

# Capítulo III. RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDALUZA

Lorenzo Mellado Ruiz

## I. CRISIS ECONÓMICA Y EXCLUSIÓN SOCIAL: LA DOBLE FUNCIONALIDAD DE LA «RENDA MÍNIMA DE INSERCIÓN» COMO MECANISMO DE SOLIDARIDAD

El agravamiento y la dilatación exponencial de la actual crisis económico-financiera están incrementando lógicamente los problemas de exclusión social, empobrecimiento y desempleo crónico de la sociedad española del siglo XXI. Según informaciones periódicas de los primeros meses del año 2012, existen más de 11,5 millones de personas ya en riesgo de pobreza o exclusión social, concepto más amplio y no limitado exclusivamente a la carestía de recursos económicos. España es, hoy en día, el noveno país de Europa con la peor tasa (25,5%) de población en riesgo de pobreza. Y Comunidades Autónomas como Andalucía, Murcia o Canarias superan el 35%<sup>1</sup>. No se trata ya tanto de debatir, como se viene

---

<sup>1</sup> Mayor tasa de riesgo de exclusión social que países enteros como Lituania (33,4%), Hungría (29,9%) o Polonia (27,8%). Por ello se dice que España es el país de la UE donde más han aumentado las diferencias entre ricos y pobres en los últimos años, coincidiendo con la crisis económico-financiera global. Según Cáritas, *“la pobreza en España es más extensa, más intensa y más crónica que nunca”*, *Diario El Confidencial*, 22 de julio de 2012. Pero también la desigualdad es intensa a nivel interno. Mientras que Andalucía registra actualmente más del 36% de su población en riesgo de pobreza o exclusión social, la Comunidad Foral de Navarra sólo tendría en esta situación a un 9,7% de su población, *Diario ABC Andalucía*, 18 de julio de 2012, recogiendo datos del Informe elaborado por el Instituto de Estudios Económicos a partir de informaciones de la Oficina Estadística Comunitaria (Eurostat).

haciendo en los últimos años, sobre el agotamiento, la crisis o la misma autodestrucción del Estado del Bienestar, sino de plantear su superación o renovación estructural<sup>2</sup>. Frente al enquistamiento político y social de la discusión sobre la capacidad pública de mantenimiento del nivel actual de servicios y prestaciones sociales, en torno al modelo tradicional intervencionista-regulador, parece necesario, y casi inevitable, plantearse nuevos escenarios de cambio profundo del modelo de producción y consumo, y de las relaciones entre el entorno económico y la situación del ciudadano en la nueva sociedad globalizada. Es necesario replantear, en el fondo, aún sin renunciar a ellos, los propios elementos estructurales básicos de la denominada Constitución (material) social<sup>3</sup>. Por eso, se ha podido hablar, más que de crisis del Estado social, de crisis del “*principio de solidaridad*”<sup>4</sup>. Ni siquiera puede defenderse seriamente que en los años de bonanza económica, dicho crecimiento económico haya implicado, automática y directamente, mayor progreso. Evidentemente, no todo progreso o desarrollo es, sin más, avance. Sólo lo puede ser, realmente, el desarrollo económico sostenible, pleno y compatible con la cohesión, la participación y la justicia sociales, desde la ineluctable caracterización “teleológica” del Estado social<sup>5</sup>. Más sencillamente, el bienestar de la población, o el mantenimiento de un determinado nivel de calidad de vida, no depende sólo de los recursos y del conocimiento, sino, como se sabe, de la “equitativa” y razonable distribución de la riqueza<sup>6</sup>. Cada vez adquieren más importancia, así, los denominados “*derechos humanos emergentes*”<sup>7</sup>. Los intentos legislativos, las grandes

<sup>2</sup> En un reciente y trabajado estudio ha puesto de manifiesto el profesor Rodríguez-Arana precisamente la íntima conexión entre la superación de la concepción actual del Estado de Bienestar y la garantía ineludible de un mínimo de bienestar social de los ciudadanos, equilibrio que, en tiempos de recortes y supresión de derechos sociales, se ve ciertamente lejano de conseguir. Como bien dice el autor, “*la crisis en la que nos encontramos es consecuencia del entendimiento estático, clientelar y cerrado del Estado del Bienestar que han seguido diferentes gobiernos europeos de diferentes colores políticos. [...] Pero bien común, interés general, subsidiariedad y bienestar son conceptos que están más unidos de lo que parece. Por eso, en el estudio sobre el llamado Estado del Bienestar y su crisis deben desarrollarse convenientemente estos conceptos. El bien común, trasunto filosófico del concepto jurídico-administrativo del interés general, es la clave porque implica ayuda para que los individuos puedan conseguir los fines esenciales de la vida*”, J. Rodríguez-Arana, *Interés general, derecho administrativo y Estado de Bienestar*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 99 y 102. Más en concreto, también ha insistido en la virtualidad de los sistemas de ingresos mínimos de inserción como mecanismo de renovación del Estado de Bienestar, y su transformación en una “*verdadera comunidad de calidad de vida*”, R. Pinilla Pallejá, *Más allá del Bienestar. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*, Icaria, Barcelona, 2006, p. 116. Y es que, como dice el autor, la renta básica no es un instrumento más de la política social: “*Es una garantía fundamental a partir de la cual conviene revisar todo el sistema institucional. [...] Porque tiene la virtud de facilitar una revisión integral y coherente del sistema fiscal y de protección social*”.

<sup>3</sup> Véase J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago, *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 37 y ss.

<sup>4</sup> P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, Civitas, Madrid, 1995.

<sup>5</sup> En este sentido, puede consultarse el magnífico estudio de J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago, *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 18 y ss.

<sup>6</sup> Véase J. Iglesias Fernández, *El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998, p. 133.

<sup>7</sup> La Carta de Derechos Humanos Emergentes (Barcelona, 2004) recoge el “derecho a la renta básica” en su art. 1.3, definiendo los derechos humanos emergentes como aquellos surgidos de la necesidad de adaptar las instituciones sociales y jurídicas a los cambios económicos, culturales, científicos y técnicos que acompañan a los procesos de

declaraciones y actuaciones programáticas, tanto a nivel estatal como internacional, y el mismo debate social sobre el tránsito hacia una nueva economía sostenible y hacia nuevas fórmulas de equilibrio y racionalidad presupuestaria en el ámbito de las Administraciones Públicas, ponen de manifiesto la necesidad, extrema en algunos casos, de superar el modelo clásico prestacional, interventor y casi asistencial de los poderes públicos frente a las necesidades sociales de los ciudadanos. La lucha contra la pobreza y la exclusión social, en sus múltiples manifestaciones, exige hoy nuevos mecanismos e instrumentos no sólo de ordenación jurídico-pública sino de intervención y corresponsabilización de los ciudadanos, pero siempre garantizando un nivel mínimo e irreductible de asistencia y servicios sociales para atender las necesidades sociales básicas de los ciudadanos<sup>8</sup>.

Se impone quizás, como se ha señalado, la modelación de un “nuevo sistema de servicios sociales”<sup>9</sup>, superándose, de un lado, la visión tradicional meramente asistencialista o benefactora de la acción pública social, y adaptándose, de otro, a los nuevos requerimientos y demandas de una sociedad cambiante y globalizada, con prevalencia de las acciones preventivas, integradoras y personalizadas y generación de políticas multinivel con combinación de medidas de protección social, de garantía de ingresos mínimos y de instrumentos y servicios públicos eficaces de favorecimiento activo de la inclusión social. Realmente los retos no son nuevos, ni desconocidos, pero sí difíciles de afrontar, sobre todo en la actual situación de crisis: diversificación y cronificación de las causas y las situaciones de pobreza y exclusión social, precarización del trabajo y disminución de las ayudas sociales, cambios demográficos y poblacionales consecuencia de las libertades de circulación a nivel comunitario, persistencia en determinados ámbitos de desigualdades de género y “feminización” de la pobreza, etc. Puede decirse, quizás, que la intervención pública social se proyecta hoy sobre tres grandes objetivos o líneas de acción, en el fondo interconectadas

---

globalización, véase B. Barragué, *Derechos humanos, teorías de la justicia y modelos de renta básica: la propuesta erótica del radical-republicanismo*, en M. E. Rodríguez Palop; I. Campoy Cervera y J. L. Rey Pérez (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012, p. 57.

<sup>8</sup> De hecho, como se sabe, la lucha contra la pobreza (en el sentido económico del término) constituyó el germen de la típica actuación administrativa social de beneficencia. Hoy, los sistemas de servicios sociales, y la actividad global de la Administración de “acción social” trasciende, lógicamente, dicha perspectiva, en tanto que sus destinatarios son todos los ciudadanos con algún tipo de necesidad. El Estado social no es un Estado meramente asistencial o benefactor, limitado a la procura económica existencial de los ciudadanos. Es un Estado conformador de la realidad social, donde la clave no reside ya en la pobreza, en tanto estado personal de carácter individual medida en términos de carencia de recursos económicos, sino en el riesgo de exclusión y marginación social, como factor multidimensional y de naturaleza colectiva. Por eso, se ha dicho, “la lucha contra la exclusión social debe tener como objetivo la dotación de oportunidades y capacidades para las personas”, con tres componentes básicos: “protección social para el mantenimiento de rentas, acciones para la participación en el mercado de trabajo y servicios sociales de calidad que acompañen el proceso de integración y creación de redes sociales e institucionales”, C. Alemán Bracho; J. M<sup>a</sup>. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 306.

<sup>9</sup> Véase, así, V. Aguado i Cudolá, *Estudio preliminar: servicios sociales, dependencia y derechos de la ciudadanía en Cataluña*, en V. Aguado i Cudolá (coord.), *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 20.

y entrelazadas con la propia dinámica social de fragmentación e individualismo colectivo: precariedad, exclusión y marginación<sup>10</sup>.

Así lo viene entendiendo la Unión Europea desde hace algunos años (desde la formalización de las primeras experiencias de garantía de un “*mínimo social*” en Dinamarca), desde el objetivo nuclear de modernización del “*modelo social europeo*” a través de un nuevo “*Estado de Bienestar activo*”. Aun partiendo del carácter ancilar de los fines de inclusión social y lucha contra la pobreza, en tanto parte integrante de los objetivos comunitarios en materia de crecimiento y empleo<sup>11</sup> y dentro del conocido como “*método abierto de coordinación*”, es claramente perceptible en el escenario europeo un cambio de tendencias en la configuración y desarrollo de las políticas sociales, tanto transversales como sectoriales. Se ha podido apuntar, así, que la inclusión social se ha convertido en un elemento de cohesión social a nivel europeo a través de la combinación de distintos planes de acción territoriales<sup>12</sup>. Así por ejemplo, y recogiendo el testigo de los primeros pronunciamientos sobre esta materia, como la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1988, contra la pobreza<sup>13</sup>, la Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, aboga por el establecimiento de estrategias nacionales de carácter integrado y global de inclusión o retorno activos al mercado laboral, combinando tres aspectos clave: un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y la garantía de acceso a unos servicios de calidad<sup>14</sup>.

En este contexto, apretadamente expuesto, el “derecho a una renta mínima de inserción” por parte de los ciudadanos cobra una especial relevancia, tanto desde el punto de vista, lógicamente preponderante en los tiempos actuales, de su naturaleza asistencial-promocional (como “*última línea roja*” o “*red de protección*”, se ha dicho, del nivel de subsistencia personal y familiar<sup>15</sup>), como desde la óptica de interdicción activa del fenómeno

---

<sup>10</sup> Véase R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Rioja, Logroño, 2000, p. 245.

<sup>11</sup> Por ello se ha criticado la deriva progresiva de la construcción original del mismo hacia nuevos esquemas de legitimación del proceso de integración neoliberal en el ámbito europeo, véase I. H. Christoph Hermann, “El modelo social europeo entre la modernización competitiva y la resistencia frente al neoliberalismo”, *Revista de Economía Crítica*, 6, (2008), pp. 15 y ss.

<sup>12</sup> Véase J. L. Monereo Pérez y J. A. Fernández Avilés, *El ingreso mínimo de solidaridad*, en J. L. Monereo Pérez y C. Serrano Falcón (dirs.), *Derecho social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares, Granada, 2009, p. 467.

<sup>13</sup> En esta Resolución se instaba ya a los poderes públicos a instaurar una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres de la sociedad.

<sup>14</sup> Sobre la evolución y características de los diferentes sistemas de renta mínima o de subsistencia a nivel europeo, puede verse M. Jiménez Laceras; C. Navarro Fernández; M. Negro López y J. L. Ruiz Álvarez, *La renta mínima garantizada en el marco de la lucha contra la pobreza*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990, especialmente pp. 26 y ss.

<sup>15</sup> Véase, en este sentido, S. Quesada Polo, “Planteamiento y Recomendaciones del Consejo de Europa sobre seguridad social y renta mínima”, *Documentación Social*, número especial dedicado a “Renta mínima y salario ciudadano”, 78, (1990), p. 34.

de exclusión social de determinadas personas, grupos o colectivos. Quizás no haya que seguir prestando todos y cada uno de los servicios y prestaciones sociales que hemos ido acumulando (desde, a mi juicio, un desproporcionado “derecho a la exigencia”) confiando en la ilimitada capacidad financiera, estratégica y organizativa de los poderes públicos (lo que se ha demostrado, evidentemente, incierto), sin que ello comporte una pérdida o minoración del Estado del bienestar, pero, por el contrario, sí parece evidente que es necesario mantener y garantizar, aún desde nuevas pautas de flexibilidad y diversificación regulatoria, aquellos instrumentos de intervención social especialmente dirigidos, como última tabla de salvación –en sentido estricto– de personas, colectivos, zonas geográficas o grupos sociales especialmente marginados, desprotegidos o vulnerables<sup>16</sup>. Se impone, pues, seguramente, una nueva redefinición del Estado social. Aún desde las estructuras del denominado “Estado material de Derecho”, la nueva “legitimidad” de la acción social debe buscarse en la versatilidad y adaptabilidad de los procedimientos y pautas de actuación de los poderes públicos, en lo que se ha denominado “aplicación del derecho útil o regulativo”<sup>17</sup>. Porque lo importante no es –aunque también– erradicar los procesos de pobreza extrema, desde una visión simplista y estática de la exclusión social, sino restituir al ciudadano en la “justicia e igualdad material”, de tal forma que la renta básica universal podría entenderse como un instrumento no sólo de inclusión social (asistencia económica y programas de inserción), sino de “legitimidad política”<sup>18</sup>. Hilvanando las notas de marginalidad, insatisfacción personal y comunitaria y desarraigo y estigmatización del grupo social, se ha entendido que, en el fondo, la “exclusión social” implica la falta (crónica o coyuntural) de acceso a una gran cantidad de bienes y servicios materiales, a los servicios sociales, educativos, sanitarios, a la protección social y a una participación activa en la toma pública de decisiones<sup>19</sup>. Es evidente, pues, que la “exclusión social” es algo más amplio<sup>20</sup>, y más

<sup>16</sup> Sobre la viabilidad financiera de los mecanismos de renta básica se ha manifestado, por ejemplo, J. Iglesias Fernández, *El derecho ciudadano...*, op. cit., p. 155.

<sup>17</sup> R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., pp. 262-263.

<sup>18</sup> H. O. Seleme, *Renta básica: ¿una herramienta para satisfacer deberes humanitarios, de justicia o de legitimidad?*, en M. E. Rodríguez Palop; I. Campoy Cervera y J. L. Rey Pérez (eds.), *Desafíos actuales...*, op. cit., pp. 110 y ss. “La solución es la legitimidad, esto es, la posibilidad efectiva de participación política. Garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los medios necesarios para ese fin –y no meramente que no sean pobres o no tengan hambre– debe ser el objetivo de la renta básica. En dichas circunstancias, la renta básica debe tener por objeto garantizar los intereses de «autoría», no sólo los intereses humanitarios” (p. 116).

<sup>19</sup> Véase J. Estivill, *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, p. 15.

