LA EFECTIVIDAD DE LA CARTA
DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA
Xabier Arzoz Santisteban (coord.)
ISBN: 978-84-1381-918-1
Madrid, 2025
pp. 215-246
DOI: *10.37417/Efectividad-CDFUE/08*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA EFICACIA JURÍDICA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA AYUDA SOCIAL ANTE UN INGRESO MÍNIMO EUROPEO[1]

Francisco Javier Moreno Ordoño

1. INTRODUCCIÓN

La idea de un derecho europeo al mínimo vital ha cobrado fuerza en los últimos años, impulsada por la creciente preocupación por la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea. Esta idea trata de articular jurídicamente una obligación de los Estados europeos de garantizar a sus ciudadanos el acceso a una red de seguridad económica que garantice a todas las personas en situación de necesidad el acceso a prestaciones económicas que les aseguren un mínimo de ingresos.

Un reflejo de esta tendencia es el reconocimiento en el art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) de un derecho a «una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes». Este derecho se diferencia de lo recogido en los dos apartados anteriores del art. 34 en su referencia a la «ayuda social», pues esta, a diferencia de las prestaciones sociales de Seguridad Social recogidas en los apartados 1 y 2, se entiende vinculada a situaciones

[1] El proyecto que dio lugar a este trabajo recibió el apoyo de una beca de la Fundación «la Caixa» (ID 100010434), código «B006196». Quiero agradecer las anotaciones y los comentarios a los asistentes al «II Seminario de Investigadores en Formación sobre los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», organizado por la cátedra Jean Monnet *Integration through EU Fundamental Rights*, celebrado el 14 de junio de 2024 en la UNED. Quisiera especialmente agradecer las aportaciones y comentarios de los profesores Xabier Arzoz Santisteban, Itziar Gómez Fernández y Enriqueta Expósito Gómez.

de necesidad. Esto supone que el objeto de este artículo escapa a la lógica tradicional de la Seguridad Social, vinculada a las cotizaciones, sino que pretende garantizar jurídicamente que se concedan ayudas a personas que se encuentran en contextos de exclusión social, siendo su objetivo la procura de la «existencia digna» del necesitado[2]. En consecuencia, encontramos en este artículo la manifestación en la CDFUE de la noción de derecho al mínimo vital o de derecho a la asistencia social. Es decir, puede entenderse el art. 34.3 CDFUE, en su vertiente de derecho a una ayuda social, como una transposición del derecho a la asistencia social, siendo este último un derecho social de gran recorrido histórico, ya recogido en el art. 13 de la primera Carta Social Europea (CSE).

En este trabajo se pretende indagar en este precepto para determinar la operatividad jurídica del mismo en su vertiente de derecho a una ayuda social, entendida esta como una suerte de derecho a un mínimo vital. Esta indagación responde a la tradicional consideración de dicho precepto por parte de la doctrina como inoperante[3], por carecer la UE de competencias en la materia. Esta consideración se debe a que el tercer apartado del art. 34, a diferencia de los dos primeros, que encajan en la consideración tradicional de derechos de ámbito laboral, no trata de una materia que estuviera incluida en la coordinación a nivel comunitario al momento de aprobación de la Carta[4]. La asistencia social, comprendida como la realización directa o indirecta de prestaciones sociales por parte del Estado en respuesta a una situación de necesidad económica, quedaba dentro del margen de libertad de acción de cada Estado miembro[5]. De hecho, Gorelli Hernández y Ojeda Avilés (2004: 1285) indicaban que «podemos decir que la asistencia social prácticamente no ha merecido la más mínima atención» por parte del legislador europeo.

Pese a esto, en este capítulo se argumenta que la alegada inoperancia resulta discutible a la luz de dos factores principales.

Por un lado, se cuestiona la alegada falta de competencia europea en la materia. Para ello, en la primera sección de este capítulo se explora cómo la profundización de la dimensión social de la UE ha llevado a una reinterpretación de algunos de sus ámbitos competenciales, expandiéndolos para entrar en el terreno de la materia del art. 34.3 CDFUE. En consecuencia, deja de ser descartable que la Unión Europea pueda actuar en materia de asistencia social. En tanto cabe esta actuación, debe tenerse en cuenta que cualquier actuación del legislador europeo

---

[2] García Pechuán (2019: 1069).
[3] Escobar Roca (2020: 103).
[4] López Escudero (2008: 584).
[5] Véase STJCE de 23 de enero de 1997, *Stöber y Piosa Pereira*, C-4/95 y C-5/95, apdo. 36.

estará vinculada por la Carta. Al ser así, este trabajo defiende que esto le impone una serie de obligaciones concretas en su actuación.

Además, este capítulo también argumenta que el art. 34.3 obliga a los tribunales a dar una interpretación de la legislación nacional favorable a la protección social de los individuos. Con base en la jurisprudencia del TJUE, se afirma que la existencia del 34.3 tiene efectos en la interpretación de la legislación europea, lo que impacta en el margen de acción de que disponen los Estados miembros a la hora de configurar sus sistemas de protección social.

Para ilustrar estos puntos, el presente trabajo sigue la siguiente estructura. En la primera sección se expone el argumento de que, dada la profundización de la dimensión social de la Unión en la última década, se ha abierto la puerta a un entendimiento de las competencias de la Unión que permita a las instituciones europeas aprobar normativa vinculante en relación con la asistencia social. Se resaltará como la perspectiva institucional ha cambiado en los últimos diez años, llegando el Parlamento Europeo a solicitar una directiva en materia de ingresos mínimos. Dicha directiva es posible mediante un determinado entendimiento de los arts. 153 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que permite considerar la existencia de una competencia dual que ampararía la intervención legislativa de la Unión en la materia.

En la segunda sección, aceptando la posibilidad de que la Unión Europea legisle sobre los sistemas de ingresos mínimos de los Estados miembros, se exponen las implicaciones que tiene para la actuación de las instituciones europeas el art. 34.3 CDFUE. Para ello, primero se expondrá la naturaleza jurídica del precepto y sus potenciales efectos anulatorios e interpretativos. A la hora de identificar en qué debieran materializarse estos efectos, se acudirá a la limitada jurisprudencia del TJUE relativa a este precepto, así como a la jurisprudencia que relaciona el concepto de dignidad humana y el de mínimo vital. Por último, se señala la influencia que pueden tener la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) en la determinación del contenido del precepto.

De esta manera, se pretende identificar las obligaciones concretas que pudieran desprenderse de un precepto que, ante una mayor profundización social de la UE, distaría mucho de tratarse de un concepto inoperante.

2. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA UE Y LA POSIBLE EXPANSIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA SOCIAL

2.1. La visión tradicional: no existe base competencial en materia de ingresos mínimos

Tradicionalmente, se ha aceptado la tesis de la inexistencia de competencias de la UE en materia de ingresos mínimos. Desde mediados de los años noventa, cuando se iniciaron los primeros intentos de reforzar la dimensión social de la UE, la doctrina ha analizado la posibilidad de aprobar políticas supranacionales que fortaleciesen los programas de ingresos mínimos en los Estados miembros. Existían serias dudas respecto de la competencia legislativa de la UE a este respecto. Por un lado, el art. 153.5 TFUE excluye la competencia europea en materia de remuneraciones, lo cual ha sido considerado como potencialmente problemático[6]. Por otro lado, la Comisión expresó, en 2012, cuando rechazó registrar una Iniciativa Ciudadana Europea sobre la renta básica incondicional, que la UE no tenía competencia para aprobar un derecho a una renta básica[7]. La Comisión basaba su argumento en que el art. 153.2 TFUE autoriza la acción legislativa tan solo en relación con las materias recogidas en los apartados de la (a) a la (i) del art. 153.1 TFUE, mientras que el objetivo de la renta básica, que es la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y que es coincidente con el de los ingresos mínimos, está establecido fuera de estos apartados, en el apartado (j) del citado artículo, por lo que no era posible adoptar un acto jurídico normativo[8]. En el mismo sentido se entendió la posición de la Comisión cuando la comisaria en materia social Thyssen se dirigió al Parlamento Europeo en 2016 sobre la cuestión de qué medidas se adoptarían para mejorar los regímenes de renta mínima de los Estados miembros, declarando que la UE no tiene competencia para adoptar medidas legislativas en esta materia[9].

Ahora bien, desde entonces, la profundización social de la UE ha sido significativa. A la actividad de las instituciones europeas en las últimas, marcada por un reforzamiento de la dimensión social de la Unión que se evidencia en iniciativas como la inclusión de derechos sociales en la CDFUE, se ha venido a sumar recientemente el innovador impulso que ha supuesto el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y su plan de acción. En el marco de este paso hacia una Europa

---

[6] Van Lancker, Aranguiz y Verschueren (2020: 27).

[7] Kilpatrick (2023: 210).

[8] *Decision to refuse the application for registration of the proposed citizen's initiative entitles "Unconditional Basic Income".* C (2012) 6288 final (ECI(2012)000020).

[9] Parlamento Europeo (2017: 41).

más social, se ha planteado la cuestión de la intervención europea en áreas de protección social que tradicionalmente han correspondido a los Estados miembros.

2.2. La renta mínima como pilar europeo

Los primeros pasos hacia una normativa europea de rentas mínimas se producen en el marco de la Cumbre de Gotemburgo, en 2017, mediante una declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, por la que se proclamó el PEDS. Este pilar recoge 20 principios claves que representan el camino a seguir hacia una Europa con cotas más altas de justicia social. Así, el PEDS supone un paso hacia delante al establecer como principios del pilar una serie de políticas sobre las que tradicionalmente se había considerado que carecían de fundamento legal que amparase la intervención legislativa comunitaria. De entre los veinte principios cabe señalar el principio 14, sobre la renta mínima. Dicho pilar establece que toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima que garanticen una vida digna, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación.

