*, p. 124.

[755] AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas", *op.cit.*, p. 52.

[756] Véase LINARES MÁRQUEZ DE PRADO, E. "Rentas mínimas en España: presente y futuro". En *La Cristalera. Revista de Asuntos Sociales,* n º 7, diciembre 1997. Murcia, Comunidad Autónoma de Murcia. p. 39. También AYALA CAÑÓN, L. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar, op. cit.*, p. 279.

previsto la posibilidad de establecer convenios de reciprocidad con otras Comunidades[757]. En un primer momento, se había insertado este requisito para evitar la emigración entre regiones, si bien, la extensión de los programas de RMI por todas las Comunidades lo habría hecho innecesario. La exigencia de la nacionalidad española ha desaparecido de la lista de requisitos de las legislaciones autónomicas en los casos en los que ésta existía[758].

4. Por último, por lo que se refiere a las obligaciones asumidas por los beneficiarios:

a) La ayuda económica (rentas mínimas) está destinada a cubrir las necesidades más básicas de los individuos, por lo tanto, su finalidad es alimenticia[759]. Al respecto, y siguiendo la definición contenida en el art. 142 del Código Civil español, "se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica". Por tanto, los perceptores de estas prestaciones están obligados a destinar su importe a la adquisición de los bienes necesarios para cubrir estas necesidades.

b) La percepción de estos ingresos está también condicionada a la suscripción por parte del peticionario de un convenio o compromiso de inserción personalizado y ajustado al perfil individual y socioprofesional del beneficiario[760]. Se traza entonces lo que se denomina un itinerario de inserción que conlleva un acompañamiento individualizado para que la persona recupere ciertos hábitos laborales, sociales y de relación[761]. Para incentivar la contratación de perceptores de la prestación de RM, algunas CC.AA. conceden subvenciones económicas a las empresas de inserción[762].

c) El carácter finalista de los programas de rentas mínimas no solo se refleja en la obligación de destinar los recursos económicos a la satisfacción de las necesidades

[757] Contemplan esta posibilidad la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (art. 6 y Disposición Adicional 1ª); el Decreto 29/2011, de 13 abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005 (art. 10); la Ley 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria (art. 29) y la Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas para la inserción social (art. 9.1.1º.a).

[758] Decreto 73/1990, de 19 de julio, por el que se establecía el Ingreso Madrileño de Integración. Art. 4.a).

[759] Cf. SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. *Políticas sociolaborales, op. cit.*, p. 119.

[760] CARDONA RUBERT, M. B.; LÓPEZ I MORA, F. "El soporte organizativo y el papel de la iniciativa social en las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas". *cit. op.*, p. 184.

[761] LALAGUNA HOLZWARTH, E. "Titulares de las rentas mínimas de inserción: perfil de sus beneficiarios y requisitos para su concesión". En CARDONA RUBERT, M. B. (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, p. 206.

[762] Por ejemplo, en Cataluña. Orden EMO/348/2012, de 5 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las empresas de inserción para la realización de acciones para la mejora del empleo y la inserción laboral de lo colectivos en riesgo o situación exclusión social, y se abre la convocatoria para el año 2012.

básicas del hogar, sino también en el compromiso de realizar las actividades propuestas para lograr la inserción social del titular.

Estos serían, en resumen, los rasgos comunes de los programas de rentas mínimas en las Comunidades Autónomas. Pero como se ha apuntado en diversas ocasiones y como se analizará a continuación con detalle, también son muchas las diferencias existentes en lo que se refiere a cobertura, extensión e intensidad de dichas prestaciones, así como a requisitos exigidos a los solicitantes y obligaciones requeridas a los beneficiarios. Debido a esta heterogeneidad resulta dificil afirmar que exista en España una política de rentas mínimas de inserción propiamente dicha[763].

5.1.2 Principales diferencias de las legislaciones autónomicas sobre rentas mínimas

A continuación se examinan las diferencias identificadas entre los actuales programas de rentas mínimas actualmente vigentes en las Comunidades Autónomas. Dados los múltiples aspectos a analizar y la heterogeneidad con que han sido regulados en los textos autonómicos, se ha procedido a clasificarlos en cuatro principales grupos: características de las rentas mínimas, requisitos personales exigidos a los solicitantes, aspectos económicos de las rentas mínimas y obligaciones a cumplir por los beneficiarios.

5.1.2.1 Características de los programas de rentas mínimas:

En cuanto a las características de los programas vigentes en las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, se han identificado las siguientes diferencias:

1. Denominación de las rentas mínimas:

Como ya se ha mencionado anteriormente, las CC.AA. han adoptado denominaciones muy diversas para nombrar los programas de rentas mínimas. En la Tabla 21 se recoge, entre otros detalles, la relación de los términos vigentes en la actualidad.

2. Rango legal de la legislación autonómica:

También se ha hecho amplia referencia al distinto rango legal de la legislación que regula las características y demás aspectos de estos programas. Actualmente, la mayoría de las CC.AA. han optado por una ley como medio para determinar los aspectos básicos

[763] No son pocos los autores que han llegado a esta conclusión. Cf. AYALA CAÑÓN, L. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar…op.cit,* p. 279 y LAPARRA NAVARRO, M. "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", *op. cit*., p. 59.

de sus rentas mínimas, siendo desarrollados los mismos mediante el correspondiente decreto. Otro grupo, menos numeroso, sigue utilizando el decreto como único instrumento para legislar estas prestaciones (con la excepción de Ceuta y de Melilla, que ha hecho uso del reglamento).

TABLA 22: DENOMINACIÓN, RANGO LEGAL Y DURACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Comunidad Autónoma	Denominación Actual	Rango legal	Desarrollo Reglament.	Duración (2011)
Andalucía	Ingreso mínimo de solidaridad	Decreto	-	6 meses
Aragón	Ingreso aragonés de inserción	Ley	Sí	12 meses
Asturias	Salario social básico	Ley	Sí	Sin límite. Condicionada a mantenimiento de requisitos. Revisión anual
Baleares	Renta mínima de inserción	Decreto	-	12 meses
Canarias	Prestación Canaria de inserción	Ley	Sí	12 meses prorrogables por 6 meses hasta un máx. 24 meses
Cantabria	Renta social básica	Ley	No	Sin límite. Revisión anual.
Castilla-La Mancha	Ingreso mínimo de solidaridad	Decreto	-	6 meses, con interrupción de 3 meses (con excepciones), prorrogables hasta 24 pagos
Castilla León	Renta garantizada de ciudadanía	Ley	Sí	Sin límite. Condicionada a mantenimiento de situación de necesidad y requisitos
Cataluña	Renta mínima de inserción	Ley	Sí	12 meses prorrogables hasta 60 mensualidades, mediante evaluación
Ceuta	Ingreso mínimo de inserción social	Reglamento	-	12 meses prorrogables hasta un máximo de 60 meses
Comunidad Valenciana	Renta garantizada de ciudadanía	Ley	Sí	Máximo 36 meses
Extremadura	Ayudas para la integración en situaciones de emergencia social	Decreto	-	6 meses, renovables una única vez por otros 6 meses
Galicia	Renta integración social de Galicia	Ley	Sí	12 meses
Madrid	Renta mínima de inserción	Ley	Sí	Sin límite. Condicionada a mantenimiento de requisitos. Revisión anual
Melilla	Ingreso melillense de integración (IMI) y prestación básica familiar (PBF)	Decreto	-	IMI: 12 meses PBF: 6 meses
Murcia	Renta básica de inserción	Ley	No	12 meses
Navarra	Renta de inclusión social	Ley	Sí	6 meses prorrogable a máx. de 24 meses
País Vasco	Renta de garantía de ingresos	Ley	Sí	24 meses
La Rioja	Ingreso mínimo de inserción (IMI) Ayudas de inclusión social (AIS)	Decreto	-	IMI: 12 meses AIS: 12 meses

Fuente: elaboración propia con datos procedentes del *Informe de rentas mínimas de inserción del año 2011* del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

3. Definición de la prestación económica:

La mayoría de las CC.AA. se refieren a la parte económica de los programas de rentas mínimas como "prestación económica"[764]. Mientras que otras Comunidades las denominan "ayudas económicas"[765] y las menos, "subvenciones"[766].

Según ESTÉVEZ GONZÁLEZ[767], el uso de un término u otro conlleva connotaciones y matices diversos. Así, en este contexto se entiende por "prestación" una

[764] La C.A. andaluza, asturiana y la aragonesa, entre otras, utilizan esta terminología.

[765] Canarias y Castilla La Mancha han optado por este término para definir la parte económica de la Prestación Canaria de Inserción.

[766] El Decreto 281/2011, de 18 de noviembre, que regula las rentas mínimas en Extremadura, destaca la naturaleza subvencional de estas prestaciones (art. 2.2).

medida articulada por los sistemas de Servicios Sociales Autonómicos dirigida a individuos y colectivos en estado de necesidad. La "ayuda", en cambio, proporciona auxilio o apoyo en caso de situaciones de carencia, pero con carácter puntual y, normalmente, discrecional. Por último, la "subvención" en el ámbito de la acción social tiene como objetivo incentivar la cooperación de asociaciones, entidades e instituciones en determinados proyectos o actuaciones.

Se podría afirmar que existe una cierta correlación entre el término utilizado y el grado e intensidad de la cobertura ofrecida por la renta si se considera que precisamente las Comunidades que denominan a sus rentas subvención o ayuda se encuentran entre aquéllas que ofrecen la cobertura más baja.

4. Duración de la prestación:

El período máximo durante el que se pueden percibir las rentas mínimas es otra de las características heterogéneas de estas prestaciones. Algunas Comunidades Autónomas han fijado un máximo de 6-12 meses (Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia o La Rioja), mientras que otras no establecen límite alguno mientras se mantenga la situación que dio lugar a la concesión de esta prestación y se sigan cumpliendo los requisitos exigidos por la correspondiente normativa (Asturias, Cantabria, Castilla León y Madrid).

5.1.2.2 Requisitos personales exigidos a los peticionarios de los programas de rentas mínimas

Por lo que se refiere a las condiciones de acceso a los programas de rentas mínimas, cada Comunidad Autónoma ha establecido sus propias reglas dentro del elenco de condiciones exigidas comúnmente por todas las legislaciones autónomicas. La Tabla 22 ofrece un resumen de los principales requisitos exigidos por todas las CC.AA. Pero además, se han identificado otros que solo son requeridos por un reducido grupo o incluso por una sola Comunidad Autonóma.

1. Edad:

Todas las CC.AA. exigen una edad mínima para acceder a estas prestaciones que oscila entre los 18 y 25 años, aunque generalmente establecen excepciones a los límites de edad por concurrir determinadas circunstancias en el solicitante, como tener menores a

[767]. ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, *op. cit*., p. 65.

cargo, personas con discapacidad, estar embarazada, etc. Es habitual que excluyan del ámbito subjetivo a las personas mayores de 65 años, pues éstas tienen derecho a otras prestaciones ofrecidas por la Seguridad Social, aunque existen excepciones[768].

2. Definición de unidad familiar o de convivencia:

Aunque todas las legislaciones autonómicas han optado por un concepto extensivo de la familia, se observan ciertas discrepancias en cuanto a la posible composición de la misma. Algunas normas autonómicas incluyen hasta el segundo grado de parentesco de consanguinidad[769], mientras que otras lo extienden hasta el segundo grado de consanguinidad y/o afinidad[770], e incluso hasta el cuarto en caso de consanguinidad y el segundo por afinidad[771]. En algunos casos se permite considerar como unidad de convivencia a personas que no tengan ninguno de estos vínculos, pero que viven juntas

[768] La Ley 15/2001 (art. 6.1.b) y el Decreto 147/2002 (art. 6.1.2c)), de la Comunidad de Madrid; y la Ley 3/2007 (art. 7.1.c de), de Murcia, contemplan la posibilidad de percibir estas prestaciones a los menores de 25 o mayores de 65 años que tengan menores o discapacitados a su cargo y a los mayores de 65 años que no son titulares de pensión o prestación análoga de ingresos mínimos por no cumplir el requisito de residencia legal previa. En el caso de Ceuta, pueden acceder al IMIS los mayores de 65 años con menores o personas con discapacidad a su cargo (Reglamento de 21 de noviembre de 2008. Art. 3.4.a).
En Canarias también pueden percibir las RMI los mayores de 65 años que no tengan derecho a otra pensión o prestación análoga (art. 7.2.c) de la Ley 1/2007 y a los mayores de 16 años con una discapacidad igual o superior al 33% estando emancipados y sin derecho a una pensión pública.
Asímismo, en Cantabria los mayores de 65 años y los menores de 23 pueden solicitar la Renta Social Básica si tienen a cargo menores de edad o personas en situación de dependencia. Los menores de 23 años también tienen derecho en caso de orfandad absoluta (Ley 2/2007. Art. 29.1.c)).
En Castilla y León pueden solicitar la Renta Garantizada los emigrantes retornados mayores de 65 años que no puedan acceder a una pensión no contributiva por jubilación al no cumplir el requisito de residencial legal previa en España (Ley 7/2010. Art. 10).

[769] Por ejemplo, el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces (art. 3.1), la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León (art. 8.1.b)) y la Ley catalana 10/1997, de 3 julio, de la Renta Mínima de Inserción (art. 5.1).

[770] Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (art. 4.1) y Ley 3/2007, de la Comunidad de Murcia (art. 8.1).

[771] Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón por el que se regula el Ingreso Aragonés (art. 3.1); Decreto 117/2001, de 28 de septiembre, por el cuál se regula las RMI en Baleares (art. 8.1); Decreto 281/2011, de 18 de noviembre (art. 5.2); Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del ingreso Mínimo de Solidaridad en Castilla-la Mancha (art. 2.1); Ley 9/1991, de 29 de diciembre, gallega de medidas básicas para la inserción social (art. 10.2); Ley 18/2008, de 23 de diciembre, del País Vasco (art. 9.1b)); Reglamento de 21 de noviembre de 2008, de Ceuta (art. 4.1); Reglamento Regulador de Medidas para la Inclusión Social, en Melilla 27/08/2002 (art. 3.b)); y Decreto 24/2001, de 20 de abril de la Rioja (art. 7.1). También la C.A.de Madrid reconoce hasta el 4º y 2º grado por consaguinidad y afinidad, si bien limita hasta el 2º por consanguinidad a los parientes de la persona que forme unión de hecho con la persona solicitante o titular de la prestación (Ley 15/2001. Art. 7.1).

por extrema necesidad[772]. Pero generalmente solo se reconoce la percepción de una prestación económica por unidad de convivencia[773].

3. Periodo exigido de convivencia:

Algunas CC.AA. exigen un determinado tiempo de convivencia a la unidad familiar que solicita una renta mínima. El período que deben probar oscila entre los 6 y los 12 meses, con la excepción de Melilla, que exige 18 meses. Algo más de un tercio de las CC.AA. no requieren probar tiempo alguno de convivencia para acceder a estas prestaciones.

4. Empadronamiento:

Todas las CC.AA. exigen el empadronamiento a los peticionarios de estos programas. El período de tiempo requerido al presentar la solicitud varía entre los 6 meses en Canarias y los 24 en la Comunidad Valenciana y Melilla. Con carácter excepcional, tras la última reforma del Decreto riojano que regula el ingreso mínimo de inserción, se prolonga a 3 años el periodo requerido de empadronamiento y residencia efectiva necesarios para acceder a estas prestaciones[774].

5. Residencia efectiva:

De forma acumulativa o alternativa, además del empadronamiento, todas las CC.AA., con excepción de la valenciana, requieren a los solicitantes haber tenido la residencia efectiva y continuada en algún municipio de la Comunidad con una determinada antelación a la fecha de presentación de la solicitud. El tiempo exigido oscila

[772] Es el caso del Principado de Asturias: Decreto 29/2011, de 13 de abril. Art. 3.1.b); de Melilla: Reglamento Regulador. Art. 3.b); y del País Vasco: Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 9.1.c).

[773] Si bien en el caso de las I.Baleares se permite un máximo de dos núcleos perceptores de la RMI (Decreto 117/2001. Art. 8.2) y en las Canarias y Galicia se puede formar otra unidad de convivencia independiente en una misma vivienda si tienen a cargo hijos, menores tutelados en en régimen de acogimiento familiar (Ley canaria 1/2007. Art. 4.2 y Ley gallega 9/1991. Art. 10.3). Cantabria permite la convivencia de dos o más personas perceptoras de la RM entre las que exista un determinado parentesco, pero en este caso, la cantidad a percibir no superará el resultante de multiplicar por 1,5 la cantidad que correspondiería a una sola unidad perceptora con igual número de miembros (Ley 2/2007. Art. 32.4). En Castilla y León, también se reconocen prestaciones diferenciadas, dentro de una misma unidad, a una(s) persona(s) y a sus descendientes menores de edad o mayores con discapacidad, a una persona con hijos en proceso o situación de nulidad, divorcio, separación legal o ausencia o de extinción de la unión de hecho o similar y a las familias monoparentales (Ley 7/2010. Art. 8.2). La legislación vasca también contempla numerosas excepciones que permiten considierar unidad de convivencia a determinadas personas en las que concurren ciertas circunstancias (Ley 18/2008. Art. 9.2).

[774] Decreto 16/2012, de 11 de mayo, que modifica el Decreto 24/2001 (nuevo art. 6.a).

entre los 6 meses de las Islas Baleares y los 36 de las Canarias y Melilla[775], aunque la mayoría requiere unos 12 meses y algunas Comunidades los 24 meses.

6. Residencia legal:

La exigencia de residencia legal a los extranjeros extracomunitarios limita el acceso a las rentas mínimas a aquellos que se encuentran en situación irregular. Se ha detectado un incremento en el número de Comunidades que exigen recientemente la residencia legal, aunque normalmente permiten algunas excepciones como la solicitud de asilo.

Tras la reforma de mayo de 2012[776], la Comunidad riojana exige 3 años de residencia legal e ininterrupida en España, mientras que antes de la reforma solo aludía a la residencia legal sin especificar tiempo. La Ciudad de Ceuta requiere una residencia legal continuada de dos años[777] y la Ciudad de Melilla, de tres[778]. Por su parte, la C.A. cántabra y la castellano leonesa piden a los solicitantes la residencia legal en la Comunidad durante los 12 meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud[779]. Cataluña[780], Galicia[781], Madrid[782], Navarra[783] y la Comunidad Valenciana[784] también requieren, aunque sin especificar antigüedad, la residencia legal de los destinatarios de las RMI y la Región de Murcia exige 5 años de residencia legal en el territorio español[785].

[775] Según la información contenida en la página oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla, se requieren 36 meses de empadronamiento y residencia efectiva en Melilla para acceder al IMI. Disponible en internet: http://www.melilla.es/melillaPortal/fdes_d4_v2.jsp?codMenu=146&language=es&codMenuPN=2 [Consultado el 19 de abril de 2013].

[776] Decreto 16/2012, de 11 de mayo, que modifica el Decreto 24/2001 (nuevo art. 6.a).

[777] Reglamento de 21 de noviembre de 2008. Art. 2.

[778] Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 7.c).

[779] El requisito de la residencia legal fue introducido por el art.18.3 de Ley Cantabria 2/2012, de 30 mayo 2012. Anteriormente solo se exigía el empadronamiento y la residencia durante los 12 anteriores meses. En el caso de Castilla y León, la Ley 7/2010, de 30 de agosto (art. 10.b) introduce esta exigencia.

[780] Decreto 384/2011. Art. 4.1.b).

[781] Ley 9/1991. Art. 9.1. Sin embargo, en Galicia, la reforma introducida por la Ley 16/2004, de 29 de diciembre, se exigía el permiso de residencia con cinco años de antelación a la fecha de la solicitud.

[782] Ley 15/2001. Art. 2.

[783] Ley Foral 1/2012. Art. 3.1.b).

[784] Ley 9/2007. Art. 12.1.a)

[785] Ley 3/2007. Art. 7.1.a).

7. Solicitar otras prestaciones y pensiones a que se tenga derecho.

En consonacia con el carácter subsidiario de esta prestación, numerosas legislaciones autonómicas requieren de los peticionarios acreditar fehacientemente haber solicitado las pensiones que pudieran corresponder a los miembros de la unidad de convivencia antes de solicitar las rentas mínimas[786] o aportar la resolución denegatoria de la concesión de las mismas[787] o presentar un informe de los correspondientes servicios sociales[788].

TABLA 23: REQUISITOS PARA EL ACCESO A LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Comunidad Autónoma	Edad mínima	Tiempo de convivencia	Empadronamiento	Tiempo de residencia
Andalucía	25 años	12 meses	12 meses	12 meses
Aragón	18 años	No se exige	12 meses	12 meses
Asturias	25 años	6 meses	Estar empadronado	24 meses
Baleares	25 años	6 meses	Estar empadronado	6 meses
Canarias	25 años	No se exige	6 meses	36 meses
Cantabria	23 años	No se exige	12 meses	12 meses
Castilla-La Mancha	25 años	12 meses	24 meses	24 meses
Castilla León	25 años	No se exige	12 meses	12 meses
Cataluña	25 años	12 meses	Estar empadronado	24 meses
Ceuta	25 años (con excepc.)	6 meses	Estar empadronado	12 meses
Comunidad Valenciana	25 años	No se exige	24 meses	No se estipula en la ley
Extremadura	18 años	6 meses	12 meses	12 meses
Galicia	25 años	No se exige	12 meses	12 meses
Madrid	25 años	6 meses	Estar empadronado	12 meses
Melilla	25 años	18 meses	IMI: 24 meses PBF: 6 meses	IMI: 24 meses PBF: 6 meses
Murcia	25 años	No se exige	12 meses	12 meses
Navarra	25 años	No se exige	Estar empadronado	12 meses
País Vasco	23 años	12 meses	12 meses	12 meses
La Rioja	25 años	12 meses	12 meses	12 meses

Fuente: elaboración propia con datos procedentes del *Informe de rentas mínimas de inserción del año 2011* del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

8. Inscripción en los servicios de empleo:

Algunas CC.AA. imponen a los solicitantes, y en algunos casos a todos los miembros de la unidad de convivencia en edad laboral, estar inscritos como demandantes

[786] Ejemplos de este requisito los encontramos en la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (art. 6.2), en el Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias; en la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Comunidad Valenciana (art. 12.1.e), en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre de Rentas Mínimas de Inserción en Madrid (art. 4.2), en la Ley Foral Navarra 1/2012 (art. 3.1.e)), en el Decreto 147/2010, de 24 de noviembre del País Vasco (art. 9.8); el Decreto 24/2001, de 20 de abril, de la Rioja (art. 6.e)); Reglamento de 21 de noviembre de 2008, de la Ciudad Autónoma de Ceuta (art. 3.3); Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002 (art. 7.3.d); y en la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de la Región de Murcia (art. 7.1.f)).

[787] Como ocurre en la C.A. de Cantabria (Ley 7/2007, de 27 de marzo. Art. 28.2.b)) en Castilla y León (Ley 7/2010. Art. 11.1.b)).

[788] Orden de 29 de diciembre de 2009 de Castilla-La Mancha. Base duodécima.

de empleo en los servicios correspondientes[789], siempre que estén capacitados para trabajar. En el caso de Extremadura se requiere encontrarse en "situación legal de desempleo"[790] que se demuestra mediante el certificado de demanda de empleo expedido por el SEXPE de todos los miembros de la unidad familiar mayores de 16 años[791].

9. No haber rechazado oferta de trabajo o causar baja voluntaria en el trabajo o encontrarse en situación de excedencia:

La legislación balear añade a la lista de requisitos el de que ni el solicitante ni ninguna de las personas que integran la unidad familiar haya renunciado a una oferta de trabajo normalizada o haya causado baja voluntaria de su trabajo en los tres meses anteriores a la presentación de la solicitud de RMI[792]. Madrid[793] exige este mismo requisito, pero durante los 6 meses anteriores y Cataluña[794], Melilla[795] y la Comunidad de Valencia[796], amplían el período a 12 meses. En el caso de Ceuta, quedan excluido del IMIS el solicitante que haya causado baja voluntaria en los 12 meses anteriores a la solicitud o si se encuentra en situación de excedencia voluntaria[797].

10. Presentar dificultades de inserción social y laboral añadidas:

La última modificación efectuada a las Rentas Mínimas catalanas introduce este requisito[798] y especifica además que no tendrán acceso a las RMI "personas que solo presentan una problématica laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, que no acreditan una dificultad social o de inserción laboral añadidas y, por lo tanto, que no

[789] En Canarias, la Ley 1/2007 (art. 7.4º) incluye la inscripción en el Servicio Canario de Empleo en su lista de requisitos. La Ley 2/2007, que regula la Renta Social Básica cántabra (art. 29.1.d)) y el Decreto castellano manchego 179/2002 (art. 8.2) también exigen a los solicitantes estar inscritos como demandantes de empleo. En el caso de Castilla y León (Ley 7/2010, art. 11.1.c) y en Ceuta (Reglamento de 21 de noviembre de 2008, art. 3.3), todos los miembros en edad de trabajar (con algunas excepciones) habrán de estar inscritos como demandantes de empleo.

[790] Decreto 281/2011, de 18 de noviembre (art. 6.1.C).

[791] Decreto 281/2011, de 18 de noviembre (art. 24.2.c).

[792] Decreto 117/2001, de 18 de septiembre (art. 6.G).

[793] Ley 15/2001 (art. 8.5).

[794] Ley 10/1997, de 3 de julio. Art. 6.2.b).

[795] El Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002 solo requiere que ninguno de los miembros de la unidad de convivencia hay causado baja voluntaria en su trabajo dentro de los 12 meses anteriores a la solicitud del IMI (art. 7.3.b).

[796] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 12.1.h).

[797] Reglamento de 21 de noviembre de 2008. Art. 3.6.

[798] Art. 80.3 de Ley Cataluña 5/2012, de 20 marzo que modifica la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción.

requieren ningún tipo de intervención social y continuada"[799]. Como se puede comprobar, la modificación de 2012 deja sin cobertura a todos los desempleados que han dejado de cobrar los correspondientes subsidios de desempleo y no tienen derecho a otras prestaciones.

11. No haber donado bienes muebles o inmuebles:

Este requisito se ha encontrado solo en la legislación extremeña, en la que se exige no haber realizado tales donaciones en los dos años anteriores a la presentación de la solicitud.

5.1.2.3 Aspectos económicos de las rentas mínimas

Si el tratamiento de los requisitos personales mostraba numerosas diferencias, la determinación de la cuantía a percibir presenta una mayor diversidad debido a los numerosos factores a considerar para proceder a su concreción.

1. Cuantía de las prestaciones:

La cuantía de las prestaciones, tanto los importes mínimos como los máximos, presenta importantes diferencias entre las diversas Comunidades. Respecto a las cuantías básicas, que serían las correspondientes a los hogares unipersonales, éstas oscilan entre los 300 € en Murcia y Ceuta (menos del 50% del SMI) a los 658,50 € en el País Vasco (ligeramente por encima 100% de este indicador) o los 641,40 € en Navarra (exactamente el 100% del SMI). Semejantes diferencias se detectan cuando se observan las cuantías máximas que pueden cobrar una unidad familiar con el número máximo de miembros permitidos: de los 372,76 € en la Rioja o los 420 € en Ceuta a los 962,10 de Navarra o los € 935,38 € del País Vasco.

Además de la cuantía básica para el solicitante y los complementos por cada miembro que compone la unidad familiar, la Comunidad gallega prevé además un "complemento de inserción" que se percibirá por la colaboración del beneficiario en los planes de inserción y que variará en función de las características, dedicación y gastos del correspondiente proyecto[800].

En el caso de la Región de Murcia, se contemplan ayudas económicas para material escolar para los titulares de la Renta Básica con menores en edad escolar y

[799] Aptdo. h), art 6.2 de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción, introducido por el art. Art. 80.5 de Ley Cataluña 5/2012, de 20 de marzo.

[800] Ley 9/1991, de 29 de diciembre (art. 13).

complementos de asistencia para el transporte para mayores de edad que asistan a cursos de formación[801].

En la Rioja existen dos modalidades de prestaciones: por una parte, el Ingreso Mínimo de Inserción, para las personas que necesitan un intervención social para su inserción socio-laboral y al que se acompaña un proyecto individualizado de inserción; por otra, las Ayudas de Exclusión Social, para las unidades de convivencia que por sus características personales y/o sociales no pueden acceder a los programas de inserción social-laboral y a las que se acompaña un proyecto de inserción para toda la unidad de convivencia[802].

En Melilla también se prevén dos modalides de prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración (IMI) y la Prestación Básica Social, ésta última para las personas que no tienen derecho al IMI por superar la edad establecida para el mismo, el baremo económico o no alcanzar la antigüedad de empadronamiento, pero que cumplen los demás requisitos exigidos para el IMI[803].

En el País Vasco se puede percibir una renta de garantía de ingresos que presenta dos modalidades en función de la existencia de ingresos (renta complementaria de ingresos de trabajo) o no (renta básica) en la unidad de convivencia, Además, existe una prestación adicional complementaria para cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda[804]. Aparte de estas prestaciones, las unidades de convivencia monoparentales percibirán un subsidio económico complementario de la renta básica[805].

2. Cálculo del importe de las rentas mínimas:

Para determinar el importe que corresponde a la unidad familiar, todas las Comunidades Autónomas (excepto La Rioja[806]) han optado por fijar una cuantía básica para el titular de la prestación a la que se le añade un suplemento por cada miembro dependiente del titular. Esta cuantía puede ser una cantidad aleatoria[807] o un porcentaje

[801] Ley 3/2007, de 16 de marzo (art. 10.6).

[802] Decreto 24/2001, de 20 de abril.

[803] Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 44.

[804] Ley 18/2008, de 23 de diciembre (art. 6.2).

[805] Ley 18/2008, de 23 de diciembre (art. 20.1d)).

[806] El Decreto 24/2001 que regula el Ingreso Mínimo de Inserción prevé, sin más, que la cuantía de esta prestación es el equivalente al 70% del SMI mensual vigente en cada año, excluida la parte proporcional de dos pagas estraordinarias (art. 11.1).

[807] El caso de Asturias, la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico fija una cantidad (365€) para el módulo básico que se va actualizando anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias (Art. 4).

del SMI[808] o del IPREM[809] que sirve para fijar los importes mínimos y/o los máximos de estas prestaciones. El establecimiento de un porcentaje sobre estos indicadores tiene como ventaja la actualización automática de las rentas.

Cabe destacar que, salvo la Comunidad de Murcia[810] y la de Cataluña[811], el resto no establece diferencias respecto a la cuantía de este complemento en función de la edad o de otras circunstancias (discapacidad, por ejemplo) de los miembros dependientes.

Además, en general se otorga un tratamiento más favorable a la primera persona dependiente para después asignar cantidades decrecientes para cada miembro que se añade a la unidad familiar[812]. El ritmo de decrecimiento en la asignación económica de los miembros sucesivos y el número máximo de éstos que pueden percibir la ayuda económica varía ostensiblemente entre Comunidades. Además, prácticamente todas[813] fijan un techo máximo en el importe máximo a recibir, por lo que de nuevo se penaliza a las familias numerosas.

[808] En Castilla-la Mancha, la cuantía máxima de la RMI es del 60% del SMI para una persona, más un 6,6% del SMI por cada persona adicional (art. 20 Decreto 179/2002). Si bien, la Oden de 29 de diciembre de 2009 establece que las referencias realizadas al SMI en dicho Decreto, deben entenderse realizadas al IPREM (Base quinta). Ni en Cataluña (art. 21.3 de la Ley 10/1997) ni en Madrid (art. 10.4 de la Ley 15/2001), el cómputo total mensual de la RMI puede superar el SMI.

[809] En Canarias, la cuantía básica mensual para unidades de convivencia integradas por un solo miembro ha de ser igual o superior al 76% del IPREM y la cantidad máxima a percibir, cualquiera que sea el número de miembros no podrá superar el 106% del IPREM anual vigente (art. 10 de la Ley 1/2007, de 17 de enero). En Cantabria, por ejemplo, a una persona sola le corresponde el 80% del IPREM mientras que el máximo que puede cobrar cobrar una unidad familiar es el 125% de dicho indicador (art. 32 de la Ley 2/2007) y en Castilla y León oscila entre el 80% y el 130% del IPREM (Ley 7/2010. Arts. 16.1.a) y 19). En la Comunidad de Valencia, la Renta Garantizada para un único titular será el 62% del IPREM y en ningún caso el importe total concedido superará el 100% del IPREM (Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 20.1).

[810] En la Orden de 20 de octubre de 2006, de la Conserjería de Trabajo y Política Social, sobre actualización del importe de la prestación del ingreso mínimo de insercion, aún en vigor hasta que se apruebe el reglamento que desarrolle la Ley 3/2007, establece el porcentaje de los complementos por miembros dependientes en un 100% cuando sean menores de edad y en 50% para el resto de adultos de la unidad familiar (art. 2.2).