<sup>20</sup> Sobre el concepto de “exclusión social” y su interrelación con los fenómenos de la pobreza y la desigualdad, puede verse J. A. Gimeno Ullastres, *Exclusión social y Estado de Bienestar*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2004. A pesar de su generalización se trata, realmente, de un concepto en construcción, que parece abarcar no obstante tres órdenes o planos de sustantivización: la exclusión como fenómeno de “desigualdad y estratificación”, como concepto equivalente al de “marginación” o como dinámica socioeconómica enmarcada en los “procesos postindustriales”, E. Raya Díez, “Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 70, (2007), p. 158.

grave, que la estricta pobreza económica<sup>21</sup>. Hoy, la acción social impone la consideración global de cualesquiera *situaciones de necesidad* de la persona<sup>22</sup>, desde un enfoque de efectiva intervención social de corte pluridimensional y relativo<sup>23</sup>. Como se ha dicho, “*el concepto de pobreza actualmente supera las tradicionales visiones exclusivamente economicistas y ya no comprende simplemente una carencia de bienes materiales, [...] sino una carencia de bienes materiales, humanos y sociales que determina la falta de autonomía en la persona y su incapacidad para el ejercicio de su condición de ciudadano*”<sup>24</sup>. La renta mínima es un mecanismo de solidaridad que no implica una mera ayuda económica para las situaciones más desfavorecidas, desde la perspectiva clásica de la asistencia social, sino, paralela y complementariamente, de estímulo y promoción para la “dignificación” real del ciudadano, a través de la consecución o recuperación del empleo y, en el fondo, de su papel activo en la propia sociedad. Los ingresos mínimos de inserción responden, así, a las ideas de renovación estructural del Estado del bienestar, sustituyendo la acción pública meramente interventora o represiva, de carácter básicamente sectorial, por nuevos objetivos mediales y complementarios entre sí de reestructuración o modulación, a través de la promoción integral de la persona, del tejido social y de integración social. En momentos de acentuación de las desigualdades y de *ascensión de la vulnerabilidad o riesgo social*, obedecería a una responsabilidad pública en el mantenimiento de un nivel de vida mínimo de los ciudadanos, como uno de los derechos sociales básicos<sup>25</sup>, entendiéndolos, como se ha hecho, como “*elemento vertebrador y esencial del propio Estado*”<sup>26</sup>.

La renta básica, entendida como un ingreso incondicionado y universal sufragado por la comunidad política a todos sus miembros, cobraría, pues, un papel fundamental en la “*reformulación*” del Estado del Bienestar<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Aunque es evidente, como se ha destacado, que la pobreza es el eje gravitatorio de los procesos excluyentes, M<sup>o</sup>. B. Cardona Bubern y F. López i Mora, *A modo de prólogo: reflexiones sobre la exclusión social*, en M<sup>o</sup>. B. Cardona Rubert, *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2008, p. 14.

<sup>22</sup> M. Vaquer Caballería, *La acción social*, op. cit., p. 177.

<sup>23</sup> Sobre las transformaciones de la acción social pública en nuestro país puede verse J. M. Pemán Gavín, *Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción*, en A. Ezquerro Huerva (coord.), *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 20 y ss., y una acertada sistematización de los principios rectores de la intervención administrativa en esta materia, puede consultarse con provecho en J. C. Alli Turrillas, *La intervención administrativa en el ámbito de la acción social y la inmigración*, en E. Linde Paniagua (coord.), *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*, 2<sup>a</sup> ed., Colex, Madrid, 2012, pp. 686 y ss.

<sup>24</sup> R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Rioja, Logroño, 2000, p. 234.

<sup>25</sup> Á. Martín Giner, “La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 20, (2007), p. 299.

<sup>26</sup> J. Tajadura Tejada, *La crisis de los derechos sociales en el contexto de la mundialización*, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, (2006), p. 122.

<sup>27</sup> Véase, en general, el conjunto de estudios incluidos en la obra M. E. Rodríguez Palop; I. Campoy Cervera y J. L. Rey Pérez (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.

Conviene resaltar, desde el principio de este estudio, esta doble dimensión del instrumento o figura que analizamos, sobre todo en momentos cruciales de replanteamiento de la propia funcionalidad de la Administración social<sup>28</sup>, de la capacidad (y los límites) de la acción asistencial de los poderes públicos, del patente agravamiento de la fractura social entre ricos y pobres y de la propia transversalidad, fáctica y jurídica, de la intervención jurídico-pública en la esfera personal, familiar y colectiva de los ciudadanos. El índice de desempleo alcanzado en España en los últimos años, el incremento del riesgo de vulnerabilidad social de determinados colectivos, como los inmigrantes o la misma población joven, los problemas de integración y exclusión social de una sociedad, a la vez individualista pero globalizada<sup>29</sup>, la propia desintegración del papel de la soberanía nacional (y de la capacidad real de toma de decisiones, entre otros extremos, en materia de política social) y su dilución en nuevas estructuras supranacionales de naturaleza nodular e interconectada, pero de lógica economicista, etc., exigen prestar atención, y desarrollar normativamente, todos aquellos instrumentos y fórmulas de reinserción activa sociolaboral, pero garantizando a la vez un sistema de protección mínima para las situaciones de carencia extrema de ingresos e imposibilidad de acceso al mercado de trabajo.

La figura de las rentas mínimas obedece, por tanto, a una visión amplia e integradora de la denominada ahora “acción social”, en tanto sector público (y privado) de actividad encauzado a la efectiva materialización del mandato constitucional de solidaridad y expresión más acabada de la cláusula del Estado social. Se trataría de un instrumento o mecanismo integrado ahora en los denominados “sistemas de protección social públicos”<sup>30</sup>, como estructuras integradas y complejas de garantía tanto de prestaciones económicas, contributivas o no, como de servicios sociales de prestación material. La naturaleza bifronte de este mecanismo conecta, así, con una clara evolución, tanto terminológica como sustantiva, de densificación o racionalización jurídica desde las iniciales ideas de “caridad” y “beneficencia”, pasando por el concepto más restrictivo de “asistencia social”, hasta llegar, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, a la generalización, sobre todo por la acción legislativa de las Comunidades Autónomas, de la expresión “acción social”, como deber jurídico de los poderes públicos y, a la vez, derecho de los ciudadanos<sup>31</sup>. La

---

<sup>28</sup> Se ha llamado la atención, así, a la necesidad de “reordenar la protección social en base a la existencia de un mínimo social garantizado, que tienda a la protección de la necesidad y no sólo del trabajador”, pero vinculado a un “serio y adecuado proceso de formación y reinserción”, E. Rojo Torrecilla, “La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias”, *Temas Laborales*, 17, (1991), p. 58.

<sup>29</sup> Precisamente la “lógica economicista” e impersonal, propia e inherente al fenómeno presente de la mundialización o globalización, ha sido destacada como la “mayor amenaza para el Estado Social y los derechos sociales”, J. Tajadura Tejada, *La crisis de los derechos sociales...*, op. cit., pp. 123 y ss. El reto es, pues, dice el autor más adelante, conseguir la “desmercantilización de la sociedad” (p. 128).

<sup>30</sup> C. Alemán Bracho; J. M<sup>a</sup>. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 26-27, destacando, así, el carácter sistémico y diversificado de los modelos actuales de protección social.

<sup>31</sup> Véase, en profundidad, M. Vaquer Caballería, *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 47-48 y 64. Entiende el autor por “acción social” el “conjunto de

acción social es hoy una política plural y diversificada tendente al bienestar social de la población. Al clásico enfoque preventivo y asistencial (benefactor) se unen ahora, de forma explícita, los objetivos de promoción personal y colectiva y de reintegración de la persona en la sociedad, complementando las prestaciones económicas con nuevos servicios y acciones de naturaleza integrada y material.

## II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA FIGURA DE LAS “RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN”

### 1. El problema de la distinción entre “renta mínima o activa de inserción” y “renta básica”

Como se ha señalado, ambas figuras consisten en una prestación o ingreso que trata de subvenir situaciones de necesidad de los ciudadanos, pero mientras que las denominadas “rentas mínimas” o “rentas de inserción” son técnicas e instrumentos de protección y asistencia con un enfoque proactivo y dual del mercado de trabajo, como técnica intermedia entre los instrumentos de asistencia y protección pasiva (sistemas de protección) y las propias políticas activas de empleo, las “rentas básicas” o “salarios universales” (*citizenship income*) se configuran más bien como instrumentos alternativos y complementarios de lucha contra la exclusión social y la pobreza, consistentes sólo en una cantidad o ingreso mínimo, de carácter universal e ilimitado, aunque suficiente, y exigible a título individual por cualquier ciudadano<sup>32</sup>. Los ingresos mínimos de inserción, y, en general, la generalidad de las prestaciones económicas de la configuración actual de la acción social, se rodean de determinados requisitos y condicionantes (temporales, subjetivos, finalistas, etc.), mientras que las denominadas rentas básicas, rentas de ciudadanía o subsidios universales suelen conceptuarse como prestaciones incondicionadas que no buscan la reinserción o reincorporación de los beneficiarios a la sociedad o al mundo laboral, sino simplemente garantizar la subsistencia mínima de recursos de los destinatarios.

Aunque desde el punto de vista estrictamente normativo-competencial, y desde su propia calificación jurídica (derecho de los ciudadanos o instrumento jurídico-público de interven-

---

*prestaciones públicas gratuitas, o no contributivas, ofrecidas a la persona bien sea para atender su especial intensidad de necesidades comunes, no cubierta por los servicios públicos tradicionales (como la educación, la sanidad, la seguridad social o la cultura), bien sea en razón de una situación de necesidad particular o diferencial”* (p. 168).

<sup>32</sup> M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad de los andaluces. El ingreso mínimo de solidaridad”, *Temas Laborales*, vol. II, 100, (2009), p. 489. Las denominadas “rentas universales”, de naturaleza por tanto pasiva y unidimensional, se presentan realmente como “*mecanismos de redistribución de la renta*”, que, a partir del concepto de ciudadanía, pretenden mejorar la situación de los estratos más débiles de la población, desde las notas de individualidad, universalidad e incondicionalidad. Como ha destacado, por ejemplo, A. Ginés i Fabrellas, *La renta básica en Cataluña. Reflexiones en torno a su viabilidad competencial*, XXI Congreso Nacional de la AEDTSS, la renta básica se caracterizaría por tres notas básicas: individualidad, universalidad e incondicionalidad.



ción, fórmula de asistencia social o mecanismo de promoción sociolaboral, elemento de políticas pasivas o activas de empleo, etc.), la técnica de las rentas mínimas de inserción siga planteando, como se estudiará más adelante, algunos problemas dogmáticos<sup>33</sup>, lo cierto es que se trata de un instrumento bidimensional con una funcionalidad y una orientación claramente identificables, en tanto específico “*derecho social de prestación*”<sup>34</sup>, desde la íntima conexión entre la integración e inclusión social y el desempeño de un puesto de trabajo digno. A pesar de ello, su progresiva configuración actual no deja de plantear dudas sobre la estricta funcionalidad de sus objetivos, como mecanismo de acentuación de las políticas intervencionistas o represoras (es decir, como un retocado proceso de «*asistencialización*» público-institucional con mayor control sobre los beneficiarios y redefinición del propio espacio público), al anudar la percepción económica a una necesaria actividad privada de reinserción, o como instrumento de efectiva democratización y dignificación social de la persona.

La distinción apuntada encuentra su reflejo, en el caso andaluz, en la propia Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que aunque no se refiere expresamente al primero de los mecanismos reseñados, sí reconoce en el art. 23.2 el derecho universal “*a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley*”. El Estatuto entroniza, además, la propia “*cohesión social*” como objetivo básico de la Comunidad Autónoma (art. 10.3.14º), mediante un sistema eficaz de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidas social y económicamente, a fin de facilitar su integración plena en la sociedad andaluza<sup>35</sup>. El problema es que, y a modo introductorio de lo que se desarrollará más adelante, la normativa de desarrollo, todavía en proceso de elaboración, no ha acogido con tanta claridad la diferenciación entre ambos instrumentos de inclusión y asistencia social<sup>36</sup>. El Proyecto de Ley de Inclusión Social de Andalucía (en adelante PLISA), que a pesar de su

<sup>33</sup> Ha resaltado los problemas de distinción entre ambas figuras, por ejemplo, R. Barranco Vela, *Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y la lucha contra la marginación y la exclusión* en F. Balaguer Callejón (dir.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, IAAP, Sevilla, 2008, p. 228.

<sup>34</sup> E. Carmona Cuenca, *Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital*, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, (2006), p. 176.

<sup>35</sup> Además, el art. 37.1.7º EA recoge como uno de los principios rectores de las políticas públicas la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.

<sup>36</sup> Se trata, de hecho, de un problema generalizado. La intercambiabilidad de ambas figuras es recurrente, tanto a nivel interno como supraestatal, desde su incorporación a la discusión académica en los años 80. La doctrina utiliza así indistintamente ambas figuras, aunque aparejando en cada caso características y especificaciones peculiares. En la propia Unión Europea, y desde la generalización de los sistemas de garantía de renta mínima, existe una amplia diversidad de regímenes, variando el cálculo de las dotaciones, los requisitos para su obtención, los presupuestos subjetivos para el acceso a la ayuda, los modelos de financiación, e, incluso, la propia naturaleza jurídica de la prestación. Incluso, según los países, varía también el propio procedimiento de garantía y prestación de la renta básica, instrumentado en ocasiones mediante pagos o ingresos directos, pero configurado en otros casos como un procedimiento de repercusión fiscal indirecta de los ingresos por renta.

carácter provisional manejaremos aquí como elemento normativo basilar de referencia, reconoce claramente el derecho a una renta básica (art. 3.a), como prestación pública plena y directamente exigible, pero lo define como “una prestación económica de carácter periódico que tiene por objeto garantizar los medios necesarios para la subsistencia en el proceso de integración social” (art. 5). Más allá de la propia indeterminación de alguno de sus componentes, casi inevitable en las actuales construcciones conceptuales positivas, lo cierto es que la definición parece acercar más esta figura a la reseñada noción de renta universal o mínima, aunque tal sensación se difumine luego con la incorporación a su régimen jurídico del procedimiento para su obtención y del necesario y complementario Plan de Inserción de los beneficiarios.

Lo cierto es que no existe, ni a nivel dogmático ni a nivel normativo, uniformidad en la calificación jurídica de este instrumento de ayuda e inclusión social<sup>37</sup>. Parece más adecuado atender por tanto, sobre todo a la luz de la diversidad regulatoria tanto a nivel comunitario como autonómico, a las características o notas funcionales del mismo, desde una aproximación conceptual de corte material o sustantivo<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Así por ejemplo, se ha podido denominar como “derecho a un mínimo vital”, siguiendo los precedentes normativos y convencionales supraestatales, a lo que nosotros entendemos por “renta básica” o “universal”, en tanto cantidad mínima concedida a una comunidad para hacer frente a las necesidades más básicas o perentorias de la misma y de los individuos que la conforman, véase E. Carmona Cuenca, *Los derechos sociales de prestación...*, op. cit., p. 184.