Ahora bien, pese a lo prometedor que pudiera parecer el contenido literal del PEDS, su impacto fue más bien limitado, pues la implementación de los principios se confió principalmente a los Estados[10], sin más intervención por parte del legislador europeo que las directivas de 2019 sobre condiciones laborales y conciliación familiar, así como una recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social, de carácter no vinculante[11]. El siguiente paso para el desarrollo de la normativa europea en dicho ámbito se produjo con la adopción del Plan de Acción del PEDS por la Comisión en marzo de 2021, apoyado por un acuerdo firmado entre Consejo, Comisión y Parlamento (el Compromiso Social de Porto) en el marco de la Cumbre Social de Porto en mayo de 2021. El Plan de Acción tenía por bandera la idea de llevar los principios a la práctica, estableciendo una suerte de lista de tareas concretas para las instituciones comunitarias[12]. En este sentido, el Plan de Acción anunció que la Comisión propondría al Consejo una Recomendación sobre renta mínima en 2022, con el objetivo de servir de apoyo y complemento a las políticas estatales.

La Comisión presentó su propuesta de recomendación el 28 de septiembre de 2022, y el Consejo la aprobó el 30 de enero de 2023. Dicha recomendación es reveladora en materia competencial, pues hace

---

[10] Rasnača (2017: 16, 35).
[11] Rainone y Aloisi (2023: 4).
[12] *Ibid.*, p. 6.

referencia en su primera línea al art. 153.1 (j). Los trabajos explicativos de la propuesta de la Comisión señalan que la base legal de la propuesta se basa también en dicho artículo, aceptando que el artículo excluye la aprobación de normativa armonizadora. Esta concepción competencial encaja con la mostrada por la Comisión en relación con la iniciativa ciudadana europea de 2012, y mantiene la visión competencial restrictiva en este ámbito.

Ahora bien, en respuesta a esta recomendación, el Parlamento Europeo aprobó una resolución el 15 de marzo de 2023, sobre una renta mínima adecuada que garantice una inclusión activa. Dicha resolución solicita, en el apartado octavo, que se elabore una directiva europea sobre renta mínima adecuada, lo cual sería un acto vinculante, y en consecuencia no amparado por el art. 153.1 (j) TFUE. Dicha resolución, pese a no hacer una referencia concreta a la base competencial en la que debiera basarse la directiva, sí hace referencia, en la primera línea de la resolución al art. 153 TFUE. Por ello, conviene indagar en la manera en que el art. 153 TFUE puede dar cobertura a una directiva sobre rentas mínimas. Solo así es posible determinar si esta nueva perspectiva institucional, ahora adoptada por el Parlamento Europeo, está adecuadamente fundamentada y puede dar lugar a una expansión de la legislación europea en la materia.

2.3. El art. 153 TFUE como base competencial para la asistencia social

La propuesta por parte del Parlamento Europeo del art. 153 TFUE como base competencial para la aprobación de normativa europea vinculante en materia de rentas mínimas no es enteramente original. Esta vía se propuso en el marco de la consulta que precedió a la aprobación del PEDS. En aquel contexto, *Social Platform*, una agrupación cuyo ámbito de actuación es la política social, propuso la introducción de una directiva-marco sobre ingresos mínimos[13]. Para argumentar que los Tratados ofrecían base legal suficiente para tal directiva, se basaba en el art. 153.1 (h) TFUE, que prevé la competencia legislativa para la integración de personas excluidas del mercado laboral[14].

Esta visión fue desarrollada y más detalladamente justificada por un estudio de 2020, encargado por la *European Anti Poverty Network* (EAPN), una agrupación de grupos sociales involucrados en la lucha contra la pobreza, que argumentaba que una directiva vinculante en el campo de los ingresos mínimos podría ser acomodada dentro del marco

[13] Kilpatrick (2023: 209-210).
[14] Social Platform (2020: 8).

constitucional comunitario[15]. Bajo esta visión, el art. 153.1 (h) TFUE supone base jurídica suficiente para legislar a nivel europeo en materia de ingresos mínimos. Dicha visión tiene soporte en los documentos explicativos que acompañaron al PEDS, en los que la Comisión explícitamente reconoce que el ingreso mínimo es parte de la competencia legislativa comunitaria en el campo de la integración de personas excluidas del mercado laboral[16].

Ahora bien, cabe considerar las limitaciones de esta habilitación legal. En primer lugar, un instrumento jurídico con esta base tendría un alcance personal limitado a personas excluidas del mercado laboral, excluyendo a aquellas integradas en el mercado laboral. Esto, unido al creciente número de personas que se enfrentan a la pobreza laboral, con países europeos con más de un 10 por 100 de los trabajadores en riesgo de pobreza[17], obstaculiza la creación de un marco de rentas mínimas que pueda luchar de manera efectiva contra la pobreza. Si el ingreso mínimo tiene como objetivo cubrir a todas las personas en todas las etapas de la vida, como enuncia el principio 14 del PEDS, también debería cubrir a aquellos cuyos ingresos relacionados con el trabajo no son suficientes para vivir una vida con dignidad[18]. De hecho, la resolución del Parlamento Europeo ya adelanta que «la percepción de un salario no debe dar lugar automáticamente a que las personas no puedan optar al régimen de renta mínima si el salario no es suficiente para vivir con dignidad». Por tanto, se entiende que la renta mínima concebida por el Parlamento no tiene como único objetivo la inclusión de personas excluidas del mercado laboral, si no que pretendería su aplicación más allá, para luchar contra la pobreza laboral. Entendida así, la directiva sería incompatible con la vía competencial por la que parece abogar, puesto que esta impediría ir más allá de su aplicación a las personas excluidas del mercado laboral.

Por ello, para superar y ampliar el alcance subjetivo de dicho instrumento y cubrir a estos grupos, se necesita una base competencial más amplia que el art. 153.1 (h) TFUE. Con este fin, puede resultar relevante acudir a la segunda vía competencial propuesta por el estudio de la EAPN: la del art. 175 TFUE.

2.4. La base competencial del art. 175 TFUE

El art. 175 TFUE otorga a la UE la competencia para adoptar medidas que fortalezcan la cohesión económica, social y territorial de

---

15 Van Lancker *et al.* (2020).
16 Comisión Europea (2018: 65).
17 Zwysen *et al.* (2023: 61).
18 Van Lancker *et al.* (2020: 30-31).

la UE. En consonancia, un instrumento jurídico de ingresos mínimos sustentado competencialmente en este artículo habría de tener como objetivo principal reducir las disparidades socioeconómicas, promoviendo un desarrollo armonioso de la UE. Esto requeriría demostrar que la medida contribuye significativamente a la cohesión social[19]. En el ordenamiento europeo, el concepto de cohesión social es amplio y con contornos imprecisos[20], por lo que la jurisprudencia concede una amplia discreción al legislador para actuar en virtud de esta competencia[21]. Esta amplia discreción ha permitido que iniciativas pasadas para combatir la exclusión social también fueran adoptadas en base a esta competencia[22]. De hecho, la resolución del Parlamento de marzo de 2023 hace referencia al potencial de la renta mínima europea para «impulsar la cohesión económica, social y territorial y dar lugar a unas sociedades más equitativas, cohesionadas y resilientes» (apdo. 19).

En cualquier caso, para actuar con esta base jurídica, cabría demostrar que un marco común europeo de ingresos mínimos es una medida necesaria para disminuir las desigualdades a lo largo de la UE[23]. Esto pudiera lograrse mediante una evaluación de impacto que identificara las desigualdades que han de ser abordadas para asegurar la cohesión y que justificara la adecuación de la medida para incrementar el nivel de cohesión social. Justificado este extremo, cabría el desarrollo legislativo por esta vía.

Ahora bien, un sector doctrinal se opone a esta vía, argumentando que, en aplicación del principio de *lex specialis derogat legi generali*[24], la existencia de la vía del art. 153 TFUE como vía que atribuye la competencia de manera más específica proscribe el recurso al art. 175 TFUE[25]. Por otro lado, contra este sector doctrinal, la jurisprudencia del TJUE ha permitido recurrentemente acudir a reglas generales de atribución de competencia aun existiendo vías más específicas, siempre que se cumplan las condiciones de la vía general y que esta no se utilice para evitar trámites legislativos[26]. Por tanto, dado que ambas

---

[19] *Ibid.*, p. 28.

[20] Véanse las conclusiones del abogado general Bot en el asunto *Parlamento c. Consejo*, C166/07, EU:C:2009:213, apdo. 82.

[21] Véase STJUE de 3 de septiembre de 2009, *Parlamento c. Consejo*, C166/07, EU:C:2009:499, apdo. 53.

[22] Véase, por ejemplo, el Reglamento 223/2014, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas, que se ampara competencialmente en el art. 175 TFUE.

[23] Van Lancker *et al.* (2020: 28).

[24] Cuya existencia en el ordenamiento europeo ha sido reconocida en las SSTJUE de 10 de mayo de 2007, *Thames Water Utilities*, C-252/05, EU:C:2007:276, apdos. 39-51, y de 19 de junio de 2003, *Mayer Parry Recycling*, C-444/00, EU:C:2003:356, apdos. 51-57.

[25] Conwey (2012: 153 ss.).

[26] Véanse SSTJUE de 5 de octubre de 2000, *Alemania c. Parlamento y Consejo*, C-376/98, EU:C:2000:544, apdos. 77-79; de 16 de junio de 2005, *Gauweiler*, C-92/14, EU:C:2015:400,

vías comparten requisitos procedimentales, si se cumple el ámbito de aplicación del art. 175 TFUE cabe acudir a esta vía pese a que exista la vía del 153 TFUE.

Siendo posible acudir a esta vía, cabe resaltar los beneficios derivados de ella. Esta permite superar el principal problema presentado por el art. 153 TFUE, evitando la restricción subjetiva que obliga a la Unión a limitar su acción a las personas excluidas del mercado laboral. Esto permite regular prestaciones de ingresos mínimos para trabajadores y autónomos con recursos insuficientes. Por ello, amplía la base legal de las instituciones comunitarias en materia de ingresos mínimos.