[811] El Decreto 384/2011, que desarrolla la Ley 10/1997, de la RMI en Cataluña contempla una serie de ayudas complementarias por hijos menores de edad o disminuídos, para familias monoparentales o para personas solas con alto grado de dependencia (art. 16.3).

[812] Con la excepción de Castilla-la Mancha, donde se asigna un 6,6% del SMI por cada miembro adicional (art. 20 del Decreto 179/2002), de Extremdura, donde se incrementa un 8% por cada miembro adicional hasta el tope del 100% del IPREM (art. 12.1 del Decreto 281/2011); de Melilla, que tras la reforma de 2009 fija un 10% del SMI adicional por cada miembro de la unidad familiar hasta el máximo del SMI (Decreto nº 2772 de 18 de mayo de 2009); y de Cataluña, donde los complementos para los tres primeros miembros de la unidad familiar tienen el mismo importe, fijando otra cuantía a partir del cuarto miembro (Decreto 16.3 del Decreto 384/2011).

[813] Con la excepción de Castilla-La Mancha, que no fija ningún límite (Art. 20.1 del Decreto 179/2002, de 17 de diciembre).

TABLA 24: CUANTÍAS MÍNIMAS Y MÁXIMAS DE LAS RMI Y PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN RESPECTO AL SMI Y AL IPREM (AÑO 2011)

	Cuantía básica			Cuantía máxima		
Comunidad Autónoma	**1 persona**	**% SMI 641,40 €**	**% IPREM 532,40 €**	**Unidad familiar**	**% SMI 641,40 €**	**% IPREM 532,40 €**
Andalucía	€ 397,67	62,00%	74,68%	€ 641,40	100,00%	120,45%
Aragón	€ 441,00	68,76%	82,82%	€ 621,26	96,86%	116,67%
Asturias	€ 442,96	69,06%	83,18%	€ 730,88	113,95%	137,25%
Baleares	€ 405,52	63,22%	76,15%	€ 776,57	121,07%	145,83%
Canarias	€ 472,16	73,61%	88,67%	€ 658,54	102,67%	123,67%
Cantabria	€ 426,01	66,42%	80,00%	€ 665,64	103,78%	125,00%
Castilla-La Mancha	€ 372,76	58,12%	70,00%	€ 536,77	83,69%	100,80%
Castilla León	€ 426,00	66,42%	80,00%	€ 692,26	107,93%	130,00%
Cataluña	€ 423,70	66,06%	79,57%	€ 641,40	100,00%	120,45%
Ceuta	€ 300,00	46,77%	56,34%	€ 420,00	65,48%	78,87%
Comunidad Valenciana	€ 385,18	60,05%	72,33%	€ 621,26	96,86%	116,67%
Extremadura	€ 399,38	62,27%	75,00%	€ 532,21	83,02%	100,00%
Galicia	€ 399,38	62,27%	75,00%	€ 601,73	93,82%	113,00%
Madrid	€ 375,55	58,55%	70,52%	€ 532,51	83,02%	100,00%
Melilla	IMI: € 384,84	60,00%	72,27%	€ 641,40	100,00%	120,45%
Murcia	€ 300,00	46,77%	56,34%	€ 682,00	106,33%	128,07%
Navarra	€ 641,40	100,00%	120,45%	€ 962,10	150,00%	180,67%
País Vasco	€ 658,50	102,67%	123,66%	€ 935,38	145,83%	175,65%
La Rioja	IMI: € 372,76	58,12%	70,00%	€ 372,76	58,12%	70,00%
MEDIA	**€ 422,36**	**65,85%**	**79,31%**	**€ 645,60**	**100,65%**	**121,24%**

Fuente: datos procedentes del *Informe de rentas mínimas de inserción del año 2011* del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

3. Consideración de los ingresos percibidos por la unidad familiar:

Para determinar el estado de necesidad, algunas CC.AA. valoran los ingresos percibidos en los últimos 12 meses[814] por lo que podrían dejar fuera de estas prestaciones a personas verdaderamente necesitadas que han recibido algún ingreso superior durante el último año. Cataluña modificó este requisito con carácter temporal, disminuyendo el tiempo a tener en consideración para calcular los ingresos (de 12 meses a cuatro)[815] para volverlo a incrementar en una de las últimas reformas[816]. Castilla y León[817], la Ciudad Autónoma de Ceuta[818] y de Melilla[819] y la Rioja[820], por contra, solo consideran los ingresos que disponga la unidad familiar en el mes en que se presente la solicitud.

[814] Por ejemplo, en Canarias (Ley 1/2007. Art. 7.3º.a)).

[815] Ley 1/2010, de 12 de enero, que modifica la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la RMI: la reducción del plazo se estableció a partir del 1 de junio de 2010 por un periodo de un año, prorrogable por el Gobierno (Disposición Adicional de la Ley 10/1997).

[816] Art. 4.1.e) del Decreto 384/2011.

[817] Decreto 61/2010. Art. 5.

[818] Reglamento de 21 de noviembre de 2008. Art. 6.1.

[819] Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 24.

[820] Decreto 24/2001. Art. 13.

Castilla-La Mancha[821] considera las rentas y rendimientos de los tres meses anteriores a la petición y Navarra[822] los del último semestre.

4. Cálculo de los ingresos obtenidos por la unidad familiar:

Por lo que se refiere a la cuantificación de los ingresos percibidos por la unidad familiar a efectos de considerarlos o no al calcular el importe de la RMI, las CC.AA. también utilizan diversos criterios. Generalmente, se consideran como recursos económicos todos los ingresos regulares que perciba el solicitante y las personas que constituyen la unidad de convivencia en concepto de retribuciones, rentas, pensiones, prestaciones, ayudas, subsidios, así como los bienes muebles o inmuebles sobre los que se posea un derecho que indique la existencia de medios suficientes para la subsistencia de los miembros de la unidad familiar. Pero las diferencias surgen a la hora de computarlos o no como ingresos de la unidad familiar:

a) Respecto al patrimonio, normalmente se excluye de este cómputo la vivienda habitual, salvo que su valor catastral supere una determinada cantidad. Las diferencias en el tratamiento de la vivienda habitual varían considerablemente y no siempre se justifican por la diferencia en el nivel de vida de la Comunidad. En la Rioja[823], por ejemplo, la vivienda habitual no computa salvo que tenga un valor excepcional y se considera como tal si su valor catastral excede los 120.000€, mientras que en el País Vasco[824] debe superar los 600.000€ y en Navarra[825] está exenta la vivienda habitual sin más. En el caso de la Comunidad Valenciana, se considera además un rendimiento del 2% del valor catastral de la vivienda habitual, salvo que ésta sea de protección pública[826].

b) Por lo que se refiere a los ingresos procedentes de una actividad laboral, para evitar que el descuento de los mismos suponga un desincentivo para aceptar trabajos que aporten un salario similar a la cuantía de la RMI, algunas CC.AA. han excluido un porcentaje del salario del cómputo[827]. En Murcia, se prevé la posibilidad, aunque de forma excepcional, de conceder incentivos por incorporación laboral en el supuesto de

[821] Orden 29 de diciembre de 2009. Base sexta, b).

[822] Ley Foral 1/2012. Art. 3.1.e).

[823] Decreto 24/2001. Art. 19.

[824] Ley 18/2008. Art. 54.

[825] Ley Foral 1/2012. Art. 4.4.

[826] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 20.2.

[827] Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 20.2.b)) y Decreto 384/2011, de 30 de agosto (art. 17.2), que exime determinados ingresos procedentes del trabajo en Cataluña.

familias numerosas o monoparentales con menores a cargo y graves dificultades para conciliar la vida familiar y laboral[828]. En Navarra no computan los ingresos conseguidos por nuevas actividades laborales de unidades familiares que ya se encuentren percibiendo la renta básica para cantidades inferiores al 60% del SMI y durante 6 meses como máximo[829].

c) Respecto al descuento del resto de prestaciones e ingresos percibidos por la unidad familiar, las CC.AA. han adoptado de nuevo fórmulas diversas. Numerosas Comunidades explícitamente descartan contabilizar ciertas prestaciones, como las del hijo a cargo[830] o las prestaciones económicas del sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia[831]. Otras aplican un descuento de un determinado porcentaje sobre los ingresos percibidos por la unidad familiar cuando en la misma conviven personas discapacitadas o menores[832] o directamente no computan como ingresos ciertas prestaciones percibidas por la unidad familiar[833].

d) Normalmente, se descuentan las prestaciones especiales de carácter no periódico que tienen como finalidad cubrir necesidades específicas, como es el caso de becas de estudio, formación profesional, ayudas por medicamentos, transporte, prótesis, prestaciones económicas por nacimiento de hijo, etc.

---

[828] Ley 3/2007, de 16 de marzo. Art. 10.6.

[829] Decreto Foral 120/1999. Art. 4.4.1.e).

[830] La Comunidad Autónoma de Andalucía no considera computable la prestación por hijo a cargo (Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces. Art. 4.3). Tampoco lo hacen las Islas Canarias (Ley 1/2007, de 17 de enero. Art. 8.d)); la Comunidad de Castilla-la Mancha (Decreto 179/2002. Art. 3.5.b)); Navarra (Decreto Foral 120/1999. Art. 4.4.1); Castilla y León (Ley 7/2010. Art. 12); País Vasco (Decreto 147/2010. Art. 21.1.a)); la Rioja (Decreto 24/2001. Art. 16.c)); Ceuta (Reglamento de 21 de noviembre de 2008. Art. 8.1.); ni la Comunidad de Madrid (Decreto 147/2002. Art. 11.1.a)). Galicia solo descuenta las prestaciones familiares por hijo a cargo mayor de 18 años con una minusvalía igual o superior al 65% (art. 14.3).

[831] En Castilla y León (Ley 7/2010. Art. 12).

[832] La Comunidad Autónoma de Aragón aplica deducciones de un 85% de los ingresos de cada miembro de la unidad familiar, excepto los obtenidos por el solicitante, cónyuge o análogo y sus descendientes, cuando vivan con hijos menores de 25 años. Se prevé además una deducción de un 75% de los ingresos de los menores de 25 años y mayores de 65 y un 50% del SMI por cada persona con discapacidad física, psíquica o sensorial.

[833] En el caso de las Islas Canarias, no computan las pensiones no contributivas de la Seguridad Social en su modalidad de invalidez, ni las pensiones contributivas de invalidez hasta el límite de las cuantías establecidas
para las pensiones no contributivas con complemento retributivo de tercera persona ni el resto de las pensiones del sistema de la Seguridad Social o de cualquier otro régimen público de protección social, hasta el límite de la cuantía de ayuda económica básica que correspondería a la unidad de convivencia. Art. 8 de la Ley 1/2007, de 17 de enero.

e) Alguna Comunidad Autónoma permite deducir ciertos gastos a la hora de computar los rendimientos de la unidad familiar: gastos por enfermedad grave o intervención quirúrgica, cantidades satisfechas por alimentos, deudas sobre el patrimonio que se valora o un porcentaje del alquiler, hipoteca[834] o cargas familiares[835], así como las cotizaciones a la Seguridad Social[836].

5. Incompatibilidades:

Numerosas Comunidades Autónomas han establecido incompatibilidades entre las rentas mínimas y otras prestaciones e ingresos percibidos por la unidad familiar. Por ejemplo, en Extremadura las rentas mínimas son incompatibles con los ingresos de los sistemas de protección agrarios, así como con cualquier otra prestación económica derivada de los sistemas de seguridad y previsión social[837]. En Castilla-la Mancha[838] y en la Rioja[839], no podrá ser concurrente en una misma persona la titularidad de pensiones contributivas, no contributivas o asistenciales por invalidez o jubilación del Sistema Público de Pensiones.

Además, tras la última modificación realizada en mayo de 2012, la Rioja no permite ser titular del Ingreso Mínimo de Inserción a los perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo o de renta activa de inserción u otras rentas vinculadas a la realización de programas de inserción laboral durante el tiempo en que se perciban las mismas, pero tampoco lo permite hasta transcurrido un año desde que se extinguieron o se produjo el cese de las mismas (seis meses en el caso de otras rentas vinculadas a la realización de programas de inserción laboral)[840].

En Castilla y León el solicitante no podrá percibir otras prestaciones contributivas o no contributivas de cualquier administración pública[841]. La Comunidad de Madrid también incluye una larga lista de prestaciones incompatibles con la Renta Mínima[842].

---

[834] En Castilla y León la cuantía de la prestación se incrementará, hasta el máximo establecido por la Ley, por las cantidades satisfechas en concepto de arrendamiento o adquisición de la vivienda habitual.

[835] La normativa castellano manchega prevé todas estas deducciones en el art. 3.4 del Decreto 179/2002.

[836] Este último concepto puede ser deducido en Castilla-La Mancha (Orden de 29 de diciembre de 2009. Base sexta A).

[837] Decreto 281/2011, de 18 de noviembre. Art. 4.

[838] Decreto 179/2002. Art. 5.2.

[839] Decreto 24/2001. Art. 8.a).

[840] Decreto 16/2012, de 11 de mayo que modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril (nuevo art. 8.b)).

[841] Ley 7/2010. Art. 10.

En Cataluña[843], Galicia[844], la Comunidad de Valencia[845], de Madrid[846], la Región de Murcia y la ciudad de Ceuta[847] no tienen acceso a la RMI el solicitante que legalmente tiene derecho a percibir una pensión alimentaria de su cónyuge u otros parientes y no la recibe, pero no ha interpuesto la correspondiente reclamación judicial (salvo excepciones).

En la Comunidad Valenciana, la RMI es incompatible con la inclusión del titular de la prestación en el programa de renta activa de inserción del Ministerio de Trabajo, mientras dure la incorporación[848]. Además no se podrá percibir esta prestación si la persona titular o cualquier otro beneficiario ha percibido de forma indebida cualquier tipo de prestación pública en el último año, siempre que haya sido por causas imputables a los interesados y hay recaído resolución firme[849].

En Galicia, los perceptores de pensiones o ayudas de carácter público, contributivas o no contributivas, solo podrán participar en los proyectos de inserción y podrán acceder a una parte de la prestación económica si tienen derecho a prestaciones de protección a la familia[850].

6. Limitaciones presupuestarias:

Los recursos económicos necesarios para financiar estos programas se consignan anualmente en las correspondientes partidas de los presupuestos autonómicos, como ya se ha informado. Algunas Comunidades Autónomas expresamente limitan la percepción de

---

[842] El Decreto 147/2002 establece el carácter subsidiario de la renta mínima respecto a la acción protectora de la Seguridad Social o de cualquier otro régimen público, por lo que los miembros de la unidad familiar tendrán la obligación de solicitar el reconocimiento previo del derecho a cualquiera de las prestaciones enumeradas en dicho artículo y solo cuando fueran denegadas podrá concederse la renta mínima.

[843] Ley 10/1997, de 3 de julio. Art. 6.2.g).

[844] Ley 9/1991, de 29 de diciembre. Art. 9.5º.

[845] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 18.5.

[846] Decreto 147/2002, de 1 de agosto. Art. 9.4.c).

[847] Según la Ley 3/2007, de Murcia, se considera que existen suficientes recursos económicos si existen personas legalmente obligadas y con posibilidad real de prestar alimentos al solicitante y a los miembros de su unidad de convivencia (art. 9.2). En iguales términos se expresa el Reglamento de 21 de noviembre de 2008 de Ceuta (art. 5).

[848] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 18.3.

[849] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 18.4.

[850] Ley 9/1991, de 2 de octubre. Art. 8.

esta prestación a la disponibilidad económica en los respectivos Presupuestos Generales Autonómicos[851], mientras que en otras no se menciona esta limitación.

En el caso de Cantabria y Castilla y León, se establece expresamente que los créditos necesarios para cubrir los programas de rentas mínimas tienen la consideración de ampliables[852] y en el País Vasco se habilitarán anualmente los recursos económicos suficientes para financiar las prestaciones económicas[853]. En el caso de la Comunidad Valenciana, no se permite comprometer para el ejercicio siguiente más del 40% del importe global máximo destinado a atender estas prestaciones en el ejercicio vigente[854].

El Reglamento que regula las medidas para la inclusión social en Melilla establece que el mismo mantendrá su vigencia siempre que en los Presupuestos Generales de la Ciudad se incluya dotación presupuestaria para estas atenciones[855]. Además, reconoce expresamente que el IMI es una prestación no universal y que está sujeta no solo a limitaciones presupuestarias sino también de personal para la tramitación y seguimiento de los expedientes por lo que se contempla la posibilidad de estimar una solicitud, pero supeditando su comienzo a la baja de otra unidad de convivencia[856].

La Comunidad Autónoma de Cataluña también supedita la elaboración de un informe sobre la aprobación del plan individual de inserción a la disponibilidad presupuestaria[857]. Además, según una de las últimas modificaciones de la Ley de Renta Mínima, el importe de la prestación económica "puede" actualizarse atendiendo a la evolución de la situación económica general. En la anterior versión de esta Ley, el importe "debía revalorizarse anualmente de acuerdo con el IPC". Pero las nuevas modificaciones introducen aún más restricciones: el importe máximo de la prestación de la RMI es el que fija anualmente la Ley de presupuestos de la Generalidad y el Gobierno

[851] Es el caso de la C.A. de Castilla-La Mancha (Decreto 179/2002. Art. 21). La Orden que desarrolla este Decreto especifica que la solicitud de estas ayudas está sujeta a la existencia de consignación en la partida presupuestaria correspondiente (Base tercera de la Orden de 29 de diciembre de 2009). También en Extremadura se reconoce explícitamente que la concesión está sujeta a la existencia de crédito, sin perjucio de las ampliaciones que se reconozcan (Decreto 281/2011. Art. 2.2). Si bien en el caso de no haber ampliaciones , se declarará terminado el plazo de vigencia de la convocatoria (art. 9.4).

[852] Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria (art. 47.3) y Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León (art. 35).

[853] Ley 18/2008. Art. 91.

[854] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Disposición Adicional Primera.

[855] Reglamento Regulador de Medidas para la Inclusión Social, BOME 27/08/2002. Art. 1.

[856] *Ibid*. Art. 26.6.

[857] Condición agregada a la Ley 10/1997, de 3 de julio (art. 11.1), por la Ley 5/2012, de 20 de marzo (art. 80.6).

puede habilitar créditos complementarios si la situación económica financiera lo permite[858]. Antes de esta reforma, "el Gobierno (debía) habilitar para cada ejercicio presupuestario los oportunos créditos en el correspondiente proyecto de Ley de presupuestos, a fin de cubrir el gasto que pueda ocasionar la aprobación de la presente Ley".

Como puede comprobarse, las reformas introducidas en 2011[859] y 2012[860] limitan ostensiblemente el acceso a las rentas mínimas catalanas. Recordemos que no solo se han implementado estas limitaciones presupuestarias, sino que se han introducido requisitos nuevos: se debe demostrar que existen dificultades de inserción social y laboral añadidas y se excluye expresamente a las personas que "solo" presentan una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de empleo, excluyéndose de este modo a todos los desempleados. También se requiere encontrarse de modo permanente en la Comunidad y se han ampliado, además los periodos exigidos para la residencia y para el cómputo de ingresos irregulares.

5.1.2.4 Obligaciones de los titulares de las rentas mínimas de inserción

El listado de obligaciones impuestas a los beneficiarios de las RMI así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento es otro de los aspectos en los que se detecta un tratamiento legal diferenciado, hasta el punto de que dicho tratamiento ha sido calificado por algunos autores como "escueto, impreciso y descuidado" y de "escaso realismo"[861].

Las dos obligaciones esenciales derivadas de la percepción de estas prestaciones, como no podía ser de otro modo, son son las de aplicar la ayuda económica recibida a la finalidad alimenticia para la que se otorga y la de cumplir con el convenio de inserción firmado con la Administración. La obligación de destinar la renta económica a la finalidad para la que se concede reitera de nuevo el carácter alimenticio de esta prestación. Si bien, a pesar de ser una de las obligaciones principales, es una de las más ineficaces debido a la dificultad de constatar su incumplimiento[862].

---

[858] Ley 10/1997, de 3 de julio. Disposición Final Tercera.

[859] Ley 7/2001, de 27 de julio.

[860] Ley 5/2012, de 20 de marzo.

[861] ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones, op. cit.*, p. 171.

[862] *Ibid*, p. 173.

Respecto al segundo compromiso mencionado, la exigencia de participar en actividades de integración, éste es inherente a la naturaleza de las rentas mínimas, pues su finalidad ulterior es lograr la reinserción del individuo. Las CC.AA. requieren en su mayoría la aceptación expresa de tales programas[863]. Algunas Comunidades, como la asturiana[864], la madrileña[865], la murciana[866], la valenciana[867] o la ciudad de Ceuta[868] incluyen además como exigencia la participación activa. Otras requieren también el cumplimiento del compromiso o el contrato de inserción, como en el caso de Andalucía[869], Cataluña[870], la Comunidad Valenciana[871], Extremadura[872], Navarra[873], el País Vasco[874], Melilla[875] y las Islas Baleares[876].

En la relación con la inserción laboral del beneficiario, la mayoría de las regulaciones autónomicas obliga al titular a no rechazar una oferta de empleo que sea adecuada[877]. Algunas exigen el mantenerse inscrito como demandante de empleo[878] o no

[863] En el caso de Asturias, se requiere que tal compromiso se realice por escrito (Decreto 29/2011. Art. 9.d)).

[864] Decreto 29/2011. Art. 37.e).

[865] Ley 15/2001. Art. 12.f).

[866] Ley 3/2007. Art. 12.d).

[867] Ley 9/2007. Art. 14.a).

[868] Reglamento de 21 de noviembre de 2008 de Ceuta. Art. 13.g).

[869] Decreto 2/1999. Art. 11.e).

[870] Ley 10/1997. Art. 7.c).

[871] El art. 14 de la Ley 9/2007 establece como obligaciones de los destinatarios el solicitar la participación en los programas de inserción, acudir regularmente a los mismo y cumplir con el plan de inserción que se establezca en cada caso.

[872] Decreto 281/2011, de 18 de noviembre (art. 8.1.j)

[873] Ley Foral 1/2012. Art. 6.e).

[874] Ley 18/2008. Art. 19.2.a).

[875] Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 9.d).

[876] Decreto 117/2001. Art. 7.C.

[877] Así lo requieren la C.A. andaluza (Decreto 2/1999, de 12 de enero. Art. 11.c)), la Canaria (Ley 1/2007, de 17 de enero. Art. 30.f)), la balear (Decreto 117/2001. Art. 7.E), la castellano leonesa (Ley 7/2010, de 30 de agosto. Art. 13.2.d)), la catalana (Ley 10/1997. Art. 7.f)), la valenciana (Ley 9/2007. Art. 14.d)), la navarra (Decreto Foral 120/1999. Art. 20.3.d)), la riojana (Decreto 24/2001. Art. 9.1g)) y la Ciudad de Ceuta Reglamento de 21 de noviembre de 2008. Art. 13.j); y la de Melilla (Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 9.f)).

[878] Ley 7/2010 (art. 13.2.d) de la Comunidad de Castilla y León. La Ley 15/2001 (art. 12.h) de la Comunidad de Madrid exige mantenerse en búsqueda activa de empleo por parte de todos los miembros en condiciones de trabajar y en Navarra y el País Vasco se requiere a todos ellos "mantenerse disponibles para el empleo", Ley Foral Navarra 1/2012 (art. 6.g), Decreto de la Rioja 3/2005 (nuevo art. 9.1.g) del Decreto 24/2001); y Ley del País Vasco 18/2008 (art. 19.2.b)).

darse de baja[879] o pedir excedencia en el mismo si tienen empleo por cuenta ajena[880]. En el País Vasco, los titulares de la renta complementaria de ingresos de trabajo, asumen además la obligación de negociar, suscribir y cumplir un convenio de inclusión orientado a la mejora de empleo[881].

Como es lógico, el titular de la prestación debe comunicar al organismo al que presentó la solicitud cualquier cambio que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de este derecho[882]. Así pues, éste deberá informar de cualquier variación que se produzca en la situación familiar y que afectara, entre otros aspectos, a la cuantía de la prestación,, como es el caso de una baja (por ejemplo, por fallecimiento de un miembro, por la salida de la unidad familiar de uno de sus componentes, por el cumplimiento de 65 años por el titular, que le otorgaría el derecho a otro tipo de prestaciones), alta (por ejemplo, nacimiento de un hijo) o cualquier otra circunstancia que suponga una variación de los componentes de la unidad familiar. Por lo mismo, el beneficiario se compromete a comunicar cualquier otra modificación, como cambio de domicilio, cambio de domiciliación del ingreso de la prestación o la percepción de nuevos recursos económicos dentro de la unidad familiar.

Además de estos cambios, también se puede exigir del beneficiario que solicite directamente la baja él en la prestación económica en el caso de que deje de reunir los requisitos exigidos. Es el caso de las Comunidades de Asturias[883], Madrid[884], Ceuta[885] y Murcia[886].

---

[879] La legislación madrileña considera que existen recursos económicos suficientes si cualquiera de los integrantes de la unidad familiar causa baja voluntaria en un trabajo o rechaza una oferta de empleo adecuada mientras se percibe la prestación (Ley 15/2001. Art. 8.5 y 12.i)).

[880] La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales Cántabros (art. 30.l) y la Ley 18/2008, del País Vasco (art. 19.2.b)) requieren el mantenerse inscrito como demandante de empleo, no darse de baja o pedir excedencia en el mismo si tienen empleo por cuenta ajena.

[881] Ley 18/2008. Art. 19.3.

[882] El Principado de Asturias, Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias conceden concretamente un mes para la comunicación de cualquier modificación que afecte a la cuantía de la prestación económica. Cantabria, La Rioja, Ceuta, Melilla y el País Vasco otorgan un plazo de tan solo 15 días y Castilla y León 20 días. En Extremadura, se debe comunicar cualquier eventualidad "tan pronto como se produzca". La Comunidad de Madrid considera infracción leve la no comunicación de las modificaciones de la unidad familiar o sus ingresos en un plazo de dos meses y concede, en el desarrollo reglamentario de las RMI un plazo de 15 días para comunicar cualquier modificación.

[883] Asturias concede un mes para solicitar la baja. Decreto 29/2011. Art. 37.b).

[884] Ley 15/2001. Art. 12.b).

[885] El Reglamento de 21 de noviembre de 2008 concede además 15 días para presentar la citada baja (art. 13.b).

[886] Ley 3/2007. Art. 12.b).

Algunas Comunidades Autónomas establecen ciertas obligaciones de conducta para el beneficiario. Así por ejemplo, se prohibe expresamente a los perceptores practicar la mendicidad[887] y/o la prostitución[888], promover o inducir a su ejercicio a otros miembros del hogar o no realizar actividades delictivas[889]. Algunas legislaciones autonómicas también requieren a los beneficiarios que administren responsablemente los recursos disponibles con el fin de evitar el agravamiento de la situación económica o de exclusión[890] o que intenten superar la situación de marginalidad o necesidad[891]. La introducción de obligaciones de comportamiento abre la puerta a una posible actuación discrecional por parte de la Administración debido a la subjetividad que conlleva juzgar ciertas conductas o comportamientos.

Numerosas normativas autonómicas reiteran la ya existente obligación de escolarizar a los hijos menores. En el caso de Andalucía[892] y Galicia[893], el beneficiario debe además aportar un certificado de escolarización y de "asistencia regular a clase" de todos los miembros en edad de escolarización obligatoria, expedido por la Dirección del Centro educativo. La legislación cántabra, por su parte, incluye el mantenimiento de una asistencia regular a los Centros Educativos correspondientes[894] y la Comunidad Valenciana establece, además de la escolarización, la imprecisa obligación de atender adecuadamente las necesidades de los menores a su cargo[895]. Madrid[896], tras la última modificación introducida en enero de 2013, y Navarra[897] exigen no solo escolarizar, sino también garantizar la asistencia activa, continuada y permanente a los centros escolares de los menores durante la etapa educativa obligatoria. En el País Vasco, en cambio, se pide

[887] Así ocurre en Aragón (art. 2 del Decreto 54/1994) , en Cantabria (Ley 2/2007. Art. 30.i)), en Castilla León (Ley 7/2010. Art. 13.2.f)), en la Comunidad Valenciana (Ley 9/2007. Art. 14.i), en el País Vasco (Ley 18/2008. Art. 19.1.e)), en la Rioja (Decreto 24/2001. Art. 9.1.f); en Melilla (Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 9.h); y en Cataluña (Ley 10/1997. Art. 7.h)).

[888] Galicia incluye la prostitución y la mendicidad en su lista de obligaciones de los beneficiarios (Ley 9/1991. Art. 23.4).

[889] Ley 9/2007. Art. 14.l).

[890] Ley Foral Navarra 1/2012 (art. 6.b)) y Ley 18/2008, del País Vasco (art. 19.1.c)).

[891] El derogado Decreto 132/1990, art. 4.g) así lo establecía.

[892] Decreto 2/1999, de 12 de enero. Art. 15.1.d).

[893] Ley 9/1991. Art. 23.3.

[894] Ley 2/2007, de 27 de marzo. Art. 30.f).

[895] Ley 9/2007. Art. 14.h).

[896] Ley 15/2001. Art. 12.j)

[897] Ley Foral 1/2012. Art. 6.d).

poner los medios para garantizar la asistencia efectiva de los menores[898]; en la Rioja, cumplir y ejercer adecuadamente los deberes de protección para la guarda y custodia de los menores[899]; y en Melilla[900], participar en su proceso educativo.

En el listado de obligaciones de los perceptores también se ha identificado la de comparecer ante la Administración cuando sea requerido para facilitar la labor de las personas que participen en la consecución de los fines de la ayuda[901], colaborar con las personas o entidades que deban llevar a cabo la evaluación, comprobación e inspección de la situación de la unidad familiar[902] o del cumplimiento del plan de inserción[903] o la de ejercer las acciones pertinentes para el cobro de cualquier derecho económico que pudiera corresponderles[904].

Otra de las obligaciones que podemos encontrar en la heterogénea y extensa lista de posibles requerimientos exigidos a los beneficiarios de estos programas es el de permanecer en la Comunidad Autónoma un determinado número de días durante el periodo de percepción de la prestación[905] y para demostrarlo habrán de comparecer personalmente en las dependencias administrativas que se determinen[906] o comunicar la ausencia a la administración[907]. El Decreto que desarrolla la Ley catalana de RMI establece, al respecto, que las personas destinatarias de la RMI (o sea, todos los miembros de la unidad familiar y no solo el titular) se podrán ausentar, excepcionalmente, fuera de Cataluña por un periodo máximo de un mes, siempre y cuando sea previamente

[898] Ley 18/2008. Art. 19.1.d).

[899] Decreto 24/2001. Art. 9.1.e).

[900] Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002. Art. 9.i).

[901] Ley 1/2007, de 17 de enero, en la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. Art. 30.h). En términos similares se expresa la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria (art. 30.d)); la Ley 18/2008 del País Vasco (art. 19.1.i); el Reglamento de 21 de noviembre de 2008, de Ceuta (art. 13.k)); y la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña (art. 7.d)).

[902] En Extremadura, el Decreto 281/2011, de 18 de noviembre (art. 8.e y f); en la Rioja, el Decreto 24/2001, de 20 de abril (art. 9.1.c); en Melilla , el Reglamento Regulador. BOME 27/08/2002 (art. 9.e); y en Navarra, el Decreto Foral 120/1999. Art. 20.3.e).

[903] Ley 9/2007. Art. 14.g).

[904] Ley 2/2007, de 27 de marzo (art. 30.e)), en Cantabria; Ley 10/1997, de 3 de julio (art. 7.e)), en Cataluña y Ley 9/2007 (art. 14.j)); Ley Foral navarra 1/2012 (art. 6.f)); Ley 18/2008 (art. 19.1.b)), en el País Vasco; Decreto 24/2001 (art. 9.1h)), en la Rioja; y Ley 9/1991 (art. 23.6), en Galicia.

[905] Es el caso de Cantabria, que obliga a los perceptores a permanecer en su Comunidad al menos el 90% de los días del año natural (Ley 2/2007, de 27 de marzo. Art. 30.j)). También en Cataluña se ha introducido recientemente la obligación de encontrarse de modo permanente en Cataluña mientras se percibe la prestación económica (Ley 10/1997, de 3 de julio. Art. 7.i)).

[906] Ley 2/2007. Art. 30.k).

[907] Decreto 384/2011, de 30 de agosto, que desarrolla la Ley catalana de RMI. Art. 5.i).

comunicado al órgano que haga el seguimiento[908]. Madrid[909] y Navarra[910] también han incorporado recientemente el requisito de residir "de manera permanente" en la respectiva Comunidad y de acudir personalmente a las entrevistas concertadas por los profesionales de los servicios sociales.

En la Comunidad de Madrid[911], el beneficiario también tiene el deber de comparecer personalmente ante la administración, previo requerimiento de la misma, para acreditar los requisitos y aportar la documentación requerida en cualquier momento.