<sup>38</sup> Un rápido repaso a la diversidad normativa de las distintas Comunidades Autónomas que se han ocupado de esta materia pone de relieve lo apuntado en el texto. En muchas de ellas, este ingreso mínimo de subsistencia se califica como “renta básica”, pero sin embargo no se limita a una prestación económica asistencial, sino que suele acompañarse, atendiendo a esa doble naturaleza de derecho prestacional y de derecho de coparticipación comunitaria, de un programa complementario de “incorporación social o sociolaboral” (por ejemplo, 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 del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, desarrollada por el Decreto 29/2011, de 13 de abril, o Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia). Por el contrario, en otras ocasiones, y respondiendo a esta misma naturaleza dual, si se habla expresamente de “renta mínima de inserción”, como en la Ley catalana 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción, desarrollada por el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, y modificada recientemente a través del Decreto-Ley 1/2010, de 12 de enero, que conceptúa, incluso, la Renta Mínima de Inserción, más que como instrumento o figura singular, como “un conjunto de acciones que, bajo el principio de solidaridad y subsidiariedad, tiene como finalidad prestar el apoyo adecuado a todas las personas a quienes les haga falta para atender las necesidades básicas para vivir en sociedad, con los recursos convenientes para mantenerse y para favorecer la inserción o reinserción social y laboral”. En otras, para acentuar el carácter integrador de la figura, se califica como “prestación de inserción”, incidiendo en su doble dimensión o funcionalidad, incluso desde la perspectiva de su misma desvinculación causal: como ayuda económica básica, y como conjunto de actividades de inserción (por ejemplo, Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción), o como, de forma más depurada y completa, “Sistema de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”, con dos componentes esenciales, las prestaciones económicas y los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, incluyéndose dentro de las primeras, a su vez, dos categorías claramente diferenciadas: las prestaciones económicas de derecho –Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda– y las ayudas económicas subvencionales –Ayudas de Emergencia Social– (Ley 18/2008, de 23 de diciembre, del País Vasco, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, y Decreto complementario 147/2010, de 25 de mayo). Finalmente, otras normas autonómicas optan por poner el acento en la finalidad tuitiva de estas medidas de asistencia social, aunque sin alterar realmente los requisitos o elementos materiales de las mismas. Así por ejemplo, la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Renta Garantizada de Ciudadanía.

## 2. Una propuesta convencional de sistematización nominativa

En este sentido, quizás podría hablarse, para clarificar la distinción entre una y otra figura, de *salarios universales mínimos* frente a *rentas activas de inserción*, o de *rentas mínimas de subsistencia* frente a *rentas mínimas de inserción*, o, de *rentas básicas mínimas* frente a *prestaciones activas de integración*. En el fondo, la diversidad regulatoria (al tratarse de competencias autonómicas) y la misma relatividad del discurso político-formal (en un escenario más proclive a la acción material como es el de los servicios y la asistencia social) desplazan el debate terminológico a un segundo plano. Lo que sí parece claro es que en el primer caso nos encontraríamos ante meras ayudas asistenciales no contributivas ni condicionadas de carácter universal o genérico. Se trataría de rentas mínimas garantizadas, de duración ilimitada y destinadas preferentemente a satisfacer necesidades básicas o fundamentales de los ciudadanos, como última línea de protección frente al riesgo de pobreza extrema o, en general, de exclusión social, y en principio de concesión automática, previa solicitud de los interesados. Frente a ello, la política social de rentas de inserción o ingresos mínimos de inserción parece integrar dos dimensiones complementarias: de un lado, el similar carácter asistencial de la ayuda económica a personas o colectivos sin derecho a ningún otro tipo de prestaciones sociales, pero, de otro, el componente de *“reinserción activa”* tanto a la sociedad como, más en concreto, al mundo laboral. La combinación de ambos elementos, como respuesta, además, a la propia noción plural y compleja de exclusión social<sup>39</sup>, permite configurar a esta fórmula como el mecanismo adecuado no sólo de *provisión* de recursos mínimos para la subsistencia sino de *promoción* para la reincorporación social de la persona, y, en el fondo, para la recuperación del mínimo de dignidad (personal y familiar) y calidad de vida propio del estatuto de ciudadanía<sup>40</sup>. Se trataría de garantizar, como punto de partida y mínimo indisponible de seguridad económica (*“mínimo existencial”*), lo que Ortega llamó las *“posibilidades permanentes del hombre”*<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> También en el plano normativo se ha puesto de manifiesto la distinción entre los conceptos de pobreza (económica) y exclusión social. Como dice por ejemplo la Ley canaria 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, *“la pobreza es un fenómeno estructural y multidimensional, estimándose que los procesos que llevan a esta condición obedecen a una multitud de factores relacionados entre sí. El enfoque de la pobreza se vincula de esta manera al concepto de exclusión social, que tiene unas connotaciones más amplias que el de la mera referencia a escasez de recursos económicos y considera componentes laborales, económicos, sociales, educativos y culturales, para entender que existen procesos que impiden a determinados individuos o grupos alcanzar una posición de autonomía que les permita acceder de forma efectiva a sus derechos primordiales: a la educación, vivienda, trabajo, cultura, etc.”*.

<sup>40</sup> Con otra terminología, pero desde un enfoque cercano, se ha distinguido entre *“rentas mínimas garantizadas”*, es decir rentas o subsidios de acceso a unos mínimos aceptables de nivel de vida, de carácter generalizado e independiente, y a los que todo ciudadano tendría derecho, sin condiciones o exigencias de contrapartida, y *“rentas mínimas de inserción”*, como prestaciones económicas orientadas igualmente a satisfacer las necesidades más esenciales de la vida, pero vinculadas estrechamente a la integración laboral o social de las personas subsidiadas, C. Alemán Bracho; J. M<sup>a</sup> Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, op. cit., p. 333.

<sup>41</sup> J. Ortega y Gasset, *Origen y epílogo de la filosofía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980, pp. 85 y ss. Es evidente, pues, que las rentas mínimas de inserción son un claro ejemplo de la resaltada tensión estructural entre el Estado de Derecho y el Estado social. La cláusula del Estado social impone una actividad interventora, prestacional, material, de incidencia en las

En este sentido, se ha resaltado la íntima conexión entre la actual noción de ciudadanía, tanto en el plano interno como comunitario (y su inmediata conexión con los derechos de libre circulación de personas y residencia en el espacio europeo), y la necesaria ordenación integral de los sistemas de atención e inclusión social. Más en concreto, y tal y como se ha encargado de recordar en diferentes ocasiones el TJUE, es necesario destacar que el estatus de ciudadanía permite el acceso a los beneficios de la asistencia social sin discriminación basada en motivos de nacionalidad en otro Estado miembro cuando la persona tiene residencia legal<sup>42</sup>.

### 3. Elementos basilares del concepto

A) *Elemento objetivo: las rentas mínimas como “prestaciones económicas”*

a) *Prestaciones sociales «económicas o dinerarias» y prestaciones sociales «técnicas o de servicios»*

El ámbito de la protección social se caracteriza, por su heterogeneidad, progresiva decantación histórico-institucional y generalización actual y por la amplitud y diversidad de las fórmulas e instrumentos de articulación. La distinción básica y nuclear alude, sin embargo, a dos tipos genéricos de prestaciones: las prestaciones de carácter económico y las prestaciones materiales, también denominadas servicios. La doctrina española se ha venido centrando, fundamentalmente, en el examen de las de carácter material, puesto que son las tradicionalmente comprendidas dentro del radio de acción de los denominados servicios públicos sociales. Sin embargo, y como se adelantaba, la “acción pública social” es hoy un concepto más amplio y versátil, plural y diversificado en cuanto a sus fórmulas de manifestación, y es la propia idea de “dignificación personal”, en conexión con los prin-

---

posiciones jurídicas (especialmente en las de carácter patrimonial) de los fácticamente más desfavorecidos, pero con el objetivo de posibilitar, de un lado, el fin estatal e irrenunciable de conseguir más igualdad y más justicia social (desde el enfoque de universalización de los derechos fundamentales del Estado de Derecho), y, de otro, la propia realización en sociedad de los mismos, véase J. M<sup>o</sup>. Rodríguez de Santiago, *La Administración...*, op. cit., p. 19. Más en concreto, sobre la propia evolución de instrumentos de intervención como la renta básica, desde su inicial finalidad de asistencia social económica para la promoción o facilitación de la vuelta al empleo, se ha insistido en su virtualidad, más ambiciosa y plural, como mecanismo de profundización en el ideal normativo que sostiene el Estado social y en el conjunto de los derechos sociales. Se trataría, así, no sólo de reinsertar o incluir al ciudadano en el mercado de trabajo, en tanto que, lógicamente, la renta es uno, sino el que más, de los factores decisivos en la efectiva inclusión social, sino, más ampliamente, de restituir al mismo en la plenitud de derechos democráticos y de participación, véase el conjunto de estudios incluidos en M. E. Rodríguez Palop; I. Campoy Cervera y J. L. Rey Pérez (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012. Como se dice en uno de ellos, la renta básica, bajo la justificación de la “libertad real”, persigue, precisamente, garantizar la maximización de la libertad material de los individuos a la hora de elegir sus planes de vida, y, por tanto, entre otras cosas, a la hora de decidir la mayor o menor centralidad que el empleo y el trabajo deban jugar en tales planes. En este sentido, “sólo desde la perspectiva de la libertad real cabe garantizar una renta básica como cuestión de derecho ciudadano robusto, no sujeto a las contingencias del empleo y del ciclo económico”, J. A. Noguera, *La renta básica y la crisis del empleo: cuatro tesis a contracorriente* (p. 139).

<sup>42</sup> Véase, V. Aguado i Cudolá, *El sistema para la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia: los nuevos derechos de ciudadanía*, en V. Aguado i Cudolá (coord.), *Servicios sociales...*, op. cit., p. 76.

cipios de solidaridad y equidad comunitarias, la que informa el sentido de las complementarias “prestaciones económicas”, entre ellas la denominada “renta mínima de inserción”<sup>43</sup>.

En ambos casos nos encontramos, sin embargo, ante auténticos derechos subjetivos, aunque en algunos casos de naturaleza imperfecta o condicionada, en cuanto exigibles por los ciudadanos en quienes concurren los requisitos establecidos por la normativa legal de cobertura<sup>44</sup>. Esta dimensión subjetiva de exigibilidad o de “derecho”, y no de mero instrumento objetivo de “asistencia (pública) social” se pone claramente de manifiesto en el caso de las rentas o ingresos mínimos de inserción, donde ha de primar la motivación personal y familiar por la reincorporación al mundo laboral, por la inclusión social, a través de un conjunto de medidas activas, de promoción y de atención personalizada, articuladas a través de un programa de inserción, sobre la mera acción benefactora o asistencial de los poderes públicos<sup>45</sup>, aún desde la motivación teleológica, y por tanto ineluctable, de interdicción de situaciones excepcionales de exclusión o pobreza. Las prestaciones económicas mínimas o no contributivas responden, obviamente, a los postulados y exigencias del Estado social y a los mandatos constitucionales de solidaridad, efectividad del ejercicio participativo de los derechos de libertad e igualdad (art. 9.2 CE) y garantía social del progreso económico (art. 40.1 CE), pero también, y ante todo, a la propia idea nuclear y valor axiológico superior del ordenamiento, de promoción de la dignidad humana y realización en sociedad de sus fines, personales y familiares, intentando alcanzar lo que Giddens ha denominado “estado de bienestar positivo”.

#### b) El contenido económico de los ingresos mínimos de inserción

En primera instancia, y a pesar de las diferencias conceptuales a nivel autonómico ya apuntadas, y de la propia configuración oscilante de este instrumento de lucha contra la exclusión social a nivel comunitario y en los diferentes sistemas internos<sup>46</sup>, es evidente que nos encontramos ante un tipo de ayuda de carácter económico, de contenido primariamente

<sup>43</sup> Como apunta M. Vaquer Caballería, *La acción social...*, op. cit., pp. 171-172, “los poderes públicos están acudiendo en los últimos años, dentro de la acción social, a una forma de prestación que, por lo demás, siempre ha sido común en el sistema de la seguridad social, no consistente ya en proveer al necesitado de los bienes y servicios necesarios para su subsistencia o para su integración social, sino de los recursos financieros para que pueda procurárselos libremente por sí mismo. Su ejemplo más paradigmático, [...] es el del ingreso mínimo de inserción, consistente en una renta de prestación pública y de carácter periódico y temporal, cuyo beneficio se limita a quien supere la prueba de su necesidad, entre otros requisitos, y cuyo devengo se condiciona (u obliga) al sometimiento del beneficiario a medidas de inserción social”.

<sup>44</sup> Véase, en este sentido, las consideraciones introductorias de la obra de B. Alonso-Olea García y S. Medina González, *Derecho de los servicios públicos sociales*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011, p. 30.

<sup>45</sup> Frente al concepto de “salario universal”, la figura de las rentas mínimas de inserción intenta “superar el simple asistencialismo para transformarse en un instrumento de política social con un doble objetivo a corto plazo: que puedan ser satisfechas de un modo digno las necesidades básicas de tipo físico y cultural, por un lado, y por otro garantizar una serie de instrumentos que faciliten la inserción laboral y social, tanto personal como familiar”, J. N. García-Nieto, “Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano”, *Documentación Social*, 78, (1990), p. 59.

<sup>46</sup> Véase S. Milano, “Le reveu minimum garanti dans les pays de la CEE”, *Droit Social*, 8, (1988).

asistencial o prestacional, ámbito generalizado y contenido mínimo de subsistencia. Como dice el art. 5 PLISA, la “renta básica es una prestación económica de carácter periódico, que tiene por objeto garantizar los medios necesarios para la subsistencia en el proceso de integración social”. Se trata, pues, de una prestación social económica condicionada o modulada, como mecanismo de aseguramiento de una renta mínima que permita la satisfacción de las necesidades más inmediatas. En concreto, en el caso andaluz, como se desarrollará más adelante, consiste, con carácter general e indiciario, en una “prestación económica mensual del 75% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en el momento de la resolución de concesión”.

#### B) Elemento teleológico: renta mínima y inserción socio-laboral

Pero las rentas mínimas de inserción no son meros programas públicos de ayudas económicas para situaciones de necesidad o pobreza extrema, y como último recurso ante la carencia de ingresos o el agotamiento de otro tipo de prestaciones (contributivas o no). Lo característico de las mismas, en su configuración actual, es el anudamiento al elemento puramente asistencial (ingreso mínimo mensual garantizado) de un conjunto de acciones y medidas para promover y facilitar el reingreso de los beneficiarios (personas y unidades familiares) al entorno sociolaboral. Son ingresos económicos mínimos pero condicionados a la corresponsabilización –pública y privada– en la inclusión social de las personas. Se ha entendido así que nos encontramos ante los llamados “*ingresos mínimos de segunda generación*”<sup>47</sup>. De ahí el carácter activo (articulación de planes y programas de intervención social), compensatorio (fomentando el reingreso al mercado laboral de los ciudadanos y, en el fondo, la cronificación de situaciones de dependencia voluntaria de las prestaciones económicas de carácter público), progresivo (propio de la naturaleza dinámica o evolutiva de las prestaciones sociales) y multidimensional de este mecanismo de intervención social. Y de ahí, también, el necesario desdoble jurídico-institucional propio de la Administración social: junto a la Administración típicamente «*ejecutiva-aplicativa*», como modelo ideal del tipo de Administración interventora y limitada al desarrollo de programas materiales de acción y al otorgamiento básico de ayudas económicas, cada vez cobra más importancia la Administración «*conformadora o directiva*», encargada de la fijación eficiente del marco organizativo y procedimental necesario para la prestación de servicios y materiales, o para, en nuestro caso, la optimización de las actividades de inserción y autorrealización de los beneficiarios de los ingresos mínimos<sup>48</sup>. La Administración ejecutiva de las prestaciones económicas se limita a aplicar programas materiales regulados con detalle por las normas aplicables, a través de la emanación de típicos actos administrativos de reconocimiento.

---

<sup>47</sup> Los ingresos mínimos e iniciales de primera generación sería aquellos limitados a la concesión de una renta o ayuda, sin ningún tipo de contraprestación u obligación por parte de los beneficiarios. Enlazaría esta categoría con lo que aquí se han denominado ingresos o rentas universales o básicas, véase, con más detalle, R. Susin Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., pp. 278 y ss.

<sup>48</sup> Véase J. M<sup>o</sup>. Rodríguez de Santiago, *La Administración...*, op. cit., p. 58.

Pero las estructuras administrativas y los sujetos intervinientes (públicos y privados) en la configuración, otorgamiento y control de los ingresos mínimos de inserción no se limitan a esta mera actividad jurídico-aplicativa. El proceso complementario de reinserción exige una “*Administración de las prestaciones a la medida de la persona*”, la constitución de una relación jurídica *interactiva* (una relación jurídico-social de prestación) donde el procedimiento y la misma actividad material de prestación de servicios personales y materiales (formación, cualificación profesional, etc.) adquieren una gran relevancia constitutiva<sup>49</sup>. La inclusión obligatoria en los programas de reinserción social difícilmente puede considerarse como un verdadero “contrato”, desde el que pueda hablarse, con propiedad, de la “obligación” ciudadana de “inclusión personal”, pero sí que puede defenderse a mi juicio –al menos en un plano teórico– la doble naturaleza “social” de esta figura, en tanto derecho y deber.