2.5. La competencia dual

Ante la existencia de dos vías competenciales adecuadas, cabe utilizar una base dual para reforzar la base competencial de la medida. El TJUE estableció en *Dióxido de titanio*[27] los requisitos para poder utilizar una base dual: en primer lugar, desde la óptica material, que no haya jerarquía entre las competencias ni un objetivo separado para cada una de ellas, y, en segundo lugar, desde la óptica procesal, que ambas competencias prevean el mismo procedimiento legislativo. Ambas condiciones se cumplen en el presente caso si consideramos que el objetivo que encaja en ambas competencias es mejorar las condiciones de vida de la población de la Unión, lo que requiere por un lado reintegrar a las personas en el mercado laboral (art. 153 TFUE) y, por otro lado, reducir las disparidades entre los Estados miembros (art. 175 TFUE)[28]. Por tanto, una base competencial dual es posible y permitiría dar amplitud competencial a la medida.

2.6. La importancia de la existencia de competencia para la activación de la Carta

Aceptando que existe una base competencial que ampararía la actuación de la Unión en materia de ingresos mínimos, se supera la principal objeción a la operatividad jurídica del art. 34.3 CDFUE. Si la Unión puede aprobar disposiciones vinculantes en esta materia, la Carta en su integridad despliega sus efectos en este campo de actuación. En virtud del art. 51.1 CDFUE, esta es aplicable a las «instituciones, órganos y organismos» de la Unión, «así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión».

---

apdo. 52; y de 11 de diciembre de 2018, *Weiss*, C-493/17, EU:C:2018:1000, apdos. 61-62.

[27] STJUE de 11 de junio de 1991, *Comisión c. Consejo*, C-300/89, EU:C:1991:244, apdos. 20-26.

[28] Van Lancker *et al.* (2020: 31).

Por tanto, si la materia objeto del art. 34.3 CDFUE es susceptible de ser objeto del derecho de la Unión, el precepto proyectará sus efectos jurídicos sobre las actuaciones vinculantes de las instituciones europeas en la materia, cumpliendo la función de la CDFUE de domesticar el ejercicio del poder por parte de las instituciones de la UE y de los Estados miembros cuando actúan en el ámbito del derecho de la UE[29].

3. LA EFICACIA DEL ART. 34.3 CDFUE

Asumiendo que, por un lado, se puede afirmar que existe una interpretación razonable del TFUE que permitiría a la Unión aprobar normativa vinculante para los Estados en materia de asistencia social, y, por el otro, que las instituciones europeas empiezan a acercarse a esta interpretación, podría considerarse la posibilidad de que se superase la tesis tradicional de la inoperatividad del art. 34.3 CDFUE, que se subrayaba al inicio de este capítulo. Ahora bien, esto nos obliga a determinar, si aceptamos que del art. 34.3 CDFUE pueden extraerse obligaciones concretas, en qué consistirían estas.

3.1. La naturaleza jurídica del art. 34.3 CDFUE

No es fácil desprender la naturaleza jurídica del art. 34.3 CDFUE de las decisiones del TJUE. En su jurisprudencia no resulta claro si nos encontramos ante un principio[30] o ante un derecho, opciones que implican consecuencias jurídicas diferentes[31]. Ahora bien, pese a la falta de claridad en la jurisprudencia, la doctrina mayoritaria afirma que el art. 34.3 CDFUE contiene un principio, que, conforme al art. 53.2 CDFUE, solo puede ser usado para la interpretación de los actos que lo desarrollen, condenando al precepto a una muy limitada aplicabilidad[32]. Así, los principios recogidos en la CDFUE solo adquieren importancia para los Tribunales como material para la interpretación de las disposiciones normativas o como canon para la revisión de validez de los actos del ejecutivo o legislativo, sin dar lugar en ningún caso a reclamaciones directas de acción positiva[33]. Los principios no confieren derechos subjetivos autónomos, y dependen de la existencia de algún fundamento legislativo para poder ser aplicados por los tribunales,

---

[29] Véanse las conclusiones del abogado general Szpunar, de 17 de diciembre de 2020, en el caso *Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*, C-439/19, apdo. 52.

[30] Es importante recalcar que en este caso nos referimos a un principio en el sentido del art. 52.5 CDFUE, que es un concepto jurídico diferente al de los principios generales del derecho de la Unión. Para una discusión sobre esto, Prechal y Peers (2021: 1659).

[31] Aranguiz (2021: 606).

[32] Aranguiz (2021: 606-607), Golynker (2021: 995).

[33] Así se expresa en las explicaciones de la Carta.

sin otorgar a los individuos un derecho subjetivo a una prestación de manera autónoma[34].

Esto se desprende, a su vez, del redactado del art. 34.3 CDFUE, que refuerza la tesis de su consideración como principio al indicar que el derecho a la ayuda social se reconocerá y respetará «según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales». Esta redacción parece indicar que no hay intención de ir más allá de lo que ofrecen en cada momento el derecho de la Unión Europea y las legislaciones y prácticas nacionales.

Ahora bien, que el art. 34.3 CDFUE no tenga un efecto jurídico directo como derecho subjetivo no significa que este no tenga efecto jurídico alguno. Como principio de la CDFUE puede tener efectos interpretativos, de mandato e incluso anulatorios. Esto ha llevado a ciertos autores afirmar que nos encontramos ante una figura similar, en tanto a eficacia jurídica, a los principios rectores de la política social y económica recogidos por la Constitución española[35]. De esta manera, el art. 34.3 CDFUE podría encontrar un símil en el art. 41 de la Constitución española, con las consecuencias de limitación al legislador (en este caso europeo), que pueden desprenderse de este. Esto supondría reconocer a aquellos principios reconocidos en la Carta cierta «justiciabilidad normativa»[36], lo que asegura una garantía jurisdiccional frente a las actuaciones del legislador.

3.2. El potencial efecto anulatorio

Entendida la naturaleza jurídica del precepto de esta manera, sí sería de utilidad a la hora de anular disposiciones contrarias a este, lo que podría permitir frenar la adopción de medidas regresivas. Braibant (2002: 46) utiliza como ejemplo de efecto anulatorio que, de existir una directiva que eliminara todas las ayudas sociales, en virtud de la defensa de la competencia, esta directiva podría ser anulada por el TJUE por contravenir el art. 34.3 CDFUE. Esto encajaría con la línea doctrinal defendida por ciertos autores que afirma que la obligación de respetar los principios puede ser entendida como una garantía contra el deterioro de ciertos logros, como los derechos en materia de prestaciones sociales[37].

Por ello, debe considerarse un posible doble efecto a desprenderse del art. 34.3 CDFUE en relación con las actuaciones de las instituciones comunitarias.

---

[34] Véase STJUE de 6 de julio de 2016, *LM c. Comisión*, C-560/15 P, apdo. 15.
[35] Prechal y Peers (2021: 1659).
[36] Braibant (2002: 46).
[37] Prechal y Peers (2021: 1661).

Por un lado, el precepto podría provocar la anulación de disposiciones que obliguen a los Estados miembros a ofrecer un menor nivel de asistencia social, de manera que la posibilidad de poder tener unas dignas condiciones de vida se vea en entredicho.

Por otro lado, de entrar a regular la Unión esta materia, cuestión posible por lo expuesto en la sección anterior, estos avances legislativos estarían protegidos por la Carta, de manera que una regresión desproporcionada de la protección social ofrecida por la legislación europea podría ser invalidada por contravenir el art. 34.3 CDFUE. Es decir, una hipotética directiva de ingresos mínimos, como la que reclamaba el Parlamento Europeo en su resolución de 15 de marzo de 2023, fijaría un suelo de protección social cuya posible posterior revocación o regresión sería susceptible de un control de validez por parte del TJUE a la luz del art. 34.3 CDFUE.

Centrándonos en esta segunda posibilidad, debemos mirar a la jurisprudencia del TJUE para buscar referencias que arrojen luz sobre ella. Así, podemos encontrar ejemplos que, de hecho, apuntan en dirección opuesta, encontrando ejemplos en los que no se han interpretado preceptos de la Carta como límites a la regresividad de la legislación social europea. Por ejemplo, el TJUE declaró en la sentencia *Comisión c. Carreras Sequeros y otros*[38], que, aun cuando el derecho a vacaciones anuales, previsto en el art. 31.2 CDFUE, tenga por objetivo promover la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores, esto no significa necesariamente que una disposición que reduzca del número de días de vacaciones anuales retribuidas a que tenían derecho los trabajadores afectados, deba considerarse incompatible con tal objetivo. De ello se deduce que una disposición europea, como el nuevo art. 6 del anexo X del Estatuto de los funcionarios europeos, que tiene por objeto precisar la duración del derecho a vacaciones anuales del que disfrutarán los funcionarios y otros agentes destinados en terceros países, no puede considerarse contraria a la naturaleza y a la finalidad del art. 31.2 de la Carta.

Ahora bien, existe un matiz en esta sentencia que da cierto soporte a la teoría de la protección frente a la regresión. El TJUE consideró que no había contravención del art. 31.2 CDFUE porque las nuevas condiciones laborales en lo relativo a vacaciones anuales retribuidas, respetaban el mínimo establecido por el art. 7.1 de la Directiva 2003/88[39], por lo que se consideraba que, en consecuencia, una reducción no podía ser considerada contraria al derecho fundamental. Por ello, si bien no parece que pueda considerarse que una regresión sea necesariamente una afectación al derecho fundamental en cuestión, sí parece que una

[38] STJUE de 8 de septiembre de 2020, C-119/19 P.

[39] Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

vez que la Unión ha actuado en una materia, estableciendo disposiciones vinculantes, la obligación de respeto de unos umbrales mínimos sí puede derivarse de la CDFUE.

En conclusión, una eventual actuación de la Unión en materia de ingresos mínimos supondría una activación del potencial efecto anulatorio del art. 34.3 CDFUE. Esto es así puesto que toda modificación posterior de la regulación habría de respetar los umbrales mínimos que puedan desprenderse del contenido del art. 34.3 CDFUE. Así, para determinar cuál es el umbral mínimo que puede desprenderse de dicho precepto y, por tanto, qué actuaciones de las instituciones europeas serán después difícilmente reversibles, cabrá indagar, en los contenidos sustantivos del mismo. Con esta intención, este capítulo abre tres vías para descifrar este contenido. La primera, es explorando el segundo efecto jurídico que se desprende directamente del art. 34.3 CDFUE: el efecto interpretativo. La segunda vía será mediante la incorporación de contenidos provenientes de otro precepto de la Carta que ha sido utilizado por el TJUE para proteger jurídicamente el acceso a las prestaciones de asistencia social de los individuos: el artículo primero de la Carta que obliga al respeto y protección de la dignidad humana. La tercera será acudiendo a los artículos que sirvieron de fuente de inspiración del precepto conforme a las Explicaciones de la Carta, contenidos en la Carta Social Europea, así como al Convenio Europeo de Derechos Humanos, por la influencia de este en el contenido de los derechos de la CDFUE.