En la reforma introducida en 2011 en la Ley del País Vasco se ha añadido la obligación de todos los miembros en edad laboral de mantenerse disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad cuando de forma extraordinaria sea requerido por la Administración, a través de organizaciones de acción voluntaria[912].

Por último, y para finalizar este apartado, ha de advertirse que Navarra[913], Madrid[914] y el País Vasco[915] podrán añadir más obligaciones a las previstas en sus respectivas leyes, mediante desarrollo reglamentario.

El incumplimiento de estas obligaciones conllevará naturalmente la posible extinción de la ayuda y, en su caso, la obligación de devolver las cantidades percibidas erróneamente o como anticipo, además de la imposibilidad de volverla a solicitar durante un determinado período de tiempo, en algunos casos[916].

5.2 GRADO DE COBERTURA DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

Como era previsible, los efectos de la crisis económica se han reflejado en el aumento del número de titulares de los programas de rentas mínimas. Mientras que en la primera mitad de la pasada década el número de titulares y beneficiarios de estas

[908] *Ibid*.

[909] Ley 15/2001. Art. 6.1.a).

[910] Ley Foral 1/2012. Arts. 6.c) y 6.h).

[911] La Ley 8/2012 modificó numerosos preceptos de la Ley 15/2001, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

[912] Ley 18/2008. Art. 19.1.i bis).

[913] Ley Foral 1/2012. Art. 6.

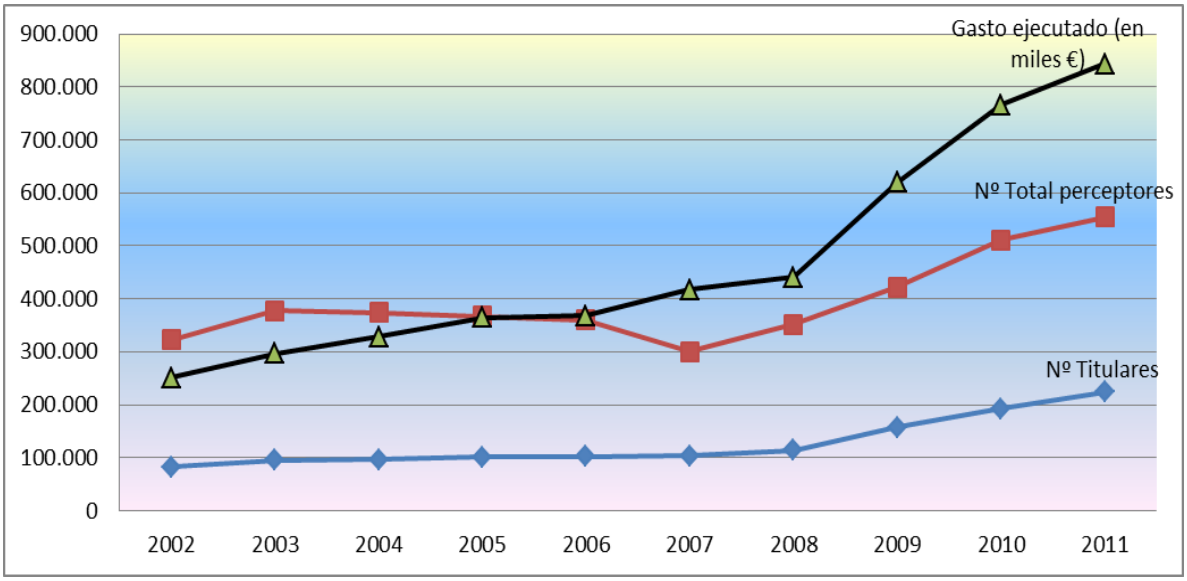
[914] Ley Madrid 15/2001. Art. 12.

[915] Ley 18/2008. Art. 19.1.j).

[916] Ley 1/2007, de 17 de enero, en la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (art. 35), Ley catalana 10/1997, de 3 de julio (art. 6.2.d)) y la Ley de la Comunidad de Valencia que impide volver a solicitar la RMI en un periodo de entre 3 meses y 2 años, dependiendo de la gravedad de la infracción (art. 29 de la Ley 9/2007). En la Comunidad de Madrid, no se podrá volver a solicitar la prestación económica hasta transcurrido un periodo de entre seis y doce meses (art. 27.2 de la Ley 15/2001).

prestaciones se mantuvo relativamente constante, en el periodo comprendido entre 2007 y 2011 el número de beneficiarios se ha duplicado. No obstante lo anterior, se está produciendo una cierta ralentización en el crecimiento de la concesión (que no de la demanda) de las rentas mínimas en los últimos dos años. Similar evolución puede observarse en el incremento del presupuesto destinado a cubrir los gastos derivados de estas prestaciones, que pasó de algo más de 400 millones en 2007 a 843 millones en 2011.

GRÁFICO 11: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERCEPTORES Y DEL GASTO EJECUTADO EN RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

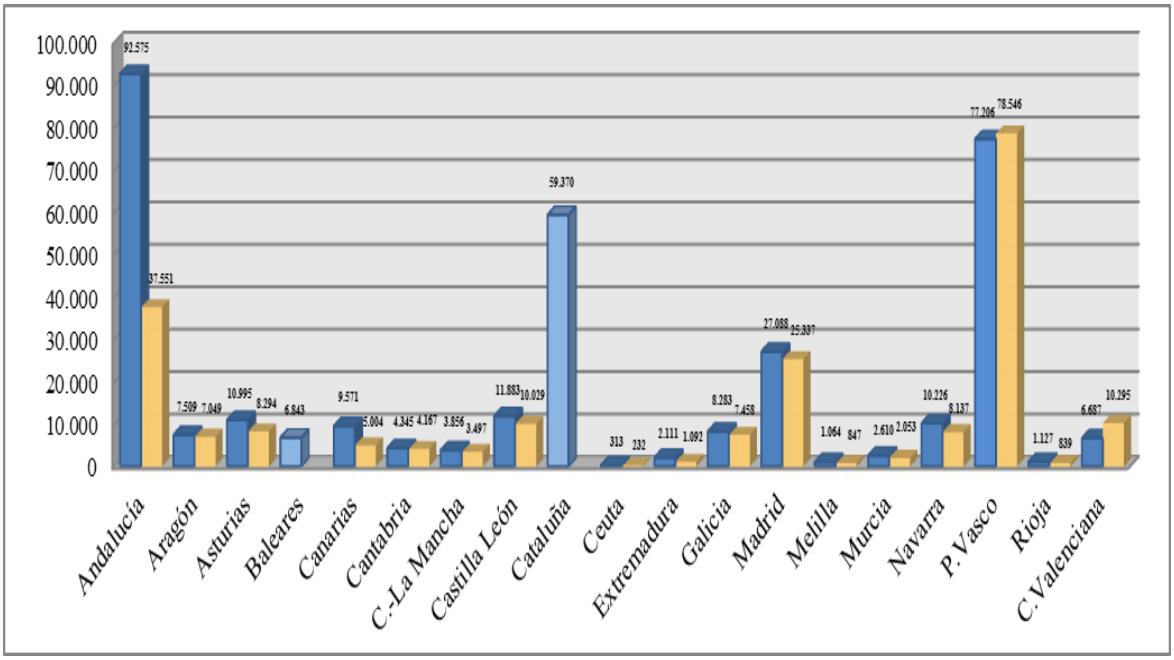


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En el año 2011 el número total de perceptores de las rentas mínimas (es decir, la suma del número de peticionarios y de miembros dependientes de éstos) ascendió a 554.089 personas en todo el territorio español. En números absolutos, las Comunidades Autónomas con el mayor número de beneficiarios de estas prestaciones fueron el País Vasco, que absorbió un 28% de las prestaciones concedidas en todo el territorio español; seguida de Andalucía, con un 23%; y Cataluña, con casi un 11%. En el otro extremo de la balanza se sitúan, por orden de menor a mayor, La Rioja, Extremadura y Murcia, cuyo número de beneficiarios en cada Comunidad representa menos del 1% del total nacional[917].

[917] Los beneficiarios de las rentas mínimas en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla representan, respectivamente, un 0,10% y un 0,34% del total de beneficiarios en toda España.

GRÁFICO 12: NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y POR SEXO (AÑO 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Hombres

Mujeres

Baleares y Cataluña no desagregaron sus datos por sexo.

Pero para poder comparar la tasa de cobertura de los programas de rentas mínimas es necesario tener en cuenta la población de cada Comunidad Autónoma. En el siguiente cuadro se recogen los datos detallados sobre la población por CC.AA. según el último padrón del año 2011, el número de peticionarios y beneficiarios de las rentas mínimas en ese año y la tasa de perceptores por cada mil habitantes.

Como puede observarse, la Comunidad Autónoma que ofrece la mayor cobertura, con gran diferencia sobre el resto, es el País Vasco con una tasa del 71‰. Le siguen a distancia, aunque duplicando la media nacional, Navarra, con más del 28‰; y Melilla, con algo más del 24‰. Por el contrario, las Comunidades con el menor número de perceptores de rentas mínimas por cada mil habitantes son Extremadura, Murcia, la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, donde la tasa de cobertura ronda el 3‰.

TABLA 25: NÚMERO DE PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y TASA DE COBERTURA

CC.AA	Población-padrón 2011		Nº titulares R.M.I.	Nº perceptores R.M.I. (titulares + dependientes)	Tasa de cobertura (perceptores por ‰)
	Núm.Total	%			
Andalucía	8.424.102	17,85	34.154	130.126	15,45
Aragón	1.346.293	2,85	4.311	14.558	10,81
Asturias	1.081.487	2,29	8.741	19.289	17,84
Baleares	1.113.114	2,36	2.327	6.843	6,15
Canarias	2.126.769	4,51	4.883	14.575	6,85
Cantabria	593.121	1,26	4.288	8.512	14,35
C.-La Mancha	2.115.334	4,48	1.973	7.353	3,48
Castilla León	2.558.463	5,42	6.426	21.912	8,56
Cataluña	7.539.618	15,98	24.552	59.370	7,87
Ceuta	82.376	0,17	127	545	6,62
Extremadura	1.109.367	2,35	1.178	3.203	2,89
Galicia	2.795.422	5,92	7.375	15.741	5,63
Madrid	6.489.680	13,75	17.992	52.425	8,08
Melilla	78.476	0,17	486	1.911	24,35
Murcia	1.470.069	3,12	1.900	4.663	3,17
Navarra	642.051	1,36	8.185	18.363	28,60
P.Vasco	2.184.606	4,63	86.734	155.752	71,30
Rioja	322.955	0,68	1.966	1.966	6,09
C.Valenciana	5.117.190	10,84	6.342	16.982	3,32
TOTAL	**47.190.493**	**100,00**	**223.940**	**554.089**	**11,74**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En cuanto a los movimientos en el número de beneficiarios producidos durante el año 2011, se registraron un total de 136.913 solicitudes (a falta de los datos de Cataluña y el País Vasco), de las cuales 67.212 se convirtieron en nuevas altas, unas 14.000 en reingresos y más de 35.000 fueron solicitudes denegadas. Teniendo en cuenta la ausencia de datos de dos de las Comunidades con el mayor número de receptores, cabe destacar que más de la tercera parte de las solicitudes se presentaron en Andalucía. Respecto a las denegaciones, en el conjunto del Estado fueron rechazadas una cuarta parte de las solicitudes recibidas, aunque los datos varían considerablemente entre Comunidades Autónomas. En la Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla León fueron rechazadas más del 50% de las solicitudes recibidas, mientras que en Ceuta, las Islas Baleares, Andalucía y La Rioja, en torno al 10%.

Los datos recibidos en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad son aún más escasos respecto al número de bajas producidas durante el año 2011. Con la ausencia de la información de diez CC.AA., se registraron casi 1.000 bajas por haber agotado el período máximo de la prestación. También se contabilizaron unas 4.500 bajas por integración de sus beneficiaros en el mercado laboral. En este último apartado, solo faltan los datos de cinco CC.AA., pero entre ellas están de nuevo aquéllas con el mayor número de beneficiarios: Andalucía, Cataluña y el País Vasco.

TABLA 26: ALTAS Y BAJAS EN LOS PROGRAMAS DE RMI AUTONÓMICOS DURANTE EL AÑO 2011

Comunidad Autónoma	Nº solicitudes	Nº altas	Nº reingresos	Nº denegaciones	Nº bajas	
					Agotado período máximo de la prestación	Integración en el mercado laboral
Andalucía	50.375	34.154		5.080		
Aragón	4.737	1.690	692	701	44	137
Asturias	3.675	1.586	409	1.027		182
Baleares	1.548			108	93	97
Canarias	4.228	2.330		983		933
Cantabria	3.390	1.453	389	1.263	22	72
Castilla-La Mancha	1.810	1.264	709	546	33	1.639
Castilla León	18.086	6.426	269	9.057		755
Cataluña						
Ceuta	113	105	10	8		58
Comunidad Valenciana	7.396	3.501	3.263	4.758	1	202
Extremadura	2.869	1.178		1.672		19
Galicia	4.767	1.809	688	1.814	36	
Madrid	12.576	4.629	571	2.963		65
Melilla	1.317	264	32	584	17	72
Murcia	3.097	865	68	1.437	648	14
Navarra	15.190	4.705	6.935	3.550		249
País Vasco						
La Rioja	1.739	1.253		174	44	
TOTAL	**136.913**	**67.212**	**14.035**	**35.725**	**938**	**4.494**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En cuanto a las características de los perceptores de estas prestaciones, el análisis que se puede realizar resulta bastante limitado debido a la heterogeneidad y fragmentación de los datos procedentes de las Comunidades Autónomas. De hecho, debido a la ausencia de información de numerosas CC.AA., y en especial de aquéllas con mayor número de beneficiarios de estas prestaciones, resulta muy difícil extraer conclusiones generales.

Por otra parte, el perfil del beneficiario de los programas de rentas mínimas ha cambiado como consecuencia de la crisis económica y el aumento del desempleo, especialmente del número de parados de larga duración. Por ello, podría considerarse que originariamente el campo de actuación de estas prestaciones recaía sobre sujetos con una problemática social más severa que la del beneficiario de las prestaciones de desempleo de la Seguridad Social y, por tanto, el acceso al empleo se dificultaba notablemente[918]. Lamentablemente, no se han encontrado datos oficiales que reflejen la procedencia de los titulares de las RMI. No obstante, diversos informes constatan que una gran parte de los

[918] ESTEBAN LEGARRETA, R. "Comunidades Autónomas y fomento del empleo de perceptores de renta mínima de inserción". En *Relaciones Laborales*. Editorial La Ley, nº 18, Sección Doctrina, Quincena del 16 al 30 de Sep. 1997, p. 281, tomo 2.

nuevos beneficiarios son personas que han agotado las prestaciones y subsisidios por desempleo[919] y que no presentan, por tanto, graves problemas de exclusión laboral[920].

En definitiva, con la información procedente del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011, éstas serían, a grandes rasgos, las características de los perceptores de estas prestaciones en la actualidad. En primer lugar destaca que el porcentaje de mujeres titulares de estas prestaciones es ligeramente superior al de los hombres (un 56,4% frente a un 43,6%). Similar proporción de hombres y mujeres se registra respecto al número total de perceptores (titulares + miembros dependientes).

Por otra parte, aunque no se dispone de los datos de algunas de las CC.AA., entre las que cuentan con el mayor número de beneficiarios de rentas mínimas (Andalucía, Cataluña y el País Vasco), se observa un peso importante de la población inmigrante en el número de titulares de esta prestación, que rondaría en torno al 15% del total. Sí se puede confirmar el gran aumento de peticionarios inmigrantes en los últimos cuatro años: en 2007, el número registrado era de 1.631[921], mientras que 2011 ascendió a 18.723. También es destacable el porcentaje de peticionarios que constituyen familias monoparentales y de personas sin hogar o en exclusión social severa.

Respecto a la edad de los peticionarios, de nuevo nos encontramos con información sesgada, pues solo se han recopilado datos de aproximadamente una tercera parte de los beneficiarios (de nuevo no se dispone de los datos del País Vasco y Cataluña, entre otros). Con la información disponible, se observa que casi la mitad de los titulares tienen una edad comprendida entre los 35 y 44 años y más de un tercio entre los 25 y 34 años. Por lo tanto, las dos franjas de edad representan un porcentaje muy importante de la población plenamente activa. También llama la atención el elevado número de menores que dependen de este tipo de prestaciones como principal o único recurso para la subsistencia.

En fin, en cuanto a la formación académica de los titulares de estos programas, con la información disponible, cabe destacar que más del 40% de los mismos poseen estudios primarios. Este porcentaje duplica al de las personas que no tienen estudios y

---

[919] TOLEDANO, L.; CODINA, T.; BARBA, R. "Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción". En: *Dossiers del Tercer Sector*, núm. 12, septiembre 2011. Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, pp. 1-10, p. 4.

[920] CÁRITAS. *Cáritas ante la crisis. VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria. Enero-Diciembre 2010.* Observatorio de la Ralidad Equipo de Estudios – Cáritas Española, julio 2011.

[921] LINARES MÁRQUEZ DE PRADO, E. *Protección social en España. Manual de legislación y análisis del Sistema de Garantía de Rentas.* Madrid: Cáritas, 2009, p. 114.

también la de aquéllos han completado la enseñanza secundaria obligaria. Aunque mucho más reducido, no es despreciable el número de titulares de rentas mínimas que posee estudios de bachiller o incluso de Formación Profesional de grado superior o universitarios.

TABLA 26: CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS RMI (DATOS DEL AÑO 2011)

	Titulares prestación		TOTAL (titulares+m.dependientes)		Titulares		
	M	H	M	H	Población inmigrante	Familia Monoparental	Personas sin hogar/exclusión social severa
	126.361	97.579	292.967*	221.788*			
TOTAL	223.940		554.089		18.723**	13.246***	4.044****

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Notas:
(*) Faltan los datos sobre miembros dependientes de Baleares y Cataluña.
(**) Faltan los datos de Andalucía, Cataluña, Extremadura, País Vasco y La Rioja.
(***) Faltan los datos de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura, País Vasco y La Rioja.
(****) Faltan los datos de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Melilla, Murcia, País Vasco y La Rioja.

Titulares por edad					Usuarios	Titulares por nivel de estudios				
‹25 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	› 55 años	‹ 18 años	sin estudios	Primarios	ESO	Bachiller	Universitario/ FP grado sup.
8.893*	27.556*	34.652*	21.946*	15.383*	61.966**	12.893***	24.893***	12.839****	5.729***	2.016***

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Notas:
(*) Faltan los datos de Cataluña, País Vasco y La Rioja.
(**) Faltan los datos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco y La Rioja.
(***) Faltan los datos de Aragón, Asturias, Cataluña, País Vasco y la Rioja.
(****) Faltan los datos de Aragón, Asturias, Cataluña, Navarra, País Vasco y la Rioja.

5.3 EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA REGULACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS

La crisis económica ha impulsado la implementación de modificaciones en varios de los textos autonómicos que regulan las RMI. El cambio de perfil de los nuevos demandantes de estas prestaciones ha sido utilizado a menudo como argumento para introducir o variar las disposiciones vigentes. Pero en la mayoría de los casos, el objetivo no ha sido atender al enorme incremento de peticionarios registrado como consecuencia de las elevados tasas de desempleo, sino precisamente para obstaculizar el acceso de los mismos a estas prestaciones. Se ha aprovechado para ello la aprobación de las leyes que anualmente aprueban los presupuestos generales de las correspondientes Comunidades

Autonómas o de las leyes de medidas fiscales y administrativas o financieras para introducir nuevos requisitos o endurecer los ya existentes.

5.3.1 Las últimas modificaciones introducidas en la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña

La Comunidad Autónoma que ha introducido los recortes más drásticos en los programas de rentas mínimas ha sido la de Cataluña. Las modificaciones han sido aprobadas en los dos últimos años a través dos Leyes y han sido plasmadas en el Decreto que desarrolla la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Minima de Inserción.

Tras la primera reforma, mediante la Ley 7/2011, de 27 de julio, se habrá de acreditar la residencia continuada y efectiva en Cataluña, como mínimo, dos años[922], en lugar del año exigido en la anterior versión; además, se introduce la obligación de encontrarse de modo permanente en Cataluña mientras se percibe la prestación[923]. Por otra parte, se limita la cuantía máxima a percibir, que no podrá superar el SMI y el importe de la prestación económica se "podrá" actualizar atendiendo a la evolución de la situación económica general[924] (anteriormente la cuantía máxima y mínima de la prestación se fijaba reglamentariamente y "debía" revalorizarse conforme al IPC).

Se introduce también la limitación de 60 mensualidades máximas a percibir, excepto si el titular tiene más de 60 años. Para el cálculo de los ingresos de la unidad familiar se vuelven a tener en cuenta los percibidos en los últimos doce meses[925]. El plazo que se da la Administración para resolver los expedientes ha aumentado de 2 a 4 meses y, una vez trascurrido el mismo, se entenderá denegada, cuando anteriormente se consideraba aprobada provisionalmente[926]. Por último, el Gobierno tiene potestad para habilitar créditos complementarios para cubrir los gastos derivados de estas prestaciones si lo permite la situación económica financiera de la Generalidad[927].

La Ley 5/2012, de 11 de julio también modifica la vigente Ley 10/1997, de la Renta Mínima de Inserción y introduce en la misma las novedades ya adelantadas en el Decreto 384/2011, que desarrolla esta última. La modificación más importante es que se

[922] Ley 7/2011. Art. 62.1.

[923] Ley 7/2011. Art. 62.4.

[924] Ley 7/2011. Art. 62, aptdos. 6 y 7.

[925] La Ley 1/2010, de 12 de enero había reducido el cómputo a los últimos 4 meses.

[926] Nueva redacción del art. 11.2 de la Ley 10/1997.

[927] Nueva Disposición Final Tercera.

excluye como beneficiarios a las personas que han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo y ello a través de dos disposiciones. Por una parte, el nuevo artículo 6.1.g), que introduce un nuevo requisito: presentar "dificultades de inserción social y laboral añadidas". Por otra, el nuevo apartado h) del art. 6.2, donde se establece que no tienen acceso a la prestación económica "(l)as personas que solo presentan una problématica laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, que no acreditan una dificultad social o de inserción laboral añadidas y, por tanto, que no requieren ningún tipo de intervención social y continuada".

Según las declaraciones realizadas por el portavoz del Govern tras la aprobación del Decreto que implementó en primer lugar estos cambios[928]: "El objetivo del decreto es que no se desvirtúe el origen de la RMI, que no sea una paga de los que pierden la prestación del paro", y añadió que esta prestación "no es una extensión del paro, no es su espíritu, ni lo que prevé la ley, porque sino la Generalitat estaría asumiendo competencias en la prestación del desempleo, nos pondríamos en el lugar que corresponde al Estado, que es quien tiene que hacer frente y no dejarlo recaer en las espaldas de la Generalitat".

Además, la citada Ley 5/2012 introduce otras modificaciones no menos importantes: en primer lugar, elimina el carácter universal de este derecho[929], limita la aprobación del informe sobre la concesión de la prestación económica a las disponibilidades presupuestarias[930] y pospone el pago al primer día del mes siguiente al de la fecha de resolución (antes era la fecha de entrada de la solicitud en el registro).

Como puede observarse, el endurecimiento de los requisitos de acceso a las Rentas Mínimas de Inserción en Cataluña pone cuando menos en tela de juicio el carácter universal de estas prestaciones. Pero lo que es más grave, la exclusión de las personas que "solo" presentan una problématica laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo desvirtúa totalmente la naturaleza de estas rentas y pone en tela de juicio su capacidad para luchar contra una pobreza que, según sigue afirmando el Preámbulo de la Ley 10/1997, puede afectar a todas las personas.

[928] Elmundo.es. Disponible en internet: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/30/barcelona/1314709005.html [Consultado el 25 de abril de 2013].

[929] Nueva redacción del art. 1 de la Ley 10/1997.

[930] Ley 5/2012. Art. 80.6, que modifica el art. 11.1 de la Ley 10/1997.

5.3.2 Las nuevas condiciones de acceso a las Rentas Mínimas de Inserción en la Comunidad de Madrid

En la Comunidad de Madrid, la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas ha introducido importantes modificaciones en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Rentas Mínimas de Inserción. En primer lugar, se han endurecido ciertos requisitos ya existentes[931]: a partir del 1 de enero de 2013 se exige residir de manera permanente en la Comunidad de Madrid y haber solicitado, no solo el titular, sino todos los miembros de la unidad familiar las prestaciones a que tuvieran derecho y ser éstas denegadas.

La unidad de convivencia se ha limitado hasta el 2º grado para parientes de la pareja que forme unión de hecho con la persona solicitante o titular de la prestación[932]. Ahora se consideran que la unidad de convivencia dispone de recursos económicos suficientes si cualquiera de sus miembros ha causado baja voluntaria en un trabajo o rechazado una oferta de empleo adecuada en los 6 meses anteriores a la presentación de la solicitud o mientras se percibe la prestación[933].

Se han introducido además cinco nuevas obligaciones a los beneficiarios de las prestaciones[934]: ahora no solo habrán de escolarizar a los menores, sino también garantizar su asistencia activa, continuada y permanente; no podrán causar baja voluntaria en el trabajo ni rechazar oferta ninguno de los miembros de la unidad de convivencia; habrán de comparecer personalmente a requerimiento de la Administración para acreditar los requisitos y aportar la documentación que sea requerida; deberán acudir personalmente a las entrevistas concertadas por los profesionales de los servicios sociales y mantenerse en búsqueda activa de empleo.

Aparte de cumplir estas nuevas obligaciones también se acatarán las que se establezcan reglamentariamente. Además, la prestación se suspenderá por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas por la ley (nueva sanción) o por imposición de sanción por infracción leve (antes se requerían dos sanciones leves) y se extinguirá por incumplimiento reiterado de dichas obligaciones (nueva sanción).

De nuevo, se observa un retroceso en la regulación de las rentas mínimas precisamente en una de las Comunidades Autónomas que más avances había mostrado en

[931] Nuevo art. 6 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre.
[932] Nuevo art. 7 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre.
[933] Nuevo aptdo. 5 del art. 8 de la Ley 15/2001.
[934] Nueva redacción del art. 12 de la Ley 15/2001.

los últimos años y que ha reconocido expresamente las mismas como un derecho subjetivo en su normativa.

5.3.3 Los cambios sobre las Prestaciones de Inserción Social en La Rioja

El cambio del perfil de los nuevos solicitantes también ha sido utilizado por los legisladores de la Comunidad Autónoma de La Rioja para fundamentar la elaboración de un nuevo Decreto[935] que regule el Ingreso Mínimo de Inserción. Según se explica en el propio preámbulo, la oferta de programas y prestaciones por los Servicios Públicos de Empleo son análogas a las ofrecidas por las CC.AA., por lo que se está produciendo un "encadenamiento" de prestaciones y subsidios que puede desincentivar el acceso al mercado de trabajo y cronificar las situaciones de exclusión social. Por ello, se hace necesario establecer límites temporales tanto en el acceso como en la percepción de estas prestaciones.

De este modo, la nueva regulación amplía de uno a tres años el periodo de empadronamiento exigido, añadiendo además el requisito de la residencia legal e ininterrumpida durante tres años a los extranjeros[936]. Se ha recortado también el periodo de percepción de estas prestaciones: antes se concedían durante un plazo máximo de 2 años sucesivos o 3 alternativos y ahora son 2 años alternativos **o** sucesivos[937].

Además, para dificultar el acceso a estas prestaciones a las personas que han agotado los subsidios por desempleo, se excluye directamente a los perceptores de dichas prestaciones o subsidios por desempleo y renta activa de inserción u otras rentas vinculadas a la realización de programas de inserción laboral durante el tiempo que se mantenga la percepción; pero tampoco podrán solicitar el ingreso mínimo los perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo y renta activa de inserción durante un año (o seis meses para el caso rentas vinculadas a la realización de programas de inserción laboral) desde el cese o extinción de las mismas[938].

Con anterioridad al Decreto 16/2012, ya se habían introducido algunas pequeñas modificaciones que restringen los derechos reconocidos en la versión original[939]: se ha incorporado un plazo de 15 días para la comunicación de cualquier modificación referente

[935] Decreto 16/2012, de 11 de mayo que modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril por el que se regulan las prestaciones de inserción social.

[936] Nuevo art. 6 del Decreto 24/2001, de 20 de abril.
[937] Nuevo art. 24.2 del Decreto 24/2001, de 20 de abril.
[938] Nuevo aptdo. b) del art. 8 del Decreto 24/2001, de 20 de abril.
[939] Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

a la prestación y se han limitado los ingresos que no computan para calcular la cuantía de la prestación (ahora no cuentan aquéllos que proceden de ayudas y prestaciones de servicios sociales de naturaleza periódica **y** de importe inferior a cuatro veces la cuantía máxima de la prestación[940]).

5.3.4 La reforma de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria

En la Comunidad Autonóma de Cantabria también se han introducido numerosos cambios. Desde enero de 2011 se exige haber estado empadronado de manera ininterrumpida en la C.A. durante los doce meses anteriores[941] y desde junio de 2012 tener residencia legal[942]. Esta última Ley también introduce el requisito a los titulares de estar inscritos como demandantes de empleo y limita el acceso a las personas usuarias con carácter permanente de un servicio residencial de carácter social o socio-sanitario en plaza financiada con fondos públicos.

Se introducen además estas nuevas obligaciones[943]: no ejercer la mendicidad; permanecer en la Comunidad al menos el 90% de los días del año natural durante el periodo de percepción de la prestación; comparecer personalmente en las dependencias administrativas que se determinen a efectos del control del requisito de permanencia; mantenerse inscritos como demandantes de empleo, en caso de encontrarse en edad laboral; en caso de tener empleo por cuenta ajena no podrán darse de baja temporal ni definitiva, salvo para acceder a otro empleo, ni podrán acogerse a situaciones de excedencia sin causa extrema justificada.

También se ha modificado la fecha de inicio de este derecho: en lugar de devengarse la prestación a partir del día que se presentó (versión vigente hasta el 1 de junio de 2012), lo hará el día primero del mes siguente a aquel en que se dicte la resolución de concesión[944] y transcurridos 6 meses desde la presentación de la solicitud (antes eran 3 meses) sin notificación expresa, se entenderá desestimada[945]. Y aunque la

[940] Nueva redacción del art. 16.a) del del Decreto 24/2001.

[941] Reforma del art. 29.1.b) introducida por la Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia.

[942] Modificación de la Ley 2/2012, de 26 de diciembre.

[943] Nuevo art. 30 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo.

[944] Nuevo art. 33.1 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo.

[945] Nuevo art. 46.5 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo.

Renta Social Básica dejará de percibirse cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la falta de recursos económicos[946], la Ley 2/2012 establece que se concederá por un periodo máximo acumulado de veinticuatro meses[947].

5.3.5 La nueva Ley de Renta Básica Extremeña de Inserción

El 9 de mayo de 2013 se aprobó por el Pleno de la Asamblea de Extremadura una nueva ley que regulará la denominada "Renta Básica Extremeña de Inserción" (RBEI) en esta Comunidad Autónoma. A fecha de impresión de este trabajo, aún no ha entrado en vigor al no haber sido publicada en el Diario Oficial autonómico[948].

La nueva ley introduce cambios importantes en la regulación de estas prestaciones. En primer lugar, la propia elevación a rango de Ley de la nueva normativa, por lo que esta Comunidad se une al cada vez más numeroso grupo de Autonomías que utilizan una ley en lugar de un decreto para regular las rentas mínimas. Pero la novedad más importante es la consideración de la prestación económica como un derecho subjetivo[949], por lo que tendrán acceso a la misma todos los peticionarios que cumplan los requisitos, dejando atrás la supeditación de la concesión a la existencia de crédito, pues además, éste tendrá carácter ampliable para poder garantizar la cobertura económica[950].

Siguiendo el esquema de las normativas más avanzadas en esta materia, la nueva ley reconoce el doble derecho a la prestación económica y a recibir atención personalizada para lograr la inserción laboral y/o social. Se reduce el plazo de resolución de 6 a 3 meses[951], aunque en el caso de falta de notificación expresa, la solicitud sigue considerándose desestimada. Se prevé la concesión de la prestación económica durante 6 meses, prorrogables por otros 6 meses y ampliables por semestres previo informe del equipo técnico[952]. Como dato positivo, se destaca que las renovaciones y ampliaciones tendrán efecto desde el día siguiente a la finalización del periodo concedido, si bien, se prevén reducciones en la cantidad percibida a partir del tercer semestre.

---

[946] Art. 34 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo.

[947] Art. 18.9 de la Ley 2/2012.

[948] Si bien, su aplicación efectiva se pospondrá hasta la aprobación del desarrollo reglamentario correspondiente para el que se ha previsto un plazo máximo de 2 meses.

[949] Ley de Renta Básica Extremeña de Inserción. Preámbulo y art. 1.

[950] *Ibid*. Disposición Adicional Segunda.

[951] *Ibid*. Art. 19.