A partir de la propia diversidad regulatoria entre las instancias territoriales y la relativa flexibilidad e indefinición de la funcionalidad (y los propios elementos conceptuales del término, como el fin de “*inclusión social*”) de los ingresos mínimos de inserción, se ha planteado, en sede teórica, la auténtica naturaleza jurídica de estas figuras bifrontes en el marco de nuestro sistema de acción y asistencia social. Es evidente que los programas obligatorios de reinserción sociolaboral complementan la mera visión economicista o asistencial de la medida, otorgando un plus de legitimidad y complejidad a los ingresos de inserción. Pero el problema es discernir el vínculo entre ambos elementos. ¿Son ayudas económicas condicionadas o programas de inserción complementados con una ayuda pecuniaria mínima de partida? ¿Son medidas de política asistencial o instrumentos de fomento activo de la reincorporación al mundo laboral? ¿Realmente nos encontramos ante nuevas y depuradas construcciones normativas de “promoción integrada y global” de los ciudadanos, de recuperación de su autonomía o ante la mera yuxtaposición formal de acciones de intervención social? La indefinición regulatoria impide aseverar respuestas contundentes, lo que repercute negativamente en la valoración de la funcionalidad real de estos instrumentos, pero sí parece claro que la bilateralidad de las obligaciones que surgen del inicial acto administrativo de concesión de las ayudas, a través de lo que en la legislación de Seguridad Social se denomina genéricamente como “*compromiso de actividad*”, conecta con una visión *convencional*, y por tanto más flexible y adaptable a cada circunstancia, de la relación jurídica entablada en cada caso.

En este sentido se ha sostenido que, pese a que las rentas mínimas de inserción constituyan, *ab initio*, prestaciones dinerarias consistentes en el abono de una cantidad a tanto alzado o de forma periódica a un particular cuyo otorgamiento obliga en ocasiones al beneficiario a realizar determinadas actividades (dentro de los denominados programas o planes de reinserción o inclusión social), lo cierto es que, desde la aparente prevalencia del primer elemento (o al menos desde su consideración primaria como factor último de solidaridad social), más que de una forma de fomento administrativo, orientada a la satisfacción indirecta de los intereses generales, seguiríamos encontrándonos, aún con matizaciones,

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 105-109.

dentro del campo de la actividad prestacional o de servicio público de la Administración (responsable y titular de las prestaciones singulares orientadas a subvenir las necesidades extremas de los solicitantes). Como dice el profesor Vaquer Caballería, la obligación del beneficiario de las atribuciones patrimoniales no siempre existe y, aunque es verdad que, en la práctica se prevé en la casi totalidad de las normas autonómicas sectoriales (con lo que podría discutirse, a mi juicio, su carácter necesario o eventual), sí parece claro que *“allí donde existe puede entenderse que no constituye verdadera causa del negocio jurídico, sino todo lo más una condición de su eficacia”*. Aunque exista un interés general de fondo –de equidad, cohesión o solidaridad social– lo cierto es que no nos encontramos ante auténticos “actos subvencionales”<sup>50</sup>, porque el fin no es motivar al beneficiario a la consecución, mediante afectación específica, de un interés general (directo o inmediato), sino proveerlo de un mínimo económico vital al que anudar, eso sí, la acción cooperativa y comprometida del mismo –pero aún en la esfera de sus propios intereses individuales derivados del valor de la dignidad<sup>51</sup>– para la progresiva reinserción sociolaboral. En la doctrina italiana se habla así de normas de *“mero conferimento”*, frente a las llamadas “Ley incentivo”<sup>52</sup>. Parecería seguir primando, pues, el elemento primario o configurador de este tipo de ayudas, en tanto derecho a la obtención de una prestación dineraria con el cumplimiento de determinados requisitos. A lo más, podríamos encontrarnos ante lo que se ha denominado *“una especie de derecho-función, es decir un derecho ordenado en función de la inserción”*<sup>53</sup>.

El carácter complejo, dual o integrado de las rentas o ingresos mínimos de inserción no es incompatible con su consideración como ayuda en principio reglada o incondicionada (en

<sup>50</sup> En este sentido, A. Garcés Sanagustín, *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 123-125.

<sup>51</sup> Como ya se ha apuntado, el art. 5 PLISA define, ante todo, la renta básica como una “prestación económica” de carácter periódico, cuyo objetivo inmediato es garantizar los medios necesarios para la subsistencia de los beneficiarios. Se trata, pues, de un instrumento de acción unilateral prestacional. Es, pues, una actividad o servicio público, aunque no de contenido técnico y de actividad, fundado en la garantía pública límite del nivel mínimo de subsistencia de los ciudadanos o residentes. Y es cierto, finalmente, que la definición se completa con la alusión al “proceso de integración social”, pero de forma aparentemente externa o complementaria. El compromiso de reinserción no se configura como una auténtica obligación personal, asegurada normativamente y fiscalizable por los poderes públicos –hasta las últimas consecuencias sancionadoras–, sino como un “elemento” o factor propio de la configuración actual de las rentas mínimas. A partir del aseguramiento de la “subsistencia económica”, se permite que los beneficiarios continúen o progresen en “su” proceso de integración social. Y aunque es verdad que más adelante se alude a la “obligatoriedad” del cumplimiento del plan de inserción (art. 13.1 PLISA), su carácter abierto y progresivo, y su misma ubicación sistemática legal, parecen dar a entender que no se trata de un elemento “constitutivo” del derecho a percibir una renta o ingreso mínimo, sino una condición de eficacia o complemento “activo” de la acción prestacional pública previa. De hecho, es evidente que el goce de una renta mínima no garantiza en sí misma la plena integración social de sus beneficiarios. Si se subordinase su concesión efectiva a la misma, difícilmente podría sostenerse la operatividad o eficiencia de la medida. El compromiso se reduce a la “incorporación o seguimiento” de los “procesos” de integración o inclusión.

<sup>52</sup> Véase M. Vaquer Caballería, *La acción social*, op. cit., pp. 173-174.

<sup>53</sup> R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., p. 297.



tanto derecho subjetivo), por quienes cumplan los requisitos normativamente exigidos<sup>54</sup>, ni con su compatibilidad con otro tipo de retribuciones o ingresos, pero sí que complementa en positivo la acción asistencial última del Estado, evitando el acomodamiento en el desempleo y la denominada “*cultura del subsidio*”. Precisamente se ha señalado que la implantación de un efectivo sistema de renta mínima garantizada contribuiría a mejorar la eficiencia del mercado de trabajo y la reducción del desempleo involuntario, aunque lógicamente desde una necesaria reformulación estructural de la actividad prestacional pública, en este caso no de servicios, sino de dinero, porque, lo que parece clave hoy en día, en las prestaciones dinerarias –aun acompañadas de un cierto compromiso de actividad o implicación de los destinatarios, como es el caso de las rentas mínimas de inserción<sup>55</sup>–, y frente a lo positivo en el ahorro de costes y gestión de la despersonalización de la ayuda, “*se produce una pérdida de control del destino que el beneficiario da a los fondos públicos, y por ello el riesgo de una menor eficacia en la consecución de los fines de solidaridad perseguidos*”<sup>56</sup>.

A mi juicio, se impone pues una intensificación de la dimensión activa de reinserción de este instrumento de acción social. No puede tratarse de un mero complemento o añadido a la propia prestación económica, ni configurarse, en sentido estricto, como un servicio social. Sin desprenderse de su halo de última red de protección o seguridad ante situaciones de riesgo vital, habría que sostener, en el fondo, la doble naturaleza de “derecho”: derecho a la asistencia pública ante situaciones extremas de necesidad y derecho a la inserción social y laboral de los ciudadanos<sup>57</sup>. Ambos derechos, que descansan en lógicas contradictorias (reparadoras y pro-activa) se pueden conjugar, sin embargo, como manifestación del “*derecho social de ciudadanía a la inserción*”<sup>58</sup>. Porque junto al contenido unilateral propio de la prestación económica, se añade una acción cooperativa-funcional de garantía de un mínimo de subsistencia para la reinserción o inclusión personal de los beneficiarios. Esta segunda actividad no es una mera actividad social de asistencia material

<sup>54</sup> Existen también, no obstante, propuestas teóricas de matización o modulación del carácter universal e incondicionado de los sistemas de renta mínima garantizada. Se ha hablado, así, de la posibilidad de garantizar “*rentas de participación*”, es decir, rentas básicas devengadas por aquellas personas que participen en alguna actividad considerada de utilidad social o interés público.

<sup>55</sup> En este sentido se ha apuntado la posible contradicción entre el propio reconocimiento de unos ingresos mínimos de subsistencia y la posible adición de obligaciones específicas de los beneficiarios, que podrían desvirtuar, según lógicamente su caracterización legal, el carácter de derecho o prestación social de la ayuda, A. Martín Giner, “La Renta Mínima de Inserción...”, *op. cit.*, p. 302.

<sup>56</sup> M. Vaquer Caballería, *La acción social*, *op. cit.*, pp. 174-175.

<sup>57</sup> Así, R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 297. Cercana a estas consideraciones se presenta, por ejemplo, la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que reconoce a sus ciudadanos un doble derecho social: el derecho a una prestación económica para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no se pueda obtener a través de otros regímenes de protección social o del empleo, y el derecho a percibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social.

<sup>58</sup> J. L. Monereo Pérez y J. A. Fernández Avilés, *El ingreso mínimo...*, *op. cit.*, p. 469.

(servicios sociales) sino una actividad “regulativa” y “aplicativa” de corte conformador o finalista por parte de los poderes públicos. Estaríamos quizás ante una realidad intermedia entre un derecho pleno a la inclusión social (casi imposible de garantizar públicamente, y difícil de articular como exigencia subjetiva) y una mera actividad normativo-material de la Administración. Un nuevo o intermedio estadio dentro de lo que se ha llamado, con la máxima flexibilidad por lo demás, escala de la “responsabilidad social estatal”<sup>59</sup>.

Más allá de la denominación, y de las lógicas especialidades respecto de su régimen jurídico singular, todos los sistemas autonómicos de renta mínima enlazan su percepción al compromiso activo de los beneficiarios, más o menos rígido y desarrollado, para la reincorporación o incorporación inicial al mundo laboral y su inclusión efectiva en la sociedad. Junto al carácter asistencial se destaca, pues, la dimensión “terapéutica” de estos instrumentos<sup>60</sup>, así como la pluralidad y diversidad de contenidos, acciones o elementos de los programas de inserción. Pero se trata de prestaciones asistenciales dinerarias, configuradas o –al menos nominadas– en algunos casos como auténticos derechos subjetivos públicos, o como derechos subjetivos imperfectos, parciales o necesitados de desarrollo reglamentario, o, en fin, como meros principios, directrices o normas de acción de los poderes públicos regionales, y no como negocios jurídicos condicionados o meras fórmulas de colaboración subvencional público-privada.

### C) Elemento formal: procedimiento de concesión y caracteres

A partir de los dos elementos materiales señalados –en esta doble faceta de prestación económica y de inserción que caracteriza los ingresos mínimos–, comunes en general en la legislación autonómica correspondiente, la figura de las rentas mínimas o básicas de inserción se completa con el procedimiento administrativo de concesión o reconocimiento (según se parta de su configuración como auténtico derecho subjetivo o no), y que con respecto a la dimensión de inserción, y por la propia afección de la acción pública a la esfera personal del ciudadano, e incluso a los derechos fundamentales del mismo, cobra una especial importancia constitutiva y de garantía, y con las características propias de la ayuda, que en el caso andaluz que nos ocupa, y sin perjuicio de su posterior desarrollo, se articulan en torno a las notas de singularidad, complementariedad con el resto de prestaciones sociales técnicas, económico-contributivas o de servicios (art. 8.1.c PLISA), carácter personal e intransferible e inembargabilidad del sueldo mínimo (art. 11 PLISA). Se han señalado así, como notas comunes a los distintos programas autonómicos de renta mínima, su configuración como “*subsidio diferencial, por tiempo limitado si bien con posibilidad de prórrogas de subsistir la situación de necesidad, de escasa cuantía –limitada a atender las necesidades más básicas y fundamentales de la familia o unidad de convivencia– y con el*

---

<sup>59</sup> Véase J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago, *La Administración...*, op. cit., pp. 73 y ss.

<sup>60</sup> Véase A. Martín Giner, “La Renta Mínima de Inserción...”, op. cit., p. 303.

*complemento o contrapeso del cumplimiento de una serie de compromisos y obligaciones asumidas por los destinatarios orientadas a su inserción social*<sup>61</sup>.

Más detalladamente, se entiende que los rasgos distintos de las regulaciones autonómicas vigentes sobre esta materia son: su carácter de *prestación de asistencia social*; su *naturaleza subsidiaria* y, en ocasiones, también complementaria, respecto de otras prestaciones públicas; el *destinatario colectivo* (unidades familiares o de convivencia); su sometimiento a una especie de *prueba de necesidad* (puesto que el carácter no contributivo, excepcional y en principio ilimitado de las ayudas se condiciona a la acreditación de la insuficiencia de recursos para atender las necesidades de subsistencia de la unidad familiar); su condición de *prestación diferencial* (porque el montante real de la prestación es igual a la diferencia entre la cuantía que pudiera corresponder, en función del tamaño y composición de la familia, y los recursos reales del beneficiario<sup>62</sup>); la naturaleza de prestación con *graduación temporal* o revisibilidad de la situación; su vínculo o asociación –aún con diferente naturaleza jurídico-formal de los mismos– a medidas y planes de inserción laboral; y, finalmente, aunque no en todo los casos con carácter pleno, efectivo y directamente exigible, su condición de *derecho subjetivo*<sup>63</sup>.

### III. LÍNEAS DIRECTRICES DEL MODELO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE GARANTÍA Y PRESTACIÓN DE SALARIOS O INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN

#### 1. Marco constitucional

Desde una perspectiva sustantiva, es evidente que nuestra Constitución no se refiere de forma expresa ni al “umbral de la pobreza” legitimador de este tipo de ayudas sociales, ni mucho menos, y con términos precisos, a la obligación de los poderes públicos de garantizar una renta o ingreso mínimo de subsistencia en casos de extrema necesidad vital

<sup>61</sup> M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 492.

<sup>62</sup> En el fondo, esta caracterización como “ingreso diferencial” es una de las mayores limitaciones a la universalidad y efectividad del posible derecho a un “ingreso mínimo de ciudadanía”, solidaridad o inserción social. Dada su cuantía realmente baja –sobre todo en las actuales circunstancias de déficit estructural y minoración de las políticas y dotaciones sociales por parte de las Administraciones públicas, y para no producir efectos desincentivadores, por otro lado, hacia el trabajo– parece bastante fácil, con alguna otra prestación o ayuda que se esté disfrutando, sobrepasar los límites y quedarse fuera del programa. Pero lo importante no es, cada vez se insiste más en ello, superar, vía subvención, los episodios –a veces coyunturales– de pobreza o subsistencia extrema, sino reintegrar socialmente a los “excluidos”, facilitarles las condiciones (en general, y no sólo económicas, y de ahí la importancia del carácter plural y variado del programa de reinserción personal) para la recuperación autónoma del estatuto activo de ciudadanía. Y para todo ello no sirve una pensión mínima no contributiva que, dependiendo de su cuantía, pueda excluir el derecho a la renta activa, y, por tanto, la posibilidad de incorporación al programa o plan correspondiente.