3.3. El efecto interpretativo del art. 34.3 CDFUE

En la jurisprudencia del TJUE, hasta la fecha, el art. 34.3 CDFUE solo ha desplegado efectos interpretativos, aclarando las obligaciones que se imponen a los Estados por parte del derecho de la Unión.

El precepto fue invocado exitosamente en el asunto *Kamberaj*[40], en el que un nacional albano residente en Italia había visto rechazada su solicitud de ayuda a la vivienda alegando que se habían agotado los fondos destinados a conceder ayudas a la vivienda a nacionales de terceros países. Si bien la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, permite a los Estados miembros limitar la igualdad de trato en materia de asistencia y protección social, las «prestaciones básicas» deben protegerse en todo momento[41]. Por tanto, el Tribunal tuvo que decidir si las prestaciones en cuestión debían considerarse «básicas». Basándose en el art. 34.3 CDFUE, el

[40] STJUE de 24 de abril de 2012, C-571/10.
[41] Art. 11.4 de la Directiva 2003/109/CE.

Tribunal sostuvo que las «prestaciones básicas» abarcarán al menos la renta mínima, la asistencia en caso de enfermedad, el embarazo, la asistencia parental, los cuidados de larga duración y las ayudas de vivienda cuando estas sean necesarias para asegurar que las necesidades básicas de los individuos se satisfacen. Por tanto, el art. 34.3 CDFUE tuvo efectos interpretativos para considerar que las prestaciones de renta mínima deben ser consideradas prestaciones básicas a efectos de la Directiva, y, por tanto, cabía aplicar el principio de igualdad de trato a los residentes de larga duración de terceros países. De aquí se desprende que este precepto sirve como guía de interpretación de la legislación europea. Se trata de un ejemplo en el que el precepto obliga a una interpretación favorable a la protección de los derechos sociales fundamentales protegidos por la Carta.

Así, el precepto obliga a que la legislación europea deba interpretarse de manera que prevalezca la protección social frente a la carencia absoluta de ingresos, llegando hasta el punto de obligar a los Estados a ampliar el ámbito subjetivo de cobertura, como ocurre en *Kamberaj*.

Más allá del efecto interpretativo que muestra este caso, la utilización del precepto por parte del TJUE también ayuda a aclarar el contenido del artículo cuando este pueda operar como canon de validez de la legislación europea. Queda claro que el art. 34.3 supone una protección jurídica de los regímenes de ingresos mínimos que debe ser tenida en cuenta a la hora de determinar el ámbito subjetivo aceptable de los sistemas de protección social. En consecuencia, esto indica que una actuación de las instituciones europeas que remara en la dirección contraria podría afectar a este derecho, haciendo necesario un análisis del caso que asegurara que las instituciones están teniendo en cuenta el mandato de asistencia social contenido en la Carta. En consecuencia, tanto una regresión tan relevante como la eliminación de una obligación de establecer regímenes de renta mínima a nivel nacional, como una disposición que los hiciera incompatibles con el derecho europeo, serían contrarias al mandato contenido en el precepto, pudiendo activar un posible control de proporcionalidad.

3.4. La protección de la dignidad humana y el acceso a la asistencia social

La segunda vía que se explora para encontrar las obligaciones impuestas por la Carta a las instituciones europeas en materia de asistencia social es explorar la jurisprudencia del TJUE en lo relativo a la relación entre la dignidad humana (art. 1 CDFUE) y la asistencia social. De la jurisprudencia se desprende que para llevar una vida digna son necesarias unas condiciones materiales que garanticen un nivel de vida digno. Por tanto, la protección jurídica de la dignidad humana, recogida

en el art. 1 CDFUE, se traduce en una serie de garantías para que las condiciones de vida de las personas no queden por debajo de un umbral aceptable. Esto supone aceptar necesariamente una relación estrecha entre la dignidad humana y los derechos socioeconómicos.

Esta relación entre dignidad humana y derechos socioeconómicos está también presente en el PEDS, que vincula la dignidad humana a una serie de principios independientes, como el derecho a un salario justo (principio 6), a unos ingresos mínimos (principio 14), a ingresos y pensiones de vejez (principio 15) y a ayudas a los ingresos para la inclusión de las personas con discapacidad (principio 17). Así, el reciente Plan de Acción incluye la renta mínima, la lucha contra la pobreza y una vivienda accesible como elementos necesarios para una vida digna.

En consecuencia, si se acepta que el art. 34.3 es el anclaje jurídico más específico en la Carta del derecho a tener unos ingresos mínimos, la vinculación de la dignidad humana con este precepto es indudable. Esto es especialmente cierto si tenemos en cuenta que, dado que la protección jurídico-constitucional del derecho a unos ingresos mínimos es algo relativamente reciente[42], en muchas ocasiones la dignidad humana ha sido utilizada como anclaje para proteger jurídicamente a individuos que, debido a las limitaciones y restricciones impuestas por los sistemas de protección social de los Estados, han quedado en situación de extrema vulnerabilidad por carencia de ingresos, viviendo en unas condiciones de vida indignas. La consideración del concepto jurídico de dignidad humana como camino al reconocimiento de nuevos derechos fundamentales o a la interpretación expansiva de los existentes[43], ha provocado que diversos operadores jurídicos hayan acudido a este precepto en casos en los que estaba en juego el acceso a la asistencia social de los individuos.

Por ello, resulta relevante extraer algunas consideraciones que se encuentran en la jurisprudencia europea relativa a la dignidad humana. Si, como se propone, el art. 34.3 CDFUE es un medio idóneo para la protección jurídica de los individuos ante situaciones de desprotección social derivadas de la actuación de las instituciones europeas y nacionales, es importante integrar en su contenido aquellas consecuencias jurídicas que, hasta ahora, se desprendían de otros preceptos mucho más abstractos. Esto permite reducir el nivel de inseguridad jurídica, al depender la protección jurídica que otorga el ordenamiento europeo ante estas situaciones de vulnerabilidad social, no de un precepto tan abstracto y flexible como la dignidad, sino de uno mucho más específico e identificable. Además, el recurso a la dignidad es útil, pues las consecuencias jurídicas que se desprendan sirven para fijar ese umbral

[42] Carmona (2017: 200).
[43] Aranguiz (2021: 603); Dupré (2021: 7).

mínimo de no regresividad que se mencionaba antes, al considerarse la dignidad humana como el núcleo esencial de todos los derechos fundamentales, y, en consecuencia, como un derecho absoluto, al que no podrían imponerse límites[44].

Por todo ello, a continuación, se hará referencia al tratamiento por parte de la jurisprudencia europea de dicho concepto en relación con la asistencia social, para deducir obligaciones concretas que puedan pasar a formar parte del contenido del art. 34.3 CDFUE.

La jurisprudencia del TJUE ha relacionado dignidad humana y asistencia social principalmente para resolver casos de protección internacional en los que el demandante no ha recibido unas condiciones adecuadas de acogida. Un ejemplo es el caso *Saciri*[45], que se refería a una familia solicitante de asilo cuya solicitud de acogida y de ayuda económica habían sido denegadas, aun cuando la familia no podía pagar el alquiler. En este caso, el TJUE reconoció explícitamente la obligación de los Estados miembros, emanada directamente del art. 1 CDFUE, de proporcionar un nivel de vida digno, capaz de garantizar la subsistencia y la salud, a los nacionales de terceros países. En este caso, el TJUE afirma que, de la interpretación conjunta de la Directiva 2003/9, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, y del art. 1 CDFUE, se deduce que los Estados deben garantizar las condiciones materiales dignas de los solicitantes de asilo, hasta el punto de que, cuando optasen por hacerlo mediante prestaciones monetarias, estas deben ser suficientes para asegurar un estándar de vida digno y estar garantizadas desde el primer momento de la solicitud.

Otro ejemplo es el caso *Abdida*[46], en el que un inmigrante irregular que había recibido una orden de deportación estaba gravemente enfermo por lo que no podía ser deportado sin grave riesgo para la salud, de lo que el TJUE extrajo que el Estado, para cumplir con el art. 1 CDFUE, debía satisfacer sus necesidades básicas hasta que fuera posible deportarlo. En *Jawo y Ibrahim*[47], el TJUE afirmó que habrá una vulneración del articulo 1 CDFUE cuando «la indiferencia de las autoridades de un Estado miembro tuviese como consecuencia que una persona totalmente dependiente de la ayuda pública se encontrase, al margen de su voluntad y de sus decisiones personales, en una situación de privación material extrema que no le permitiese hacer frente a sus necesidades más elementales, como, entre otras, alimentarse, lavarse y alojarse, y que menoscabase su salud física o mental o la colocase en una situación de degradación incompatible con la dignidad humana»

---

[44] Aranguiz (2021: 603).
[45] STJUE de 27 de febrero de 2014, C-79/13.
[46] STJUE de 18 de diciembre de 2012, C-562/13.
[47] STJUE de 19 de marzo de 2019, C-136/17.

(apdo. 92). El TJUE aplicó el mismo razonamiento en *Haqbin*[48] en un caso de sanción de reducción de la prestación de ingreso mínimo recibida, imponiendo, para el control de la conformidad de la sanción con la CDFUE, un examen de proporcionalidad en la imposición de sanciones que puedan afectar a la dignidad humana.