[952] *Ibid*. Art. 15.

Pero no todas las novedades de la nueva ley son positivas. Se echa en falta un incremento más notable de la cuantía de la prestación que sigue siendo del 75% del IPREM para una sola persona. Se han previsto incrementos superiores por cada miembro adicional en relación con la antigua normativa y se ha aumentado la cuantía máxima a percibir del 100% al 125% del IPREM más un 10% adicional en caso de que haya algún miembro con discapacidad o de que se esté pagando alquiler o hipoteca por la vivienda habitual[953].

Por otra parte, se han endurecido alguno de los requisitos de acceso[954] a estas prestaciones. Como regla general, la edad mínima ha pasado de 18 a 25 años (si bien, se prevén excepciones) y la máxima a la edad de jubilación (sin especificar cual). Se ha reducido notablemente el concepto de unidad familiar al restringirlo hasta el segundo grado por consanguinidad y el primero por afinidad. Por último, se ha introducido como única causa de infracción muy grave, la realización de cualquier actuación fraudulenta en la obtención y/o mantenimiento de la prestación[955] lo que, en opinión de los expertos, producirá problemas jurídicos en su aplicación[956].

5.3.6 Reformas introducidas por otras Comunidades Autónomas

En este epígrafe se alude a otras legislaciones autonómicas que han introducido modificaciones en los últimos años, si bien pueden calificarse de menores.

La Ley que regula la denominada renta de garantía de ingresos en el País Vasco ha sido modificada parcialmente por la Ley 4/2001, de 24 de noviembre[957]. Se agrega una nueva obligación para todos los miembros de la unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral que no es otra que la de estar disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, cuando de forma extraordinaria sea requerido por la Administración, a través de organizaciones de acción voluntaria del territorio[958]. Se

[953] *Ibid*. Arts. 11 y 12.

[954] *Ibid*. Arts. 8 y 9.

[955] *Ibid*. Art. 32.

[956] ROJO TORRECILLA, E. "Unos apuntes sobre la Ley de renta básica extremeña de inserción". *Blog de Eduardo Rojo.* Lunes, 20 mayo de 2013. Disponible en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2013/05/unos-apuntes-sobre-la-ley-de-renta.html [Consultado el 20 de mayo de 2013].

[957] Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

[958] Nuevo aptdo. i bis) del art. 19.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre.

reitera la consideración de la renta de garantía como un derecho subjetivo[959], se intensifican las revisiones de los requisitos a cumplir por los beneficiarios de las mismas, pasando de ser anuales a trimestrales[960] y se recorta el tiempo máximo de suspensión del derecho antes de extinguirse[961] (de 18 a 12 meses). También se ha precisado el valor que deberá superar la vivienda habitual para que ésta compute a la hora de determinar el importe de la renta mínima (más de 600.000€) y el valor del ajuar familiar (superior a 120.000€)[962]. Por último, se han incluído nuevas conductas del titular que constituyen infracciones leves y graves[963].

En el caso de las Islas Canarias, la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, aumenta de dos a seis meses el plazo de que dispone la Comunidad Autónoma para dictar y notificar la resolución de concesión o denegación, pero al menos mantiene la estimación de de solicitud si no hay comunicación[964].

No todas las Comunidades Autonómas han endurecido las condiciones de acceso a los programas de rentas mínimas. En el caso de Navarra, la Ley Foral 1/2012 reconoce que una gran parte de los nuevos perceptores no se encuentran en situación de exclusión social, sino que han perdido su empleo y han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo. Estas circunstancias han llevado a la aprobación de esta nueva ley en la que se propone crear dos vías legislativas distintas para hacer frente a la problemática actual: la presente Ley Foral 1/2012, destinada a las unidades familiares en situación de exclusión social que requieren una prestación económica que satisfaga sus necesidades básicas y les ayude a integrarse socialmente. Y una segunda vía, que se regularía de forma independiente y que estaría destinada a las personas que se han quedado sin empleo y sin derecho a prestaciones y subsidios laborales[965].

Para dotar de los instrumentos adecuados y satisfacer las necesidades particulares de este segundo grupo de demandantes, se ha aprobado la Orden Foral 57/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud por la que se

[959] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 11. Si bien, el art. 12 ya reconocía y reconoce estas rentas como derecho subjetivo en la versión original.

[960] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 24.

[961] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 26.2 y 28.

[962] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 54, aptdos. 2 y 3.

[963] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Arts. 101 y 102.

[964] Nuevo art. 13.3 de la Ley 1/2007, de 17 de enero.

[965] Ley Foral 1/2012. Preámbulo.

regula la ayuda para la incorporación sociolaboral y mejora de la empleabilidad. Esta Orden, de carácter transitorio hasta la aprobación del oportuno decreto foral que aún no se ha producido, regula las condiciones y requisitos de acceso a las ayudas destinadas a los desempleados que hubiesen agotado sus prestaciones y subsidios por desempleo con el fin de favorecer su incorporación laboral o propiciar una mejora en su empleabilidad.

La Ciudad Autónoma de Melilla también ha introducido algunas modificaciones[966] en la normativa que regula las medidas para la inclusión social como consecuencia de la crisis económica que afecta a la ciudad. Así, se han incrementado los porcentajes del SMI que servían de referencia para calcular el ingreso melillense de inserción (que ha pasado del 50% al 60% del SMI y se ha elevado hasta el 10% el porcentaje del SMI por cada miembro adicional), las ayudas de emergencia social (del 50% al 150% del SMI para necesidades primarias y de 3/2 del SMI al 250% para la vivienda) y la prestación básica social (del 35% al 50% del SMI). Sin embargo, se han endurecido algunos de los requisitos exigidos a los solicitantes, como el incremento del periodo de empadronamiento y residencia hasta los 36 meses.

5.4 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS ESPAÑOL COMO ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN

La heterogeneidad existente entre los programas de RMI ha llevado a los expertos en esta materia a realizar diversas clasificaciones en función de sus características. Uno de los primeros estudios sobre los programas de rentas mínimas fue el realizado por AGUILAR, GAVIRIA y LAPARRA[967] en 1995. En función de los requisitos exigidos en aquel primer periodo de existencia de estos programas y el grado de cobertura de las prestaciones económicas, estos autores concluían que solo el programa del País Vasco podía considerarse propiamente como una renta mínima de inserción y que, por tanto, solo en esa Comunidad la renta mínima podría definirse como un verdadero derecho subjetivo. El resto de Comunidades Autónomas quedarían incluídas en los siguientes grupos[968]:

[966] A través del Decreto nº 2772, de 18 de mayo de 2009.

[967] AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas", *op.cit.*, 1995.

[968] *Ibid*, p. 56.

1. Aquéllas con programas catalogables como rentas mínimas de inserción, pero limitadas por incluir determinados requisitos de acceso a los mismos: Madrid, Cataluña y Navarra.

2. Aquéllas que presentan un grado de desarrollo medio-bajo de sus programas de rentas debido a las fuertes restricciones impuestas para el acceso: La Rioja, Aragón, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Galicia.

3. El último grupo de Comunidades estaría compuesto por Canarias, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, la Comunidad Valenciana y Cantabria y se caracterizaría por ofrecer programas con un desarrollo muy reducido al imponer criterios muy restrictivos para la concesión los mismos.

Las modificaciones legislativas introducidas en la normativa sobre rentas mínimas a lo largo de estos años han supuesto una mejora en el grado de cobertura de estas prestaciones. Sin embargo, los mayores avances se han producido en los programas más desarrollados por lo que la diferencia entre unos grupos de Comunidades Autónomas y otros (con la excepción de Asturias tras la modificación introducida en 2005) no ha hecho más que ampliarse[969].

De hecho, quince años después del estudio de AGUILAR, GAVIRIA y LAPARRA se sigue considerando al programa del País Vasco como una excepción pues es el único que presenta un grado de desarrollo aceptable[970]. La crisis económica ha puesto de manifiesto la ausencia de una última red de garantía de ingresos que garantice los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de las personas más necesitadas[971]. Como se va a comprobar a continuación, las mejoras introducidas para incrementar la cobertura de estas prestaciones no son suficientes para cubrir la potencial demanda, pero ni siquiera para cubrir las necesidades de los actuales beneficiarios.

---

[969] MORENO MÁRQUEZ, G. "Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo". En *Revista de Fomento Social.* Nº 65 (2010), p. 474.

[970] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance", *op. cit.*, p. 21. Sin embargo, otros autores sí consideran como "auténticos derechos subjetivos" a las rentas reguladas por otras Autonomías además del País Vasco, como son las de Madrid o Cataluña. Cf. MARTÍNEZ TORRES, María. "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada". En: *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 2, 2005, p. 182.

[971] BARRAGUÉ CALVO, B. "La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica". *Estudios de Deusto,* vol. 57/2, Bilbao, julio-diciembre, 2009, pp. 49-75, pp. 2-3.

En primer lugar, a pesar del considerable aumento registrado en los últimos años, el presupuesto asignado actualmente a estas prestaciones es muy limitado. En 2002 se destinaron a estos programas un total 251 millones de euros, que representaban el 0,034% del PIB[972]. En 2011, esta cantidad ha ascendido a 843 millones de euros, pero sigue representando un porcentaje ínfimo del Producto Interior Bruto (el 0,079%). Si se comparan los porcentajes de gasto público destinados a financiar estos programas sobre el PIB o el gasto relativo por número de habitantes, España ocupa las últimas posiciones en el ranking europeo de esfuerzo financiero en protección social[973].

Al ya escaso presupuesto, hay que añadir otros problemas que ponen en peligro la viabilidad del actual sistema. Por una parte, el envejecimiento de la población, el aumento del desempleo y el número creciente de beneficiarios de las prestaciones sociales han supuesto un aumento considerable del gasto social. Por el otro lado, las constantes restricciones presupuestarias unidas al elevado coste de la descentralización territorial del Estado de Bienestar ponen en grave dificultad la financiación de los gastos sociales. Algunos autores critican al respecto no solo la escasez de las cuantías o la complejidad del procedimiento administrativo sino el hecho de que las personas contratadas para su gestión y las empresas encargadas de la inserción laboral absorben gran parte del presupuesto asignado a estos programas[974]. Y como ya se ha mencionado, la supeditación en algunas regiones de la concesión de estas prestaciones a la existencia de crédito en la correspondiente partida presupuestaria autónomica, pone en peligro la protección de los estados de necesidad e incluso se pone en duda la consideración de estas prestaciones como derecho subjetivo.

Respecto a la evolución de las cuantías de las rentas mínimas, el estudio realizado por AGUILAR en el año 1993 (et al.) estimaba que su importe, como media, era del 50% del SMI[975], mientras que en el año 2011 dicho importe medio ascendió a más del 80% del SMI. La cuantía mínima en 1993 representaba, como media, el 44% del SMI y la cuantía máxima ascendía al 60%. En el año 2011, la prestación básica asciende, como media, al 65,85% del SMI y la cuantía máxima a percibir supera ligeramente, también como media,

[972] Según datos de la Contabilidad Nacional de España (INE).

[973] AYALA CAÑÓN, L. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar…op.cit.,* pp. 123-124.

[974] IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. *Rentas Mínimas de inserción: un caso de beneficencia*. Cuardernos de Economía. Vol. 20, 1992, pp. 215-217.

[975] AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. "La caña y el pez...", *op. cit.* p. 90.

el 100% del SMI. Confirman estos datos el aumento del gasto por unidad de convivencia, que se ha duplicado en los últimos 10 años, pasando de 778€ en 2002 a 1.522€ en 2011[976].

Por lo que se refiere al número de hogares receptores de las rentas mínimas, las cifras registradas en 2011 han quintuplicado los datos de 1993, cuando ya se habían implementado los programas de RMI en todas las CC.AA., excepto en Baleares, pasando de unos 42.000 hogares en aquel año a cerca de 224.000 en 2011.

Pero a pesar de la evolución positiva de estos datos y del esfuerzo financiero realizado, las rentas mínimas solo cubren al 1,17% de la población española, que representaron 223.940 unidades de convivencia en 2011. Según las cifras de la EPA, el porcentaje de hogares (no individuos) sin ingresos en ese año fue del 3,22%, lo que en cifras absolutas se tradujo en 580.000 hogares[977] a finales de 2011. Por tanto, más del 50% de los hogares con derecho a este tipo de prestaciones no las estarían percibiendo. Pero el número de personas que potencialmente podrían beneficiarse de las mismas sería mayor si se consideran otros parámetros como los hogares que sufren carencias materiales severas[978] (4,8%) o aquéllos en situación de pobreza severa, es decir, que reciben rentas por debajo del 30% de la mediana (3-4%)[979].

Además de la cobertura de las rentas mínimas, los recientes recortes presupuestarios han conducido a que en 2011 (último año con información disponible) las cuantías permanecieran congeladas en dos tercios de las Comunidades Autonómas[980]. Se están produciendo también otra serie de graves consecuencias en la gestión de estas prestaciones. En el último informe publicado por Cáritas, donde se analizan los datos recogidos por las Cáritas Diocesanas respecto a las actividades realizadas por esta institución, se denuncia el retraso progresivo en la solicitud y cobro efectivo de las rentas mínimas. En concreto, el tiempo que transcurre desde la solicitud hasta el cobro efectivo

[976] Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del año 2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, p. 55.

[977] Se trata de personas que han declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo y no percibir susidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).

[978] Se entiende por carencia material severa a la falta de recursos suficientes para hacer frente a al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o la hipoteca, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones, un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono.

[979] RODRÍGUEZ CABRERO, G. *Valoración de los programas de rentas mínimas en España.* European Commission, octubre 2009, p. 16.

[980] FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS. *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas 2013.* Madrid: Fundación Foessa – Cáritas, 2103, p. 17.

de una renta mínima ha pasado de 98 días en el año 2008 a 165 días en 2011. Esta situación ha provocado que sea la propia Cáritas quien adelante el dinero de las prestaciones[981].

El último informe de la Fundación Foessa publicado en marzo de 2013 confirma los problemas descritos por Cáritas en el año 2011. En él se denuncia que el gran aumento de la demanda de rentas mínimas (que ha alcanzado máximos históricos) ha desbordado la capacidad de los servicios sociales que gestionan estos programas en varias Comunidades Autónomas[982]. Los plazos de resolución de las solicitudes desde su recepción pueden llegar a los seis meses (Baleares, Canarias y Extremadura), dejando sin protección a numerosos hogares durante meses[983].

La demora en la tramitación de la solicitud de estas prestaciones fue motivo de varias quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo en 2011. Esta institución solicitó información al respecto a una de las Comunidades Autónomas objeto de la queja, concretamente, la Valenciana, quien admitió la demora y se comprometió a introducir mejoras para agilizar la gestión además de incrementar el presupuesto destinado a la Renta Garantizada ante al aumento de las solicitudes[984].

Si revisamos la normativa autonómica al respecto, los plazos máximos que se otorga la administración para dictar resolución sobre la concesión o denegación de las prestaciones económicas presentan, como es costumbre, una gran diversidad: de los 15 días en Aragón a los 6 meses en Baleares, Extremadura y Melilla. Además, en dos CC.AA. (Canarias y Cantabria) se ha ampliado el plazo hasta 6 meses tras las últimas reformas. Por otra parte, por regla general, una vez transcurrido el plazo otorgado por la correspondiente normativa sin haberse producido notificación oficial, las solicitudes se entienden desestimadas. Solo en Canarias, Galicia, el País Vasco y La Rioja se consideran estimadas.

Por tanto, y como resume MORENO DOMÍNGUEZ, los diversos condicionantes económicos, jurídicos e instituciones han convertido a las rentas mínimas en sistemas

[981] CÁRITAS ESPAÑOLA. *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis.* Cáritas Española, 2012, p. 18.

[982] El enorme incremento de solicitudes no se ha visto respaldado por un aumento de personal para atender a la mayor demanda. HERAS ROBLES, I.; SÁNCHEZ CRUZ, M. "Rentas Mínimas de Inserción: Salario Social como último recurso del Sistema Público de Protección Social". *Documentos de Trabajo Social,* nº 49, 2011, p. 90.

[983] FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS. *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas 2013.* Madrid: Fundación Foessa – Cáritas, 2103, pp. 16-17.

[984] DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe Anual a las Cortes Generales año 2011,* pp. 759-761.

residuales de carácter discrecional. En palabras de esta autora, "la restrictividad de las condiciones de acceso, las reducidas cuantías, la limitada cobertura de la población vulnerable, los escasos frutos en los objetivos de mejora de la autonomía y de inserción laboral y los límites en la dotación de recursos, son claros exponentes de su fragilidad actual"[985]. Además se cuestiona la contribución de las rentas mínimas a la redistribución intrarregional de la renta pues la cobertura de las mismas es generalmente menor en las regiones más pobres.

5.5 PRESENTE Y FUTURO DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

5.5.1 ¿Representan las rentas mínimas de inserción un verdadero derecho subjetivo?

Como ya se ha mencionado anteriormente[986], al inicio de la puesta en marcha de los programas de RMI, solo el País Vasco habría desarrollado un programa comparable a los existentes en otros países europeos en lo que se refiere a grado de cobertura y extensión y en la consideración de estas prestaciones como un derecho subjetivo[987]. Las reformas realizadas en otras Comunidades como Madrid (2002), Asturias (2005) o Navarra (1999 y 2012), han supuesto un avance en el reconocimiento de las rentas mínimas como un verdadero de derecho, aunque según algunos autores el País Vasco seguiría considerándose la excepción que presenta "un grado de desarrollo aceptable"[988]. Además, se ha detectado una marcha atrás en el reconocimiento de estos derechos en varias normativas autónomicas en los últimos 3 años, debido al endurecimiento del acceso a estas prestaciones.

Para considerar las rentas mínimas como un verdadero derecho subjetivo que sea realmente eficaz y que presente un grado e intensidad de cobertura adecuado, éstas deberían cumplir los principios de universalidad y suficiencia. Universalidad en el sentido

[985] MORENO DOMÍNGUEZ, M. *La eficacia jurídica de las rentas mínimas autonómicas: el esfuerzo financiero.* Málaga: Universidad de Málaga. Papeles de Trabajo. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº 28, 2003, p. 51.

[986] Véase epígrafe 5.4.

[987] LAPARRA, M.; AYALA, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social, op. cit.*, p. 30; y AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas", *op.cit.*, p. 218.

[988] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance", *op. cit*., p. 21.

de que todos aquellos que cumplan los requisitos establecidos por la ley tendrán derecho a la percepción de estas rentas. Suficencia por cuanto la cuantía de las rentas debería situar a sus beneficiarios por encima del umbral de pobreza.

En cuanto al primer requisito, aproximadamente la mitad de las CC.AA. han reconocido expresamente a las rentas mínimas como derechos subjetivos en sus normativas autonómicas. Siguiendo el objetivo establecido en la correspondiente Ley, el Decreto asturiano define el Salario Social Básico como un derecho social exigible a la Administración por aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos[989]. En términos muy similares se expresa la Ley gallega[990] que regula las medidas básicas de inserción. Castilla y León[991], Cataluña[992], la Comunidad Valenciana[993], la ciudad de Ceuta[994] y el País Vasco[995] reconocen expresamente el derecho subjetivo de los ciudadanos a estas prestaciones y en Madrid[996], Murcia[997] y también en el País Vasco[998] se reconoce que el objeto de la Ley es regular el derecho (subjetivo) a una prestación económica.

Algunos de estos textos autonómicos reconocen además una serie de principios que fundamentan el régimen jurídico de estas prestaciones. La Ley de Castilla y León[999] cita los siguientes: igualdad, equidad, universalidad, solidaridad, complementariedad, carácter de renta familiar, responsabilidad pública, estabilidad (mantenimiento de la prestación mientras subsista la necesidad), atención individualizada, participación de los destinatarios y perspectiva de género.

La Ley del País Vasco[1000] coincide con la castellano leonesa en la lista de principios aplicables, pero añade además estos otros: doble derecho (a medios económicos y apoyos personalizados para la inclusión social y laboral), transversalidad de

[989] Decreto 29/2011, 13 de abril. Preámbulo.

[990] Ley 16/2004, de 29 de diciembre. Art. 3.

[991] Ley 7/2010, de 30 de agosto. Art. 1.

[992] Ley 10/1997, de 3 de julio. Art. 1.

[993] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 15.

[994] Reglamento del Ingreso Mínimo de Inserción Laboral de 21 de noviembre de 2008. Art. 1.1.

[995] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 12.

[996] Ley 15/2001, de 27 de diciembre. Art. 1.

[997] Ley 3/2007, de 16 de marzo. Art. 1.

[998] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 1.

[999] Ley 7/2010, de 30 de agosto. Art. 3.

[1000] Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Art. 3.

la política para la inclusión social, activación de las políticas sociales y rentabilización del empleo, calidad y optimización de recursos, coordianción e implicación de todas las Administraciones vascas, atención integral y continuidad de la atención. Cataluña[1001], Valencia[1002] y la ciudad de Melilla[1003] aplican los principios de igualdad y solidaridad, si bien, en el caso de Cataluña cabe descatar que tras la reforma de 2012[1004], ha eliminado el calificativo de derecho "de carácter universal" vigente hasta entonces. La Comunidad Valenciana sí reconoce el carácter universal de este derecho.

Respecto al requisito de suficencia de las rentas que permita situar a sus beneficiarios por encima del umbral de pobreza, prácticamente todas los programas autonómicos suspenden. Si tomamos como referencia el 60% de la mediana de los ingresos de la población española que sirve de indicador para determinar el riesgo de pobreza o exclusión social, en el año 2011 la renta se situó, como media, en 625€/mes por unidad de consumo[1005]. Si comparamos esta cifra con la prestación por renta mínima que recibe una unidad básica (un solo miembro) en ese mismo año, sólo Navarra y el País Vasco conceden prestaciones que situarían a los perceptores por encima del nivel de riesgo de pobreza. El resto de Comunidades se encuentran bastante por debajo. Basta indicar que, en concreto, en diez de ellas, las prestaciones no superan los 400€.

Pero para determinar la capacidad adquisitiva real de las rentas mínimas, habría que considerar las diferencias en el coste de la vida de cada Comunidad Autónoma y los complementos en función del tamaño familiar y otras ayudas específicas. En el estudio realizado por AYALA CAÑÓN, MARTÍNEZ LÓPEZ y RUIZ-HUERTA en el año 2001 sobre esta materia, se llegó a la conclusión de que las diferencias observadas en el nivel de precios en las distintas CC.AA. no justificaban la heterogeneidad de las cuantías de sus rentas mínimas. Las desigualdades constatadas eran aún mayores en el caso de los hogares con más miembros y, en general, superaban las detectadas en las prestaciones no contributivas gestionadas por la Administración Central. Además, concluye este estudio,

[1001] Ley 10/1997, de 3 de julio. Art. 1.

[1002] Ley 9/2007, de 12 de marzo. Art. 2.

[1003] Reglamento Regulador de Medidas para la Inclusión Scoial, BOME nº 3907, 27 agosto 2002. Art. 5.

[1004] Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y financieras.Art. 80.1.

[1005] Según datos de eurostat sobre ingresos medios después de transferencias sociales. Se calcula la renta media por unidad de consumo dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

en la mayoría de las regiones las rentas mínimas eran insuficientes para sacar de la pobreza a sus beneficiarios, sobre todo en las regiones con menos recursos[1006].

Otro informe realizado sobre la capacidad adquisitiva de las RMI en el periodo 2001-2005[1007] corrobora los resultados obtenidos por AYALA (et.al.). De nuevo, se confirma que las diferencias en el coste de vida entre las CC.AA. no justifican la disparidad de las cuantías de las rentas mínimas. Entre las conclusiones de este estudio destacan la insuficiencia de estas rentas, que en términos nominales se sitúan en torno al 50% del umbral de pobreza relativa en algunas Comunidades Autónomas (es el caso de Cantabria, Galicia y Andalucía). Si tenemos en cuenta la paridad de compra de estas rentas, se comprueba que hay una gran dispersión entre las CC.AA. y que ésta es aún mayor que la registrada en el caso de las prestaciones asistenciales ofrecidas por la Seguridad Social.

Uno de los argumentos que tradicionalmente justifican la escasez de estas prestaciones es que unas cuantías más elevadas provocarían la cronificación de los perceptores y el desincentivo al trabajo. En contra de este razonamiento puede citarse un estudio realizado por LAPARRA[1008] en dos períodos diversos de existencia de estos programas en Navarra, una de las Comunidades con el nivel de cobertura más alto. En las conclusiones este informe se demuestra que la cronicidad es un problema notablemente reducido, ya que un porcentaje bastante elevado de beneficiarios de las RMI se han dado de baja definitiva de estos programas. Los resultados indican además que la baja definitiva de los beneficiarios fue aun mayor en el segundo período estudiado, etapa que recoge los datos resultado de una modificación de la normativa que atribuye un carácter más garantista a las RMI.

En definitiva, la cronicidad de los perceptores de RMI disminuyó aún más en este segundo período, a pesar de ser los programas de rentas mínimas más proteccionistas. Destaca este estudio que el problema más notable es el uso intermitente de las RMI, pero esta situación sería consecuencia, no de las propias rentas mínimas, sino de la alta precariedad laboral. Este fenómeno ha sido denominado como "la doble trampa de la precariedad y la inserción o el "efecto carrousel" y define a las personas que alternan

[1006] *Ibid,* p. 28-30.

[1007] TORREJÓN VELARDIEZ, M. "Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial". En: CARDONA RUBERT, M. B. (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, pp. 82- 84.

[1008] LAPARRA NAVARRO, M. "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", *op.cit*., pp. 71-72.

periodos de empleo precario con periodos de trabajo en programas de inserción laboral[1009].

En resumen, la gran mayoría de modelos autonómicos no podrían considerarse como verdaderos derechos subjetivos, dado que a la escasa cuantía de las rentas ofrecidas se suman restricciones para su acceso así como la limitación temporal en el disfrute de las mismas que dificultan dicha consideración. Además, existen más restricciones que impedirían considerar estos programas como rentas mínimas en sentido estricto[1010]. Son las derivadas de su naturaleza jurídica (pues aún existen programas regulados a través de decretos y no de leyes) y de su limitación presupuestaria (son prestaciones de carácter temporal, determinadas por un baremo y condicionadas a la participación en los planes de inserción).

5.5.2 ¿Centralización o descentralización de las rentas mínimas?

La falta de armonización dentro de los Ordenamientos Jurídicos internos respecto a la regulación de las rentas mínimas y los problemas subyacentes de falta de equidad de las ayudas sociales disponibles se producen también en otros países desarrollados con un sistema descentralizado de competencias respecto a la asistencia social. Es el caso de Canadá y Suiza.

En Canadá, las políticas que afectan al disfrute del derecho a una alimentación adecuada son competencia de los tres niveles de gobierno existentes en el país: el federal (nacional), el provincial y el municipal. No existe, sin embargo, una estrategia de lucha contra la pobreza a escala nacional, por lo que la mayoría de las provincias han desarrollado sus propias políticas. Un estudio realizado por la FAO en el 2003 destacaba entonces las carencias en cuanto a la protección del derecho a la alimentación y la desconexión de las políticas sociales aprobadas por el gobierno federal y por el provincial[1011]. Más recientemente, el Relator Especial del Derecho a la Alimentación[1012] recomendó al respecto, en la visita oficial realizada al país en mayo de 2012, formular una

[1009] PÉREZ ERANSUS, B. "Rentas mínimas y políticas de activación". *Documentación social, nº 143, 2006*, pp. 90-91.

[1010] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España. En: IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Granada. 30 septiembre-2 octubre 1999, p. 5.

[1011] FAO. *Right to food case study: Canada.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Febrero 2004, pp. 9-10.

[1012] NACIONES UNIDAS. Report of the Special Rapporteur on the right to food, *Olivier De Schutter. Mission to Canada. A/HRC/22/50/Add.1.* Ginebra: Human Rights Council, 2012. 21 pp., p. 20.

estrategia nacional que garantizase el derecho a la alimentación en la que se delinearan las responsabilidades en el ámbito federal, provincial y local y se aseguraran los medios necesarios para llevar a cabo las medidas adoptadas por las provincias y municipios.

Suiza representa otro ejemplo de completa descentralización de la protección asistencial. Los Cantones son completamente responsables de las prestaciones asistenciales (excepto las ayudas por hijo) y el resultado ha sido una importante fragmentación del sistema y de los importes de las cuantías ofrecidas[1013]. De hecho, el Comité DESC recomendó, en su examen sobre el informe presentado por este país sobre el cumplimiento de los derechos contenidos en el PIDESC, que el Estado prosiguiera "sus esfuerzos de armonización de las leyes y prácticas cantonales para asegurar la igualdad en el goce de los derechos previstos por el Pacto en toda la Confederación"[1014].

En el caso de España, debido a la transferencia de las competencias en materia de asistencia social hacia las Comunidades Autónomas, los programas de rentas mínimas y de inclusión social dependen de los gobiernos regionales, quienes han asumido no solo la gestión, sino el desarrollo normativo, lo cual, ha dado lugar, como se ha comprobado, a importantes divergencias entre las distintas CC.AA. Por el contrario, la casi totalidad de los países de la Unión Europea han optado por un sistema de programas de rentas mínimas bajo la responsabilidad y financiación del gobierno central, mientras que la gestión es normalmente descentralizada[1015].

Las consecuencias de esta falta de armonización han sido denunciadas, entre otros organismos, por las entidades del Tercer Sector Social Español. En el documento titulado *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España*[1016] denuncian la fuerte heterogeneidad de las políticas sociales y el incremento de las desigualdades internas entre regiones en asuntos tales como las políticas de rentas mínimas (entre otros)[1017]. Y subrayan que "se necesita, por tanto, una acción clara y orientada a hacer realidad una mínima convergencia en el futuro, que

[1013] AYALA CAÑÓN, L. "La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 2, 2005, pp. 49.

[1014] NACIONES UNIDAS. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Suiza*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Naciones Unidas, noviembre 2010, p. 2.

[1015] CREPALDI, C. (coord.). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010, op.cit*., pp. 23 y 24.

[1016] EAPN. *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España.* Madrid: EAPN España, 2010. 151 pp.

[1017] *Ibid*, p. 44.

necesariamente tiene que estar impulsada desde el nivel nacional y dirigida a garantizar unos mínimos para todo el territorio"[1018].

El debate sobre la competencia entre Estado / Comunidades Autónomas respecto a la regulación de las rentas mínimas ya surgió tras la puesta en marcha del primer programa en el País Vasco en el año 1989. Durante el simposio organizado por Cáritas Española sobre el salario ciudadano en 1990, algunos participantes analizaron los pros y los contras de ambas alternativas. Pero incluso los ponentes que defendieron la competencia de las CC.AA. en esta materia[1019], admitieron la posibilidad de una intervención estatal en virtud de los principios de igualdad y solidaridad consagrados en la CE para fijar unos mínimos comunes.

La asunción de competencias por las administraciones autonómicas y locales se justifica a través de argumentos muy variados, compatibles con diversas ideologías[1020]. Hay quien defiende tal descentralización por motivos de eficiencia y de mayor atención a los problemas concretos de cada región, para otros es consecuencia de la restricción presupuestaria que sufre la administración central y para algunos representa una oportunidad de profundización democrática y movilización de los actores sociales.

La descentralización territorial presenta ventajas y desventajas. En cuanto a las primeras, se argumenta que los gobiernos regionales y locales poseen una mayor información de las situaciones de pobreza y desigualdad de sus ciudadanos frente al gobierno central. Además, la descentralización garantizaría una mayor participación democrática y permitiría un mayor respecto a los derechos de las minorías[1021]. En cuanto a las desventajas, el principal argumento es que la descentralización de la regulación de las rentas mínimas da lugar a legislaciones territoriales que inevitablemente crerían problemas de desigualdades entre las regiones generando graves problemas de inequidad horizontal[1022], que darían como resultado movimientos migratorios.

La falta de equidad podría provocar, en efecto, la movilidad de los hogares sin ingresos o con rentas más bajas a las áreas geográficas que ofrecen los beneficios más

[1018] *Ibid*, p. 39.

[1019] PÉREZ AMORÓS, F. "La Renta Mínima en el contexto estatal... *op. cit*.; LÓPEZ LÓPEZ, J. "Ingresos mínimos y organización territorial". En: *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 161-184.

[1020] AYALA CAÑÓN, L. "La descentralización territorial …". cit., p. 47.

[1021] MARTÍNEZ TORRES, M. *Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2003, p. 12.

[1022] MORENO DOMÍNGUEZ, M. *La eficacia jurídica de las rentas mínimas autonómicas: el esfuerzo financiero, op. cit.*, p. 80.

elevados y la migración de los hogares con rentas más altas a las regiones donde la presión fiscal para financiar estos programas sea menor. Este problema podría corregirse mediante transferencias del gobierno central, bien a las regiones que ofrecen prestaciones más altas, para aliviar la carga fiscal de éstas; o bien a las que ofrecen las prestaciones más bajas para elevarlas[1023].