<sup>63</sup> Véase C. Alemán Bracho; J. M<sup>a</sup>. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, *op. cit.*, p. 335.

o agudización de los problemas –personales y familiares– de exclusión social. A lo que sí vienen obligados los mismos, en virtud del art. 9.2 CE, es a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y a fomentar medidas de empleo y a establecer prestaciones económicas que aminoren los efectos de la exclusión social en los más desfavorecidos. La misma cláusula genérica del Estado social, este compromiso de participación y preocupación por la efectividad de los valores superiores y los derechos fundamentales reconocidos, comenzando por el principio de igualdad (art. 14 CE), y las propias referencias a la labor social y asistencial de los poderes públicos (art. 41 CE)<sup>64</sup>, concebida como una obligación –o, con menos imperatividad, directriz de actuación o *mandato constitucional de optimización*– de protección de carácter general y universal, permiten atisbar sin problemas, el encaje de la fórmula última de protección de los ingresos sociales mínimos dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Aún más, el propio concepto jurídico de “necesidad”, como situación cuya erradicación constituye el objeto nuclear del entendimiento genérico de la acción social, y como elemento material básico de la propia conceptualización normativa de las rentas mínimas, se nos aparece como el opuesto semántico a “libertad”<sup>65</sup>. Las rentas mínimas de inserción no obligan ni fuerzan a los beneficiarios. Ofrecen la oportunidad, desde la garantía económica de las necesidades vitales fundamentales, de que éste progrese o se esfuerce de forma personal. Es, pues, un servicio público de libertad. Y esta es, como se sabe perfectamente, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

## 2. Sistema competencial

Como en otros muchos sectores de actividad (seguramente más de los deseables), las referencias constitucionales no han sido tan pacíficas desde el punto de vista estrictamente formal-competencial. Como punto de partida, ya sea originariamente (a través del reconocimiento autonómico de la competencia plena en materia de “*asistencia social*” en el art. 148.1.20ª CE<sup>66</sup>), ya mediante la elevación posterior del techo estatutario, lo cierto es que

---

<sup>64</sup> Para algún sector doctrinal, los ingresos mínimos de inserción permitirían sostener una evolución del propio modelo constitucional de seguridad social, desde la flexibilidad y amplitud de contenidos del propio art. 41 CE, véase, por ejemplo, R. Aliena, *Renta mínima de inserción*, en M<sup>a</sup>. C. Alemán Bracho y J. Garcés Ferrer (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*, Ediciones Siglo XXI, Madrid, 1996, pp. 588-589. De hecho, la propia jurisprudencia del TC ha venido a declarar el carácter mixto (contributivo y no contributivo) de las prestaciones integradas bajo el radio asistencial de protección del art. 41 CE en torno al régimen de actuación de la Seguridad Social.

<sup>65</sup> M. Vaquer Caballería, *La acción social*, *op. cit.*, p. 178.

<sup>66</sup> Sobre el alcance de la competencia autonómica sobre “*asistencia social*”, dirigida primariamente a subvenir situaciones de necesidad no cubiertas por el esquema de aseguramiento contributivo y de cobertura de riesgos concretos al que atienden las pensiones contenidas dentro del sistema de la Seguridad Social, aunque desde una perspectiva conceptual de carácter ya no “residual”, pueden verse, entre otras, las SSTC 76/1986 y, más recientemente, 239/2002, aunque relacionando estas funciones, realmente, con un modelo de “*asistencia social externa*” al propio

todos los Estatutos de Autonomía han asumido como exclusiva –y desarrollado pormenorizadamente en el caso de los de última generación<sup>67</sup>– la competencia de acción social, completándola en muchos casos con expresiones como “asistencia social”, “servicios sociales” o “bienestar social”<sup>68</sup>. A este título genérico y omnicomprensivo se han añadido, además, cláusulas competenciales específicas sobre colectivos concretos (menores, juventud, mujeres, tercera edad, emigrantes, etc.). No es de extrañar, por tanto, que todas las normas autonómicas sobre renta mínima de inserción se apoyen directamente en las competencias exclusivas y plenas autonómicas sobre acción pública social, asistencia y lucha contra la exclusión social<sup>69</sup>, o, de forma más integrada y omnicomprensiva, dentro de los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales (de prestación económica, de aseguramiento o asistencia social o de lucha integrada contra la pobreza y la exclusión social)<sup>70</sup>.

Es verdad, por otro lado, y como también ha sucedido en la práctica totalidad de las reglas competenciales funcionales, que el Estado tiene reconocidas también determinadas competencias en esta materia, en concreto, la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª CE), lo que ha provocado una amplia discusión doctrinal y jurisprudencial sobre el alcance y contenidos de ambas expresiones (necesariamente com-

---

sistema de la Seguridad Social, dado el “genio expansivo” de la misma, su progresiva adaptabilidad y ampliación a las nuevas circunstancias sociales y la propia versatilidad interpretativa del TC en lo relativo a los títulos habilitantes del Estado en esta materia, véase, sobre este punto, M. Carrasco Durán, *Los complementos de las Comunidades Autónomas a las pensiones no contributivas: un impulso a un nuevo modelo de asistencia social*, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, (2006), pp. 200 y ss.

<sup>67</sup> Como bien se ha dicho, “el planteamiento que luce en estos Estatutos constituye una evidente muestra del contexto actual de propensión de los poderes públicos por establecer mecanismos de cohesión social mediante la tuición a los colectivos más desfavorecidos o débiles de la sociedad”, A. Ezquerro Huerva, *El estatuto jurídico de los usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales*, en A. Ezquerro Huerva (coord.), *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, p. 59.

<sup>68</sup> Aparentemente, el concepto actual de “acción social”, donde se incluirían, como medidas con singularidad y características propias, los denominados “ingresos mínimos de inserción”, supera o complementa las limitadas y más contorneadas previsiones de las nociones de asistencia social y de seguridad social, como recuerda A. Garcés, *Las prestaciones económicas...*, *op. cit.*, pp. 129-133.

<sup>69</sup> Como se ha señalado, analizando la jurisprudencia del TC recaída, con profusión, sobre esta materia, la competencia exclusiva de las CC.AA. sobre asistencia social, junto con la autonomía de gasto de las mismas derivada de su autonomía financiera, parece dejarles libertad para seleccionar las situaciones de necesidad objeto de su atención y para elegir, en segunda instancia, la técnica prestacional de actuación, como sería el caso, por ejemplo, de las rentas mínimas de inserción, véase M. Carrasco Durán, *Los complementos de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, p. 213. Como resume después el autor, el TC ha partido, en definitiva, de un concepto objetivo de lo que son las prestaciones de asistencia social, como prestaciones consistentes en un mecanismo de cobertura de necesidades sociales ajeno al principio de aseguramiento contributivo del riesgo a partir de aportaciones del beneficiario al sistema, reconociendo a las CC.AA. la competencia exclusiva para establecer, regular y pagar tales prestaciones, sin perjuicio de haber reconocido igualmente la posibilidad, tal y como ha sucedido, de que el sistema de la Seguridad Social asuma también, por su carácter dinámico y versátil, dichas prestaciones (p. 214).

<sup>70</sup> El ámbito material de la cláusula competencial de “asistencia social” se presenta, realmente, como extenso y diversificado, integrando desde prestaciones de carácter técnico y personalizadas –servicios sociales en sentido estricto– hasta prestaciones de carácter económico, E. Sáenz Royo, *Derechos de protección social...*, *op. cit.*, p. 40.

plementarias<sup>71</sup>), pero que no afecta a nuestro estudio, al tratarse de un tipo específico de prestaciones no contributivas, complementarias al sistema general público de asistencia e incardinadas, pues, dentro de la clara competencia sobre asistencia social y prestaciones de servicios sociales básicos de las Comunidades Autónomas<sup>72</sup>. Pero exclusividad no significa exclusión. Pueden existir así, políticas y acciones de asistencia social que excedan del ámbito de las Comunidades Autónomas, como podría ser el hipotético caso, demandado por algún sector doctrinal, del establecimiento de un sistema de rentas mínimas uniformes, susceptibles de completarse y adicionarse en el ámbito autonómico<sup>73</sup>. Y en todo caso, lo que sí parece evidente hoy en día, es la necesidad de depurar y fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre el nivel estatal y el autonómico en orden a la racionalización de los diferentes sistemas de asistencia y servicios sociales<sup>74</sup>.

De hecho, existe actualmente a nivel estatal, aún dentro del régimen general de la Seguridad Social, un mecanismo cercano a los ingresos mínimos de inserción. Se trata de las “rentas activas de inserción”<sup>75</sup>, como prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y dirigidas a desempleados (dentro, pues, de la denominada “acción protectora del desempleo”) con especiales necesidades económicas y dificultades específicas de reinserción

---

<sup>71</sup> Sobre el contenido y evolución de los títulos constitucionales sobre esta materia, y abogando por la recuperación de la distinción conceptual –y en segundo plano de régimen jurídico– entre la materia propiamente de Seguridad Social y los ámbitos de asistencia social, puede verse con provecho el estudio de E. Sáenz Royo, *Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CC.AA.*, en A. Embid Irujo (dir.), *Derechos económicos y sociales*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 28 y ss.

<sup>72</sup> Como recuerda el profesor M. Vaquer Caballería, *La acción social...*, op. cit., p. 95, al estudiar precisamente el deslinde entre los títulos de “asistencia social” y “seguridad social”, en tanto clave de bóveda del modelo competencial español en esta materia, el propio Tribunal Constitucional ha definido la “asistencia social” como “el conjunto de acciones y técnicas de protección que quedan fuera del sistema de la Seguridad Social” (SSTC 146/1986, de 25 de noviembre y 13/1992, de 6 de febrero).

<sup>73</sup> En este sentido, por ejemplo, E. Rojo Torrecilla, “La renta mínima garantizada...”, op. cit., p. 66, que fundamenta la intervención del Estado en la necesidad de garantizar la igualdad en la prestación de los servicios sociales en todos los territorios, sin perjuicio de que, ulteriormente, las Comunidades Autónomas mejoren o amplíen los niveles mínimos reconocidos, atendiendo a la configuración y ejecución de sus propias políticas de asistencia y prestación social. Se ha llamado así la atención al panorama normativo bastante heterogéneo, secuencial y materialmente, a nivel autonómico de esta materia, con grandes diferencias tanto en los niveles de evolución, consolidación y exigencia como en el propio alcance y cobertura de las prestaciones, M<sup>o</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, op. cit., p. 491.

<sup>74</sup> En este sentido, M. Torrejón Velardiez, *Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial*, en M<sup>o</sup>. B. Cardona Rubert (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas...*, op. cit., pp. 73-89.

<sup>75</sup> Su regulación ha sido recientemente modificada a través del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, reforzando la vinculación de este instrumento con el empleo e intentando garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos: se exige ahora para el acceso a la Renta Activa de Inserción que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para aquellas personas que tienen más de 45 años y son parados de larga duración y que durante el período de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo (1 año mínimo) no se haya rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales (art. 17 que modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

laboral, reguladas por el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre<sup>76</sup>. La renta activa de inserción –en la estricta terminología estatal, que, sin embargo, se confunde y solapa con los esquemas conceptuales a nivel autonómico–, además de garantizar un mínimo vital a las personas con especiales necesidades económicas, tiene por finalidad combatir o prevenir situaciones de exclusión social de las personas desempleadas o con mayores dificultades de incorporación estable al mercado de trabajo.

### 3. La configuración progresiva de los modelos autonómicos de garantía de ingresos mínimos y políticas de reinserción

La realidad es que en España, como en algún otro país del Sur de Europa, no existe, como tal, un sistema público estatal autónomo de garantía de rentas mínimas de inserción. Se trata de un instrumento ensayado y desarrollado (desde finales de la década de los ochenta<sup>77</sup>), a partir de los presupuestos, directrices jurídico-técnicas y experiencias a nivel

<sup>76</sup> Como precedentes específicos hay que citar, fundamentalmente, el Primer Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 1999, donde se alude de forma sistemática por primera vez a la necesidad de implementación de medidas activas de empleo (con un Programa específico de Renta Activa de Inserción) frente a la simple asignación de subsidios o ayudas, articulándose la primera regulación a través del Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, al que siguió el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, autorizando al Gobierno a mantener el programa de renta activa de inserción dentro de la acción protectora estatal por desempleo, programa incluido en la D. A. 1ª del Real Decreto-Ley 5/2002, de 2 de marzo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, véase, sobre esta evolución, J. A. Fernández Avilés, “El programa de renta activa de inserción para el año 2002”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 114, (2002) y J. A. Martínez Lucas, “El programa de renta activa de inserción para el año 2002”, *Actualidad Laboral*, 29, (2002). Como se ha dicho, de forma sincrética, realmente “desde su implantación en el año 2000, el Programa de Renta Activa de Inserción se ha regulado como una medida de carácter temporal, con vigencia anual y condicionada a la existencia de disponibilidades presupuestarias”, J. Muñoz Molina, “La renta activa de inserción”, *Temas Laborales*, 90, (2007), p. 81, caracterización abierta y, como puede apreciarse, alejada de las nuevas concepciones (a nivel autonómico) del instrumento de las rentas mínimas de inserción como derecho, derecho condicionado o derecho-función de los beneficiarios o, al menos, como mandato activo de optimización e implementación transversal de los poderes públicos responsables. La regulación vigente (Real Decreto 1369/2006, de 24 noviembre) ha supuesto al menos un perfeccionamiento y, sobre todo, una mayor institucionalización y autonomía de estas ayudas, aún en el marco general de la actividad prestacional de la Seguridad Social, convirtiéndose en el tercer nivel de la protección por desempleo hoy en España. Además, aunque se trate de medidas dirigidas exclusivamente a situaciones de desempleo, lo cierto es que la regulación actual ha ampliado claramente el número de beneficiarios del programa pudiendo acceder incluso los que no hayan sido nunca perceptores de las prestaciones por desempleo o quienes no hayan trabajado nunca. Por eso se ha apuntado la “desconexión actual de la Renta Activa de Inserción respecto al presupuesto típico de la protección por desempleo, la pérdida de un empleo previo”, J. Muñoz Molina, “La renta activa...”, *op. cit.*, p. 84. Sobre los distintos Decretos que han venido regulando las convocatorias de estas prestaciones en nuestro país puede verse R. Esteban Legarreta, *La renta activa de inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

<sup>77</sup> Precisamente en estos años, y a la luz fundamentalmente de la experiencia francesa, comienza a consolidarse y desarrollarse el modelo dual de las rentas mínimas de inserción, o la segunda generación de rentas básicas, concebidas no como meras rentas económicas incondicionadas y complementarias a los ingresos familiares, sino como prestaciones económicas no contributivas pero ligadas a la inserción social de los beneficiarios. El modelo asistencial se torna insuficiente. La pobreza y la exclusión sociales obedecen a parámetros y causas estructurales, con lo que no es suficiente una acción social prestacional, sino un nuevo modelo de promoción activa de la vuelta al trabajo por parte de los perceptores de las rentas, y, en el fondo, de “dignificación” o “realización” social de los mismos.

internacional y comunitario<sup>78</sup>, por las Comunidades Autónomas<sup>79</sup>, aunque aún algunas de ellas carezcan, como Andalucía, de una normativa completa y exhaustiva para su efectiva implantación regional, y sobre todo de la garantía de actualidad cobertura legal<sup>80</sup>.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce como objetivo básico de la Comunidad la cohesión social (art. 10.3.14<sup>a</sup>), para cuya consecución se insta al establecimiento de un sistema eficaz de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidas social y económicamente, que posibilite su integración plena y su efectiva inclusión social. Además, el art. 37.1.7<sup>o</sup> del Estatuto recoge como uno de los principios rectores de las políticas públicas la atención social a personas con marginación, pobreza o exclusión y discriminación social. En ambos casos nos movemos en el terreno de los grandes principios u objetivos programáticos, o, a lo sumo, en el de los principios rectores de las políticas públicas socioeconómicas, con limitados efectos jurídicos por tanto. Pero, como complemento, el art. 23.2 del Estatuto sí que se refiere, de forma directa y plena, al derecho ciudadano a una “renta básica”, que al menos garantice unas condiciones de vida digna, como deber legal de los poderes públicos en caso de necesidad. Los términos son lógicamente imprecisos y genéricos, y la efectividad del derecho se condiciona a su específico desarrollo legal, pero al menos se reconoce explícitamente su naturaleza como auténtico derecho público subjetivo. Positivamente, y como se sabe, los nuevos Estatutos de Autonomía, aún desde una más que discutible reformulación de su posición y funcionalidad dentro del bloque de la constitucio-

---

<sup>78</sup> Sobre la evolución del reconocimiento por parte de los instrumentos internacionales del derecho a un mínimo vital, puede verse E. Carmona Cuenca, *Los derechos sociales de prestación...*, op. cit., pp. 181 y ss. A nivel comunitario, por su parte, y aunque en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea no exista un reconocimiento expreso de los derechos sociales de prestación, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 sí que ha asumido y reconocido el derecho “a una ayuda social para garantizar una existencia digna a aquellos que no dispongan de recursos suficientes” (art. 34.3), aún con las conocidas matizaciones en torno a su eficacia jurídica y vinculatoriedad. Véase, sobre este punto, por ejemplo, J. Vicente Perdz y M. D. de Prada Morafa, “El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, 55, (2010), pp. 41-56.