De estos casos sobre protección internacional de solicitantes de asilo, se pueden sacar conclusiones sobre las obligaciones derivadas del art. 1 CDFUE. Los Estados tienen la obligación, cuando el mantenimiento de las condiciones materiales de vida digna de un individuo depende de la percepción de una ayuda social, de otorgar una prestación suficiente para vivir con dignidad. Así, las instituciones europeas, a la hora de legislar en materia de asistencia social, no pueden obviar ese requisito. Cuando un individuo no pueda acceder a unos ingresos mínimos sin una prestación estatal, siendo incapaz de obtenerlos mediante el acceso al mercado laboral, el art. 1 CDFUE obliga a que las instituciones atiendan esta necesidad mediante prestaciones suficientes. Si esta obligación se traslada al corpus jurídico del art. 34.3 CDFUE, donde ya se ha argumentado que debiera pertenecer, esto supone que toda actuación de las instituciones europeas y todo acto de aplicación del derecho europeo por los Estados miembros deberá cumplir con el requisito de ofrecer siempre la posibilidad de acceder una prestación social en caso de carencia absoluta. Así, si la Unión aprobara legislación en materia de ingresos mínimos, esto impediría una posterior modificación de esta que supusiera dejar abierta la puerta a un supuesto de hecho en el que un individuo residente en la Unión, incapaz de obtener ingresos en el mercado laboral por cualquier motivo, no pudiera optar a ninguna prestación social suficiente para una vida en condiciones dignas.

Estas sentencias de las que se desprende esta conclusión tienen la particularidad de que tratan todas de casos de protección internacional de solicitantes de asilo, materia regulada por un amplio cuerpo de legislación europea[49]. Surge, por tanto, la duda de si esta obligación antes mencionada, que puede extraerse de la CDFUE, puede ser exigida en la actuación de los Estados a nivel general. Por un lado, como ya se ha argumentado, en caso de que la Unión aprobara legislación específica, se abre la puerta a la imposición de esta obligación en la implementa-

[48] STJUE de 12 de noviembre de 2019, C-233/18.

[49] En los casos citados, el TJUE enjuiciaba la implementación de normas europeas como la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional; la Directiva 2008/115/CE, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; o la Directiva 2004/83/CE, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

ción por parte de los Estados del derecho europeo. Ahora bien, existe algún caso en el que se ha exigido a los Estados esta obligación sin que existiera legislación específica previa de la Unión.

Ejemplo de esto es el caso *CG*[50], en el que se abordaba la denegación por parte de las autoridades públicas del *Universal Credit*, la prestación de ingresos mínimos prevista por el sistema de protección social de Reino Unido. En este caso, se le había denegado la prestación a una persona a la que le había sido concedido un permiso de residencia temporal de cinco años en virtud de la legislación nacional que regulaba el estatus de los ciudadanos de la Unión que residían en Reino Unido justo antes del Brexit[51]. La problemática residía en que la legislación nacional establecía que los que habían accedido al permiso de residencia por esta vía no tenían derecho a percibir dicha prestación. Ante esto, el TJUE consideró que no se encontraba ante una situación en la que la demandante pudiera tener un derecho de residencia en Reino Unido *ex* derecho de la Unión, por lo que, apriorísticamente no pareciera que el Reino Unido estuviera aplicando el derecho europeo, y, en consecuencia, la Carta no era aplicable. Ahora bien, tras esta afirmación, el Tribunal hace un giro y afirma que, en tanto las autoridades británicas le habían reconocido, en virtud de su propia legislación, un derecho de residencia, estaban implementando el derecho de libertad de movimiento de los ciudadanos de la Unión, este sí recogido en el art. 21.1 TFUE. En consecuencia, las autoridades nacionales debían cumplir con el contenido de la Carta. Siendo la Carta aplicable, deben respetarse todas sus disposiciones, por lo que el Tribunal se refirió al art. 1 de la Carta para afirmar que el Estado miembro de acogida debe garantizar, según el Tribunal, que un ciudadano de la Unión que haya ejercido su derecho a la libre circulación, tenga derecho de residencia sobre la base del derecho nacional y que, si se encuentra en una situación vulnerable, pueda vivir en condiciones dignas. En esta situación, las autoridades nacionales competentes solo podrán rechazar una solicitud de asistencia social después de haber comprobado que la denegación no expone al ciudadano en cuestión a un riesgo real de vulneración de sus derechos fundamentales. Así, los tribunales nacionales deben determinar si el solicitante puede acceder a otra prestación que asegura su vida digna. De no ser así, la prestación debe otorgarse.

De este caso se deduce que la obligación de los Estados de otorgar prestaciones sociales suficientes a individuos que no tienen ingresos por otra vía, aplica no solo a los solicitantes de asilo como consecuencia

---

[50] STJUE de 15 de julio de 2021, C-709/20.

[51] Concretamente en virtud del *EU Settlement Scheme,* que otorgaba a los ciudadanos de la Unión que habían vivido en Reino Unido durante menos de cinco años antes de su aprobación un permiso de residencia temporal de cinco años. Un permiso de residencia que, excepcionalmente, no estaba sujeto a la condición de tener suficientes medios para la subsistencia.

de la aplicación del derecho europeo, sino que también da cobertura a los ciudadanos que han ejercido su libertad de circulación y se han trasladado a otro Estado miembro, donde residen legalmente, ya sea conforme a la legislación nacional o europea. Esto aplica en aquellos casos en los que la situación de vulnerabilidad social y económica del solicitante implique que, de denegarse la prestación, este individuo no pueda vivir dignamente.

Así, por todo lo expuesto, queda claro que existe la obligación de proveer a toda persona que está residiendo legalmente en el territorio de la Unión con la posibilidad de acceder a prestaciones sociales si se encuentra en una situación de vulnerabilidad social por ausencia de ingresos. Esta obligación vinculará a las instituciones en todos sus actos, convirtiendo en contrarios a la Carta todos aquellos que supongan desproteger a una parte de los residentes legales en el territorio de la Unión.

3.5. La influencia de otros instrumentos internacionales

Por último, en el empeño de encontrar contenidos para el art. 34.3 CDFUE, la tercera vía a explorar por este trabajo es la incorporación de contenidos provenientes de otros instrumentos de derecho internacional. Resulta preceptivo analizar la evolución en la interpretación de los derechos análogos reconocidos en el ámbito del Consejo de Europa, tanto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como en la Carta Social Europea (CSE). Aquí encontramos un creciente nivel de protección jurídica del derecho a la asistencia social recogido en la CSE y una novedosa protección del mínimo vital mediante una interpretación expansiva del derecho a la propiedad recogido en el CEDH. En consecuencia, puesto que el art. 52.3 CDFUE da valor interpretativo a la jurisprudencia del TEDH y que podemos encontrar argumentos de peso para dárselo también a la jurisprudencia del CEDS[52], conviene revisar la influencia de las decisiones de estos órganos en los efectos jurídicos autónomos que pudiera desplegar el art. 34.3 CDFUE.

3.5.1. *La influencia del TEDH*

El art. 6 del Tratado de la Unión Europea, que hace referencia a la adhesión al CEDH, reconoce el Convenio como fuente de reconocimiento de principios generales del derecho de la UE. Ahora bien, esto no supone directamente que el derecho europeo sea necesariamente inválido cuando no cumpla con el CEDH, puesto que el TJUE ha

[52] Véase Hardy (2022).

subrayado que el Convenio no constituye, mientras no se produzca la adhesión, un instrumento jurídico formalmente incorporado al derecho de la UE[53]. Ello se entiende, no obstante, sin perjuicio del art. 52.3 CDFUE, en virtud del cual los derechos contenidos en la Carta que correspondan a derechos garantizados por el CEDH tendrán el mismo significado y alcance que los establecidos por el CEDH[54].

Esto implica que la protección de los derechos reconocidos por la Carta que sean análogos a otros que se encuentran en el Convenio, jamás podrá ser menor a la ofrecida por este[55]. Esta protección no se limita a lo recogido en el texto del Convenio, sino que también supone la incorporación al contenido y significado de los derechos recogidos en la Carta de la jurisprudencia del TEDH[56].

Si bien es cierto que el CEDH no contiene específicamente un derecho análogo al art. 34.3 CDFUE, existen dos preceptos en el Convenio que sí son considerados análogos a otros de la Carta y que suponen un reforzamiento de la mencionada obligación de garantizar prestaciones sociales que podría desprenderse del art. 34.3 CDFUE.

El TEDH ha trazados dos vías de las que deducir una obligación de garantizar prestaciones sociales suficientes en situaciones de extrema vulnerabilidad económica: la vía del art. 3 (prohibición de tratos degradantes) y la vía del art. 1 del Protocolo Adicional 1 (derecho a la propiedad privada).

a) Prohibición de tratos degradantes (art. 3 CEDH)

En *Laroshina c. Rusia*[57], el TEDH afirmó que una queja relativa al importe insuficiente de una pensión podría plantear una cuestión que cayera bajo el art. 3 CEDH, que prohíbe los tratos degradantes, dejando sentado que dicho artículo podría ser fundamento jurídico de la protección de las rentas mínimas. Ahora bien, en ese caso, decidió inadmitir la demanda, no porque la pobreza careciera de protección bajo el paraguas del CEDH, sino porque consideró que los recursos económicos de los que disponía la demandante la situaban por encima del umbral de pobreza que marcaría el límite del trato inhumano o degradante. Ahora bien, pese a ello, el Tribunal aceptó que la pobreza

[53] Véase SSTJUE de 15 de febrero de 2016, *J. N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, apdo. 45, y de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/20, apdo. 44.

[54] *Ibid*.

[55] Véase STJUE de 9 de noviembre de 2010, *Schecke y Eifert*, C-92/09 y C-93/09, apdos. 51-52.

[56] Véase STJUE de 24 de febrero de 2013, *Arango Jaramillo*, C-334/12 RX-II, apdo. 43.

[57] Decisión de admisibilidad del TEDH de 23 de abril de 2002, núm. 56869/00.

realmente extrema podría suponer una vulneración del Convenio, si los Estados no cumplieran con su obligación de remediar dicha pobreza.

Dicha postura del Tribunal ha sido seguida en sucesivos casos[58], aunque aún sin sentencia condenatoria que permita confirmar la doctrina. Pese a ello, sí parece que el Tribunal considere que existe una obligación de los Estados de garantizar la subsistencia de aquellos ciudadanos que son incapaces de tenerla garantizada por sus propios medios.