Pero para poder confirmar el impacto de la descentralización de competencias en materias sociales sobre la migración, habría que tener en cuenta otros factores como el coste de la movilidad geográfica y las barreras existentes sobre dicha movilidad. Es más, según las conclusiones de un estudio realizado sobre los efectos de las rentas mínimas autónomicas en la migración interregional[1024], todas las evidencias indican que la variación en los niveles de provisión de asistencia social por parte de las Comunidades Autónomas, no inducirían a la migración individual. Por lo tanto, el actual modelo de descentralización de rentas mínimas con competencia exclusiva de las CC.AA. no comprometería la eficiencia del sistema, sino que por el contrario contribuiría a alcanzar el óptimo en la función de bienestar social de cada región[1025]. Otro tema aparte es la eficacia o no de las mismas[1026].

Si consideramos que la descentralización no provocaría los efectos negativos esperados sobre la migración entre regiones, los argumentos a favor de un sistema u otro estarían aún más igualados, por lo que discusión podría centrarse más bien en cual sería el grado óptimo de descentralización. Un sistema centralizado garantizaría una redistribución de rentas más equitativa no solo de las personas con rentas más altas a aquéllas con rentas más bajas, sino también de las regiones más ricas a las más pobres. Además, la centralización permitiría una mayor capacidad de gestión de programas complejos y mejores instrumentos de lucha contra el fraude[1027].

[1023] AYALA CAÑÓN, L.; MARTÍNEZ LÓPEZ, R; RUIZ-HUERTA, J. *La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001. Nº 16/01, pp. 9-14.

[1024] MARTÍNEZ TORRES, M. "Efecto de los sistemas de rentas mínimas autonómicas sobre la migración interregional". *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía.* Nº 32, 2003. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 28-29.

[1025] MARTÍNEZ TORRES, M. *Gastos redistributivos y federalismo fiscal: el caso de los sitemas de rentas mínimas.* Madrid: Instituto de Estudios Ficales, 2005, p. 207.

[1026] Diversos autores coinciden en afirmar que la carencia de mecanismos de coordinación interterritoriales de un modelo complementamente descentralizados supone una claro límite a la eficacia de las rentas mínimas. AYALA CAÑÓN, L. "La descentralización territorial …", cit., p. 58.

[1027] MARTÍNEZ TORRES, M. *Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial, op. cit.*, p. 11.

El sistema español de prestaciones asistenciales presenta una singularidad particular pues se trata "de una experiencia polarizada en torno a dos extremos opuestos"[1028]. En lugar de optar por un modelo intermedio en el que los costes y la coordinación de los programas estuvieran compartidos entre el gobierno central y el autonómico, se ha elegido otro en el que la protección de los hogares con menos recursos ha sido asumida en exclusiva por las CC.AA. y la cobertura de necesidades específicas como la invalidez y la vejez, por la Administración Central.

A diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno, la financiación de los programas de lucha contra la pobreza proviene exclusivamente de las CC.AA. Este hecho impone un importante límite a la adecuada protección de las personas más necesitadas pues las distintas capacidades presupuestarias de cada Comunidad dan lugar a prestaciones de cuantías muy diferentes que no se corresponden siempre con los distintos niveles de vida de cada región.

La elección de este sistema "bipolar" acumula todos los inconvenientes explicados anteriormente. La asunción en exclusiva de las pensiones no contributivas por parte del Estado central genera un grave problema de desigualdad pues al fijar una cuantía igual para todo el territorio español no toma en cuenta las diferencias de los precios y niveles de vida de las distintas regiones.

Justo lo contrario ocurre en el caso de las rentas mínimas: la desigualdad de las cuantías ofrecidas en cada Comunidad genera los señalados problemas de inequidad horizonal y dado el carácter básico de dichas rentas y su condición de última red frente a la pobreza y la exclusión social, se debería, al menos, coordinar eficazmente las condiciones de acceso y disfrute para evitar graves vulneraciones del principio de igualdad.

5.5.3 La realización del derecho a la alimentación según los informes sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en España

Como ya se explicó anteriormente[1029], los Estados parte del PIDESC han de remitir periódicamente informes sobre el cumplimiento de los derechos contenidos en el Pacto, que son revisados por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El penúltimo informe remitido por España fue examinado por el Comité en

[1028] *Ibid*, pp. 14-15.

[1029] Véase epígrafe 2.8.

mayo de 2004. Además del informe enviado por el gobierno del país, otros organismos como las ONG's o las organizaciones internacionales pueden presentar informes paralelos que son considerados por el Comité para realizar su evalución.

Precisamente, con el respecto al derecho a la alimentación, la organización FIAN elaboró un extenso informe sobre el desarrollo y cumplimiento de este derecho por parte del Estado español[1030]. En él, tras repasar las obligaciones asumidas por el Estado español tras la ratificación del PIDESC y las garantías contenidas al respecto en la Constitución, analiza los datos de la población que ve comprometido su derecho a la alimentación por encontrarse en una situación de pobreza y de exclusión. A continuación, cita en primer lugar a los programas de rentas mínimas como las prestaciones que protegen a los sectores más vulnerables y garantizan el ejercicio de derechos básicos como la alimentación adecuada[1031].

Al respecto, esta organización denuncia los mismos problemas que se han analizado a lo largo de este este trabajo: que las rentas mínimas no cumplen los requisitos de universalidad (debido a los requisitos exigidos para acceder a ellas), ni de suficiencia y garantía de renta (son insuficientes para elevar la renta de las familias bajo el umbral de pobreza y existen notorias diferencias entre las CC.AA. sobre la cuantías de las prestaciones). Por lo tanto, concluye el informe, las rentas mínimas en España "no garantizan de manera adecuada y estable el derecho a la alimentación"[1032], por lo que proponen acometer una armonización de las mismas para que sean consideradas "como un derecho social básico, universal e incondicional"[1033].

En respuesta a este documento paralelo, la delegación española contestó que las tasas de pobreza habían descendido durante los 10 años anteriores y que el gobierno había aprobado el II Plan de Acción para la Inclusión Social para afrontar este problema[1034].

[1030] FIAN. *Desarrollo y cumplimiento del derecho a la alimentación por parte del Estado español. Informe paralelo presentado ante la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC. Naciones Unidas. Ginebra. 26 abril a 14 de mayo 2004* España: FIAN, 2004. 42 p. Disponible en web: http://www.fian.org/what-we-do/countries/ [Consultado: 1 de mayo de 2013]

[1031] *Ibid*, p. 16.

[1032] *Ibid*, p. 18.

[1033] *Ibid*, p. 41.

[1034] NACIONES UNIDAS. *Committee On Economic, Social And Cultural Rights Reviews Fourth Periodic Report Of Spain.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 4 de mayo de 2004. Disponible en internet: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=5598&LangID=E [Consultado el 1 de mayo de 2013].

El último informe español presentado al Comité DESC en mayo de 2012 ya recoge el impacto de la crisis sobre la economía española y el aumento de la pobreza y la exclusión social. En esta ocasión, una veintena de organizaciones no gubernamentales presentaron un informe paralelo conjunto[1035]. Se ha echado en falta la participación de FIAN, pues ninguna otra organización ha citado el derecho a la alimentación explícitamente en el análisis sobre el cumplimiento del art. 11 del PIDESC. Amnistía Internacional elaboró un informe independiente[1036], pero versa sobre aspectos muy concretos del PIDESC, entre los que no figura la alimentación[1037].

No obstante, el informe paralelo conjunto denuncia el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto, especialmente tras las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis económica[1038]. A pesar de la ratificación de nuevos instrumentos relativos a los DESC, denuncian la falta de traducción de estas normas y políticas y la ausencia de los recursos necesarios para implementarlos. Con respecto al cumplimiento del art. 11 del PIDESC (derecho a un nivel de vida adecuado), el informe paralelo destaca la ya mencionada ausencia de un plan nacional específico de lucha contra la pobreza y exclusión social y recomienda la elaboración de un plan específico contra la pobreza infantil, dada la magnitud de este problema[1039].

El documento enviado al Comité por el gobierno español no contiene referencia alguna a la realizacion del derecho a la alimentación en nuestro país (aunque sí hace referencia a la cooperación internacional para la realización del mismo en otros países). Es más, tal y como declara el propio informe, el contenido "se contrae de modo casi exclusivo al derecho a la vivienda, dejando de lado otros derechos que forman parte del

[1035] CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (et. al). *Informe conjunto al Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Con motivo del examen del 5º informe periódico de España. 48º periodo de sesiones mayo 2012.* 50 pp.

[1036] AMNESTY INTERNATIONAL. *Spain. Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, May 2012.* London: Amnesty International Publications, 2012. 27 pp.

[1037] Esta organización redactó un amplio informe en 2011 sobre la situación jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en España, en la que recoge diversos aspectos como la protección jurídica de los mismos, su justiciabilidad, etc. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España.* Madrid: Sección española de Amnistía Internacional, 2011. 110 pp.

[1038] *Ibid*, p. 2.

[1039] *Ibid*, pp. 31-32.

contenido del artículo 11 del Pacto, como son el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua y el derecho a la mejora constante de las condiciones de vida"[1040].

Por contra, las conclusiones del examen realizado por el Comité DESC[1041] son bastante menos optimistas que el informe presentado por el Gobierno y destacan, entre otros, los siguientes motivos de preocupación respecto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) por nuestro país:

1. Los DESC (excepto la educación) son considerados por el Estado como principios rectores de la política social y económica, de la legislación y de la práctica judicial, por lo que recomienda al Estado que adopte las medidas legislativas pertinentes para garantizar a los DESC un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos. También recomienda asegurar la justiciabilidad de los DESC, dada la escasa invocación y aplicación de las disposiciones del Pacto ante los tribunales del Estado.

2. El Comité recomienda al Estado que extienda la competencia del Defensor del Pueblo para que éste pueda llevar quejas individuales por violaciones de los DESC.

3. Expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados por el Pacto como consecuencia de las medidas de austeridad adoptadas. En especial, destaca el perjuicio que están sufriendo los colectivos más vulnerables: pobres, mujeres, niños, desempleados, migrantes, etc.

4. Señala el desigual disfrute de los DESC en las Comunidades Autónomas como consecuencia de la descentralizacion de competencias sobre este conjunto de derechos e insta al Estado a que vele por que las disparidades en inversión social y los recortes introducidos no produzcan inequidad y discriminación entre regiones.

5. El Comité también ha destacado los problemas derivados de las altas tasas de desempleo, el crecimiento del índice de personas en riesgo de pobreza y en especial, el aumento de la pobreza infantil. Recomienda vigorosamente al Estado que adopte e implemente un nuevo programa nacional de lucha integral contra la pobreza, que incluya

[1040] NACIONES UNIDAS. *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Quintos informes periódicos presentados de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. E/C.12/ESP/5*. Ginebra: Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2011, p. 92.

[1041] NACIONES UNIDAS. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. España. . E/C.12/ESP/CO/5*. Ginebra: Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2012. 8 pp.

medidas específicas y estrategias para mitigar los efectos de la actual crisis y que revise las medidas de austeridad implementadas.

España no ha sido el único país de nuestro entorno que ha recibido una llamada de atención por parte del Comité DESC respecto a la realización del derecho a la alimentación. En el año 2008, el gobierno alemán presentó su quinto informe[1042], junto con los informes paralelos de otras instituciones[1043], que criticaban especialmente el aumento de la pobreza y la falta de alimentación adecuada para los niños. Tras la solicitud de más información[1044] y la recepción de los comentarios por parte de Alemania[1045], el Comité mostró su preocupación por la pobreza infantil en ese país y la insuficiente alimentación de los niños más pobres e instó al gobierno a aprobar e implementar un plan integral de lucha contra la pobreza[1046].

Otro de los organismos encargados de velar por la protección de los DESC es el Comité Europeo de Derechos Sociales, que examina los informes que bienalmente presentan los Estados partes sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en la Carta Social Europea. Como recordaremos, España no ha ratificado la versión revisada de la misma por lo que su grado de compromiso afecta a un número menor de derechos sociales.

En las últimas conclusiones emitidas por el Comité[1047] sobre la realización del art. 13.1 de la Carta Social[1048] (derecho a la asistencia social), este organismo expresa su

---

[1042] NACIONES UNIDAS. *Quinto informe periódico presentado por los Estados de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Alemania*. Ginebra: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, septiembre 2008. 72 p.

[1043] WSK - ALLIANZ. *Parallel report of the alliance for economic, social and cultural rights in Germany (WSK-Allianz).* Alemania: WSK- Allianz, 2010. 80 p.; CHRISTIANE LÜST. *Parallel report to the 5th state report of the Federal Republic of Germany of 2008 on the implementation of the International Pact concerning economic, social and cultural rights.* Gauting (Germany), 2011. 5 p.

[1044] NACIONES UNIDAS. *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el quinto informe periódico de Alemania en relación con los artículos 1 a 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/DEU/5).* Ginebra: Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, diciembre 2010. 5 p.

[1045] NACIONES UNIDAS. *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Replies by the Government of Germany to the list of issues (E/C.12/DEU/Q/5) to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of Germany (E/C.12/DEU/5*. Ginebra: Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, mayo 2011. 46 p.

[1046] NACIONES UNIDAS. *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Alemania.* Ginebra: Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, mayo 2011. 46 p.

[1047] El último informe emitido por el Estado español sobre el cumplimiento del art. 13 (entre otros) fue entregado el 21 de diciembre de 2012, pero las conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales aún no han sido publicadas.

disconformidad con la heterogeneidad de requisitos exigidos por las CC.AA. para acceder a las rentas mínimas de inserción. Concretamente, cita los requisitos de periodo de residencia y edad exigida y la limitación temporal de estas prestaciones como los principales puntos críticos y reitera su discrepancia al haber denunciado su no conformidad con los mismos en anteriores informes.

En línea con las conclusiones redactadas en este trabajo, el Comité considera que solo las prestaciones pagadas por el País Vasco a una familia unipersonal aportan los recursos económicos suficientes para superar el umbral de pobreza. El Comité se queja de la falta de información sobre muchos de los aspectos referentes a las rentas mínimas y, en particular, sobre la cobertura de los extranjeros.

En el examen periódico universal de los derechos humanos en España que se realizó en 2010, diversas organizaciones no gubernamentales mostraron su preocupación por la no prestación del consentimiento por parte de España de instrumentos fundamentales para la protección de los derechos humanos como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, la Carta Social Europea Revisada y el Protocolo Adicional que permite la presentación de quejas individuales[1049]. España rechazó la recomendación de firmar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares[1050], cuya ratificación también había sido propuesta por varios países que participaron en esta revisión[1051], junto con la necesidad de asegurar el acceso a los DESC a los migrantes.

[1048] CONSEJO DE EUROPA. *Conclusions XIX-2 (2009). Spain. Articles 3, 11, 12, 13 and 14 of the Chapter and Article 4 of the Additional Protocol.* European Committee of Social Rights, 2010, pp. 23-24.

[1049] NACIONES UNIDAS. *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/8/ESP/3.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2010, p. 2.

[1050] NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. España. Adición: opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado. A/HRC/15/6/Add.1.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2010, p. 2.

[1051] NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. España. A/HRC/15/6.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2010, pp. 17 y 19-20.

5.5.4 La idoneidad de la legislación vigente. Propuestas de reformas legislativas

La conveniencia de una reforma legislativa de las rentas mínimas se ha puesto de manifiesto por los expertos en esta materia desde los inicios de estos programas[1052] hasta los estudios más recientes[1053]. La necesidad de introducir una cierta homogeneidad a la normativa autonómica y garantizar simultáneamente la igualdad de acceso a las rentas mínimas en todas las CC.AA. son los motivos principales que han impulsado las propuestas de modificaciones de estas prestaciones.

El *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005* planteó en su día la necesidad de modificar los programas de rentas mínimas de las CC.AA. al proponer la promoción de unos criterios básicos comunes sobre requisitos, cuantías y convenios de reciprocidad en materia de RMI. También se recomendaba el incremento de los recursos presupuestarios y la cuantía económica de las RMI para alcanzar como promedio nacional el 70% del SMI[1054]. Aunque el último Plan de Acción 2008-2010 abandona la idea de la convergencia, recomienda a las CC.AA. seguir modificando su legislación con el fin de mejorar la cobertura y garantizar el derecho subjetivo a las RMI[1055].

A continuación se resumen algunas de las numerosas alternativas ofrecidas por los expertos en esta materia y su justificación legal. Ha de advertirse que dichas propuestas giran en torno a las tres opciones básicas señaladas por LAPARRA[1056]: la aprobación de una ley de mínimos de carácter estatal, el lanzamiento de un nuevo plan concertado para las rentas mínimas o la asunción de este competencia por parte de la Seguridad Social.

[1052] AGUILAR, GAVIRIA y LAPARRA pusieron de manifiesto la necesidad de refundación de los denominados salarios sociales debido a las importantes limitaciones detectadas tan solo cinco años después de la puesta en marcha del primer programa. En: *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Foessa, 1995, pp. 249-250. La necesidad de armonizar las "diferentes realidades autonómicas" también fue puesta de manifiesto en esas mismas fechas por SANZO GONZÁLEZ, L. "La regulación de un sistema de rentas mínimas en el ámbito estatal: algunas reflexiones". *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, nº 26, 1995, p. 17.

[1053] Entre otros: TORREJÓN VELARDIEZ, M. "Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial", *op.cit.*, p. 90; LAPARRA, M.; AYALA, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social, op. cit.*, p. 39.

[1054] GOBIERNO DE ESPAÑA. *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2003-2005.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 16.

[1055] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.* Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 38.

[1056] LAPARRA NAVARRO, M. "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", op. cit., p. 70.

Algunos autores consideran imprescindible la aprobación de una ley estatal de mínimos que coordine y vertebre este tipo de prestaciones a escala nacional[1057]. Podría alegarse a favor de esta opción, los principios de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y solidaridad (art. 2 CE) en relación con los arts. 138 y 139 en los que se reafirman ambos principios en todo el territorio español. Según el aptdo. 2º del art. 138, "las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales".

El texto constitucional contiene además otros preceptos que apoyan esta opción, como es el art. 149.1.1ª, en el que se establece que la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles es competencia exclusiva del Estado. El art. 150.3 prevé la posibilidad de que el Estado dicte leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas incluso en materias atribuidas a éstas, siempre y cuando lo exija el interés general[1058].

También se podría plantear que la Administración Central fijara una cuantía determinada, con cargo a los presupuestos generales del Estado, dejando a las CC.AA. la posibilidad de establecer partidas complementarias con cargo a sus presupuestos y asumiendo también las competencias referentes a la inserción laboral. Del mismo modo, la gestión de las rentas mínimas podría descentralizarse. El art. 149.1.17 establece que corresponde al Estado la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que dejaría abierta la posibilidad a que las CC.AA. desarrollaran y complementaran dicho régimen y quedaría amparada constitucionalmente la participación Estado-CC.AA. en la regulación y gestión de las rentas mínimas. Según ESTÉBAN LEGARRETA, para implementar esta alternativa habría que prestar especial atención a que la regulación estatal no ahogue la autonomía política de las CC.AA.[1059]

Desde el Gobierno, se plantea también la necesidad de coordinar estas prestaciones autónomicas con otras actualmente vigentes en el ámbito estatal, como es el

[1057] Entre los autores que apuestan por aprobar una ley de mínimos que coordine las RMI figuran CAVAS MARTíNEZ, F.; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. "La protección social por desempleo en el sistema cosntitucional de relaciones laborales" , *op. cit.*, p. 956; CAVAS MARTÍNEZ, F. "El enfoque paliativo de la lucha contra la exclusión social los incentivos a la contratación y al autoempleo de las personas en situación de exclusión social... *op. cit*., p. 159.

[1058] Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad. Art. 150.3 CE.

[1059] ESTÉBAN LEGARRETA, R. "Comentario a algunos aspectos conflictivos de la renta mínima de inserción". En LÓPEZ LÓPEZ, J. (Coord.). *Seguridad Social y protección social... op. cit.*, pp. 143-144.

caso de la renta activa de inserción, tal y como sugiere un informe del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad sobre los Planes de Acción para la Inclusión Social en España[1060]. La finalidad de esta propuesta sería la de convertir ambas prestaciones en complementarias de modo que se refuercen y aumenten su eficacia.

Otros autores recomiendan directamente la regulación de este tipo de rentas por parte del Estado, a través del sistema de la Seguridad Social[1061]. Para introducir esta reforma, se podría argumentar que el art. 41 CE establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. En cuanto a la nueva regulación de estas rentas mínimas nacionales, se podría reformar la actual Ley de Prestaciones no contributivas y añadir un tercer supuesto a los dos existentes en la actualidad (vejez e invalidez). Este tercer supuesto sería el de necesidad[1062].

También se ha planteado la posibilidad de instaurar una renta mínima europea, que garantizaría la armonización de los niveles de bienestar en la Unión Europea y evitaría posibles problemas de migración entre los países de la Unión. Para ello, se crearía una prestación que asegurara unos ingresos mínimos a todas las familias en la U.E. ajustada según el nivel de vida de cada país y para cada tipo de familia. La financiación de la renta mínima europea podría planificarse de forma centralizada o costeando cada país sus propios gastos[1063].

Respecto a la opción de desarrollar una iniciativa conjunta de la U.E. para lucha contra la pobreza o la exclusión social, las opiniones de los países miembros al respecto son dispares. Una encuesta realizada por el Comité de las Regiones[1064] en la que se preguntó a los entes locales si estarían de acuerdo en integrar de manera transversal la inclusión social en los programas nacionales de reforma de la Estrategia Europa 2020, dio como resultado la falta de consenso entre los encuestados. Algunos estaban a favor de la

---

[1060] MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España.* Madrid: Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2010, p. 69.

[1061] ESTÉBAN LEGARRETA desgrana todos los argumentos doctrinales a favor de considerar la renta mínima de inserción como una prestación de la Seguridad Social. "Comentario a algunos aspectos conflictivos de la renta mínima de inserción", op. cit., pp.146-151.

[1062] AYALA CAÑÓN, L. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar, op. cit.,* pp. 281-282.

[1063] DE GIORGI, G; PELLIZZARI, M. "Welfare migration in Europe and the cost of a harmonised social assistance". *IZA Discusion Paper*, nº 2.094, abril 2006, Germany, pp. 12, 15-16.

[1064] UNIÓN EUROPEA. *Encuesta rápida plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social.Informe final.CDR 118/2011.* Bruselas: Comité de las Regiones, abril 2011, pp. 10-12.

integración, otros ni apoyaban ni rechazaban la propuesta y otros preferían mantener el sistema actual de planes nacionales de acción en favor de la inclusión social.

Desde la Unión Europea, también se planteado la necesidad de armonizar de algún modo los programas que garantizan unos ingresos mínimos a los más necesitados y, por ello, se ha propuesto la consecución de unos objetivos comunes para todos los países miembros. Así, la mencionada Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa[1065] propone como objetivo establecer normas e indicadores comunes sobre elegibilidad y condiciones de acceso para los regímenes de renta mínima, establecer unos criterios de evaluación para determinar los niveles institucionales y territoriales que podrían ser más adecuados para aplicar los regímenes de renta mínima y establecer indicadores comunes para la evalución de resultados.

En conclusión, se puede afirmar que existe consenso en la doctrina acerca de la necesidad de reformar los actuales sistemas de garantía de ingresos mínimos ante lo que algunos autores califican incluso como de "rotundo fracaso" de las iniciativas puestas en marcha para reducir las diferencias entre territorios sobre el nivel de cobertura y derechos de los ciudadanos más excluidos[1066].

La actual crisis económica y el enorme aumento del desempleo han puesto a prueba los sistemas de protección social en España. Precisamente las rentas mínimas juegan un papel esencial al representar la última red de protección para los más necesitados, por lo que la pendiente reforma de la normativa autónomica existente se hace necesario ahora más que nunca. Por contra, se han acometido otras reformas que afectan a las políticas activas y pasivas de empleo por los sucesivos gobiernos y que han sido calificadas por algunos autores como improvisadas e insuficientes[1067]. Ejemplos como las sucesivas prórrogas del Plan PREPARA, alguna de las cuales se aprobó después de haber expirado el Plan anterior[1068], son muestras de la citada improvisación.

[1065] UNIÓN EUROPEA. *European Parliament resolution of 20 October 2010 on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010/2039(INI))*. Bruselas: Parlamento Europeo, 2010.

[1066] LAPARRA, M.; AYALA, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis socia, op. cit.*, p. 40.

[1067] LUJÁN ALCARAZ, J. "Políticas públicas frente al desempleo". En: *XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.* (Universidad del País Vasco, 17-18 de mayo de 2012), p. 59.

[1068] El Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto que aprueba la tercera prórroga del Plan PREPARA entró en vigor el 26 de agosto de 2012, diez después de la expiración del anterior plan, si bien, con efectos retroactivos al 16 de agosto.

Además, el gasto en políticas activas en España se sitúa muy por debajo de la media europea y se ha empleado principalmente en subvenciones a la contratación y al desarrollo de acciones de formación, sin utilizar otras alternativas, como programas de empleo público, trabajo comunitario, etc. desarrolladas en otras países. El resultado ha sido, en el caso de las RMI, la generación de unos procesos de inserción altamente inestables, al no poderse superar la situación de pobreza debido a la baja calidad de los trabajos disponibles[1069]. Mientras tanto, y a pesar del fracaso de las políticas sociales, el Gobierno mantiene el objetivo de reducción del número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social en 1,4-1,5 millones para 2020[1070].

Por otra parte, la mencionada falta de equidad se observa no solo entre las Comunidades Autónomas, sino entre los países que componen la U.E., donde personas y familias con las mismas características y necesidades, reciben apoyos totalmente distintos por parte de sus gobiernos[1071]. Numerosos informes de organizaciones especializadas en la lucha contra la pobreza así como expertos en la materia avalan la garantía de unos ingresos mínimos como la medida más eficaz para luchar contra la pobreza[1072], frente a las actuales políticas de recortes de gastos públicos. Sin embargo, la creciente supeditación de estas pretaciones a la disponibilidad a trabajar o la imposición de sanciones en caso de no aceptar un trabajo puede conducir a la penalización de las personas que presentan más dificultades para incorporarse al mercado laboral, como las familias monoparentales, o puede forzar a la aceptación de trabajos de mala calidad o mal pagados.

[1069] ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *op. cit.*, pp. 129-130.

[1070] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe Nacional Social del Reino de España 2012*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, p. 6.

[1071] CREPALDI, C. (coord.). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010, op. cit.*, p. 57.

[1072] CAVERO, T. *Crisis, desigualdad y pobreza. Informe de Intermón Oxfam nº 32.* Intermón Oxfam, 2012, p. 64.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La plena realización del derecho a una alimentación adecuada no se alcanza con el mero consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes. Su consecución solo se logra garantizando el acceso a una nutrición adecuada, de manera digna, estable y sostenible a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie condiciones. Este derecho humano está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona, de forma que su objetivo no es proveer alimentos, sino garantizar la capacidad de los individuos de alimentarse a sí mismos y a sus familias.

La malnutrición es la consecuencia de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de alimentos y se refiere tanto a la desnutrición como a la sobrealimentación. Es, en definitiva, el resultado del consumo de una dieta desequilibrada e inadecuada y provoca efectos devastadores La crisis económica está cambiando los hábitos de consumo de los hogares con menos recursos y altas tasas de pobreza, que adquieren alimentos más económicos que a menudo son ricos en grasas y azúcares, pero escasos en nutrientes, provocando problemas de malnutrición que en muchas ocasiones son desconocidos por los propios sujetos. Aunque este problema afecta en mayor escala a los países menos desarrollados, el impacto en las regiones más desarrolladas no es despreciable.

SEGUNDA: Mientras que el número total de personas que sufren malnutrición en el mundo ha descendido entre 2009 y 2010, esta cifra ha aumentado en los países desarrollados, donde la malnutrición afecta a 19 millones de personas, cuatro millones más que en 2009, lo que supone un incremento superior al 26% en solo un año. En Europa, el 24% de la población se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en el año 2011 y casi un 9% sufría carencias materiales severas. Estas cifras se han mantenido relativamente estables en el conjunto de la Unión Europea a pesar de la crisis económica que comenzó en 2008. Sin embargo, se detectan evoluciones bien dispares entre los diferentes Estados miembros de la Unión.

TERCERA: Los efectos de esta crisis se siguen sintiendo con especial intensidad en algunos países, como es el caso de España donde las altas tasas de desempleo (las más altas de toda la Unión Europea) ponen en peligro la seguridad alimentaria de los colectivos más vulnerables de la sociedad. El porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social en nuestro país se ha incrementado en casi un 20% en el

periodo 2008-2011. En cifras absolutas, de los dos millones de personas que se sumaron a las tasas de pobreza en la Unión Europea en 2010, un millón vive en España. Con respecto a las personas que sufren carencias materiales graves, se han añadido 600.000 personas más al millón ya contabilizado en 2008. En comparación con los países de nuestro entorno, España ocupa el tercer puesto de los 27 países de la Unión con la tasa de pobreza más alta después de transferencias sociales, solo superada por Rumanía y Bulgaría.

Idéntica posición ocupa nuestro país respecto al porcentaje de menores que viven en hogares con ingresos por debajo del 40% de la mediana, por lo que no sólo se ha incrementado el número de niños pobres en España, sino que los niños pobres son cada vez más pobres. España está clasificada en el último Grupo (Grupo D) de bienestar infantil por la Comisión Europea, lo que supone retroceder cinco puestos (hasta el 19º) en la clasificación elaborada por UNICEF sobre bienestar de los niños en las 29 economías más avanzadas del mundo en el periodo 2009/2010. Otros colectivos que sufren con gran intensidad los efectos de la pobreza son los inmigrantes (cuyas tasas de pobreza duplican las de la población nacional), las familias numerosas y las monoparentales.

CUARTA: La causa principal del incremento de las tasas de pobreza y exclusión social en España es la elevada tasa de desocupación registrada en los últimos años. El porcentaje de desempleo contabilizado en diciembre de 2012 era el segundo más alto de la Europa de los 27 (27,16% en el primer trimestre de 2013) y duplica ampliamente la media europea (10,7%). La desocupación juvenil supera el 57% y también multiplica por dos dicha media. El desempleo de la persona principal del hogar ha pasado del 6% del total de los parados en 2005 al 22% en marzo de 2013 y el número de hogares en el que todos sus activos se encuentran en el paro pasó del 4,19% a casi el 15% en el mismo periodo. Por último, más mitad de los más de seis millones de parados contabilizados en marzo de 2013 llevan más de un año buscando empleo y una tercera de los mismos, dos o más años.

Pero las personas que tienen un empleo tampoco están libres de la pobreza: España es el segundo país con el mayor número de trabajadores que percibe ingresos por debajo del 60% de la mediana, tan solo por detrás de Rumanía. La renta nacional disponible ha descendido alrededor de un 5% en el período 2008-2010, retornando a los niveles existentes en 2006 y se ha registrado un incremento sin precedentes de los índices de desigualdad de los ingresos, sufriendo la mayor subida de toda la Unión Europea desde el año 2007.

Esta situación permite constatar que uno de los métodos utilizados por las familias para reducir gastos es precisamente la disminución de los destinados a la alimentación.

QUINTA: Diversos tratados internacionales consagran, de forma directa e indirecta, el derecho a la alimentación tanto en el plano universal como en el regional. Entre los tratados más importantes que reconocen explícitamente el derecho a la alimentación entre sus disposiciones figuran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y los Convenios de Ginebra y sus Protocolos.

España forma parte de la mayoría de ellos. Sin embargo, no ha prestado el consentimiento a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, ni al Convenio sobre el fomento de empleo y la protección contra el desempleo, por el que las partes se comprometen a adoptar una política de fomento del empleo y coordinar medidas de protección contra el desempleo. Por otra parte, el gobierno español no ha aceptado alguna de las Partes que componen el Convenio sobre la Seguridad Social C102, precisamente aquéllas que reconocen las prestaciones familiares, las relativas a la vejez, maternidad, invalidez y supervivientes. Las prestaciones familiares y las de los supervivientes también quedaron excluidas en el instrumento de ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social.

Continuando en el ámbito europeo, España aún no ha ratificado la Carta Social Europea revisada, que amplía ostensiblemente los derechos reconocidos en el texto inicial y que reconoce, además, el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, estrechamente ligado al derecho a la alimentación. Tampoco ha firmado ni ratificado el Protocolo Adicional a dicha Carta, que prevé un sistema de reclamaciones colectivas en caso de violación de la Carta Social Europea.

SEXTA: En el Ordenamiento Jurídico interno, la Constitución Española protege suficientemente el derecho a la alimentación, si bien de forma implícita, a través del reconocimiento de otros derechos estrechamente vinculados con el mismo. Asimismo, el sistema de recepción autómatica de los tratados internacionales contenido en el texto constitucional constituye un mecanismo indirecto de protección de este derecho al reconocerse la validez de los tratados que lo consagran y lo protegen.