<sup>79</sup> Véase L. Sanzo González, “La introducción de la renta básica en España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, (2005). Sobre la conveniencia y necesidad de la articulación de un modelo más o menos descentralizado de gestión de la acción social en España, puede verse A. Martínez Torres, *Rentas Mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 33, (2003).

<sup>80</sup> No deja de ser llamativo, pero así ha sucedido, que sean precisamente las Comunidades Autónomas con mayor riesgo de exclusión social y con mayores tasas de pobreza extrema las más reacias o poco comprometidas, o al menos –por dar algo de confianza política– las menos “ágiles” en la aprobación de instrumentos de lucha contra la inclusión social y el aseguramiento complementario de rentas mínimas de subsistencia. Las Comunidades Autónomas con mayor renta han sido las primeras en establecer estos sistemas y con mejores condiciones, lo cual, además, ha conducido a una situación final de heterogeneidad regulatoria, diversidad material de contenidos y previsiones y, más grave, disparidad jurídica en torno a la propia naturaleza jurídica de los ingresos mínimos de inserción sociolaboral. Una de las últimas Comunidades Autónomas en reconocer, a través de una norma con rango de ley, el derecho a una “renta garantizada de ciudadanía” ha sido Castilla y León, a través de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, pero como ha sucedido en otros casos (por ejemplo en Andalucía) esta positivización ha sido criticada por su insuficiencia y falta de avances con respecto de la situación anterior, véase Ó. Sánchez Muñoz, “Desarrollo de derechos estatutarios en Castilla y León: el derecho a una buena administración y la renta garantizada de ciudadanía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, (2011).



alidad, han venido a añadir al contenido tradicional de estas normas institucionales básicas (previsiones orgánicas, procedimentales y competenciales), un amplio catálogo o declaración de derechos, deberes y principios rectores. Se ha discutido mucho sobre la capacidad o no de los Estatutos para acoger, en tanto contenido válido y compatible con los postulados constitucionales, derechos y deberes, pero lo cierto es que normativa y jurisprudencialmente se ha avalado esta realidad de “protección multinivel”. Ahora bien, el TC también ha aclarado, sobre una igualmente discutible argumentación de desvinculación entre la validez y la eficacia de las declaraciones estatutarias, que sólo es posible incorporar a los Estatutos verdaderos y plenos derechos subjetivos con eficacia directa en los supuestos de vinculación al ámbito institucional estatutario (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 13 a 17). No pueden establecerse, por tanto, o mejor, no desplegarán auténtica eficacia jurídica, los derechos estatutarios reconocidos vinculados al ámbito competencial (material) correspondiente. Esta deshabilitación normativa remite, pues, al desarrollo legislativo específico la concreción del alcance y funcionalidad de los posibles derechos de prestación y asistencia social reconocidos, en su caso, a nivel comunitario. En definitiva, el efectivo despliegue de su eficacia jurídica plena.

La conclusión es que, por ahora, y a pesar de su reconocimiento expreso como tal, y a falta de cobertura legal de referencia y desarrollo reglamentario de operatividad, el derecho estatutario andaluz a una renta básica es realmente una cláusula válida pero no eficaz. Nos movemos pues en este análisis, con estos condicionantes de partida, y tratándose de un proyecto de Ley, dentro de una perceptible situación de inseguridad e inestabilidad normativo-institucionales<sup>81</sup>, lo que en el fondo pone en cuestionamiento la propia “*vertiente formal*” de la cláusula social del Estado<sup>82</sup>.

#### **IV. LOS INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN EN ANDALUCÍA: ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA MARGINACIÓN Y LA DESIGUALDAD**

##### **1. Punto de partida: inexistencia de una norma legal de cobertura y deficiencias de la regulación andaluza**

En Andalucía, como se viene adelantando, la normativa genérica sobre intervención, asistencia e inclusión social se encuentra, actualmente, en fase de proyecto, y el régimen por

<sup>81</sup> Además, no sólo es necesario su reconocimiento y desarrollo legal. En algunas Comunidades Autónomas se configura, más que como un derecho subjetivo perfecto, como una prestación pública sujeta a disponibilidad presupuestaria, centrada en la verdadera demostración de la carencia extrema de rentas. Curiosamente –se dice en este sentido– “*son las Comunidades Autónomas con menores niveles de pobreza las que cuentan con programas que otorgan una cobertura más amplia y diversificada, con normas plenamente operativas con rango de ley y mecanismos técnicamente más acabados para garantizar los programas completos*”, M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 491.

<sup>82</sup> Véase, en este sentido, J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago, *La Administración...*, *op. cit.*, p. 41.

tanto existente en materia de ingresos mínimos de inserción carece de cobertura legal. Por ello, y como se ha adelantado, la simple mención estatutaria es insuficiente para su configuración como auténtico derecho subjetivo<sup>83</sup>.

La regulación vigente, y que vamos a analizar, se contiene en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía (en adelante, el Decreto). Lógicamente, se hará también mención, por constituir el marco normativo legal específico del futuro, a los aspectos más relevantes del PLISA, así como al resto de la normativa autonómica existente.

Conviene resaltar, en primer lugar, el dato llamativo de que Andalucía ha sido una de las primeras Comunidades Autónomas en regular las rentas mínimas o *ingresos mínimos de solidaridad*, en la terminología inicialmente acuñada por el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre (derogado por el vigente Decreto 2/1999, de 12 de enero), pero sin embargo, no ha actualizado posteriormente este régimen reglamentario, y, sobre todo, no ha dado el paso decisivo de su incorporación a una norma con rango legal, lo que lógicamente ha tenido consecuencias negativas no sólo desde el punto de vista de la consolidación y exigencia del derecho a la renta mínima, sino también desde la perspectiva de la imposibilidad de incorporar un régimen sancionador<sup>84</sup> o de reforzar normativamente las garantías y derechos de los interesados y afectados (más allá de los indiciarios fines de articulación orgánica y desarrollo procedimental de las normas reglamentarias). Además, y por su propia anticipación, se trata de una regulación limitada, no adaptada a las nuevas realidades y exigencias, y menos avanzada materialmente en comparación con otros modelos autonómicos.

De hecho, cabría cuestionar, incluso, la propia naturaleza jurídica de la norma que comentamos. Bien es verdad que ostenta rango y cobertura reglamentaria. Pero tanto su denominación (“Programa”) como su contenido específico llevan a dudar acerca de la “capacidad innovativa” de esta norma para implementar, al margen o sin apoyo (aunque no en contra, lógicamente) de la Ley, un tipo concreto de prestaciones sociales con incidencia directa en la esfera personal y familiar y hasta exigibilidad de determinados comportamientos (por ejemplo en lo relativo al “compromiso de inserción” o a las obligaciones de los beneficiarios) por parte de los beneficiarios de las mismas. En este sentido, aún sin llegar a justificar la opción del gobierno andaluz (matizable, lógicamente, desde el punto de vista de la *legalidad formal*, y a la vez consecuencia de una loable y comprometida actitud de *legalidad prestacional material*), se ha entendido que la fórmula normativa utilizada, en tanto programa o plan de carácter administrativo, pero de expreso carácter vinculante,

---

<sup>83</sup> No sucede así, por el contrario, en otras Comunidades Autónomas. En Cataluña, por ejemplo, aparte del reconocimiento genérico en el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006, la Ley 10/1997, de 3 de julio, de Renta Mínima de Inserción regula de forma efectiva el derecho a las prestaciones que establece la renta mínima como derecho de carácter universal garantizado por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública (art. 1).

<sup>84</sup> Sí previsto, lógicamente, en los arts. 15 y ss. PLISA, distinguiendo entre infracciones leves, graves y muy graves, y el régimen de sanciones aparejado.

plantea una “*vinculación natural*” con su correspondiente Ley, aunque no necesita de ésta para ponerse en marcha<sup>85</sup>.

A pesar de ello, es destacable la temprana asunción por el Decreto 2/1999, y más aún por su antecesor de 1990, de la doble funcionalidad, ya estudiada, de los ingresos mínimos de inserción, e incluso con una priorización o prevalencia, como se dice expresamente en el Preámbulo, “*de las medidas con clara vocación insertora, dejando, en último término, las de carácter puramente asistencia*”<sup>86</sup>. Además, el Programa no se limita a prever y regular, si quiera indiciariamente, los “ingresos mínimos de solidaridad”. Presenta una funcionalidad y ambición normativa mayor, lo que por otro lado pone de manifiesto el carácter integrado, plural y complejo de los instrumentos públicos de asistencia social. El art. 5 añade a la previsión, más específica, de los ingresos mínimos de reinserción, tres acciones complementarias y vinculadas: el establecimiento de itinerarios profesionales, de medidas educativas y de medidas de promoción de acceso a la vivienda.

## 2. Naturaleza jurídica del “ingreso mínimo de solidaridad”

Seguramente la mayor de las limitaciones a la efectiva operatividad de este instrumento, y, sobre todo, a la articulación de mecanismos de exigibilidad por parte de los beneficiarios, es su consideración no como derecho subjetivo pleno o perfecto (por el rango reglamentario de la norma), sino como prestación condicionada a disponibilidades presupuestarias (art. 24), aún desde la asunción de su virtualidad como mecanismo tuitivo reservado para un sector de la población, cada vez mayor, que no queda amparado por los demás dispositivos públicos de protección. En el Decreto, efectivamente, los ingresos mínimos de solidaridad no se califican e instituyen como derechos, sino realmente como “*acciones*” (art. 5)<sup>87</sup>, dentro del Programa general de Solidaridad, consistentes en una actividad prestacional de los poderes públicos (art. 6), previa solicitud por parte de los interesados (art. 14.1). Como dice el art. 18.2, las propuestas de resolución habrán de pronunciarse en torno a la concesión o no del ingreso mínimo, lo que induce claramente a pensar, reconociéndose por ello un amplísimo margen de maniobra a la Administración, que a pesar del

<sup>85</sup> Presentación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de noviembre de 2003, por el que se aprueba el Plan Andaluz para la Inclusión Social.

<sup>86</sup> En este sentido, los objetivos planteados por la Comunidad Autónoma andaluza en los programas y planes de inclusión social y lucha contra la pobreza desarrollados en los últimos años son realmente ambiciosos y diversificados: fomentar el acceso al empleo entre las personas en situación o en riesgo de exclusión, garantizar el acceso a los recursos sociales y a unos recursos económicos mínimos y poner los mecanismos para que puedan tener acceso a una vivienda o alojamiento las personas en situación de riesgo de exclusión.

<sup>87</sup> Por el contrario, lo califican como auténtico “derecho subjetivo público” (aunque precisando que a la “acción de tipo asistencial”, y no tanto al contenido prestacional del ingreso mínimo), alejándolo entonces de los rasgos tradicionales de la asistencia social, caracterizada por su discrecionalidad e inestabilidad de la intervención, J. L. Monereo Pérez y J. A. Fernández Avilés, *El ingreso mínimo...*, op. cit., p. 472.

cumplimiento de los requisitos iniciales –no para “ser”, sino para “poder” ser beneficiario–, la solicitud puede denegarse, lógicamente de forma motivada, como aclara el art. 19.1.

Esta deficiencia será corregida, en el futuro, con la Ley de Inclusión Social de Andalucía, siguiendo la estela de las normas autonómicas más completas y depuradas<sup>88</sup>, donde sí se reconoce de forma expresa el derecho subjetivo de los ciudadanos a la obtención de una renta o ingreso mínimo de inserción<sup>89</sup>. De hecho, y como se ha destacado, la formulación estatutaria de este derecho se refiere, en cuanto a sus destinatarios, a “todos”, enlazando claramente la terminología de “renta básica” con el principio de universalización de las prestaciones y el objetivo de recuperación activa de la ciudadanía<sup>90</sup>, a pesar, igualmente, de las cautelas de su percepción “*en caso de necesidad*” y “*con arreglo a lo dispuesto en la Ley*”. Por ello algunos autores han hablado más que de un derecho específico a las prestaciones mínimas de subsistencia, siempre de difícil configuración y exigencia, de un derecho genérico “*a existir socialmente*”, de un «derecho social» de facilitación (económica, en primera instancia) de la autonomía, y del deber correlativo de la sociedad de facilitarlo, con un mayor y más claro encaje constitucional<sup>91</sup>. E incluso se ha llegado a calificar por algún autor el “*derecho a un mínimo vital*” como un incuestionable “*derecho fundamental social*” de los ciudadanos<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> En este sentido, por ejemplo, la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat valenciana, de Renta Garantizada de Ciudadanía, la define como “*el derecho a una prestación económica gestionada por la red pública de servicios sociales, de carácter universal, vinculada al compromiso de los destinatarios de promover de modo activo su inserción sociolaboral y cuya finalidad es prestar un apoyo económico que permita favorecer la inserción sociolaboral de las personas que carezcan de recursos suficientes para mantener un adecuado bienestar personal y familiar, atendiendo a los principios de igualdad, solidaridad, subsidiariedad y complementariedad*” (art. 2).

<sup>89</sup> El art. 1 PLISA se refiere, concretamente, al derecho subjetivo a la renta básica de las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía. A nivel estatal, también se ha apuntado que el programa genérico de rentas activas de inserción las configura como auténticos derechos subjetivos, de obligado reconocimiento si se reúnen los requisitos establecidos al efecto, véase J. Muñoz Molina, “La renta activa...”, *op. cit.*, p. 94.

<sup>90</sup> Se ha apuntado así, en este sentido, que la consideración como auténtico derecho de los ingresos mínimos de inserción enlazaría, en el fondo, con su consideración como prestación destinada a cubrir “*necesidades básicas*” de los ciudadanos mientras éstas se mantengan: “*el beneficiario no sólo está reclamando un derecho a un mínimo económico vital, sino que demanda oportunidades sociales que faciliten su reconocimiento personal y social. [...] Los ingresos mínimos de inserción, como derechos de la categoría de los derechos sociales, se nos presentan, así, con una doble dimensión en cuanto derechos de igualdad y derechos de prestación*”, R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 320.

<sup>91</sup> Véase M. Aguilar; M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Cáritas Española, Madrid, 1995.

<sup>92</sup> Palabras de R. Alexy recogidas por E. Carmona Cuenca, *Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital*, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, (2006), p. 179. En este sentido, alguna normativa autonómica califica el salario social básico como componente esencial de los “*derechos sociales fundamentales para todas las personas que, por sí mismas o en su unidad de convivencia, no dispongan de recursos mínimos necesarios*” (art. 2 de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico).