Por otro lado, en relación con solicitantes de asilo, el TEDH ha condenado a Estados por permitir que estos se encontraran en situaciones de pobreza extrema al no atender sus necesidades básicas ni plantear ninguna vía para que estas pudieran ser satisfechas[59].

Así, pareciera que el enfoque del TEDH por esta vía es similar al del TJUE, obligando a los Estados a proporcionar unos recursos mínimos de subsistencia en casos de extrema vulnerabilidad y dependencia del Estado. Si bien por esta vía el TJUE lo deduce del art. 3 CEDH, cuyo análogo sería en la CDFUE, con el mismo sentido y alcance según las Explicaciones de la Carta, el art. 4.

b) Derecho a la propiedad privada (art. 1 P1 CEDH)

El art. 1 del Protocolo Adicional 1 (en adelante, art. 1 P1) reconoce que «toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional».

El desarrollo jurisprudencial del concepto de propiedad reconocido en el art. 1 P1 lo ha caracterizado como un concepto autónomo, en el sentido de que no depende de la clasificación de posesión y propiedad elaborada por el derecho nacional[60]. En el ejercicio de la facultad de definir este concepto autónomo, el Tribunal lo ha ampliado para incluir no solo las posesiones que posee el individuo, sino también las expectativas legítimas de obtener el disfrute de una posesión. Esta expectativa debe basarse en una capacidad de reivindicación presente y actualmente existente, y no en la esperanza del reconocimiento futuro de un hipotético derecho de propiedad. Así, para que una expectativa sea legítima, debe basarse en una disposición legal o en una decisión judicial sobre el bien en cuestión[61].

---

[58] Como en la decisión de admisibilidad del TEDH de 18 de junio de 2009, en el caso *Budina c. Rusia*, núm. 45603/05.

[59] STEDH de 21 de enero de 2011, *MSS c. Bélgica y Grecia*, núm. 30696/09.

[60] Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2020: 7).

[61] *Ibid.*, p. 9.

De esta forma, la jurisprudencia del TEDH ha ido construyendo el contenido del derecho de propiedad de una forma muy amplia, incluyendo créditos, valores, acciones bursátiles, intereses económicos o incluso el resultado patrimonial de una decisión arbitral[62]. Esta interpretación amplia ha permitido incluir, como expectativa legítima, la expectativa de percibir pensiones de la Seguridad Social. Si bien inicialmente la jurisprudencia limitó este reconocimiento a los casos en los que existía una conexión directa entre lo cotizado por el contribuyente y la pensión concedida[63], posteriores decisiones del TEDH reconocieron la aplicabilidad de este derecho también a las pensiones no contributivas, con una jurisprudencia clara y consistente desde el caso *Stec c. Reino Unido*[64].

En este último caso, el TEDH sostuvo que, en el Estado democrático moderno, muchas personas dependen totalmente de las prestaciones sociales para su supervivencia, por lo que necesitan un cierto grado de seguridad, desarrollando una confianza legítima en obtenerlas si se cumplen las condiciones legales para tener derecho a ellas[65]. Esta expectativa basada en un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico encaja, por tanto, con el concepto de expectativa legítima que el TEDH ha reconocido como parte integrante del derecho de propiedad en su jurisprudencia.

Ahora bien, en este caso, el TEDH también resalta que esto no implica una imposición a los Estados para que establezcan una forma específica de pensión no contributiva en sus regímenes de seguridad social[66], aunque sí implica que, una vez que un Estado crea un régimen de prestaciones, la concreta configuración de este deberá, desde entonces y en todo momento, respetar los derechos reconocidos en el CEDH.

La inclusión de todo tipo de prestaciones en el objeto del derecho de propiedad ha propiciado el desarrollo de la jurisprudencia del TEDH en materia de Seguridad Social[67], permitiéndole establecer pautas jurisprudenciales aplicables homogéneamente a los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Esto se debe a que, si todas las prestaciones están cubiertas por el art. 1 P1, el Tribunal debe conceder el mismo grado de protección en todos los sistemas, creando una verdadera norma europea para el respeto de los derechos humanos en relación con la seguridad social.

---

[62] Aguilera Vaqués y Herreros López (2023: 1057).

[63] Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos, de 16 de mayo de 1985, *Kleine Staarman c. Países Bajos*, núm. 10503/83, p. 166.

[64] Decisión de admisibilidad de 6 de julio de 2005, *Stec y otros contra el Reino Unido*, núm. 65731/01 y 65900/01.

[65] *Ibid.*, § 51.

[66] *Ibid.*, § 54.

[67] Véase Leijten (2013).

La principal novedad jurisprudencial a este respecto es la exigencia de que, cuando se suspende, reduce o retira una pensión, se produce una injerencia en el derecho que requerirá justificación y el cumplimiento del requisito de proporcionalidad. Este requisito, introducido por primera vez en el asunto *Kjartan Asmundsson c. Islandia*[68], ha cobrado mayor relevancia tras la ampliación de la materia que supuso el asunto *Stec*, aplicándose ahora a la integridad de las prestaciones de la Seguridad Social. Siguiendo este requisito, el Tribunal ha declarado la alta probabilidad de que se constate una violación del derecho en los casos de retirada total de una prestación, debido a un deterioro grave de las condiciones de vida del individuo.

El asunto *Stefanetti c. Italia*[69] es pertinente a este respecto. Los demandantes se vieron afectados por un cambio legislativo relativo al método de cálculo de sus derechos de pensión que tuvo como consecuencia la reducción de sus pensiones de jubilación en dos tercios. El Tribunal dio relevancia jurídica a la cuantía de la reducción de la pensión, que consideró excesiva, sin encontrar una justificación objetiva de tal magnitud[70].

Así, el TEDH ha introducido el impacto en las condiciones de vida del beneficiario en el control de proporcionalidad. En su guía para la interpretación del art. 1 P1, indica que de su jurisprudencia se desprende la pertinencia de considerar si la retirada de la pensión deja al individuo sin otros medios de subsistencia[71].

En *Fábian c. Hungría*, el Tribunal reconoció la importancia de este factor, utilizándolo en el caso concreto para determinar la proporcionalidad de la suspensión de una pensión de jubilación como consecuencia de que el demandante percibiera un salario por su trabajo. El Tribunal concluyó que, dado que seguía disponiendo de medios suficientes para subsistir, no se había violado el art. 1 P1[72].

En el asunto *Béláné Nagy c. Hungría,* el Tribunal falló en sentido contrario utilizando el mismo razonamiento. El demandante perdió su pensión de invalidez a raíz de un cambio legislativo que impuso nuevos criterios que le excluyeron del derecho. El Tribunal se basó exclusivamente en la ausencia de otra fuente de ingresos y en sus dificultades para obtenerlos, dada su discapacidad, para determinar la proporcionalidad de la retirada de la pensión[73]. En este caso, se impide al legislador

---

[68] STEDH de 12 de octubre de 2004, *Kjartan Ásmundsson c. Islandia*, núm. 60669/00.

[69] STEDH de 15 de abril de 2004, *Stefanetti y otros contra Italia*, núm. 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10 y 21870/10.

[70] *Ibid.*, § 66.

[71] Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2020: 55).

[72] STEDH de 5 de septiembre de 2017, *Fábian c. Hungría*, núm. 78117/13, §§ 78-82.

[73] STEDH de 13 de diciembre de 2016, *Béláné Nagy c. Hungría*, núm. 53080/13, §§ 123-126.

establecer determinadas condiciones de acceso a las pensiones de invalidez, en función de la situación de necesidad en la que se encuentre el demandante. Esta argumentación impone *de facto* ciertos requisitos mínimos de protección al sistema de Seguridad Social[74]. Más aún si se tiene en cuenta que la argumentación del Tribunal para defender la aplicabilidad del art. 1 P1 se basa en la existencia de una confianza legítima en la obtención de la pensión, derivada de la legislación vigente antes del cambio legislativo. Esta confianza legítima opera como límite a los cambios legislativos menos favorables.

Por consiguiente, puede afirmarse que de la sentencia del Tribunal se desprende que un Estado no puede dar pasos atrás cuando decide establecer un régimen o sistema de prestaciones básicas para las personas necesitadas que no disponen de ingresos suficientes.

Esto ha llevado a algunos autores a argumentar que el Tribunal está utilizando un derecho de naturaleza civil, como es el derecho de propiedad, para proteger un derecho socioeconómico, y por tanto no protegido por el CEDH, como es el derecho a la seguridad social[75]. Esta injerencia del TEDH en materia de derechos sociales se refleja en la referencia en sus sentencias a instrumentos destinados a proteger los derechos sociales, como la referencia en el asunto *Bélané Nagy* al Código Europeo de Seguridad Social y a los Convenios 102 y 108 de la OIT para justificar el derecho del demandante a obtener una prestación[76].

c) Contenidos para el art. 34.3 CDFUE

Varias conclusiones de la jurisprudencia del TEDH expuesta son relevantes para la misión de determinación del contenido del art. 34.3 CDFUE que este trabajo pretende realizar. Por un lado, en relación con la primera vía, la del art. 3 CEDH, parece servir para justificar la existencia de una obligación de que las prestaciones sociales no sean tan bajas que hagan que sea imposible vivir con dignidad. Esta obligación, podría, conforme a las Explicaciones de la Carta, derivarse, por transposición, del art. 4 CDFUE, que reconoce que nadie podrá ser sometido a tratos inhumanos o degradantes. Ahora bien, el TJUE, cuando ha adoptado argumentos similares a este ha acudido, como ya hemos visto, al art. 1 CDFUE, en lugar de al art. 4. Así, parece que esta línea, que además carece de sentencias condenatorias por parte del TEDH en áreas que no sea la de la protección de solicitantes de asilo[77], no puede aportar más al contenido de la protección de la asistencia social por

---

[74] Leijten (2019: 308-309).

[75] Tsetoura (2013).

[76] *Béláné Nagy c. Hungría*, § 103.