No obstante lo anterior, la mayoría de los derechos relacionados con la alimentación (derecho a la seguridad social, a la asistencia social, protección a la infancia, maternidad, etc.) se reconocen como principios que informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan. Por tanto, estos derechos (básicamente económicos y sociales) no disfrutan de recursos tan efectivos como los que están a disposición de otros derechos, principalmente los civiles y políticos.

SÉPTIMA: Debido al carácter multidisplinar del derecho a la alimentación, son muy numerosas las disposiciones legales de los ordenamientos internos que influyen en su consecución. Al acotar su estudio a la normativa dirigida a garantizar unos niveles mínimos a aquellas personas que por sí mismas y por causas independientes a su voluntad no pueden satisfacer su derecho a la alimentación se han identificado los programas autonómicos de Renta Mínimas de Inserción como las prestaciones que cumplen esta finalidad.

Los programas autonómicos de rentas mínmas constituyen la última red de protección que cubren las necesidades básicas de aquellos individuos que, siendo potencialmente activos en el mercado laboral, no tienen derecho a otro tipo de prestaciones por no cumplir los requisitos para acceder a ellas o por haberlas agotado. Se trata de prestaciones de carácter asistencial que se integran dentro de las políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

OCTAVA: Aún cuando las actuaciones en materia de protección social son competencia exclusiva de los Estados miembros de la Unión Europea, éstos han acordado la consecución de unos objetivos comunes en la lucha contra la pobreza así como la coordinación de las políticas de los Estados miembros al respecto, dejando a los gobiernos la elección de los instrumentos necesarios para alcanzarlos. Como parte de los compromisos asumidos en materia de protección social dentro de la Unión Europea, España ha elaborado periódicamente los *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social* y *Programas Nacionales de Reformas.* En ellos, se han venido estableciendo como objetivos la disminución de la pobreza y el incremento de la eficacia de los programas de rentas mínimas existentes en las CC.AA.

Sin embargo, en el último *Programa Nacional de Reforma 2012* no se mencionan estos objetivos. El *Informe Nacional Social del Reino de España 2012* que debería tratar estos temas, tan solo recoge una definición de las rentas mínimas y sus características sin incluir ningún objetivo o propuesta. Por último, el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013*, aunque citado en algunos documentos oficiales, ni siquiera ha sido publicado a fecha de hoy y ello a pesar de faltar unos meses para su expiración.

NOVENA: La mayoría los países de la Unión Europea han implementado programas de rentas mínimas de ámbito nacional, financiados por el gobierno central pero gestionados de forma descentralizada, excepto en España (donde son regulados y gestionados por las Comunidades Autónomas) y en Italia y Grecia (donde no existen tales prestaciones de forma generalizada). Estas rentas presentan notables diferencias entre los países de la Unión en cuanto a su cuantía, ámbito y grado de cobertura, así como requisitos exigidos a los peticionarios; pero comparten varios problemas: la complejidad normativa, la falta de información, la discrecionalidad de los gestores, los errores administrativos y el temor a ser estigmatizado deterioran la eficacia y la eficiencia de estas prestaciones. Además, no existe en el ámbito europeo, y ni siquiera en el nacional, una base de datos que recoja de forma regular información sobre aspectos como el número de beneficiarios, el coste de estos programas o la eficacia en la erradicación de la pobreza y de la inclusión social.

DÉCIMA: El modelo de Estado de bienestar español presenta una serie de peculiaridades similares a las identificadas en otros países del sur de Europa, lo que ha conducido a establecer una categoría particular de Estado de bienestar que engloba a los países mediterráneos. En ellos, el gasto en protección social se sitúa por debajo de la media europea y las funciones sociales que en principio corresponderían al Estado (atención y cuidado de niños y mayores, ayuda a desempleados o provisión de vivienda) son desempeñadas por las familias y, en particular, por las mujeres. Se está observando una agotamiento de estos modelos tradicionales, principalmente por la incorporación de la mujer al mundo laboral, lo cual, podría poner en crisis el sistema actualmente existente.

UNDÉCIMA: El gasto social en España se mantuvo constante durante los años de bonanza económica y ha registrado un discreto aumento desde el comienzo de la crisis. A pesar de este incremento, el porcentaje sobre el PIB destinado a la protección social y el gasto por habitante se sitúan bastante por debajo de la media europea (25,7% del PIB en

2010 frente al 30,4% de la eurozona y 6.284 unidades PPS (unidades de compra) por persona frente a las más de 8.000 de la eurozona). No obstante, las transferencias sociales han logrado mitigar en gran medida los efectos de la crisis en España: el incremento de un 5,4% de población en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales (el más alto de Europa en el periodo 2009-2011) se tradujo en un aumento del 2,3% después de las mismas.

Pero el crecimiento del gasto en protección social en España se ha destinado exclusivamente a financiar las prestaciones y subsidios por desempleo, pues su demanda ha aumentado considerablemente a causa de la crisis. De esta manera, se pone en peligro la existencia de recursos suficientes destinados otros conceptos, como son las prestaciones sociales que habrán de cubrir las necesidades de un número cada vez mayor de hogares una vez que éstos agoten las prestaciones por desempleo y demás subsidios a los que tengan derecho.

DUODÉCIMA: En España, las Comunidades Autónomas y el gobierno central han ido implementando diversas prestaciones de asistencia social, lo que ha generado ciertas dudas en cuanto a las competencias de una Administración u otra en esta materia y en la práctica ha dado lugar a un complejo sistema de prestaciones que cubren más o menos a toda la población en situación de necesidad, aunque con sustanciales diferencias. En el caso de las Rentas Mínimas de Inserción, su competencia ha sido asumida exclusivamente por las CC.AA., quienes han regulado estas prestaciones de manera heterógenea de modo que la cobertura, intensidad y requisitos para acceder a las mismas difieren ostensiblemente de una Comunidad a otra. Teniendo en cuenta el carácter básico de dichas rentas y su condición de última red frente a la pobreza y la exclusión social, las mismas deberían quedar bajo el amparo de una normativa estatal que debiera, al menos, coordinar eficazmente las condiciones de acceso y disfrute para evitar graves vulneraciones del principio de igualdad.

DECIMOTERCERA: Las principales diferencias entre los regímenes jurídicos implementados por las CC.AA comienzan por su propia denominación y alcanzan también el distinto rango legal utilizado para su regulación (si bien, tras las últimas modificaciones predomina el uso de la ley sobre el decreto). En cuanto a la prestación económica, la cuantía y la duración de la misma varían ostensiblemente entre las CC.AA. sin que se haya observado una justificación razonable en función del distinto coste de la

vida de los diversos ámbitos geográficos. Los parámetros utilizados para el cálculo de la renta (cuantificación de los ingresos familiares, periodo de cómputo de los mismos y régimen de incompatibilidades) son, asimismo, dispares. Por otra parte, se han identificado más de una decena de requisitos exigidos a los peticionarios que difieren ostensiblemente entre Comunidades, e incluso algunos son requeridos en unas pocas regiones. Lo mismo ocurre con las obligaciones que deben cumplir los ya beneficiarios de estas prestaciones y con las causas de extinción en caso de incumplimiento.

DECIMOCUARTA: Lo anterior se compadece con la constatación de más rasgos comunes de los que cabría esperar: todos los programas se componen de una prestación económica a la que se añaden una serie de acciones encaminadas a lograr la (re)inserción laboral y social del beneficiario. Se trata de prestaciones temporales de carácter subsidiario, diferencial y generalmente no excluyentes. Son, además, prestaciones personales, inembargables y no sujetas en principio a retención. El beneficiario, que debe demostrar su estado de necesidad mediante evidencia de percepción de un determiniado nivel de ingresos, se compromete a destinar la ayuda económica a satisfacer las necesidades básicas (finalidad alimenticia) y a participar en los programas de inserción propuestos. Como regla general, para calcular el importe de la prestación, se parte de la cuantía básica que le corresponde al titular a la que habrá de sumarse los complementos por cada uno de los miembros dependientes menos los ingresos percibidos por los todos ellos.

DECIMOQUINTA: Por lo que se refiere a la eficiencia y eficacia de estas prestaciones, cabe destacar que a pesar de que el número de beneficiarios ha aumentado nada menos que un 85% entre el 2007 y 2011, la tasa de cobertura de población solo representa el 11,74 ‰ en todo el territorio español. Pero esta cifra es mucho más reducida en el caso algunas Comunidades Autónomas: mientras que en el País Vasco las rentas mínimas cubren a un 71‰ de la población, en Extremadura, Murcia, la Comunidad Valenciana y Castilla La Mancha alcanzan solo al 3‰. Precisamente, excepto la Comunidad Valenciana, el resto presentan tasas de pobreza muy por encima de la media nacional.

La escasa cuantía de la prestación económica, las restricciones presupuestarias, la limitación temporal y los múltiples requisitos exigidos para su percepción ponen en duda la consecución de su finalidad, pues no son suficientes para que los beneficiarios superen el umbral de la pobreza, pero sobre todo permiten cuestionar el carácter universal que

debería caracterizar a este tipo de prestaciones y su consideración como derecho subjetivo (salvo el caso del País Vasco y en cierto grado Navarra).

Las modificaciones legislativas que se habían ido introduciendo en los textos autonómicos desde la puesta en marcha de los programas de rentas mínimas han mejorado el grado de cobertura de los programas más desarrollados, por lo que las diferencias entre unas Comunidades y otras no han hecho más que aumentar. Como consecuencia, no existe una política de rentas mínimas propiamente dicha en España.

DECIMOSEXTA: El impacto de la crisis económica también ha tenido su repercusión en las rentas mínimas de inserción. Por un lado, el gran aumento de la demanda registrado en este último periodo se debe al enorme incremento de parados que han agotado todas las prestaciones y subsidios por desempleo a que tenían derecho. Esta situación ha producido un cambio en el perfil de los demandantes que ya no presentan los problemas de inserción que tradicionalmente se identificaban en los peticionarios de estas prestaciones.

Por otro lado, algunas Comunidades Autónomas han introducido modificaciones en los textos autónomicos que regulan las rentas mínimas de inserción. Salvo alguna excepción, dichos cambios no tienen como objetivo hacer frente al incremento de la demanda de peticionarios. Las Comunidades de Cataluña, Madrid, La Rioja, Cantabria y, en menor medida el País Vasco y Canarias, han incorporado nuevos requisitos o endurecido los ya existentes con el fin de limitar el acceso a estas prestaciones. Los cambios más drásticos se han observado en Cataluña, donde se ha denegado el acceso a las prestaciones a las personas cuya "única" problemática es la falta o pérdida de trabajo. En el caso de la Rioja, no se puede solicitar el ingreso mínimo hasta transcurrido un año del cese o extinción de las prestaciones o subsidios por desempleo o de la renta activa de inserción.

Se ha detectado otro problema que dificulta el acceso a estas prestaciones y es que debido al gran incremento de su demanda, se ha prolongado ostensiblemente el plazo de resolución de las solicitudes, llegando incluso a los seis meses. Los servicios sociales se han visto desbordados ante tal avalancha y, en ocasiones, las propias instituciones caritativas anticipan el dinero que debía abonar la Administración territorial.

DECIMOSÉPTIMA: Se revela imprescindible la reforma de las normativas autonómicas en esta materia. Las deficiencias señaladas implican la violación por parte de España de varias de las obligaciones derivadas de los tratados de los que es Parte. Así viene

corrobado en diversos informes emitidos por los organismos encargados de la supervisión de su cumplimiento que denuncian, de manera directa o indirecta, las deficiencias detectadas en España respecto a la protección de los derechos vinculados al de la alimentación. Especialmente crítico se muestra el Comité Europeo de Derechos Sociales, que insiste en la falta de ratificación de la Carta Social Europea revisada y la disparidad de requisitos exigidos por las CC.AA. para acceder a las rentas mínimas. También el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó en su último informe la menor protección de los derechos económicos, sociales y culturales en España (debido a su consideración como principios rectores en el texto constitucional y por gozar de menores mecanismos de protección que los derechos civiles y políticos), la desigualdad en su disfrute (derivada de la descentralización de competencias sobre los derechos económicos, sociales y culturales) y la ausencia de un nuevo programa de lucha nacional contra la pobreza. En el mismo sentido, en el último examen universal de los Derechos Humanos se destacó de nuevo la falta de consentimiento a la Carta Social Europea revisada, de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares y del Protocolo Adicional que permite la presentación de quejas individuales.

DECIMOCTAVA: Existen diversas propuestas de reforma planteadas sobre la legislación de rentas mínimas vigente. Las más numerosas abogan bien por regular de manera centralizada este tipo de prestaciones (formando parte de la Seguridad Social y, por tanto financiadas por la Administración Central) bien por aprobar una ley de mínimos de carácter estatal, financiando una parte con cargo a los presupuestos del Estado y estableciendo partidas complementarias a través los presupuestos de las CC.AA. En cualquier caso, existe un consenso general sobre la necesidad de armonizar al menos la legislación existente con el fin de garantizar los principios de igualdad y solidaridad entre las regiones españolas en los términos antes expuestos.

Además, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales y del compromiso de la Plataforma europea contra la pobreza, España debe hacer un esfuerzo especial por mantener y reforzar las rentas mínimas, garantizando de este modo la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

METODOLOGÍA

Para la elaboración de esta tesis se ha combinado la utilización de diversos métodos en función del objetivo a alcanzar en cada capítulo de la misma. Con el fin de obtener una definición completa del derecho a una alimentación adecuada, sus características y su contenido, se han revisado los instrumentos jurídicos internacionales, vinculantes y no vinculantes, que protegen y garantizar este derecho, así como la bibliografía específica sobre esta materia. Este método descriptivo se ha empleado también para determinar las obligaciones precisas que han asumido los Estados con el objetivo de garantizar y proteger el derecho a la alimentación, así como los medios jurídicos existentes para lograr este fin y los actores involucrados en el mismo.

Una vez concretado el contenido del derecho a la alimentación y las obligaciones asumidas por los Estados al respecto, se han analizado los instrumentos jurídicos a disposición de éstos para llevar a cabo este cometido. Siguiendo el esquema utilizado por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en sus informes sobre la protección legal del derecho a la alimentación, esquema que por otra parte coincide con los indicadores estructurales definidos por Naciones Unidas[1073] necesarios para analizar el cumplimiento de este derecho, se ha procedido a realizar dicho examen para el caso de España. Si bien, no se han realizado estudios de este tipo sobre los países desarrollados en el ámbito de esta Organización, por lo que no se han encontrado informes que sirvieran de referencia (salvo los redactados por el Comité DESC o el Relator Especial del Derecho a la Alimentación). No obstante, y con el asesoramiento de alguno de los miembros de la FAO, se ha procedido a delimitar el campo de estudio teniendo en cuenta las peculiaridades propias de los países más desarrollados.

Por tanto, continuando con el análisis de los instrumentos jurídicos, en primer lugar, se han identificado los tratados internacionales, tanto de carácter universal como regional, que directa o indirectamente contribuyen a la realización del derecho a la alimentación. Debido a nuestra pertenencia a la Unión Europea se ha incluido un resumen del estado de ratificación de dichos tratados por los países miembros, pero se ha examinado con más detalle los compromisos asumidos por el Estado español al respecto.

[1073] NACIONES UNIDAS. *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. HRI/MC/2006/7.* Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2006, p. 22.

En segundo lugar, se han analizado los medios de que dispone el Estado dentro del Ordenamiento Jurídico interno para cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados ratificados respecto al derecho a la alimentación. Siguiendo el esquema mencionado, se ha procedido a examinar en primer lugar la protección constitucional de dicho derecho al ser la norma interna de máximo rango.

Dado el carácter multidimensional de este derecho y el gran número de disposiciones involucradas, se ha acotado el ámbito de estudio al análisis de la normativa destinada a cumplir una de las obligaciones asumidas por el Estado: la de garantizar las necesidades básicas de alimentación a las personas que por sí solas y por causas ajenas a su voluntad no pueden satisfacer esta necesidad. En los países más desarrollados los sistemas de protección social son los encargados de cubrir estas visicitudes y las denominadas "rentas mínimas de inserción" son las prestaciones que, en particular, cubren las necesidades básicas de las personas que, a pesar de ser potencialmente activas en el mundo laboral, carecen de los recursos necesarios para satisfacerlas.

Pero antes de entrar en el análisis y valoración de estas prestaciones es preciso identificar la población que se encuentra en situación de necesidad. Para ello, utilizando los datos de la agencia europea Eurostat y el Instituto Nacional de Estadística español, se ha cuantificado la población que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social y que sufre carencias materiales graves. Para conocer con más precisión el impacto social que está provocando la actual crisis económica en los colectivos más vulnerables, se han utilizado además los últimos informes publicados por instituciones especializadas en la materia como son Cáritas, Foessa y Unicef, entre otras.

Para determinar la naturaleza y características de las rentas mínimas se ha revisado la principal bibliografía existente sobre esta materia. Dado que estas prestaciones son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, se han analizado las correspondientes legislaciones autonómicas y se ha utilizado el método comparativo para descubrir las semejanzas y diferencias existentes en la regulación de estas prestaciones. En primer lugar, se identificaron los rasgos generales comunes existentes en las 19 legislaciones actualmente en vigor para pasar a analizar las diferencias referentes a las características de estas prestaciones, requisitos exigidos a los peticionarios y las obligaciones a cumplir por los beneficiarios.

Se han revisado los últimos cambios realizados en las normativas autonómicas sobre rentas mínimas para conocer las medidas adoptadas por las Comunidades Autonómas para hacer frente al aumento de la demanda de estas prestaciones como

consecuencia de la crisis. No se ha podido hacer un estudio comparativo de la evolución de la demanda de las mismas o de las características de los peticionarios al no disponer de la información necesaria. Tan solo se ha localizado, y casi por azar, un informe oficial sobre estas prestaciones correspondiente al año 2011, pero ha sido imposible localizar informes de años anteriores. Además la información del mencionado documento es bastante sesgada al no contener detalles de todas las CC.AA. sobre los diversos aspectos de estas rentas.

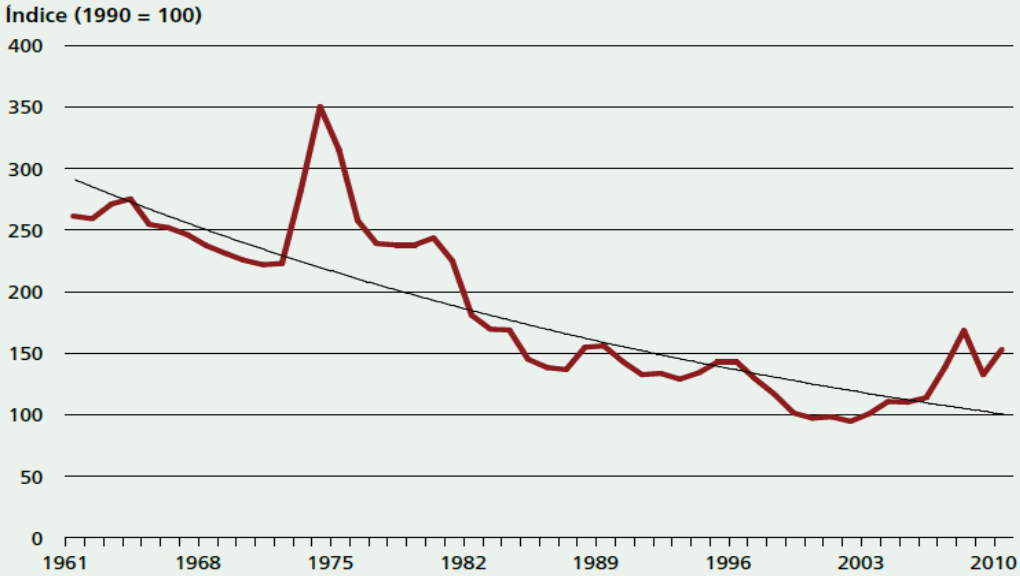
Para concluir el análisis de las rentas mínimas, teniendo en cuenta las conclusiones extraídas de la legislación que regula esta materia, los informes localizados y la opinión de los expertos en este área, se ha procedido a valorar el grado de cobertura de estas prestaciones, su validez como última red de protección social y su posible caracterización como verdadero derecho subjetivo.

Por último, para redactar las introducciones correspondientes a cada uno de los aspectos analizados a lo largo de este trabajo, se ha utilizado el método descriptivo histórico. De este modo, se ha explicado la evolución de la protección jurídica del derecho a la alimentación en el plano internacional, los cambios de las políticas sobre protección social en el marco de la Unión Europea y la transformación de los programas de rentas mínimas tanto en Europa como en España.

ANEXOS

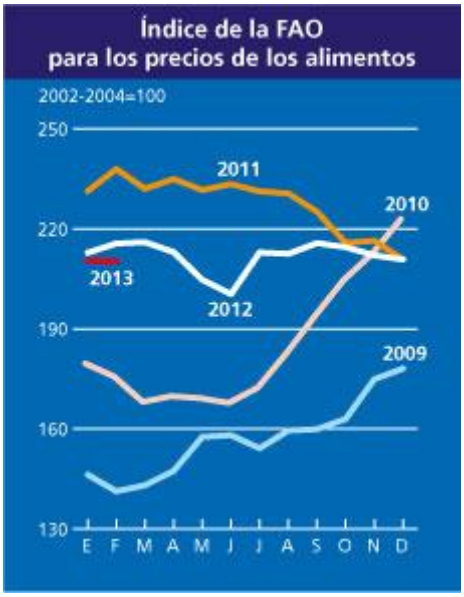
ANEXO 1: EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

FIGURA 20
Índice de precios de los alimentos de la FAO en términos reales (1961-2010)



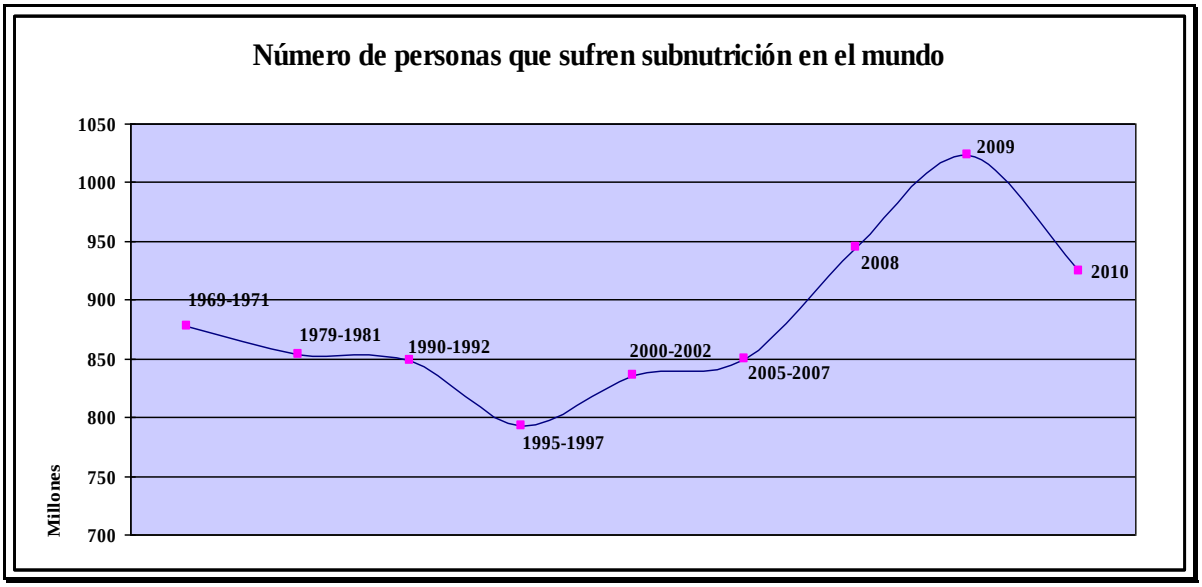
Notas: Calculado usando los precios internacionales de los cereales, semillas oleaginosas, carnes, productos lácteos y azúcar. El índice de precios de alimentos de la FAO se ha calculado regularmente desde 1990 hasta la fecha; en este caso se ha remontado hasta 1961 utilizando estimaciones de precios. El índice mide las variaciones de los precios internacionales y no necesariamente los precios internos. El deflactor del PIB de los Estados Unidos se utiliza para expresar el índice de precios de los alimentos en términos reales (no nominales).
Fuente: Cálculos de la FAO.

Fuente: FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2010-2011*. Roma: FAO, 2011



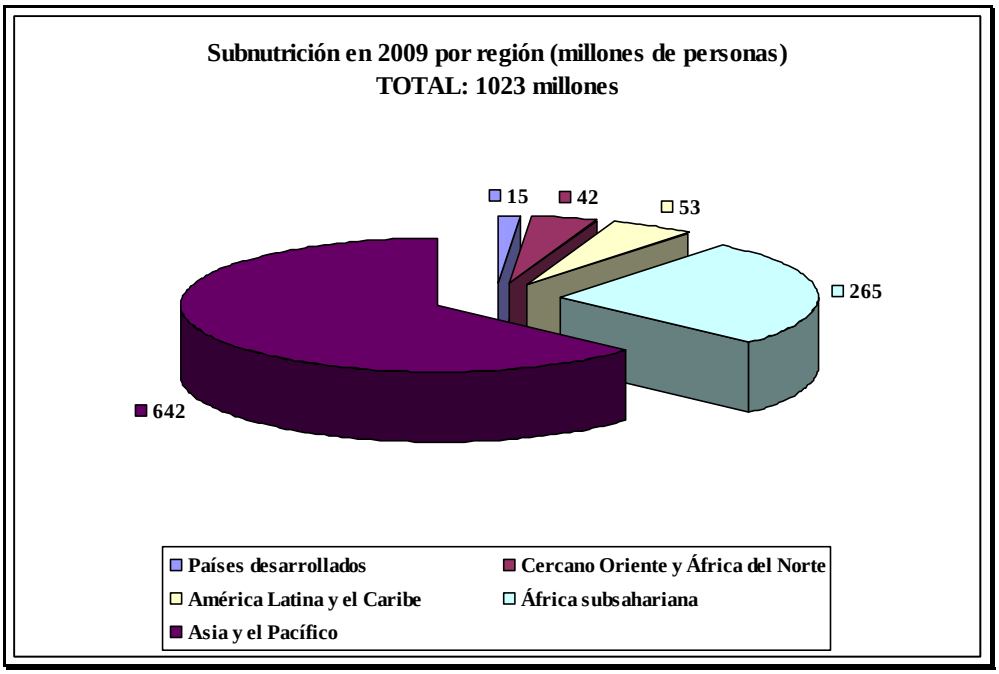
Fuente: página web FAO: http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/

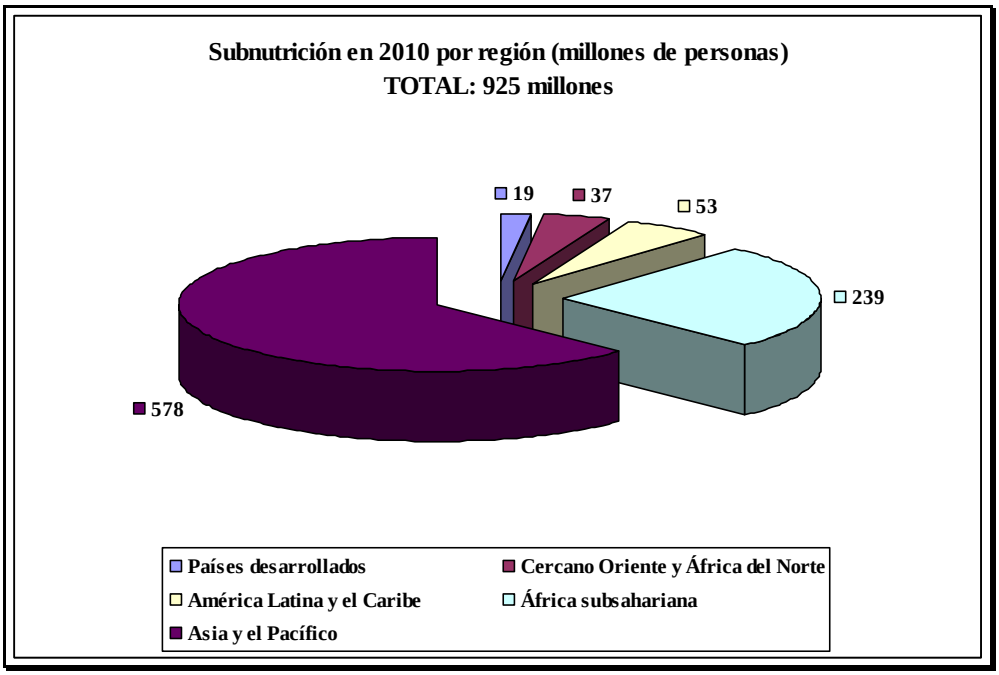
ANEXO 2: EVOLUCIÓN DE LA SUBNUTRICIÓN EN EL MUNDO



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la FAO en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.* Roma: FAO, 2010.

ANEXO 3: LA SUBNUTRICIÓN EN EL MUNDO POR REGIONES. AÑOS 2009 Y 2010





Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la FAO en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.* Roma: FAO, 2010

ANEXO 4: NÚMERO DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 2004-2011[1074]

(Unidad: miles de personas)

Países\Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 países)	:	123.892 e	122.688 e	119.281	115.694	113.773	116.309	119.568e
Bélgica	2.257	2.338	2.247	2.261	2.194	2.145	2.235	2.271
Bulgaria	:	:	4.734	4.663	3.421	3.511	3.719	3.693
República Checa	:	1.988	1.832	1.613	1.566	1.448	1.495	1.598
Dinamarca	880	921	896	905	887	962	1.007	1.039
Alemania	:	15.022	16.444	16.760	16.345	16.217	15.962	16.074
Estonia	352	347	293	293	291	312	289	307
Irlanda	1.007	1.038	991	1.005	1.050	1.150	1.335	:
Grecia	3.283	3.131	3.154	3.064	3.046	3.007	3.031	3.403
España	10.296	10.045	10.155	10.257	10.340	10.652	11.675	12.371
Francia	11.597	11.127	11.184	11.382	11.195	11.200	11.693	11.840
Italia	15.285	14.621	15.256	15.412	15.099	14.835	14.757	17.112
Chipre	:	188	193	195	181	188	192	199
Letonia	:	1.017	930	803	757	834	846	829
Lituania	:	1.400	1.217	967	928	985	1.109	1.080
Luxemburgo	71	77	74	73	72	85	83	84
Hungría	:	3.185	3.121	2.916	2.794	2.924	2.948	3.051
Malta	:	80	76	78	80	82	83	88
Países Bajos	:	2.705	2.603	2.558	2.432	2.483	2.483	2.598
Austria	1.405	1.369	1.454	1.376	1.532	1.406	1.373	1.407
Polonia	:	17.080	14.938	12.958	11.491	10.454	10.409	10.196
Portugal	2.876	2.745	2.640	2.653	2.757	2.648	2.693	2.601
Rumanía	:	:	:	9.904	9.418	9.112	8.890	8.630
Eslovenia	:	362	343	335	361	339	366	386
Eslovaquia	:	1.724	1.439	1.150	1.111	1.061	1.118	1.112
Finlandia	885	887	886	907	910	886	890	949
Suecia	1.521	1.325	1.489	1.264	1.367	1.459	1.418	1.538
Reino Unido	:	14.530	14.193	13.527	14.069	13.389	14.209	14.044

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 15.03.2013

Notas:

: datos no disponibles

e estimado

[1074] Este indicador se corresponde con la suma de las personas que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza, que sufren privación material severa y que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja.

ANEXO 5 : NÚMERO DE PERSONAS QUE SUFREN CARENCIA MATERIAL SEVERA EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 2004-2011[1075]

(miles de personas)

Países\Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 países)	:	51.729	47.908	44.374	41.440	39.764	40.925	43.465
Bélgica	495	673	672	602	595	555	628	615
Bulgaria	:	:	4.451	4.426	3.151	3.184	3.459	3.277
República Checa	:	1.190	980	750	696	635	644	641
Dinamarca	157	171	169	175	107	124	145	146
Alemania	:	3.733	4.138	3.947	4.442	4.360	3.672	4.323
Estonia	126	166	94	75	65	83	119	115
Irlanda	195	213	205	195	245	274	336	:
Grecia	1.500	1.365	1.236	1.238	1.213	1.198	1.269	1.667
España	1.796	1.473	1.490	1.329	1.150	1.582	1.814	1.777
Francia	3.536	3.120	2.946	2.824	3.253	3.372	3.530	3.211
Italia	3.991	3.762	3.696	4.039	4.494	4.211	4.173	6.771
Chipre	:	90	96	103	71	76	83	91
Letonia	:	865	688	555	425	489	609	643
Lituania	:	1.110	856	558	414	502	648	598
Luxemburgo	4	8	5	4	3	5	3	6
Hungría	:	2.272	2.077	1.971	1.771	2.009	2.129	2.278
Malta	:	22	15	17	16	19	23	26
Países Bajos	:	403	370	279	252	237	366	407
Austria	277	248	293	269	524	395	356	325
Polonia	:	12.752	10.445	8.415	6.680	5.625	5.331	4.885
Portugal	1.032	979	958	1.015	1.029	965	958	881
Rumanía	:	:	:	7.879	7.023	6.817	6.643	6.286
Eslovenia	:	100	102	100	130	121	119	122
Eslovaquia	:	1.189	980	739	636	601	621	571
Finlandia	194	195	172	185	181	148	150	170
Suecia	269	216	192	197	132	144	125	112
Reino Unido	:	3.083	2.704	2.491	2.739	2.034(n)	2.972	3.137

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Última actualización: 03.04.2013

Notas:

: datos no disponibles

(n) dato no fiable

[1075] Se entiende por carencia material severa a la falta de recursos suficientes para hacer frente a al menos cuatro de los siguientes gastos: pagar el alquiler o la hipoteca, mantener la casa adecuadamente caldeada, hacer frente a gastos inesperados, comer carne o pescado cada dos días, disfrutar de una semana al año de vacaciones, un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono.