Como dice en este sentido, y con carácter general, el profesor Vaquer Caballería, analizando el tránsito desde la graciabilidad de las prestaciones de beneficencia pública a la exigibilidad de los derechos de acción social, realmente *“el ordenamiento actual enfrenta diversas dificultades para erigir a las situaciones jurídicas de los ciudadanos frente a las prestaciones públicas previstas por la norma en verdaderos derechos subjetivos tutelables judicialmente. Estas dificultades a veces obedecen sencillamente a fallos de nuestro ordenamiento, a deficiencias técnicas de nuestra legislación procesal y, sobre todo, de la sustantiva, donde la proclamación de derechos no siempre reúne el rigor y la concreción deseables”*, aparte, lógicamente, de las propias trabas objetivas o intrínsecas que dificultan en el fondo el despliegue total de efectos de muchos derechos sociales (configuración genérica de las prestaciones y amplia discrecionalidad administrativa para su desarrollo, naturaleza de derechos de prestación material muchas veces condicionada por la disponibilidad de los medios precisos, etc.), aunque todo ello no ha de invalidar el presupuesto base de la exigibilidad de las prestaciones sociales, fundamentalmente por su encaje directo hoy en día en los principios “normativos” de acción (mandatos) enunciados en el Capítulo III del Título I de la Constitución<sup>93</sup>.

### 3. Beneficiarios

A) *La “unidad familiar” como beneficiaria de los ingresos mínimos de solidaridad y la peculiaridad de su composición plural o “única”*

Según el art. 2.a) del Decreto, y en la línea de las primeras normas autonómicas sobre ingresos mínimos de inserción, sólo pueden ser beneficiarios de los mismos las *“unidades familiares”*. Se trata pues, en principio, de una prestación de naturaleza familiar o colectiva, dirigida en primera instancia a la obtención indistinta por la misma, como unidad de vida, de los recursos mínimos necesarios para la subsistencia en momentos de escasez o marginalidad, a fin de permitir al titular del derecho, ulteriormente, iniciar el programa de reincorporación al mundo sociolaboral, pero planteándose entonces el problema de la accesibilidad a este tipo de prestaciones de subsistencia de las *“personas solas”*. El principio de universalidad encuentra aquí una limitación subjetiva importante. Por ello, las normas autonómicas de nueva generación admiten que una persona sola pueda ser beneficiaria de un programa de renta mínima de inserción sin ningún tipo de limitación<sup>94</sup>.

La solución andaluza sobre la unidad de referencia es más peculiar. En principio, se entiende por unidad familiar la constituida por dos o más personas que, conviviendo efectivamente en un mismo domicilio, estén relacionadas entre sí:

<sup>93</sup> M. Vaquer Caballería, *La acción social*, op. cit., pp. 184-186.

<sup>94</sup> Así, arts. 4.1.a) del Decreto vasco 198/1999; art. 4 del Decreto madrileño 73/1990, o art. 5.1 de la Ley catalana 10/1997.

- a) Por matrimonio u otra relación análoga debidamente acreditada o
- b) Por lazos de parentesco por consanguinidad o por adopción hasta el segundo grado.

El parentesco se computará en relación con el firmante de la solicitud, salvo en caso de matrimonio o relación análoga, en que se contará indistintamente desde cualquiera de los cónyuges o miembros de la pareja.

En principio, pues, se trata de una clara prestación de naturaleza familiar, aún definida de forma amplia y versátil (en donde habría que incluir, por ello, a las denominadas “*parejas de hecho*”, pero excluir los supuestos de mera convivencia por razones de amistad o conveniencia). Los beneficiarios son “*núcleos de convivencia permanentes, estables e independientes, que están ligados por un determinado vínculo que otorga a la unión un cierto aire de «normalidad»*”<sup>95</sup>. El dato de la coincidencia física en el mismo domicilio no parece tan determinante, y de hecho no se exige en otros modelos autonómicos. El criterio de referencia es derechamente la unidad de convivencia, como red de solidaridad y catalizador del proceso de inclusión social<sup>96</sup>. De hecho, aunque el titular del derecho sea una persona concreta, la unidad familiar se toma de parámetro para comprobar los recursos disponibles y determinar la situación o no de necesidad, o para establecer, en su caso, la cuantía concreta de la prestación<sup>97</sup>, lo que de paso supone un ahorro de costes en comparación con un modelo individualizado de rentas de inserción en supuestos de pobreza, marginación o exclusión social. El criterio de la indiferencia en torno a los beneficiarios concretos permite incluso que en caso de fallecimiento del titular éste sea sustituido por otro miembro de la unidad familiar (art. 13.2)<sup>98</sup>.

Ahora bien, el art. 3.2 del Decreto matiza claramente esta opción inicial, para incluir –por la propia fuerza de los hechos (fundamentalmente, familias monoparentales)– dentro de su radio de acción (o prestación) a los núcleos unifamiliares, pero a través de una técnica normativa analógica ciertamente discutible. Se entiende, dice el precepto, que una única persona constituye unidad familiar en los siguientes casos:

---

<sup>95</sup> R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., pp. 308-309.

<sup>96</sup> En principio se trata de una prestación colectiva, a la que los individuos no pueden acceder de forma independiente si conviven con otros sujetos unidos por relaciones de parentesco o mera convivencia, véase C. Estévez González, *Las rentas mínimas autonómicas*, CESS, Madrid, 1988, p. 137, impidiéndose la coincidencia en una misma unidad de convivencia de más de una renta, frente a lo que ocurre, por ejemplo, con las prestaciones no contributivas, véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El Programa...”, op. cit., p. 495.

<sup>97</sup> Por eso declara el art. 12 del Decreto que “*la modificación sobrevenida del número de miembros de la unidad familiar, o de los recursos económicos declarados, deberán ser tenidos en cuenta, de oficio o a instancia de parte, para la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, y, en su caso, para el posterior aumento o minoración del mismo*”.

<sup>98</sup> La dimensión económica es, como se ve, clave. De hecho, en algunas normas autonómicas el parámetro sustantivo de referencia es la “*unidad económica de convivencia independiente*” (art. 8 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico).

- a) Cuando sea mayor de 25 años y viva sola o
- b) Cuando alcance la mayoría de edad (sin llegar, pues, a los 25 años), habiendo estado previamente bajo la tutela de la Junta de Andalucía.

El intento por mantener la unidad familiar como criterio de referencia conduce a soluciones por lo menos forzadas. El objetivo genérico es, no obstante, claro: permitir a todas las familias la disposición de recursos suficientes, desde la propia naturaleza estructural y multidimensional del riesgo o las situaciones de exclusión social, para subvenir en condiciones de igualdad, pero con cierta autonomía de gestión (responsabilidad en la reinserción de los titulares del derecho), cualquier situación de necesidad. Se trata de no penalizar a los sujetos que viven solos. Pero realmente una sola persona, por cumplir ciertos requisitos, no se constituye en “unidad familiar”, al menos desde una perspectiva fáctica o material. Requisitos que, por lo demás, encuentran hoy en día, poca o difícil justificación, más allá de la necesidad “política” de fijación de unos determinados umbrales para el acceso a este tipo de prestaciones<sup>99</sup>. Formalmente hay una reconducción de determinados beneficiarios hacia el ámbito subjetivo de aplicación del Decreto, con lo que sólo desde esta perspectiva, a mi juicio, puede predicarse el carácter individual del ingreso mínimo de inserción.

Por otro lado, esta equiparación entre unidad familiar y sujetos individuales encuentra determinados límites en el Decreto. Así, y sin perjuicio de su consideración como miembros de sus respectivas unidades familiares, no podrán conformar “unidades unipersonales”, ni por tanto ser destinatarios de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad:

- a) Las personas mayores de 65 años;
- b) Las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea; y
- c) Las personas internas en prisión, salvo que se acredite documentalmente que ser beneficiario del Programa es una condición para acceder al régimen abierto, según la legislación penitenciaria.

La primera excepción parece clara: de acuerdo con el principio de subsidiariedad de las rentas mínimas de inserción, a partir de una determinada edad se presupone que la persona, aparte de no poder adherirse lógicamente a medidas de inserción laboral, tiene posibilidad de beneficiarse de algún tipo de pensión de jubilación, contributiva o no contributiva, de la Seguridad Social. Si no se puede acceder a las mismas, siempre es posible que otro miembro de la unidad familiar que cumpla los requisitos, incluida la edad, sea el demandante de la prestación<sup>100</sup>. Se ha apuntado, no obstante, y con lógica, que dado el carácter diferencial, aparte de complementario, de estas rentas, nada impediría su reconocimiento después de

<sup>99</sup> Como se ha señalado por ejemplo con respecto al límite inferior de los 25 años, “nada impide que un sujeto mayor de edad y menor de 25 años que no forme parte de una unidad familiar no cuente con los medios económicos necesarios para su subsistencia y además presente debido a su insuficiente formación y a la carencia de experiencia importantes déficit de empleabilidad”, M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 496.

<sup>100</sup> C. Alemán Bracho; J. M<sup>a</sup>. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, *op. cit.*, p. 336.

una determinada edad, como complemento o fuente paralela de ingresos –nunca excesivos–, siempre que éstos sean inferiores al límite de los ingresos establecidos o reconocidos<sup>101</sup>, lo que además estaría amparado por la jurisprudencia constitucional que ha admitido que las Comunidades Autónomas puedan complementar con prestaciones propias (de asistencia social) las pensiones no contributivas establecidas por el Estado (en el marco en principio de sus competencias sobre Seguridad Social). Los otros dos supuestos responden, sin embargo, a motivaciones diferentes, y menos claras, porque lo único que se impide es ser titular individual de la prestación, pero no formar parte de una unidad familiar beneficiaria de la misma. Se trataría de una aparente restricción de la *capacidad de obrar*, pero no de la *capacidad jurídica*, por condicionamientos de falta de ciudadanía o de sujeción a una relación jurídico-penitenciaria de especial sujeción, porque de hecho su situación sí se tendría en cuenta para valorar la cuantía de la prestación correspondiente a la unidad de convivencia.

### B) Requisitos de la unidad familiar

Es común en la normativa autonómica sobre rentas mínimas de inserción el sometimiento de los sujetos –unipersonales o colectivos– beneficiarios de la prestación al cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones acreditativas de la regularidad y estabilidad de las unidades de convivencia.

Así, en primer lugar, el Decreto andaluz exige que las unidades familiares solicitantes “*estén constituidas de forma estable, con un año de antelación, como mínimo, a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en los casos de matrimonio, nacimiento de hijo o adopción, y ruptura familiar suficientemente acreditada*”. La exigencia de estabilidad temporal (y de independencia funcional) del vínculo familiar obedece claramente a la intención de impedir el “acceso interesado”, a través de la creación *ad hoc* de unidades familiares ficticias, a este tipo de prestaciones. Como dice el preámbulo del propio Decreto, la “unidad convivencial” es el auténtico parámetro fundamentador de la unidad familiar beneficiaria, por lo que han de evitarse, en todo caso, situaciones injustas y posibles casos de fraude. Por eso se exige, como regla general, al menos un año previo de convivencia.

En segundo lugar, se exige que todos los miembros de la unidad familiar se encuentren empadronados como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de la Comunidad andaluza, e igualmente, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. En este caso la regularidad de convivencia obedece más a razones de competencia material y de agrupación física de los núcleos beneficiarios. La mayoría de las Comunidades Autónomas exigen uno o dos años de residencia en cualquiera de sus municipios, limitándose por ello de alguna forma el principio genérico de universalidad de las rentas

---

<sup>101</sup> Como sucede, por ejemplo, en la Ley vasca 18/2008, de 23 de diciembre (arts. 9.2 y 67.7). Así lo ha criticado por ejemplo, con respecto a su inclusión como excepción en la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, Ó. Sánchez Muñoz, “Desarrollo de derechos estatutarios...”, *op. cit.*, p. 11.



mínimas<sup>102</sup>. No obstante, en el caso andaluz, “podrán admitirse excepciones a la residencia continuada cuando estén motivadas por causas de trabajo o análogas, así como por fuerza mayor” (art. 2.b). A pesar de la indeterminación de algunas de las expresiones de la excepción<sup>103</sup>, atiende lógicamente a posibles situaciones, no tanto de fuerza (externa) mayor, sino de evidente o extrema necesidad<sup>104</sup>, que imposibilite o sea incompatible con el período previo de residencia legal, como podría ser el caso, recogido en otras normas autonómicas, de emigrantes retornados o mujeres víctimas de violencia de género que hayan cambiado de domicilio. Este requisito de la residencia previa podría chocar, sin embargo, con los también destacados principios de movilidad y flexibilidad laboral de la población activa, en línea con las propias libertades básicas comunitarias de circulación, establecimiento o prestación de servicios, a lo que habría que exigir, además, de mantenerse como exigencia para optar a la prestación, “el establecimiento de algún tipo de mecanismo –efectivo, añadimos nosotros– de coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas que haga viable y sencillo el seguir disfrutando de la prestación” al cambiar de Comunidad Autónoma<sup>105</sup>.

El tercer requisito general se refiere ya a la concreta insuficiencia o carencia de recursos por parte de la unidad familiar. Aún sin la consideración como derecho, la acreditación de la insuficiencia de recursos mensuales inferiores a la cuantía del Ingreso Mínimo de Solidaridad, tomando como referencia el Salario Mínimo Interprofesional vigente en la fecha de presentación de la solicitud, permite solicitar el ingreso mínimo de inserción a la Administración Pública. Aunque central desde el punto de vista del contenido económico de la prestación, se trata de un requisito más para adquirir la condición de solicitante y, posteriormente, beneficiario. Dado el concepto amplio y versátil de la unidad de convivencia manejado por el Decreto, habrá que tener en cuenta por lo demás los ingresos percibidos

---

<sup>102</sup> Como se ha dicho con el máximo criterio, en un principio esta limitación podría tener su sentido para impedir posibles fenómenos migratorios hacia las Comunidades Autónomas que hubieran establecido este sistema o fórmulas análogas de solidaridad intrageneracional, pero hoy en día su casi generalización, aunque existan en verdad regulaciones con criterios más restrictivos y otras con beneficios más amplios, pone en entredicho dicha justificación inicial, redirigiéndola entonces, quizás, hacia parámetros de eficacia o de control social, o de ambos a la vez, R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., p. 303.

<sup>103</sup> En la normativa vasca, mucho más detalladamente, se diferencia, en este punto, entre dos tipos de vivienda o alojamiento, como mecanismo de adaptación a las distintas posibilidades de residencia de las unidades familiares: de un lado, las viviendas o alojamientos particulares, en las que pueden darse dos tipos de situaciones: bien residir una única unidad de convivencia, bien convivir varias unidades de convivencia, admitiéndose en este último caso diferentes situaciones contractuales (en estos supuestos, siempre habrá que considerar que existe una única vivienda o alojamiento, independientemente del número de unidades de convivencia que compartan ese marco físico y de la existencia o no de parentesco entre las mismas); y, de otro, los denominados marcos físicos de residencia colectiva, en los que se incluyen los establecimientos de alojamiento turístico y los centros de acogida temporal.

<sup>104</sup> En otras normas autonómicas se habla de “situaciones de necesidad extrema sobrevenida que, de manera repentina e imprevista, se produzca tras su empadronamiento en un municipio de la Comunidad” (art. 10 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, de Castilla y León).

<sup>105</sup> M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, op. cit., p. 496.

no sólo por los integrantes de la unidad familiar nuclear, sino también los ingresos de los ascendientes y de los colaterales hasta el segundo grado<sup>106</sup>.