[77] Materia en la que ya hemos visto que el TJUE tiende a resolver en la misma dirección, aunque con apoyo en el art. 1 CDFUE.

parte de la Carta que lo que ya aporta el reconocimiento de la dignidad humana en el art. 1 CDFUE en la interpretación dada por el TJUE, materia que ya ha sido tratada en este trabajo.

Por otro lado, en lo relativo a la segunda línea, la del derecho a la propiedad, estas obligaciones muy concretas que ha ido desarrollando el TEDH se corresponderían, conforme a las Explicaciones de la Carta, con el art. 17 CDFUE, que también reconoce el derecho a la propiedad. De este artículo podría desprenderse, conforme a la jurisprudencia del TEDH, que cuando se suspende, reduce o retira una pensión, se produce una injerencia en el derecho que requerirá justificación y el cumplimiento del requisito de proporcionalidad. Además, la jurisprudencia del TEDH nos da pistas sobre cómo debe aplicarse este control de proporcionalidad. Por un lado, conforme a casos como *Béláné Nagy* o *Kjartan Asmundsson,* parece que una retirada que prive a las personas en situación de necesidad de una prestación que hasta la fecha tenían, dejándolas sin ingresos alternativos, muy difícilmente será considerada proporcionada, de manera que se deduce lo que parece una obligación (difícilmente evadible mediante justificación) de mantener una prestación de ingresos mínimos a los individuos a los que, hasta la fecha se les estaba ofreciendo conforme al marco legislativo. Por otro lado, sentencias como la del caso *Stefanetti*, parecen apuntar a una presunción de violación del derecho ante una disminución sustantiva de la cuantía. Esto obligará a un control de proporcionalidad, que, como en el caso citado, será difícilmente superado cuando la disminución suponga dejar a la persona sin los recursos suficientes para vivir dignamente.

Si bien, conforme a una interpretación literal del art. 52.3 CDFUE, al transponer estas obligaciones al contenido de la Carta estas obligaciones debieran derivarse del art. 17 CDFUE, y no del art. 34.3, que es el verdadero objeto de este trabajo, estas obligaciones me parecen relevantes para determinar el contenido del artículo estudiado. Esto se debe a que la transposición que implica el art. 52.3 CDFUE supone incorporar al cuerpo de obligaciones jurídicas que emanan de la Carta, obligaciones de naturaleza muy similar a las que conforme a las otras vías de determinación del contenido del art. 34.3 se derivan de este. Debe tenerse en cuenta que el CEDH no contiene nada similar a un derecho a la Seguridad Social o a la asistencia social, como sí lo hace la CDFUE. Esto, sumado a que el bien jurídico protegido por la jurisprudencia del TEDH analizada, relativa a la protección de las personas en situación de necesidad económica, ya no es únicamente la confianza legítima en la obtención de prestaciones, siendo la confianza legítima el bien jurídico principalmente protegido por el derecho a la propiedad. En cambio, al incorporar a sus decisiones la relevancia de que la persona afectada pueda quedarse sin recursos económicos (más aun cuando incorpora este factor hasta el punto de que esta consideración convierta en insuperable el control de proporcionalidad), supone la protección de

un nuevo bien jurídico, la protección contra la carencia de ingresos, que corresponde teleológicamente mucho más a los derechos sociales como el de Seguridad Social y asistencia social. Existiendo este derecho en el texto de la CDFUE, protegido por el art. 34, no podría entenderse que la incorporación al corpus jurídico de la CDFUE de la jurisprudencia del TEDH que vincula derecho de propiedad y prestaciones asistenciales no tenga efecto jurídico alguno en el contenido del art. 34.3.

En suma, la jurisprudencia del TEDH analizada supone un refuerzo de la tesis defendida en este capítulo de que dicho artículo impone una obligación al legislador que decide crear un sistema de protección social de ingresos mínimos de no poder deshacerlo plenamente, así como de que las regresiones sensibles de la protección ofrecida, tanto desde una óptica objetiva como subjetiva, deberán ser judicialmente examinadas a la luz de un control de proporcionalidad que tenga en cuenta el impacto de la regresión sobre el acceso de los individuos vulnerables a unas condiciones materiales de vida digna.

3.5.2. *La influencia del CEDS*

Como consta en las explicaciones de la CDFUE, el articulo 34.3 está inspirado en los arts. 13 CSE y en los arts. 30 y 31 de la Carta revisada. Esto sería motivo para indagar en los contenidos de estos si se quiere dotar al primero de contenido. Si bien el TJUE no está obligado a integrar el contenido de los derechos de la CSE en el contenido de los artículos de la Carta que encuentran en ellos su inspiración, el TJUE sí debería, como mínimo, tener en cuenta estas disposiciones y la jurisprudencia asociada del CEDS. Por ello, conviene indagar en las decisiones del CEDS en la materia, al haberse establecido este como órgano cuasi judicial en la supervisión del cumplimiento de la CSE.

Con este fin, se realiza un breve perfilado de las aportaciones que se pueden importar del principal artículo inspirador: el art. 13 CSE.

a) Derecho a la asistencia social (art. 13 CSE)

El art. 13 CSE recoge un derecho a la asistencia social y médica, por el cual los Estados parte se comprometen «a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado» (art. 13.1), así como a «disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento

y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar» (art. 13.3).

El CEDS ha puesto en numerosas ocasiones este artículo en relación con el acceso de los individuos a prestaciones asistenciales de ingresos mínimos, analizando la conformidad de los sistemas de ingresos mínimos de los Estados parte con la CSE.

De las conclusiones del CEDS en esta materia, podemos deducir varias obligaciones a los Estados que podrían derivarse de dicho artículo.

Por un lado, el Comité ha afirmado que la subordinación del reconocimiento de las rentas mínimas a una condición de duración de residencia es problemática, hasta el punto de considerar que los Estados están obligados a garantizar a todos los ciudadanos, independientemente de la legalidad de su residencia en el Estado, una prestación social apta para cubrir sus necesidades básicas[78].

Por otro lado, el Comité también ha afirmado que establecer criterios de edad arbitrarios es contrario a la Carta, estableciendo, por ejemplo, que el requisito de edad mínima para el acceso a esta prestación en España (veinticinco años) es contrario a la Carta[79].

Además, el Comité ha establecido que los sistemas de ingresos mínimos no pueden ser temporales. Es decir, es contrario a la Carta hacer depender el acceso a la prestación social de la cantidad de tiempo que se ha estado disfrutando de la misma, considerando el Comité que el citado artículo obliga a mantener el derecho al acceso a la prestación por tanto tiempo como dure la situación de vulnerabilidad económica[80]. Ahora bien, pese a que no puedan estar limitadas temporalmente, el Comité sí permite que dichas ayudas estén condicionadas a la voluntad del individuo de trabajar o de recibir formación profesional, siempre que el individuo sea empleable[81].

En lo referente a la cuantía de la prestación, el CEDS considera que la prestación debe evitar que los ciudadanos que dependen de esta prestación no se encuentren manifiestamente por debajo del umbral de la pobreza. Para ello, la cuantía debiera fijarse por encima del 50 por 100 de la renta mediana equivalente[82].

De estas obligaciones que se desprenderían del art. 13.1 CSE, puede afirmarse que, conforme al mismo, el Estado estaría obligado a garantizar una renta mínima a sus residentes mediante una prestación

---

[78] Decisión del CEDS, 1 de julio de 2014, núm. 90/2013, *CEC c. Países Bajos*, § 73; Conclusiones XXII-2 del CEDS sobre España (art. 13), 31 de diciembre de 2021.

[79] Conclusiones XXII-2 del CEDS sobre España (art. 13-1), 31 de diciembre de 2021.

[80] Conclusiones XXI-2 del CEDS sobre España (art. 13-1), 8 de diciembre de 2017.

[81] Conclusiones de 2021 del CEDS sobre Hungría (art. 13-1), 31 de diciembre de 2021.

[82] Conclusiones XXII-2 del CEDS sobre España (art. 13-1), 31 de diciembre de 2021.

suficiente que no estuviese arbitrariamente sometida a criterio temporal de residencia, criterio de edad o límite temporal[83].

b) La falta de aplicabilidad de la CSE

Por mucho que la CSE ofrezca el catálogo más amplio en materia de derechos sociales en el sistema europeo de protección de derechos humanos, lo cierto es que la consideración de que las decisiones del CEDS no tienen exigibilidad, merma mucho su potencialidad para incidir en el derecho estatal, y mucho menos en el de la Unión, que ni siquiera se ha adherido a la CSE.

Además, a diferencia de lo que sucede con el CEDH, el art. 52.3 CDFUE no supone la incorporación al contenido de los derechos en ella recogidos de los derechos análogos de la Carta Social Europea. Es decir, la obligación de interpretación homogénea y de no regresión de la protección, que existe con los derechos análogos del CEDH, no existe en relación con aquellos derechos de la Carta que se derivan de la Carta Social Europea[84]. Esto implica que tales derechos podrían gozar de una protección inferior a las interpretaciones adoptadas por el CEDS.

Ahora bien, ciertos autores defienden que, al adoptar derechos sociales fundamentales correspondientes a los protegidos por la Carta Social Europea, y al referirse explícitamente a estos en las explicaciones de la Carta, los autores de esta han creado una presunción refutable de homogeneidad entre ambos instrumentos[85]. Este argumento se ve reforzado por el texto de los Tratados, ya que no solo el preámbulo del TUE confirma que la UE se adhiere a «los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea», sino que el art. 151 TFUE afirma que la Unión y los Estados miembros tendrán presentes los derechos ahí recogidos.

Esto permite afirmar que el TJUE debe operar de manera que, al llenar de contenido los derechos inspirados en la Carta, debiera tener en cuenta las decisiones del CEDS, alejándose de estas solo por motivos justificados. Existen buenos motivos para afirmar que esto debe ser así especialmente en caso de que las instituciones europeas adopten decisiones regresivas sobre derechos sociales. Esto es así porque en ese caso pudiera ocurrir que el derecho de la Unión fuera incompatible con la protección otorgada por otros instrumentos internacionales. Este problema se hace más real si existen divergencias interpretativas entre preceptos que pudieran considerarse muy próximos, como es el caso

[83] Todos estos requisitos deben entenderse a la luz de que estas restricciones sean arbitrarias y no sean soluciones racionales y justificadas.