ANEXO 6: PAÍSES QUE HAN FIRMADO Y/O RATIFICADO EL PIDESC

Países participantes	Firma	Adhesión(a), Sucesión(d), Ratificación
Afghanistan		24 Jan 1983 a
Albania		4 Oct 1991 a
Algeria	10 Dec 1968	12 Sep 1989
Andorra	5 Aug 2002	22 Sep 2006
Angola		10 Jan 1992 a
Argentina	19 Feb 1968	8 Aug 1986
Armenia		23 Jun 1993 a
Australia	18 Dec 1972	13 Aug 1980
Austria	10 Dec 1973	10 Sep 1978
Azerbaijan		13 Aug 1992 a
Bahamas	4 Dec 2008	23 Dec 2008
Bahrain		20 Sep 2006 a
Bangladesh		6 Sep 2000 a
Barbados		5 Jan 1973 a
Belarus	19 Mar 1968	12 Nov 1973
Belgium	10 Dec 1968	21 Apr 1983
Belize		10 Jun 1996 a
Benin		12 Mar 1992 a
Bolivia		12 Aug 1982 a
Bosnia and Herzegovina		1 Sep 1993 d
Botswana	8 Sep 2000	8 Sep 2000
Brazil		24 Jan 1992 a
Bulgaria	8 Oct 1968	21 Sep 1970
Burkina Faso		4 Jan 1999 a
Burundi		9 May 1990 a
Cambodia	17 Oct 1980	26 May 1992 a
Cameroon		27 Jun 1984 a
Canada		19 May 1976 a
Cape Verde		6 Aug 1993 a
Central African Republic		8 May 1981 a
Chad		9 Jun 1995 a
Chile	16 Sep 1969	10 Feb 1972
China	5 Oct 1998	
Colombia	21 Dec 1966	29 Oct 1969
Comoros	25 Sep 2008	
Congo		5 Oct 1983 a
Costa Rica	19 Dec 1966	29 Nov 1968
Côte d'Ivoire		26 Mar 1992 a
Croatia [1]		12 Oct 1992 d
Cuba	28 Feb 2008	
Cyprus	19 Dec 1966	2 Apr 1969
Czech Republic		22 Feb 1993 d
Democratic People's Republic of Korea		14 Sep 1981 a
Democratic Republic of the Congo		1 Nov 1976 a
Denmark	20 Mar 1968	6 Jan 1972
Djibouti		5 Nov 2002 a
Dominica		17 Jun 1993 a
Dominican Republic		4 Jan 1978 a
Ecuador	4 Apr 1968	6 Mar 1969
Egypt	4 Aug 1967	14 Jan 1982
El Salvador	21 Sep 1967	30 Nov 1979

Países participantes	Firma	Adhesión(a), Sucesión(d), Ratificación
Equatorial Guinea		25 Sep 1987 a
Eritrea		22 Jan 2002 a
Estonia		21 Oct 1991 a
Ethiopia		11 Jun 1993 a
Finland	11 Oct 1967	19 Aug 1975
France		4 Nov 1980 a
Gabon		21 Jan 1983 a
Gambia		22 Mar 1979 a
Georgia		3 May 1994 a
Germany [9, 10]	9 Oct 1968	17 Dec 1973
Ghana	7 Sep 2000	7 Sep 2000
Greece		5 May 1997 a
Grenada		6 Sep 1991 a
Guatemala		5 May 1992 a
Guinea	28 Feb 1967	24 Jan 1978
Guinea-Bissau	12 Sep 2000	1 Nov 2010
Guyana	22 Aug 1968	15 Feb 1977
Haiti		6 Feb 1991 a
Honduras	19 Dec 1966	25 Aug 1997
Hungary	25 Mar 1969	17 Jan 1974
Iceland	30 Dec 1968	22 Aug 1979
India		10 Apr 1979 a
Indonesia		23 Feb 2006 a
Iran (Islamic Republic of)	4 Apr 1968	24 Jun 1975
Iraq	18 Feb 1969	25 Jan 1971
Ireland	1 Oct 1973	8 Dec 1989
Israel	19 Dec 1966	3 Oct 1991
Italy	18 Jan 1967	15 Sep 1978
Jamaica	19 Dec 1966	3 Oct 1975
Japan	30 May 1978	21 Jun 1979
Jordan	30 Jun 1972	28 May 1975
Kazakhstan	2 Dec 2003	24 Jan 2006
Kenya		1 May 1972 a
Kuwait		21 May 1996 a
Kyrgyzstan		7 Oct 1994 a
Lao People's Democratic Republic	7 Dec 2000	25 Sep 2009
Latvia		14 Apr 1992 a
Lebanon		3 Nov 1972 a
Lesotho		9 Sep 1992 a
Liberia	18 Apr 1967	22 Sep 2004
Libyan Arab Jamahiriya		15 May 1970 a
Liechtenstein		10 Dec 1998 a
Lithuania		20 Nov 1991 a
Luxembourg	26 Nov 1974	18 Aug 1983
Madagascar	17 Sep 1969	21 Jun 1971
Malawi		22 Dec 1993 a
Maldives		19 Sep 2006 a
Mali		16 Jul 1974 a
Malta		13 Sep 1990 a
Mauritania		17 Nov 2004 a
Mauritius		12 Dec 1973 a
Mexico		23 Mar 1981 a

Países participantes	Firma	Adhesión(a), Sucesión(d), Ratificación
Monaco	26 Jun 1997	28 Aug 1997
Mongolia	5 Jun 1968	18 Nov 1974
Montenegro		23 Oct 2006 d
Morocco	19 Jan 1977	3 May 1979
Mozambique		21 Jul 1993 a
Namibia		28 Nov 1994 a
Nauru	12 Nov 2001	
Nepal		14 May 1991 a
Netherlands	25 Jun 1969	11 Dec 1978
New Zealand	12 Nov 1968	28 Dec 1978
Nicaragua		12 Mar 1980 a
Niger		7 Mar 1986 a
Nigeria		29 Jul 1993 a
Norway	20 Mar 1968	13 Sep 1972
Pakistan	17 Apr 2008	23 Jun 2010
Palau	20 Sep 2011	
Panama	27 Jul 1976	8 Mar 1977
Papua New Guinea		21 Jul 2008 a
Paraguay		10 Jun 1992 a
Peru	11 Aug 1977	28 Apr 1978
Philippines	19 Dec 1966	23 Oct 1986
Poland	2 Mar 1967	18 Mar 1977
Portugal	7 Oct 1976	15 Jun 1978
Republic of Korea		10 Apr 1990 a
Republic of Moldova		26 Jan 1993 a
Romania	27 Jun 1968	9 Dec 1974
Russian Federation	18 Mar 1968	16 Oct 1973
Rwanda		16 Apr 1975 a
Samoa		15 Feb 2008 a
San Marino		18 Oct 1985 a
Sao Tome and Principe	31 Oct 1995	
Senegal	6 Jul 1970	13 Feb 1978
Serbia		12 Mar 2001 d
Seychelles		5 May 1992 a
Sierra Leone		23 Aug 1996 a
Slovakia		28 May 1993 d
Slovenia		6 Jul 1992 d
Somalia		24 Jan 1990 a
South Africa	3 Oct 1994	10 Dec 1998
Spain	28 Sep 1976	27 Apr 1977
Sri Lanka		11 Jun 1980 a
St. Lucia	22 Sep 2011	
St. Vincent and the Grenadines		9 Nov 1981 a
Sudan		18 Mar 1986 a
Suriname		28 Dec 1976 a
Swaziland		26 Mar 2004 a
Sweden	29 Sep 1967	6 Dec 1971
Switzerland		18 Jun 1992 a
Syrian Arab Republic		21 Apr 1969 a
Tajikistan		4 Jan 1999 a
Thailand		29 Oct 1996 a
The former Yugoslav Republic of Macedonia		18 Jan 1994 d
Timor-Leste		18 Sep 2003 a
Togo		24 May 1984 a
Trinidad and Tobago		21 Dec 1978 a
Tunisia	30 Apr 1968	18 Mar 1969
Turkey	15 Aug 2000	23 Sep 2003
Turkmenistan		1 May 1997 a
Uganda		21 Jun 1995 a
Ukraine	20 Mar 1968	12 Nov 1973
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	16 Sep 1968	20 May 1976
United Republic of Tanzania		11 Jun 1976 a
United States of America	5 Oct 1977	8 Jun 1992
Uruguay	21 Feb 1967	1 Apr 1970
Uzbekistan		28 Sep 1995 a
Vanuatu	29 Nov 2007	21 Nov 2008
Venezuela (Bolivarian Republic of)	24 Jun 1969	10 May 1978
Viet Nam		24 Sep 1982 a
Yemen		9 Feb 1987 a
Zambia		10 Apr 1984 a
Zimbabwe		13 May 1991 a

Fuente: United Nations Treaty Collection.

ANEXO 7: PAÍSES QUE HAN FIRMADO Y/O RATIFICADO EL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Países	Firma	Adhesión(a), Ratificación
Argentina	24 Sep 2009	24 Oct 2011
Armenia	29 Sep 2009	
Azerbaijan	25 Sep 2009	
Belgium	24 Sep 2009	
Bolivia (Plurinational State of)	12 Feb 2010	13 Jan 2012
Bosnia and Herzegovina	12 Jul 2010	18 Jan 2012
Burkina Faso	24 Sep 2012	
Cape Verde	26 Sep 2011	
Chile	24 Sep 2009	
Congo	25 Sep 2009	
Costa Rica	28 Apr 2011	
Democratic Republic of the Congo	23 Sep 2010	
Ecuador	24 Sep 2009	11 Jun 2010
El Salvador	25 Sep 2009	20 Sep 2011
Finland	24 Sep 2009	
France	11 Dec 2012	
Gabon	24 Sep 2009	
Ghana	24 Sep 2009	
Guatemala	24 Sep 2009	
Guinea-Bissau	25 Sep 2009	
Ireland	23 Mar 2012	
Italy	28 Sep 2009	
Kazakhstan	23 Sep 2010	
Luxembourg	24 Sep 2009	
Madagascar	25 Sep 2009	
Maldives	21 Sep 2011	
Mali	24 Sep 2009	
Mongolia	23 Dec 2009	1 Jul 2010
Montenegro	24 Sep 2009	
Netherlands	24 Sep 2009	
Paraguay	6 Oct 2009	
Portugal	24 Sep 2009	28 Jan 2013
Senegal	24 Sep 2009	
Slovakia	24 Sep 2009	7 Mar 2012
Slovenia	24 Sep 2009	
Solomon Islands	24 Sep 2009	
Spain	24 Sep 2009	23 Sep 2010
Timor-Leste	28 Sep 2009	
Togo	25 Sep 2009	
Ukraine	24 Sep 2009	
Uruguay	24 Sep 2009	5 Febr 2013
Venezuela (Bolivarian Republic of)	4 Oct 2011	

Fuente: United Nations Treaty Collection. Estado a 25 de marzo de 2013.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DOCUMENTALES

ATKINSON, Anthony B.; MARLIER, Eric (ed.). *Income and living conditions in Europe.* Luxemburgo: European Union- Eurostat, 2010. 424 pp.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España.* Madrid: Sección española de Amnistía Internacional, 2011. 110 p. Disponible en web: www.es.amnesty.org. [Consultado: 29 de septiembre de 2011]

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Derechos humanos para la dignidad humana. Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales.* Londres: Amnesty Internacional Publicacions, 2005, 66 pp.

CANCEDDA, Alessandra; MCDONALD, Neil. *Evaluation of the European Year 2010 for combating poverty and social exclusion.* Rotterdam (The Netherlands): ECORYS Nederland BV, 2011. 106 pp.

CÁRITAS ESPAÑOLA. *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis.* Cáritas Española, 2012. 21 pp.

CÁRITAS. *Cáritas ante la crisis. VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Ateneción primari. Enero-Diciembre 2010.* Observatorio de la Ralidad Equipo de Estudios – Cáritas Española, julio 2011. 23 pp.

CÁRITAS. *La respuesta de Cáritas ante la crisis. Impacto, diagnóstico y propuestas. Informe "Cáritas ante la crisis".* Junio 2009. 43 pp.

CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA. *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria.* Córdoba: Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, 2008. 450pp. ISBN 978-84-7801-927-4

CAVERO, Teresa. *Crisis, desigualdad y pobreza*. *Informe de Intermón Oxfam nº 32.* Intermón Oxfam, 2012. 79 pp.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (et. al). *Informe conjunto al Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Con motivo del examen del 5º informe periódico de España. 48º periodo de sesiones mayo 2012.* 50 pp.

CONSEJO DE EUROPA. *Conclusions XIX-2 (2009). Spain. Articles 3, 11, 12, 13 and 14 of the Chapter and Article 4 of the Additional Protocol.* European Committee of Social Rights, 2010. 32 pp.

CREPALDI, Chiara (coord.). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010.* Brussels: European Parliament, 2011. 163 pp.

Declaración Final del Foro Mundial sobre soberanía alimentaria. La Habana (Cuba): Foro Mundial sobre soberanía alimentaria, 7 de septiembre de 2001.

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe Anual a las Cortes Generales año 2011*. 2076 pp.

EAPN. *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España.* Madrid: EAPN España, 2010. 151 pp.

EAPN WORKING GROUPS. *Is the European project moving backwards?* Brussels: European Anti-Poverty Network, 2011. 44 pp.

ECUADOR. *Letter from the Ambassador of Ecuador (appointed) to the Kingdom of the Netherlands to the Registrar of the International Court of Justice. No. 4-4-3/08.* La Haya: Embajada del Ecuador en los Países Bajos, 2008. 32 pp.

EUROPEAN COMMISSION. *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and the way forward*. Luxemburgo: European Communities, 2008. ISBN 978-92-79-08343-3. 252 pp.

EUROSTAT. *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010.* Luxemburgo: European Union, 2010. 120 pp.

EUROSTAT. *Eurostat. Newsrelease euroindicators. 50/2013* – 2 de abril.

EUROSTAT. *ESSPROS Manual. The European y System of integrated Social Protection Statitics (ESSPROS).* Luxembourg: European Commission, 2008. 92 pp.

FAO. *Aplicación del derecho a una alimentación adecuada: resultados de seis estudios de casos.* Roma: FAO, 2004, 20 pp.

FAO, *Directrices sobre el Derecho a los Alimentos. Documentos informativos y estudios de casos.* Roma: FAO, 2006. 248 pp.

FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades.* Roma: FAO, 2008, 59 pp. Disponible en internet: http://www.fao.org/docrep/011/i0291s/i0291s00.htm [Consultado el 2 de enero de 2012]

FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas.* Roma: FAO, 2009. 66 pp. Disponible en internet: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876s/i0876s.pdf [Consultado el 2 de enero de 2012]

FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.* Roma: FAO, 2010, 68 pp. Disponible en internet: http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s.pdf [Consultado el 11 de novembre de 2011]

FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?.* Roma: FAO, 2011, 62 pp. Disponible en internet: http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s00.htm [Consultado el 11 de novembre de 2011]

FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2010-2011*. Roma: FAO, 2011, 171 pp. Disponible en internet: http://www.theaahm.org/fileadmin/user_upload/aahm/docs/FAOPublicationWomenSPANISH.pdf [Consultado el 21 de novembre de 2011]

FAO, *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*. Roma: FAO, 2002.

FAO. *Justiciabilidad del derecho a la alimentación, IGWG RTFG/INF 7.* Roma: Grupo Intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, octubre 2004. 21 p.

FAO. *Reconocimiento del Derecho a la alimentación en el plano nacional.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004. 25 p. Disponible en web: http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/en/details/222612.htm [Consultado: 28 de septiembre de 2011]

FAO. *Right to food. Making it Happen. Progress and Lessons Learned*. Rome: FAO, 2011, 196 pp.

FAO. *Right to food case study: Canada.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Febrero 2004. 56 p. Disponible en web: http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH257.pdf [Consultado: 18 de octubre de 2011]

FAO. *Right to food: methodological toolbox* (The kit consists of the following volumes: v. 1: Guide on legislation for the right to food; v. 2: Methods to monitor the human right to adequate food (I and II); v. 3: Guide to conducting a right to food assessment; v. 4: Right to food curriculum outline; v. 5: Budget work to advance the right to food). FAO: Rome, 2009. 6 v.

FAO. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.* Roma: FAO, 2011. Disponible en internet: http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf [Consultado el 3 de enero de 2012]

FAO; WFP, IFAD. *The State of Food Insecurity in the World. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition.* Rome: FAO, 2012. 65 pp.

FIAN. *Desarrollo y cumplimiento del derecho a la alimentación por parte del Estado español. Informe paralelo presentado ante la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC. Naciones Unidas. Ginebra. 26 abril a 14 de mayo 2004* España: FIAN, 2004. 42 p. Disponible en web: http://www.fian.org/what-we-do/countries/ [Consultado: 1 de mayo de 2013]

FIAN. *Desarrollo y cumplimiento del derecho al agua por parte del Estado español. Informe paralelo presentado ante la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC. Naciones Unidas. Ginebra. 26 abril a 14 de mayo 2004.* España: FIAN, 2004. 60 p. Disponible en web:

http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/desarrollo-y-cumplimiento-del-derecho-al-agua-por-parte-del-estado-espanol/pdf [Consultado: 26 de octubre de 2011]

FRAZER, Hugh; MARLIER, Eric. *Minimum Income Schemes across EU Member States.* EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, 2009. 56 pp.

FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS. *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas 2013.* Madrid: Fundación Foessa – Cáritas, 2013. 78 pp.

FUNDACIÓN FOESSA – CÁRITAS, *Exclusión y desarrollo social, análisis y perspectivas 2012.* Madrid: 2012. 73 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2003-2005.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 45 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe Nacional Social del Reino de España 2012.* Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 47 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España.* Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2010. 74 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.* Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008. 94 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010. Anexo III: aportaciones del Fondo Social Europeo.* Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008. 23 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Programa Nacional de Reformas. España 2011.* Madrid, 2010. 47 pp.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Programa Nacional de Reformas. España 2012.* Madrid, 2011. 264 pp.

GONZÁLEZ-BUENO, Gabriel; et al. *La infancia en España 2012-2013.* Madrid: UNICEF España, 2012. 52 pp.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory. Advisory opinion of 9 july 2004.* La Haya: I.C.J., 2004. 136 pp.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España.* Madrid: Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2010.

NACIONES UNIDAS. *6th report on the world nutrition situation. Progress in nutrition*. Ginebra: Standing Committee on Nutrition, 2011, 134 pp.

NACIONES UNIDAS. *An evaluation of the obligation to take steps to the "Maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant. E/C.12/2007/1*. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2007.

NACIONES UNIDAS. *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el quinto informe periódico de Alemania en relación con los artículos 1 a 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/DEU/5).* Ginebra: Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, diciembre 2010. 5 pp.

NACIONES UNIDAS. *Committee On Economic, Social And Cultural Rights Reviews Fourth Periodic Report Of Spain.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 4 de mayo de 2004. Disponible en internet: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=5598&LangID=E [Consultado el 1 de mayo de 2013].

NACIONES UNIDAS. *El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo Nº 34.* Suiza: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, 66 pp.

NACIONES UNIDAS. *El derecho al agua y al saneamiento. Hitos.* Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio (UNW-DPAC). Zaragoza: 2011.

NACIONES UNIDAS. *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Alemania.* Ginebra: Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, mayo 2011. 46 pp.

NACIONES UNIDAS. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. España. . E/C.12/ESP/CO/5.* Ginebra: Consejo Económico y Social, 2012. 8 pp.

NACIONES UNIDAS. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Suiza.* Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Naciones Unidas, noviembre 2010. 8 pp.

NACIONES UNIDAS. *Examen periódico universal. Brasil. A/HRC/8/27.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2008.

NACIONES UNIDAS. *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Replies by the Government of Germany to the list of issues (E/C.12/DEU/Q/5) to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of Germany (E/C.12/DEU/5.* Ginebra: Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, mayo 2011. 46 pp.

NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. A/CONF.166/9.* Copenhague: Naciones Unidas, 6-12 marzo 1995. 145 pp.

NACIONES UNIDAS. *Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el*

saneamiento, Sra. Catarina de Alburquerque. A/65/254. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 2010.

NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. España. Adición: opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado. A/HRC/15/6/Add.1.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2010. 17 pp.

NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. España. A/HRC/15/6.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2010. 26 pp.

NACIONES UNIDAS. *Note on the impacts of the EU biofuels policy on the right to food.* Office of the High Commissioner, 2013.

NACIONES UNIDAS. *Objetivos de Desarrrollo del Milenio. Informe de 2011*. Nueva York, 2011, 73 pp.

NACIONES UNIDAS. *Quinto informe periódico presentado por los Estados de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Alemania.* Ginebra: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, septiembre 2008. 72 pp.

NACIONES UNIDAS. *Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food, A/HRC/13/32.* Ginebra: Asamblea General de Naciones Unidas, 2010.

NACIONES UNIDAS. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Mission to Canada. A/HRC/22/50/Add.1*. Ginebra: Human Rights Council, 2012. 21 pp.

NACIONES UNIDAS. *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/8/ESP/3.* Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2010. 14 pp.

NACIONES UNIDAS. *The right to water.* Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Fact Sheet No. 35, 2010, 61 pp.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza.* Nueva York: UNDP, 2007. Disponible en internet:

http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf [Consultado el 4 de enero de 2012]

PROSALUS. *Prosalus y el derecho a la alimentación. Documento de análisis y posicionamiento.* Prosalus: 2005.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *S 16-12-2002, nº 239/2002, BOE 9/2003, de 10 de enero de 2003, rec. 1207/1999; 1208/1999.*

UNICEF. *Bienestar infantil en los países ricos: un panorama comparativo, Report Card nº 11 de Innocenti*. Florencia: Oficina de Investigación de UNICEF, 2013, 56 pp.

UNIÓN EUROPEA. *75/458/ECC: Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty.* Brussels: Official Journal L 199, 30/07/1975.

UNIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. SEC(2010) 1564 final.* Brussels: European Commission, 2010.

UNIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión: Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final*. Bruselas: Comisión Europea, 2010. 40 pp.

UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo Europeo 25 y 26 de marzo de 2010. EUCO 7/10.* Bruselas: Consejo Europeo, 2010.

UNIÓN EUROPEA. *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia.* Disponible en internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm [Consultado el 6 de noviembre de 2012]

UNIÓN EUROPEA. *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010.* Brussels: Council of the European Union, 2010. 14 pp.

UNIÓN EUROPEA. *Encuesta rápida plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social.Informe final.CDR 118/2011.* Bruselas: Comité de las Regiones, abril 2011. 20 pp.

UNIÓN EUROPEA. *Informe conjunto sobre protección e inclusión social (2009). 7503/09.* Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2009. 13 pp.

UNIÓN EUROPEA. *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.* Luxemburgo: Comisión de las Comunidades Europeas, 1999.

UNIÓN EUROPEA. *Nota informativa . Pobreza: la Comisión propone un nuevo Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados; preguntas frecuentes. MEMO/12/800.* Bruselas: Comisión Europea, 2012.

UNIÓN EUROPEA. *Propuesta de informe conjunto sobre la protección social e inclusión 2008. COM(2008) 42 final.* Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2008. 11 pp.

UNIÓN EUROPEA. *Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social. COM (2000) 368*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2000.

UNIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados. COM(2012) 617 final.* Bruselas: Comisión Europea, 2012.

UNIÓN EUROPEA. *Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998.* Luxemburgo: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 1998.

UNIÓN EUROPEA. *The social situation in the European Union 2009.* Luxembourg: European Commission, 2010. 364 pp.

WSK - ALLIANZ. *Parallel report of the alliance for economic, social and cultural rights in Germany (WSK-Allianz).* Alemania: WSK- Allianz, 2010. 80 pp.

FUENTES DOCTRINALES

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles.* Madrid: Editorial Trotta, 2ª edición, 2004. 255 pp.

ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés; DUQUE VALLEJO, Ana María. "Declaración Universal de Derechos Humanos: ¿Norma de Ius Cogens?". *International Law: Revista Colombiana de derecho Internacional*, Nº. 12, 2008, pp. 13-34.

AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel. *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Foessa, 1995. 678 pp.

AGUIRRE ELUSTONDO, José Antonio. "Evaluación del primer año de implantación del salario social en el País Vasco". En *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, ISSN 1134-7147, Nº. 12-13, 1990. pp. 17-25.

ANTÓN MORÓN, Antonio. "Política social en tiempos de crisis". *Cuardernos de Trabajo Social.* Vol. 25-1, pp. 49-62.

ARIAS, Marta; et al. *La infancia en España 2010-2011*. Madrid: UNICEF España, 2010. 52 pp.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana. "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44. Núm. 2, pp. 115-133.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana. "La 'última red' de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto de sur de Europa". En CARDONA RUBERT, María Belén (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008. pp. 93-116.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana. "La última red de protección social en España". *Política y sociedad.* Vol. 44, N° 2, Año 2007. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2007. pp. 115-133.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana. "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España. En: IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Granada. 30 septiembre-2 octubre 1999. 46 pp.

ARTS, Wil; FELISSEN, John. "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report". *Journal of European Social Policy.* May 2002 12. pp.137-158.

AYALA CAÑÓN, Luis. "La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas". *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 2, 2005, pp. 45-67.

AYALA CAÑÓN, Luis. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2000. 314 pp.

AYALA CAÑÓN, Luis; MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa; RUIZ-HUERTA, Jesús. *La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001. Nº 16/01. 48 pp.

BARRAGUÉ CALVO, Borja. "La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica". *Estudios de Deusto,* vol. 57/2, Bilbao, julio-diciembre, 2009, pp. 49-75.

BENEYTO, José María; BECERRIL, Belén (dirs.). *Una nueva organización de Naciones Unidas para el siglo XXI.* Madrid: Biblioteca Nueva, 2007.

BENITO PEINADO, Pedro, J.; GONZÁLEZ-GROSS, Marcela. Congreso Internacional (Programa de nutrición y Actividad Física para el Tratamiento de la Obesidad): 15–17 diciembre 2011. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 2011. 7 pp.

BOJIC BULTRINI, Dubravka. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2010. 362 pp.

BONET PÉRE, Jordi. "La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares". En: GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.); PUREZA, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2003, pp. 309-349.

BOSO, Alex; VANCEA, Mihaela. "La renta básica de ciudadanía y su posible efecto llamada". En *Revista internacional de Sociología.* Vol. 69, n° 3. Septiembre- Diciembre. Córdoba: Consejo Superior de Investagaciones Científicas, 2011. pp. 699-723.

BRADSHAW, Jonatah; MAYHEW, Emese. *The measurement of estreme poverty in the European Union.* York: European Union, 2010. 108 pp.

BRIZ ESCRIBANO, Julián "La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales". *Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo humano*, Nº. 4, 2006.

CANO LINARES, María Ángeles. "La Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares". En: CUERDA RIEZU, Antonio Rafael (dir.). *Las tensiones entre la criminalidad*

internacional y las garantías propias de un Estado de Derecho en un mundo globalizado. Madrid: Dykinson, 2008, pp.125-146.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. "Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos". En PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (coord.). *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Homenaje al profesor Manuel Díez De Velasco.* Madrid: Tecnos, 1993, pp. 167-178.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional*. Madrid: Tecnos, 2004. 186 pp.

CASSESE, Antonio. *I diritti umani oggi.* 2ª ed. Roma: Editori Laterza, 2006. 259 pp.

CASSIN, René. "La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme", *Recueil des Cours,* Vol. 79, Martinus Nijhoff Publishers, 1951.

CAVAS MARTÍNEZ, Faustino. "El enfoque paliativo de la lucha contra la exclusión social los incentivos a la contratación y al autoempleo de las personas en situación de exclusión social. Las rentas de inserción". En: SAN MARTÍN MAZZUCCONI, Carolina (Coord.). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico.* Madrid: Dykinson. Universidad Rey Juan Carlos, 2010, pp. 107-159.

CHARRO BAENA, Pilar; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, Carolina. "Derechos sociales y tutela judicial efectiva en la Constitución Europea". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* Nº 57, 2005, pp. 545-557.

CHARRO BAENA, Pilar; et alt. *La exclusión social en los albores del siglo XXI. Un reto para el Derecho del Trabajo.* Working Papers 2006/19. Madrid: Servicio de Publicaciones. Universidad Rey Juan Carlos, 2006.

CHRISTIANE LÜST. *Parallel report to the 5th state report of the Federal Republic of Germany of 2008 on the implementation of the International Pact concerning economic, social and cultural rights.* Gauting (Germany), 2011. 5 pp.

DE GIORGI, Giacomo; PELLIZZARI, Michele "Welfare migration in Europe and the cost of a harmonised social assistance", En *IZA Discusion Paper*, nº 2.094, abril 2006. 40 pp.

DE SCHUTTER, Oliver. *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food. A/HRC/19/59.* Ginebra: Organización de Naciones Unidas, 26 diciembre 2011. 22 pp.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel. *El Derecho Internacional del tiempo presente.* Madrid: Editorial DYKINSON. Universidad Rey Juan Carlos, 2004. 208 pp.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel. "La Carta Social Europea: un instrumento válido para el desarrollo de los derechos sociales en Europa". En MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (dir. y coord.). *Política social internacional y europea.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, pp. 231-262.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel. "La contribución de las normas internacionales y del Derecho comunitario europeo a la configuración de un "orden social" en España". En

SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.). *El modelo social en la Constitución Española de 1978.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 91-119.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel. "Los derechos humanos en el plano internacional: balance a los inicios de un nuevo siglo". En *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barb*a, Vol. 3, . Madrid; Dykinson, 2008, pp. 481-502.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público.* Madrid: Editorial Técnos, 17ª edición, 2010. 1.175 pp.

DOWLER, Elizabeth A.; O'CONNOR, Deirdre. "Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK". *Social Science & Medicine*, Nº 74, 2012. pp. 44-51.

DREWNOWSKI, Adam. University of Washington, Seattle, USA. "Hidden Hunger in developed countries" En: Hidden Hunger. International Congress, University of Hohenheim, Stuttgart (Germany). March 6-9, 2013.

EIDE Asbjøn. *El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre.* Disponible on line en página oficial de la FAO: http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s03.htm#TopOfPage [Consultado el 5 de mayo de 2013].

ESPING-ANDERSEN, Gösta. *The three political economies of the welfare state.* Florence: European University Institute, 1988. 25 pp.

ESQUINAS ALCÁZAR, José T (coord.). *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008. 448 pp.

ESTEBAN LEGARRETA, Ricard. "Comunidades Autónomas y fomento del empleo de perceptores de renta mínima de inserción". En *Relaciones Laborales*. Editorial La Ley, nº 18, Sección Doctrina, Quincena del 16 al 30 de Sep. 1997, p. 281, tomo 2.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, Carmen. *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios núm. 63, 1998. 259 pp.

ESTIVILL PASCUAL, Jordi. "Las políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio". En *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 32. 2001. pp. 63-98.

FERNÁNDEZ, Fernando. "El derecho humano a la alimentación". *Revista Pueblos.* España: Nº 13 Septiembre 2004). Disponible en web: http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1294 [Consultado: 13 de octubre de 2011].

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. *Cultura y derecho internacional*. Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2012. 271 pp.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. "El derecho internacional de los derechos humanos en la sociedad internacional", en La paz y el derecho internacional: III Encuentro Salamanca / coord. por Alfonso Guerra, José Félix Tezanos Tortajada, 2005, pp. 179-236.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. "Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos". En ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier; et.al. *Historia de los Derechos Fundamentales*, Vol. 2, Tomo 3. Madrid: Dykinson, 1998, pp. 438-454.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional". En MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (dir. y coord.). *Política social internacional y europea.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996. pp. 57- 104.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M., "Antecedentes doctrinales e institucionales de la protección internacional de los derechos humanos". En ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier; et.al. *Historia de los Derechos Fundamentales*, Vol. 2, Tomo 3. Madrid: Dykinson, 1998, pp. 397-400.

FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. "La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* Nº 49, 2004, pp. 127-167.

FERNÁNDEZ SOMOANO, Manuel Bernardo. "Soberanía y Seguridad alimentaria". *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales,* Nº 31, 2002, pp. 79-86.

FLAQUER VILARDEBÓ, Lluis Gonzaga. "La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur". *Papers: revista de sociología*, N° 73, 2004. Págs. 27-58.

FUENTE (DE LA) LAVÍN, Mikel. "Políticas de empleo y rentas mínimas". En *Revista andaluza de relaciones laborales* (Ejemplar dedicado a: Políticas de Empleo). N° 10, 2001. pp. 109-136.

GARCÍA, Rica. "La crisis económica y el derecho a la alimentación". *Observatorio del Derecho a la alimentación y a la nutrición 2010. El acaparamiento de tierras y la nutrición: desafío para la gobernanza mundial.* Alemania: octubre 2010. p.71-73. Disponible en web: http://www.rtfn-watch.org/es/home/el-observatorio-2010/ [Consultado: 14 de octubre de 2011]

GARCÍA ROMERO, María Belén. *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea.* Madrid: Consejo Económico y Social, 1999. 362 pp.

GIFRA DURALL, Julia; BELTRÁN GARCÍA, Susana. "El derecho humano a la alimentación y al agua". *Cuardernos de estrategia,* Nº 161, 2013, pp. 25-65.

GOLAY, Chistophe. *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Roma: FAO, 2009. 76 pp.

GOLAY, Christophe; ÖZDEN, Malik. *El derecho a la alimentación.* Ginebra: CETIM, septiembre 2005, 57 pp.

GOLAY, Christophe. "El derecho al agua". *Cuaderno crítico nº 6. Asunto: derecho a la alimentación.* CETIM. Octubre 2009, 18 pp.

GÓMEZ ISA, Felipe (coord.); PUREZA, José Manuel (coord). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del Siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. 835 pp.

GONZÁLEZ, Enrique. *La Unión Europea y la crisis alimentaria. Impactos de la Política Agraria Común en el derecho a una alimentación adecuada.* Barcelona: Observatori DESC, 2011, 110 pp.

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago. "La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores". En MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (dir. y coord.). *Política social internacional y europea.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996. pp. 311-338.

GUILLAMON LLORET, Alex. "Cooperación y soberanía alimentaria en el contexto de la crisis global**".** *Retos del siglo XXI: algunas propuestas / Carmelo García (aut.),* 2008, pp. 59-74.

GUINEA, Mercedes. "El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior". *UNISCI Discussion Papers,* Nº 31 (Enero 2013), pp. 201-224.

HERAS ROBLES, Inmaculada; SÁNCHEZ CRUZ, Miguel. "Rentas Mínimas de Inserción: Salario Social como último recurso del Sistema Público de Protección Social". *Documentos de Trabajo Social,* nº 49, 2011, pp. 74-109.

HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel. "Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento". En: HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel (coord.). *Exclusión social y desigualdad.* Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, 2008, pp. 15-58.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, José. "Rentas Mínimas de inserción: un caso de beneficencia". *Cuadernos de Economía.* Vol. 20, 1992, pp. 189-220.

KNUTH, Lidija; VIDAR, Margret. *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World.* Roma: FAO, 2011. 40 p. ISBN 978-92-5-106765-9.

KRAEMER, Klaus; et al. (Ed.). *Micronutrients, Macro Impact: The story of vitamins and a hungry world.* Basel: Sight and life, 2011. 167 pp.

¡La ronda de Doha ha muerto! ¡Viva la soberanía alimentaria!, *Ecología política,* Nº 31, 2006, pp. 128-130.

LAPARRA, Miguel; AYALA, Luis. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social.* Madrid: Cáritas y Fundación Foessa, 2009. 47 pp.

LAPARRA, Miguel; et. al. "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Revista Españolal del Tercer Sector,* n° 5, ene-abr 2007. Madrid: Fundación Juan Vives, 2007. Disponible en internet: http://www.fundacionluisvives.org/rets/5/index.html [Consultado el 5 noviembre 2012]

LAPARRA, Miguel; PÉREZ ERANSUS, Begoña. El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España. Cáritas Española Editores – Colección FOESSA, julio 2011. 8 pp.

LENTON, Roberto; WRIGHT, Albert M. *U.N. Millennium Project 2005. Health, dignity and development: what will it take?* United Kingdom: Task Force on Water and Sanitation, 2005. Disponible en internet: http://www.unmillenniumproject.org/documents/WaterComplete-lowres.pdf [Consultado el 24 de noviembre de 2011]

LINARES MÁRQUEZ DE PRADO, Esperanza. *Protección social en España. Manual de legislación y análisis del Sistema de Garantía de Rentas.* Madrid: Cáritas, 2009.

LINARES MÁRQUEZ DE PRADO, Esperanza. "Rentas mínimas en España: presente y futuro". En *La Cristalera. Revista de Asuntos Sociales,* n º 7, diciembre 1997. Murcia, Comunidad Autónoma de Murcia. pp. 30-41.

LOMA-OSSORIO, Enrique De. "El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos". *Boletín ECOS.* Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial). Septiembre – octubre 2008, nº 4. Disponible en internet: http://www.fuhem.es/cip-ecosocial/boletin-ecos/numero.aspx?n=4 [Consultado el 16 de noviembre de 2011]

LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, Elena. "El reconocimiento nacional del derecho humano a la alimentación. Realización en la Constitución Española". En: UNIVERSIDAD DE VALENCIA. *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 433-448.

LÓPEZ LÓPEZ, Julia. "Ingresos mínimos y organización territorial". En: *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 175-184.

LÓPEZ LÓPEZ, Julia (Coord.). *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad.* Madrid: Marcial Ponds, 1996. 375 pp.

LUJÁN ALCARAZ, José. "Políticas públicas frente al desempleo". En: *XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.* (Universidad del País Vasco, 17-18 de mayo de 2012). 60 pp.

MANERO SALVADOR, Ana; LÓPEZ BARRERO, Esther; FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María. "El comercio de mercancías en la OMC: Análisis de los acuerdos", coord. por Jorge Luis Collantes González, Bárbara de la Vega Justribó, Vol. 1, 2009, pp. 529-576.

MANERO SALVADOR, Ana; LÓPEZ BARRERO, Esther; FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María. "La evolución histórica y estructura de la OMC". *Derecho internacional económico y de las inversiones internacionales,* coord. por Jorge Luis Collantes González, Bárbara de la Vega Justribó, Vol. 1, pp. 491-528.

MANERO SALVADOR, Ana; LÓPEZ BARRERO, Esther; FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María. "La regulación de otros sectores comerciales en la OMC". *Derecho internacional económico y de las inversiones internacionales* coord. por Jorge Luis Collantes González, Bárbara de la Vega Justribó, Vol. 1, 2009, pp. 577-6.

MARLIER, Eric; et. al. *Social inclusion: Facing the challenges.* Great Britain: The Policy Press, University of Bristol, 2007.

MARTÍNEZ TORRES, María. "Efecto de los sistemas de rentas mínimas autonómicas sobre la migración interregional". *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía.* Nº 32, 2003. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-43.

MARTÍNEZ TORRES, María. *Gastos redistributivos y federalismo fiscal: el caso de los sitemas de rentas mínimas.* Madrid: Instituto de Estudios Ficales, 2005. 262 pp.

MARTÍNEZ TORRES, María. "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada". En: *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 2, 2005, pp. 151-189.

MARTÍNEZ TORRES, María. "Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado". *Presupuesto y gasto público,* nº 36. Ministerio de Hacienda, 2004, pp. 153-188.

MARTÍNEZ TORRES, María. *Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial. Madrid:* Instituto de Estudios Fiscales, 2003. 76 pp.

MECHLEM, Kerstin. "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations". *European Law Journal,* vol. 10, núm. 5, September 2004, pp. 631-648.

MILANO, Serge. "Protección Social y Renta Mínima". En: *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 117-124.

MONTAGUT, Xavier. "Es la hora de la soberanía alimentaria". *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española,* Nº. 45, 2008, pp. 109-116**.**

MORENO, Luis. "Estados del bienestar y "mallas de seguridad". En MORENO, Luis (ed.). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España.* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001. 437 pp.

MORENO, Luis. "España y el bienestar mediterráneo". En: *I Seminario Internacional 'Políticas sociales y regímenes de bienestar social en transición. Orígenes, conceptos y estrategias en países con desarrollo humano alto'.* Universidad de Guadalara (México 11-13 septiembre 2006).

MORENO, Luis; et al. "¿Existe una malla de seguridad en la Europa del Sur?". En *Revista Internacional de Sociología,* N° 36, 2003, pp. 7-31.

MORENO DOMÍNGUEZ, María Mercedes. "La eficacia juridica de las rentas mínimas autonómicas: el esfuerzo financiero". En *Cuadernos de ciencias económicas y empresariales. Papeles de trabajo*. Nº. 28. Universidad de Málaga, 2003. ISSN 1132-2640, 102 pp.

MORENO FERNÁNDEZ, Luis. "Bienestar mediterráneo y 'supermujeres'". *Revista Española de Sociología.* N°. 2, 2002. pp. 41-56.

MORENO FERNÁNDEZ, Luis. "Europa social, bienestar en España y la 'malla de seguridad'". *Documentos de trabajo, CSIC. Unidad de Políticas Comparadas,* Nº 8, 2007, 62 pp.

MORENO MÁRQUEZ, Gorka. "Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo". En *Revista de Fomento Social.* Nº 65 (2010). pp. 471-490.

NICHOLSON, Paul. "La soberanía alimentaria como derecho de los pueblos. Nuevas exigencias y retos para los actores de la cooperación". *Soberanía alimentaria: objetivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales* / coord. por Fernando Fernández Such, 2006, pp. 83-100.

OLMEDA FREIRE, Gladys B. "La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo". *Revista de treball, economia i societat,* nº7, 1997, pp. 33-56.

ORAÁ ORAÁ, Jaime; GÓMEZ ISA, Felipe. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* Bilbao: Universidad de Deusto, 2002. 126 pp.

PASTOR RIDRUEJO, José A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales,* 16ª edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012. 833 pp.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; LLAMAS CASCÓ, Angel. *Textos básicos de derechos humanos: con estudios generales y especiales y comentarios a cada texto nacional e internacional*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2001. 731 pp.

PÉREZ AMORÓS, Francisco. "La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?. En: *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 161-174.

PÉREZ ERANSUS, Begoña. *Políticas de activación y rentas mínimas.* Madrid: Cáritas Española, 2005. 378 pp.

PÉREZ ERANSUS, Begoña. "Rentas mínimas y políticas de activación". *Documentación social, nº 143, 2006,* pp. 77-92.

PIJL, H. "Obesity: evolution of a symptom of affluence. How food has shaped our existence". *The Netherlands Journal of Medicine.* April 2011, vol. 69, nº 4, pp. 159-166.

RAVALLION, Martin. *Poverty Lines across the World.* Washington DC: The World Bank, 2010. Policy Research Working Paper 5284. 36 pp.

REMIRO BROTÓNS, Antonio; et al. *Derecho internacional. Curso general.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. 877 pp.

REY PÉREZ, José Luis. "La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el mecanismo adecuado para lograr la integración social?. En: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 16-junio 2007,* pp. 219-240.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea.* Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Política e Igualdad, 2011. 153 pp.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. *Valoración de los programas de rentas mínimas en España.* European Commission, octubre 2009. 37 pp.

RODRÍGUEZ-PIÑEIRO Y BRAVO-FERRER, Miguel. "La normalización de la Renta Activa de Inserción". *Relaciones Laborales,* Nº 3, Sección Editorial, Quincena del 8 al 23 de Febrero 2007. Editorial La Ley 68/2007, p. 31. Tomo I.

ROJAS MULLOR, Mauricio. "Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: conceptos y herramientas de acción". *Cuadernos de la EPIC,* nº 2, septiembre 2011. Madrid: Conserjería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2011. 147 pp.

ROJO TORRECILLA, Eduardo. "La renta mínima en el contexto internacional". En: *Documentación Social, nº 78. Renta mínima y salario ciudadano.* Enero-marzo 2010. Madrid: Cáritas Española, 1990, pp. 150-159.

ROJO TORRECILLA, Eduardo. "Unos apuntes sobre la Ley de renta básica extremeña de inserción". *Blog de Eduardo Rojo.* Lunes, 20 mayo de 2013. Disponible en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2013/05/unos-apuntes-sobre-la-ley-de-renta.html [Consultado el 20 de mayo de 2013].

ROS BENAVIDES, María Jesús. *Derecho de la protección social.* Madrid: Centro de Estudios Financieros, 5ª edición, 2012. 380 pp.

SAN MARTÍN MAZZUCCONI, Carolina. "El enfoque preventivo de la lucha contra la exclusión social (II): la reducción de desigualdades a través de la explotación de nuevos yacimientos de empleo". En: SAN MARTÍN MAZZUCCONI, Carolina (Coord.). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico.* Madrid: Dykinson. Universidad Rey Juan Carlos, 2010, pp. 83-100

SÁNCHEZ, Pedro A.; SWAMINATHAN, M.S. *UN Millennium Project 2005. Halving Hunger: It Can Be Done. Task Force on Hunger.* London (United Kindom): Earthscan, 2005. Disponible en: http://www.unmillenniumproject.org/documents/Hunger-lowres-complete.pdf [Consultado el 30 de diciembre de 2011]

SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Yolanda. *Seguridad Social y Constitución.* Madrid: Civitas, 1995. 155 pp.

SANZO GONZÁLEZ, Luis. "La regulación de un sistema de rentas mínimas a nivel estatal: algunas reflexiones". *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales,* nº 26, 1995, pp. 16-28.

SAURA ESTAPÁ, Jaume. "El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica". *Revista Jurídica de los Derechos Sociales,* Vol. 3, núm. 1, enero-junio 2013, pp. 4-24.

SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente; CANO GALÁN, Yolanda; CHARRO BAENA, Pilar; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, Carolina. *Políticas sociolaborales.* 3ª edic. Madrid: editorial Tecnos, 2005.

SIBRIAN, Ricardo. How harmonized information improves food and nutrition security policies and programmes. En: RAMASAWMY, Seevalingum, *Integrating Food Security Information in National Statistical Systems.* Roma: FAO, 2011. pp. 1-7.

SOROETA LICERAS, Juan (Ed.). *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen II*. Zarautz: Universidad del País Vasco, 2000. 355 pp.

TOLEDANO, Lluís; CODINA, Toni; BARBA, Rai. "Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción". En: *Dossiers del Tercer Sector*, núm. 12, septiembre 2011. Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, pp. 1-10.

TORREJÓN VELARDIEZ, Miguel. "Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial". En: CARDONA RUBERT, María Belén (Coord.). *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral.* Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, pp. 73-92.

TRINIDAD NUÑEZ, Pilar. *El niño en el derecho internacional de los derechos humanos*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2002. 335 pp.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Los derechos humanos,* Tecnos, 2002. 374 pp.

URTEAGA OLANO, Eguzki. "Las rentas mínimas en Francia". En *Papers: revista de sociología.* N° 96, 3, 2011. pp. 959-983.

VILLÁN DURÁN, Carlos. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos.* Madrid: Editorial Trotta, 2002. 1002 pp.

VILLÁN DURÁN, Carlos. "El derecho a la alimentación en el derecho internacional". En: Agenda ONU (Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España), num. 4, 2001, pp. 57-94.

VILLÁN DURÁN, Carlos. "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y culturales. En: ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.); PASTOR PALOMAR, Antonio (Coord.). *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI. VOL. 1.* Madrid: Escuela Diplomática, 2009, pp. 311-330.

VILLÁN DURÁN, Carlos. "Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional". En: *Seminario Internacional sobre Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria.* Córdoba: 3-5 de octubre de 2007, pp. 45-76.

VIVAS, Esther. "Foro por la Soberanía Alimentaria, nuevas alianzas". *Ecología política,* Nº 33, 2007, pp. 133-138.

WINDFUHR, Michael; JONSÉN, Jennie. *Soberanía alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales.* Heidelberg (Alemania): FIAN-Internacional, 2005, 72 pp.

ZIEGLER, Jean. *El derecho a la alimentación. A/58/330.* Ginebra: Asamblea General de Naciones Unidas, 2003. 24 pp.

ZIEGLER, Jean. *El derecho a la alimentación, E/CN.4/2002/58.* Ginebra: Comisión de derechos humanos, 2002. 47pp.

ZIEGLER, Jean. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2003/54.* Consejo Económico y Social, 2003. Disponible en inglés en: http://www.righttofood.org/new/PDF/ECN4200354.pdf [Consultado el 26 de noviembre de 2011]

ZIEGLER, Jean. *Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/53.* Consejo Económico y Social, 2001, Disponible en: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=776&Itemid=221 [Consultado el 30 de diciembre de 2011]

FUENTES NORMATIVAS

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA. B.O.ME. n° 4960, de 28 de septiembre de 2012.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA. Decreto n° 2772 de 18 de mayo de 2009 (B.O.ME n° 4612, de 29 de mayo de 2009).

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA. Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA. Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social, de 21 de noviembre de 2008.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA. Reglamento regulador de Medidas para la Inclusión Social, B.O. ME n°3907, de 27 de agosto de 2002.

COMITÉ DE AYUDA ALIMENTARIA. Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Londres: Food Aid Convention, 1999.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicacion de la marginación y la desigualdad en Andalucía.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. Decreto 400/1990, de 27 de noviembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Decreto 57/1994, de 8 de agosto, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Decreto 125/2009, de 7 de julio del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994, de 23 de marzo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Decreto 179/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que el modifican determinados artículos del Decreto 57/1994.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuo de Autonomía de Aragón.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Decreto 13/1998, de 5 de febrero.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Decreto 79/1991, de 16 de abril.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Decreto 133/1992, de 30 de julio.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Decreto 194/1993, de 24 de junio.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Ley 1/2007, de de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Decreto 40/1989, de 17 de mayo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Decreto 42/1990, de 4 de julio.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Decreto 75/1996, de 7 de agosto.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Ley de Cantabria 6/2009, de 28 dic. 2009, de Medidas fiscales y de contenido financiero.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Cantabria.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre de garantía de derechos y atención a la infancia.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Decreto 141/1990, de 18 de noviembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad y de las Ayudas de Emergencia Social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Decreto 246/1991, de 10 diciembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. Orden de 29/12/2009, por el que se desarrolla el Decreto 179/2002.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Decreto 126/2004, de 30 de diciembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Decreto 132/1990, de 12 de julio, sobre Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Decreto 164/1997, de 22 de agosto.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Decreto 197/2000, de 21 de septiembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Decreto 286/1991, de 3 de octubre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto 144/1990, de 28 de mayo, regulador del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI); modificado por

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto 213/1991, de 1 de octubre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto 228/1995, de 25 de julio.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto 339/2006, de 5 de septiembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de Desarollo de la Ley 10/1997.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Minima de Inserción.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Orden EMO/348/2012, de 5 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las empresas de inserción para la realización de acciones para la mejora del empleo y la inserción laboral de los colectivos en riesgo o situación de exclusión social, y se abre la convocatoria para el año 2012.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Decreto 2/1997, de 9 enero 1997.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Decreto 28/1999, de 23 de febrero, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES)

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Decreto 66/1990, de 31 de julio, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situacones de Emergencia Social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Decreto 281/2011, de 18 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las Ayudas para la integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 374/1991, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 9/1991en lo relativo a la renta de integración social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 375/1991, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 9/1991 en lo relativo a las ayudas para las situaciones de emergencia social

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 1/1999, de 5 febrero, por la que se modifica parcialmente la Ley 9/1991, de 2 de octubre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas para la inserción social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Decreto 73/1990, de 19 de julio, por el que se establece el Ingreso Madrileño de Integración.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Decreto 147/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 3/2005, de 28 de enero, por el que se adapta el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social, a las previsiones de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 5/1991, de 7 de marzo, por el que se modifica el Decreto 68/1990.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 16/2012, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 17/1992, de 14 de mayo, por el que se modifica el Decreto 68/1990, de 7 de junio, sobre el ingreso mínimo de inserción.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de Servicios y Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 43/1993, de 5 de agosto, por el que se modifica el Decreto 68/1990.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Decreto 68/1990, de 7 de junio; sobre el ingreso mínimo de inserción.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de La Rioja.

COMUNIDAD EUROPEA. Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Estrasburgo: 9 de diciembre de 1989.

COMUNIDAD EUROPEA. Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE). Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2008.

COMUNIDAD EUROPEA. Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (92/441/CEE). Luxemburgo: Consejo de las Comunidades Europeas, 1992.

COMUNIDAD EUROPEA. Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE). Bruselas: Consejo de las Comunidades Europeas, 1992.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Decreto 69/2008, de 17 de junio por el que se aprueba la cartera de Servicios Sociales de Ámbito General.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Decreto 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta básica.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley Foral 6/2013, de 25 de febrero, para la declaración de inembargabilidad de las prestaciones sociales garantizadas y las becas de ayudas al estudio.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley Foral 13/2008, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Orden Foral 57/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud por la que se regula la ayuda para la incorporación sociolaboral y mejora de la empleabilidad

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Orden Foral 58/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social.

COMUNIDAD VALENCIANA. Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

COMUNIDAD VALENCIANA. Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana.

COMUNIDAD VALENCIANA. Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía.

COMUNIDAD VALENCIANA. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José". San José de Costa Rica: 1969.

CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá: 1948.

CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá: 1948.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Resolución 5/2. 18 de junio de 2007.

CONSEJO DE EUROPA. Carta Social Europea. Turín: Consejo de Europa, 1961.

CONSEJO DE EUROPA. Carta Social Europea (revisada). Estrasburgo: Consejo de Europa, 1996.

CONSEJO DE EUROPA. Código Europeo de la Seguridad Social. Estrasburgo: 16 de abril de 1964.

CONSEJO DE EUROPA. Convenio Europeo de Seguridad Social. París: 14 de diciembre de 1972.

CONSEJO DE EUROPA. Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Roma: Consejo de Europa, 1950.

CONSEJO DE EUROPA. Protocolo Adicional a la Carta Social Europea por el que se provee un procedimiento de reclamaciones colectivas. Estrasburgo, 1995.

CONSEJO DE EUROPA. Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. París: Consejo de Europa, 1952.

CONSEJO DE EUROPA. Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for human rights. Comité de Ministros, 1999.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador". San Salvador: Asamblea General de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1988.

ESPAÑA. Constitución española, 1978.

ESPAÑA. Ley 1/2000, de 7 de enero. Ley de Enjuiciamieto Civil.

ESPAÑA. Ley 3/1997, de 24 de marzo, sobre Recuperación Automática del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos.

ESPAÑA. Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

ESPAÑA. Ley 26/1990, de 20 de diciembre por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

ESPAÑA. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

ESPAÑA. Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

ESPAÑA. Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

ESPAÑA. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

ESPAÑA. Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan las normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 357/1991.

ESPAÑA. Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los epañoles residentes en el exterior y retornados.

ESPAÑA. Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero, , por el que se modifica el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del sistema para la

autonomía y atención a la dependencia garantizado por la Administración General del Estado.

ESPAÑA. Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006.

ESPAÑA. Real Decreto 199/2006, de 17 de febrero, , por el que se modifica el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, aprobado por Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo; el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, aprobado por el Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre, y el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo, aprobado por Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo.

ESPAÑA. Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa, para el año 2000, de insercion laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años.

ESPAÑA. Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo.

ESPAÑA. Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, , por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

ESPAÑA. Real Decreto 429/2003, de 11 de abril, , por el que se modifica el Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

ESPAÑA. Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia garantizado por la Administración General del Estado (B.O.E. nº 114, de 12.5.07)

ESPAÑA. Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (B.O.E. nº 114, de 12.5.07)

ESPAÑA. Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006.

ESPAÑA. Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual

ESPAÑA. Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social.

ESPAÑA. Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

ESPAÑA. Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, , por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

ESPAÑA. Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo

ESPAÑA. Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, por el que se regula la concesión de Ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social a Ancianos y a Enfermos o Inválidos incapacitados para el trabaj

ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (B.O.E. n° 154, de 29.6.94).

ESPAÑA. Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

ESPAÑA. Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio de medidas presupuestarias urgentes.

ESPAÑA. Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo, por el que se conceden ayudas a los afectados por el Virus de Inmunodeficencia Humana.

ESPAÑA. Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

ESPAÑA. Real Decreto–Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

ESPAÑA. Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

ESPAÑA. Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

ESPAÑA. Resolución de 8 de abril de 1999, de la Dir. Ord. de la Seguridad Social, sobre efectos económicos aplicables en el reconocimiento del derecho a la asignación económica por hijo a cargo en el supuesto de fallecimiento del titular de la prestación.

EUSKADI. Decreto 25/1993, de 9 de febrero, de desarrollo de la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción..

EUSKADI. Decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar.

EUSKADI. Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.

EUSKADI. Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción.

EUSKADI. Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la inclusión Social.

EUSKADI. Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social.

EUSKADI. Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

EUSKADI. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

FAO. Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Quebec (Canadá): FAO, 1945.

FAO. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación. Roma: FAO, 1996.

FAO. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Roma: FAO, 2002.

FAO. Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: Consejo de la FAO, 2004.

FIAN INTERNATIONAL; INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN; WANAHR. Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada. 1997.

ISLAS BALEARES. Decreto 36/1995, de 6 de abril, por el que se constituye el Soporte Transitorio Comunitario.

ISLAS BALEARES. Decreto 117/2001, de 28 de septiembre, por el que se regula la renta mínima de inserción.

ISLAS BALEARES. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

NACIONES UNIDAS. Carta de Naciones Unidas. San Francisco: 1945.

NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc. A/CONF.39/27. Viena: ONU, 1969.

NACIONES UNIDAS. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1965.

NACIONES UNIDAS. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1990.

NACIONES UNIDAS. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1948.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social, 1954.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), 1950.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1979.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo. Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre los derechos del niño. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1989.

NACIONES UNIDAS. Convenio de Ginebra relativo a la protección a las personas civiles en tiempo de guerra. Ginebra: 1949.

NACIONES UNIDAS. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Ginebra: Asamblea General de Naciones Unidas, 1949.

NACIONES UNIDAS. Convenio Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1973.

NACIONES UNIDAS. Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/2011/1. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2011.

NACIONES UNIDAS. Declaración y Programa de acción de Viena. Viena: Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993.

NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948.

NACIONES UNIDAS. Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición. Resolución 3348 (XXIX). Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 1974.

NACIONES UNIDAS. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. San Francisco: Conferencia de Naciones Unidas, 1945.

NACIONES UNIDAS. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Roma: Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, 1998.

NACIONES UNIDAS. Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1990.

NACIONES UNIDAS. Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del art. 11 del Pacto). Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1991.

NACIONES UNIDAS. Observación General 6, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 143. Ginebra: Comité de los Derechos Humanos, 1982.

NACIONES UNIDAS. Observación General Nº 9. La aplicación interna del Pacto. Doc. E/C.12/1998/24. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1998.

NACIONES UNIDAS. Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1999.

NACIONES UNIDAS. Observación General 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales). Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2002.

NACIONES UNIDAS. Observación General n° 17. Derechos del niño (artículo 24). HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). Ginebra: Comité de los Derechos Humanos, 1989.

NACIONES UNIDAS. Observación General 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1989.

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1966.

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI). Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas, 1966.

NACIONES UNIDAS. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011.

NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Resolución A/RES/48/134. Asamblea General de Naciones Unidas, 1993.

NACIONES UNIDAS. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). Ginebra: 1977.

NACIONES UNIDAS. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter internacional (Protocolo II). Ginebra: 1977.

NACIONES UNIDAS. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de Naciones Unidas, 1999.

NACIONES UNIDAS. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de Naciones Unidas, 2009.

NACIONES UNIDAS. Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1955.

NACIONES UNIDAS. Resolución A/HRC/RES/17/4. Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2011.

NACIONES UNIDAS. Resolución A/RES/48/141. Alto Comisionado para la promoción y la protección de todos los derechos humanos. Asamblea General, 1993.

NACIONES UNIDAS. Resolution 6/2. Mandate of the Special Rapporteur on the rigth to food. Consejo de Derechos Humanos, 20th meeting – 27 September 2007.

NACIONES UNIDAS. Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos. Ginebra: Asamblea General de Naciones Unidas, 2006.

NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General 48/141 del 20 de diciembre de 1993. A/RES/48/141. Asamblea General, 1993

NACIONES UNIDAS. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/10, de 17 de abril. Ginebra: Comisión de Derechos Humanos, 2000.

NACIONES UNIDAS. The Right to Food: Commission on Human Rights Resolution 2001/25. Ginebra: Comisión de Derechos Humanos, 70th meeting, 20 April 2001.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre. Bogotá (Colombia): IX Conferencia Internacional Americana, 1948.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá (Colombia): IX Conferencia Internacional Americana, 1948.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con soberanía en las Américas, AG/DEC. 69 (XLLII-O/12). Cochabamba (Bolivia): Asamblea General de la OEA, 2012.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Paz (Bolivia): Asamblea General de la OEA, 1979.

ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA. Declaración de El Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam, U.N. Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.18 (1993). El Cairo (Egipto): 1990.

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA. Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del niño, Doc. CAB/LEG/24.9/49. Addis Ababa (Etiopía): OAU, 1990.

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA. Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los pueblos. Nairobi (Kenia): OAU, 1981.

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA. Protocol to the African Chapter on human and people´s rights on the establishment of an African court on human and peoples´rights. Ouagadougou (Burkina Faso): OUA, 1998.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. C168. Ginebra: OIT, 1988.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre la Seguridad Social. C102. Ginebra: OIT, 1952.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre política social. C117. Ginebra: OIT, 1962.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo. Ginebra: OIT, 2009.

PRINCIPADO DE ASTURIAS. Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 4/2005.

PRINCIPADO DE ASTURIAS. Ley 4/2005, de 28 de octubre de Salario Social Básico.

PRINCIPADO DE ASTURIAS. Ley 6/1991 de 5 de abril, del ingreso mínimo de inserción.

PRINCIPADO DE ASTURIAS. Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Principios de Limburg sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht, 1986.

Principios de París. Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos y Resolución A/RES/48/134 de la Asamblea General. París: Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 1991.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 1/1991, de 10 de enero, sobre el Plan Regional de Inserción Social de la Región de Murcia.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 39/1992, de 30 de abril de 1992, sobre el Plan Regional de Inserción y Protección Social.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 43/1996, de 19 de junio, por el que se regulan las ayudas, prestaciones y medidas en materia de inserción y protección social.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, por el que se regulan las ayudas, prestaciones y medidas de inserción y protección social.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 84/2006, de 19 de mayo.

REGIÓN DE MURCIA. Ley 3/2007 de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción.

REGIÓN DE MURCIA. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

REGIÓN DE MURCIA. Orden de 16/09/94, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Social, sobre Ingreso Mínimo de Inserción del Plan Regional de Inserción y Protección Social.

REGIÓN DE MURCIA. Orden de 20 de octubre de 2006, de la Conserjería de Trabajo y Política Social, sobre actualización del importe de la prestación del ingreso mínimo de insercion.

Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011.

"Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas". Observatorio del Derecho a la alimentación y a la nutrición 2011. Alemania: octubre 2011. p.77-85. Disponible en web: http://www.rtfn-watch.org/es/home/el-observatorio-2011/ [Consultado: 17 de octubre de 2011]

UNIÓN AFRICANA. Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África. Maputo (Mozambique): 2003.

UNIÓN AFRICANA. Protocol on the statute of the African court of justice and Human Rights. Sharm El-Sheikh (Egipto): 2008.

UNIÓN EUROPEA. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estrasburgo, 2007.

UNIÓN EUROPEA. Decisión 2004/689, de 4 de octubre de 2004, por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE. Luxemburgo: Consejo de la Unión Europea, 2000.

UNIÓN EUROPEA. Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004 por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE (2004/689/CE). Luxemburgo: Consejo de la Unión Europea, 2004.

UNIÓN EUROPEA. Decisión del Consejo de 29 de junio de 2000 por la que se crea un Comité de protección social (2000/436/CE). Luxemburgo: Consejo de la Unión Europea, 2000.

UNIÓN EUROPEA. Decisión n° 284/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010 , por la que se modifica la Decisión n° 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - PROGRESS. Bruselas: 2010.

UNIÓN EUROPEA. *European Parliament resolution of 20 October 2010 on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010/2039(INI)).* Bruselas: Parlamento Europeo, 2010.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento (CE) Nº 168/2007 del Consejo de 15 de febrero de 2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2007.

UNIÓN EUROPEA. Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la promoción de la inclusión social contra la pobreza, incluida la pobreza infantil, en la Unión Europea (2008/2034(INI)). Parlamento Europeo, 2008.

UNIÓN EUROPEA. Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)). Bruselas: Parlamento Europeo, 2010.

UNIÓN EUROPEA. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Luxemburgo: Diario Oficial de la Unión Europea, C 321E/1, 29 diciembre de 2006.