[84] Jääskinen (2021: 1858).

[85] *Ibid.*, p. 1859.

entre el 34.3 CDFUE y el 13 CSE. En estos supuestos es probable que, aplicando el principio de primacía del derecho europeo, los Estados sigan este y no la interpretación del CEDS. Por ello, en caso de conflicto entre el nivel de protección en la UE y en el marco del CSE, esto conllevará tanto un nivel menor de protección, como un problema de derecho internacional.

Así, es recomendable rellenar los preceptos relativamente vacíos de los arts. 1 y 34 CDFUE con los contenidos que nos aportan los órganos del Consejo de Europa.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha considerado que la tradicionalmente defendida afirmación de la inexistencia de competencias de la Unión en materia de asistencia social e ingresos mínimos debe cuestionarse a la luz de la profundización social que ha supuesto la aparición del PEDS y su plan de acción, así como el cambio de actitud de ciertas instituciones europeas, llegando a pedir el Parlamento a la Comisión la aprobación de una directiva de ingresos mínimos, que pudiera estar competencialmente amparada en los arts. 153.1 (h) y 175 TFUE. Si aceptamos que esta puerta se encuentra actualmente abierta, debe valorarse el efecto que tendría cruzarla en la activación del precepto 34.3 CDFUE, dado que siendo un principio sus efectos jurídicos dependerían de que ocurriese esta novedosa legislación europea.

Por ello, este trabajo ha analizado principalmente el potencial efecto anulatorio que este precepto podría desplegar en relación con futuras regresiones en el nivel de protección social ante situaciones de necesidad económica que estableciera el ordenamiento de la Unión. Si bien, como hemos visto, la actuación de la Unión en esta materia no supondría que cualquier regresión posterior del nivel de protección ofrecido fuera contraria al art. 34.3 CDFUE, sí puede considerarse que ciertas regresiones desproporcionadas podrían ser contrarias al citado artículo.

En la sentencia *Kamberaj* del TJUE queda claro que los sistemas de ingresos mínimos están protegidos por el art. 34.3 CDFUE, lo que descarta que una eliminación absoluta de una garantía de ingresos mínimos a nivel europeo o estatal pudiera ser compatible con dicho artículo.

Por otro lado, de la jurisprudencia del TJUE sobre la dignidad humana se deduce que ciertas regresiones, concretamente aquellas que supongan necesariamente dejar sin ingresos a un individuo que dependía exclusivamente del Estado para tener medios para subsistir, pueden ser consideradas contrarias a la vertiente de asistencia social de la dignidad. De hecho, como se deduce del asunto *CG*, tampoco será conforme a la Carta no permitir acceder a prestaciones a individuos en

estas circunstancias que, aunque no estuvieran obteniendo previamente esta prestación de ingresos mínimos, se encuentren legalmente residiendo en un Estado de la Unión. En consecuencia, por el argumento expuesto de que dicha vertiente engarza mejor con el contenido del art. 34.3 CDFUE, dichas regresiones pueden ser considerada contrarias al art. 34.3 CDFUE.

La jurisprudencia del TEDH nos permite a su vez establecer ciertas pautas que ayudan a establecer cuándo una regresión puede ser considerada desproporcionada. Si bien el recurso al art. 3 CEDH nos aporta pocas novedades respecto de lo que ya ofrecía la jurisprudencia del TJUE en relación con la dignidad humana, la jurisprudencia sobre el derecho a la propiedad sí aporta nuevos contenidos incorporables al derecho. Además de reforzar la idea de la incompatibilidad con la Carta de una regresión que deja al que antes dependía del Estado para tener ingresos sin recursos económicos, también establece que cuando nos encontremos ante una reducción de la cuantía, cuanto mayor sea esta reducción, más justificada deberá estar la misma, siendo difícil justificarla cuando la reducción es considerable (en *Stefanetti*, cuando es de dos tercios).

Por último, acudir al sistema de protección estructurado alrededor de la CSE, si bien no es vinculante para la Unión, sí puede servir de orientación. Sobre todo, porque ofrece una referencia a una cuantía mínima para el respeto del derecho (50 por 100 de la renta mediana equivalente), que pudiera servir para evaluar la proporcionalidad en situaciones de disminución de la cuantía. Además, si bien establece que las restricciones subjetivas vinculadas a la edad y al tiempo de residencia irían contra la CSE, sí permite que las prestaciones se supediten a la voluntad de trabajar del individuo.

Por todo ello, este trabajo considera que el art. 34.3 CDFUE se activaría en casos de aprobación de legislación europea en materia de asistencia social, limitando las posteriores regresiones legislativas en el nivel de protección ofrecido. Estas regresiones habrían de evaluarse a la luz de un examen de proporcionalidad que habría de tener en cuenta las pautas aquí expuestas.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Vaqués, M. y Herreros López, J. M. (2023). «El reconocimiento del derecho a la propiedad privada y los límites de regulación: (Protocolo adicional núm. 1, art. 1)». En J. García Roca, P. Santolaya y M. Pérez-Moneo (coords.), *La Europa de los derechos: el Convenio europeo de derechos humanos*, vol. 2. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aranguiz, A. (2021). «Bringing the EU up to speed in the protection of living standards through fundamental social rights: Drawing positive lessons

from the experience of the Council of Europe». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(5), pp. 601-625.

Braibant, G. (2002). «Les valeurs communes des droits fondamentaux dans la civilisation européenne—L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne». *Revue Europeenne de Droit Public*, 14(1), pp. 21-25.

Carmona Cuenca, E. (2009). «El derecho a la protección social y la lucha contra la pobreza y la exclusión (art. 34 CDFUE)». En J. García Roca y P. A. Fernández Sánchez (dirs.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Carmona Cuenca, E. (2017). «El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica». *Anuario de Derechos Humanos*, 13, pp. 199-209.

Comisión Europea (2011). *La plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social – Un marco europeo para la cohesión social y territorial*. Unión Europea.

Comisión Europea. (2018). *Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights*. Unión Europea.

Comité Europeo de Derechos Sociales (2013). *Statement of Interpretation on Article 30* (2013). Consejo de Europa.

Conwey, G. (2012). *The limits of legal reasoning of the European Court of Justice.* Cambridge: Cambridge University Press.

Dupré, C. (2021). «Article 1 – Human Dignity». En S. Peers, T. K. Hervey, J. Kenner y A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, 2.ª ed. Oxford: Hart.

Escobar Roca, G. (2020). «La renta mínima y el Defensor del Pueblo». *Lex Social: Revista de Derechos Sociales,* 10(1), pp. 91-139.

García Pechuán, M. (2019). «Art. 34. Seguridad social y ayuda social». En A. López Castillo (dir.), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: diez años de jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo blanch.

Golynker, O. (2021). «Article 34 – Social Security and Social Assistance». En S. Peers, T. K. Hervey, J. Kenner y A. Ward (eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, 2.ª ed. Oxford: Hart.

Gorelli Hernández, J., y Ojeda Avilés, A. (2004). «Solidaridad. La Asistencia Social en la Constitución europea». En V. Garrido Mayol y E. Álvarez Conde (coords.), *Comentarios a la Constitución Europea*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch.

Hardy, P. (2022). «From the Principle of Systemic Integration to the Integrated Approach: The Pathway to the Integration of the European Social Charter for the Interpretation of the European Union Charter of Fundamental Rights». *European Papers: A Journal on Law and Integration,* 7(3), pp. 1517-1536.

Jääskinen, N. (2021). "Fundamental Social Rights in the Charter – Are They Rights? Are They Fundamental?". En S. Peers, T. K. Hervey, J. Kenner y A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, 2.ª ed. Oxford: Hart.

Kilpatrick, C. (2023). «The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU Legislation». *Transfer: European Review of Labour and Research, 29(2)*, pp. 203-217.

Leijten, I. (2013). «Social Security as a Human Rights Issue in Europe – Ramaer and Van Willigen and the Development of Property Protection and Non-Discrimination under the ECHR». *Heidelberg Journal of International Law*, 73(2), pp. 177-208.

Leijten, I. (2019). «The right to minimum subsistence and property protection under the ECHR: Never the twain shall meet?». *European Journal of Social Security,* 21(4), pp. 307-325.

López Escudero, M. (2008). «Seguridad social y ayuda social». En A. Mangas Martín y L. N. González Alonso (coords.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA.

Natali, D. y Terlizzi, A. (2022). *Minimum income across all ages: a focus on elderly people.* Bruselas: European Trade Union Institute.

Parlamento Europeo (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States: Study for the EMPL Committee.* Unión Europea.

Prechal, S. y Peers, S. (2021). «Article 52 – Scope and Interpretation of Rights and Principles». En S. Peers, T. K. Hervey, J. Kenner y A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, 2.ª ed. Oxford: Hart.

Rainone, S. y Aloisi, A. (2021). «Time to deliver? Assessing the action plan on the European pillar of social rights». *ETUI Policy Brief,* 2021/08.

Rasnača, Z. (2017). *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking, Working Paper 2017.05.* Bruselas: European Trade Union Institute.

Social Platform (2020). *An EU framework directive on adequate minimum income. Disponible en: https://www.socialplatform.org/documents/social-platform-position-paper-on-an-eu-directive-on-adequate-minimum-income/*

Tsetoura, A. (2013). «Property protection as limit to deteriorating social security protection». *European Journal of Social Security*, 15(1), pp. 55-78.

Van Lancker, A., Verschueren, H., y Aranguiz, A. (2020). *Expert study on a binding EU framework on adequate national minimum income schemes: Making the case for an EU framework directive on minimum income.* European Anti-Poverty Network.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2020). *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights.* Consejo de Europa.

Zwysen, W., Galgóczi, B., Rainone, S. y Fabris, B. L. (2023). «Labour market and social developments in the EU crises and recovery». En N. Countouris, A. Piasna y S. Theodoropoulou (eds.), *Benchmarking Working Europe 2023*. Bruselas: European Trade Union Institute.