Hay que tener en cuenta que a los efectos de determinar el cumplimiento o no del requisito *económico* reseñado, se considerarán recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que, en cualquier concepto, perciban o tengan derecho de percibir todos los miembros de la misma en el momento específico de la presentación de la solicitud. La unidad familiar en su conjunto es, no sólo la beneficiaria de la prestación, sino el criterio decisivo para el cumplimiento de las condiciones previstas para su acceso, lo que en el fondo puede restringir, de forma notable, la capacidad individual de acceso a este tipo de rentas por determinados sujetos en riesgo o situación de exclusión social (lo normal es que se trate de personas singulares en esta situación, no de todo el núcleo familiar). Esto pone de relieve el carácter subsidiario, complementario y de *última ratio* de este tipo de prestaciones, pero a la vez el difícil equilibrio subyacente a las mismas, entre la dimensión puramente asistencial y pecuniaria y la necesaria dimensión proactiva de fomento de la reinserción “específica” e “individualizada” del receptor de las rentas. Por eso algunas normas autonómicas, más completas y avanzadas, no sólo se fijan, formal y estáticamente, en el dato numérico y económico del número de miembros y los ingresos de la familia, sino también, y como modulación, en factores extraeconómicos y sociales de la propia unidad de convivencia, de tal forma que puedan individualizarse las situaciones de los distintos miembros –y su proceso de inclusión o reinserción– sin dejar de pertenecer a la misma<sup>107</sup>. Se incluyen, por otro lado, cualquier tipo de recursos, disfrutados o reconocidos, presentes o futuros (lo que exige una eficaz labor de supervisión administrativa de la evolución socioeconómica de la unidad familiar) e incluso los bienes muebles o inmuebles poseídos, por cualquier título jurídico, por los miembros de la unidad familiar. Lo único que no se consideran recursos computables serán la propiedad o mera posesión de la vivienda habitual, la prestación por hijo a cargo y el posible disfrute de ayudas para el transporte<sup>108</sup>.

Dado el carácter complementario de la garantía del ingreso mínimo de solidaridad, su percepción no es incompatible con la titularidad de otro tipo de ingresos, contributivos o no. El límite es puramente cuantitativo: se podrá acceder a la renta mínima cuando los ingresos obtenidos por otras vías no superen el límite establecido.

---

<sup>106</sup> Véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 497.

<sup>107</sup> Por ejemplo, art. 9 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, del País Vasco.

<sup>108</sup> “No hace referencia la norma a otras ayudas económicas que pudieran enmarcarse dentro de las medidas de apoyo para la integración que se diseñe para cada uno de los miembros de la unidad familiar, tales como becas para la educación o la formación, ayudas para comedor escolar, y alquiler o rehabilitación de viviendas, etc., que pueden facilitar la superación de desequilibrios personales y familiares, así como fomentar la participación social de los beneficiarios”, M. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 498.

#### 4. Contenido del ingreso mínimo de solidaridad

##### A) Cuantía específica de la prestación económica

Establece el art. 6.1 del Decreto 2/1999, que el Ingreso Mínimo de Solidaridad consistirá en una prestación económica mensual del 62% del SMI vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada en un 8% por cada miembro de la unidad familiar distinto del firmante de la misma, hasta un máximo equivalente al 100% de dicho SMI.

Lo primero que hay señalar es, claramente, el carácter “*mínimo*” –y no sólo por el nombre– de estas ayudas<sup>109</sup>, que, como mucho, podrán alcanzar el importe del Salario Mínimo Interprofesional vigente (suelen estar, aún con diferencias entre Comunidades Autónomas, sobre unos 400 euros). Por un lado es lógico, dado el carácter no contributivo, asistencial y excepcional de estas prestaciones. Atienden, de hecho, a lo que se conoce como “umbral de pobreza”. Pero por otro lado, parece evidente también que la promoción, el esfuerzo personal de reincorporación al mundo sociolaboral y la misma salida de situaciones estructurales y complejas de marginación, exclusión social o estigmatización será difícil “*sólo*” a partir de estas ayudas, casi de mera subsistencia<sup>110</sup>. Además, este enfoque que prima el tamaño de la unidad familiar puede contravenir la propia lógica implícita del instrumento de las rentas activas de satisfacer las necesidades vitales de cada uno de sus miembros, desde la perspectiva de la aparente peor protección de las familias más amplias. Podrían haberse previsto, por ello, como medidas de flexibilización o adaptabilidad, junto a los criterios y referentes de complemento por cada persona adicional, otros referidos, por ejemplo, a situaciones de dependencia, discapacidad o enfermedad.

En el caso de un solo perceptor se puede decir que se trata de *prestaciones básicas*, incrementándose con *prestaciones complementarias* en función del número de componentes de la unidad familiar de referencia. No obstante, y como se ha destacado, la cuantía mensual de las rentas mínimas de algunas Comunidades Autónomas es superior, realmente, a la de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y a los subsidios por desempleo, e incluso a algunas pensiones contributivas, en especial cuando existen varias personas en la unidad familiar<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> El art. 9.1 PLISA sube la prestación al 75% del IPREM vigente en el momento de la resolución de concesión, manteniéndose el resto de porcentajes complementarios.

<sup>110</sup> En este sentido, alguna norma autonómica extiende la cobertura del mecanismo de renta básica no sólo a los gastos básicos asociados a las necesidades fundamentales, sino también, y desde la perspectiva integrada y compuesta de este modelo, a los gastos derivados del propio proceso de inclusión social y/o laboral, englobando dentro de los mismos a todos aquellos gastos indispensables para la efectiva realización de este proceso, como por ejemplo los gastos de transporte al lugar de trabajo o los gastos de formación (Ley 18/2008, de 23 de diciembre, del País Vasco, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y Decreto de desarrollo 147/2010, de 25 de mayo).

<sup>111</sup> Véase C. Alemán Bracho; J. M<sup>a</sup>. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, op. cit., p. 337.

El tope máximo se completa, además, aunque esta vez como garantía de un mínimo prestacional, con otro límite inferior. Los recursos computables de la unidad familiar, atendiendo el carácter subsidiario y diferencial de las rentas mínimas de inserción<sup>112</sup>, reducirán la cuantía mensual de la prestación, pero sin que ésta pueda resultar inferior en ningún caso al 15% del citado SMI.

Aún sin caer en una mera configuración de graciabilidad, lo cierto es que la regulación andaluza sobre los ingresos mínimos se acerca más a la consideración como prestación pública que a su naturaleza de auténticos, aunque condicionados, derechos subjetivos<sup>113</sup>. En este sentido, señala el art. 6.3 que el ingreso mínimo de solidaridad se devengará, no desde la fecha de la solicitud (y el cumplimiento reglado de los requisitos normativos), sino a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución (claramente pues de naturaleza constitutiva) por la que se efectúe el reconocimiento de la misma. No estamos, pues, ante un “*mero reconocimiento formal*” de la preexistencia de un derecho personal, sino ante una auténtica resolución material decisoria sobre la viabilidad o no de la prestación.

Y se trata, finalmente, de una prestación económica de duración limitada, como sucede con otros ingresos mínimos regulados en sede autonómica. La efectividad del programa de inclusión social y las propias dudas acerca de la naturaleza jurídica de estos ingresos mínimos se acrecientan desde la óptica del carácter temporalmente limitado de estas ayudas, cuya duración máxima será de seis meses (ni siquiera un año, como sería propio de unas prestaciones enlazadas a programas periódicamente renovables de asistencia social). Además, en otras normas autonómicas se admiten prórrogas, mientras subsistan las circunstancias que motivaron su concesión (realmente es difícil pensar que en seis meses una unidad familiar más o menos amplia vaya a poder no sólo salir de la pobreza, sino “incluirse” de forma activa en la sociedad), e incluso la renovación automática de la prestación<sup>114</sup>, y, al cabo de un cierto tiempo, como medida también lógica y acertada, se impone una “valoración” sobre la eficacia social de las actividades de inserción realizadas<sup>115</sup>. Puesto que no nos encontramos,

---

<sup>112</sup> Como expresamente se define en otras normas autonómicas más completas y perfiladas, “*el salario social básico es una prestación económica diferencial, complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos, derechos, rendimientos de bienes y prestaciones sociales económicas previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder al titular o a cualquiera de los miembros de su unidad económica de convivencia independiente, y que deberán ser reclamados y hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud*” (art. 3.2 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre).

<sup>113</sup> Por el contrario, y como se ha apuntado más arriba, el concepto de rentas básicas o universales aparece caracterizado, en principio, por su universalidad e incondicionalidad, con independencia de las situaciones y recursos económicos de los solicitantes o perceptores colectivos de las ayudas. Como se ha señalado, la Renta Básica es un mecanismo de redistribución de la renta, mediante el cual se proporciona a cada persona por «*derecho de ciudadanía*» una cantidad periódica, lo suficientemente amplia como para cubrir sus necesidades básicas, concediéndose a personas, y no a familias, y con independencia de cualquier otro ingreso que perciban por otros conceptos, J. Iglesias Fernández, *El derecho ciudadano...*, op. cit., p. 134.

<sup>114</sup> En otras, incluso, la prestación es de duración ilimitada, mientras que la unidad de convivencia independiente siga reuniendo los requisitos establecidos en la normativa aplicable (art. 6.1 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico).

<sup>115</sup> Así, por ejemplo, en la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

teóricamente, ante meras prestaciones económicas asistenciales, el seguimiento y la ponderación de la funcionalidad real de las medidas implementadas parece del todo punto necesario. Aunque es importante resaltar el carácter procesual y progresivo de las acciones de reinserción social, en tanto que no pueden concebirse como fórmulas finalísticas de inclusión automática, la racionalidad del mantenimiento, o su modificación, de los servicios sociales o de las prestaciones sociales integradas sí que exige una evaluación no de los resultados sino de la eficacia y congruencia de las medidas y acciones de integración desarrolladas.

#### B) Prestaciones complementarias

Cualquiera de los miembros de las unidades familiares beneficiarias del Ingreso Mínimo de Solidaridad, y no sólo el solicitante, podrá ser incluido, adicionalmente a su percepción, y dado el carácter abierto, dual y flexible del mismo, en un itinerario profesional que, partiendo del análisis de su empleabilidad, le permita acceder con carácter prioritario a medidas de inserción laboral como la orientación profesional, la formación profesional ocupacional, el fomento del empleo, la inclusión o actualización de demanda de empleo en el Servicio Andaluz de Colocación y, en abierto, “*cualquier otra medida que pueda aprobar*” la Consejería competente (art. 7.1). Aunque estrictamente hablando no toda la unidad familiar seguramente se encuentre en la misma situación de riesgo de exclusión, desarraigo social o desempleo (pues es más bien el parámetro de referencia para la concesión o no del ingreso mínimo), la posibilidad de incorporación a los programas y políticas activas de empleo se extiende y generaliza a cualesquiera miembros de la unidad de referencia. La focalización en el empleo se justifica en su consideración, algo simplista y forzada, como factor decisivo de inclusión e integración social. Pero lógicamente, si alguna de las anteriores medidas implicase la percepción de ingresos o rentas, los beneficiarios deberán comunicarlo a la Administración (art. 7.2)<sup>116</sup>.

Igualmente, los miembros de las unidades familiares beneficiarias podrán ser incluidos en programas de educación permanente de adultos, y en cualquier otra medida que pueda aprobar la Consejería de Educación y Ciencia, y a aquellas que no dispusieren de vivienda (aunque parecería más lógico aplicar esta posibilidad a los miembros concretos de las familias) se les aplicará el procedimiento especial de adjudicación singular o de segunda adjudicación establecido para las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler, pudiendo ser subvencionadas en su renta hasta el 90% por parte de los poderes públicos. Finalmente, cuando la vivienda de que disponga la unidad familiar no reúna las condiciones mínimas de habitabilidad, se podrá disponer la aplicación del procedimiento anterior o la inclusión en un programa de rehabilitación que se esté ejecutando o se vaya a acometer en su municipio de residencia.

---

<sup>116</sup> El carácter laxo y poco novedoso de la regulación de estas medidas ha sido criticado por la doctrina, dudándose que de las mismas pueda desprenderse realmente la supremacía de las acciones orientadas a la inserción o activación sobre la de protección económica de las necesidades más básicas de los destinatarios, véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 506.

Estas prestaciones complementarias ponen de manifiesto el carácter estructural y complejo de las situaciones de exclusión social o pobreza extrema. El proceso de reincorporación a la “*ciudadanía activa*” difícilmente puede conseguirse a través de meras ayudas económicas asistenciales regulares, ni siquiera mediante el ofrecimiento, más o menos individualizado y proactivo, de un programa de inserción, sino intentando paliar o mitigar, aún con ciertas dosis de discrecionalidad decisonal por parte de la Administración, el conjunto de condiciones y presupuestos socioeconómicos desencadenantes, en su conjunto, de la situación de exclusión social. El problema es que ni ahora, con la regulación vigente, ni aparentemente con la normativa en ciernes, existe una garantía precisa de ordenación racional del conjunto de acciones que han de configurar un verdadero proceso de integración social. El art. 3 PLISA contiene, acertadamente, los instrumentos arbitrados por la Ley, de naturaleza variada y plural, para lograr los objetivos de inclusión social y superación de los estados de pobreza, algunos de previsión ciertamente novedosa. Pero mientras que el acceso a la renta básica se configura como “derecho”, el resto de acciones se califica de “medidas” (para el derecho a una inserción laboral, para el derecho de acceso a una vivienda, en el ámbito de la salud, la educación y el conjunto de los derechos sociales, para colectivos con necesidades especiales y para las zonas con necesidades de transformación social), con lo que el nivel de exigibilidad, vinculación y efectividad jurídicas se diluye en parte, en un contexto de –por lo demás necesaria– discrecionalidad estratégica de la Administración en la articulación de los programas globales de inserción.

### C) *El compromiso de inserción de los beneficiarios*

#### a) *Naturaleza jurídica*

¿Cuál es el alcance “jurídico” del compromiso de inserción? En sede teórica, es clara su naturaleza complementaria o adicional a la prestación económica. Se trata del segundo componente material de las rentas o ingresos mínimos de solidaridad. Ambos elementos, por la naturaleza bifronte de estas medidas, se presentan como necesarios, pero, ¿en el mismo plano?

Aparentemente, el carácter más depurado y complejo de los ingresos mínimos de segunda generación induciría a pensar en la prevalencia de la dimensión activa o promocional de este instrumento. El compromiso de inserción, como obligación más o menos intensa, habría de primar (en su configuración, impulso y control públicos) sobre la mera actividad unidireccional de asistencia económica a los beneficiarios<sup>117</sup>. Y sin embargo, el art. 10 del Decreto andaluz plantea serios interrogantes sobre la naturaleza jurídica estricta de esta figura.

---

<sup>117</sup> En este sentido, alguna normativa autonómica incluso desvincula expresamente ambos elementos de la figura que comentamos. La Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción viene así a condicionar la percepción de la ayuda a la realización de medidas de inserción. Realmente, la Ley

En primer lugar, porque parece que no será obligatorio en todos los casos. El art. 10.1 sólo parece exigir la aceptación del compromiso de inserción cuando los miembros mayores de edad de la unidad familiar “*sean requeridos para ello*”. Esta interpretación literal choca frontalmente con la importancia y carácter integrado de las ayudas de inserción social<sup>118</sup>, por lo que habrá que entender que el “*requerimiento*” público no será para asumir o no el programa de inserción, sino directa y materialmente para suscribirlo, teniendo en cuenta además la variedad y pluralidad de “*acciones de solidaridad*” diseñadas genéricamente por el Decreto. Bien es verdad, no obstante, que en otras normas autonómicas sí hay una desvinculación, pero expresa, entre la prestación económica y el programa de inserción, respondiendo realmente a una situación cada vez más generalizada, la pobreza asociada a bajos niveles salariales: en el modelo vasco, concretamente, la “*Renta de Garantía de Ingresos*” admite, así, dos modalidades, un sistema ordinario de prestación básica orientada a la inclusión social y un mecanismo especial de complemento (exclusivamente económico) frente a bajos niveles salariales, al que no se acompaña entonces ningún programa de inclusión, al ser los beneficiarios trabajadores realmente, aunque con un nivel de ingresos insuficiente para proveer las necesidades fundamentales. El carácter colectivo de la prestación explica, por otro lado, que el convenio de inserción pueda dirigirse no sólo frente al solicitante, sino con respecto a los demás miembros de la unidad familiar.

En segundo lugar, el Decreto presenta el compromiso de inserción como un “*requisito*” más, una condición, para el acceso o el otorgamiento de las ayudas económicas<sup>119</sup>. Siguiendo el modelo establecido en otras normas autonómicas, con carácter previo a la concesión de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad, y no sólo, pues, con referencia específica a la percepción del ingreso mínimo de solidaridad por exclusión social, los miembros mayores de edad de las unidades familiares aceptarán, y se obligarán a su cumplimiento, detalla el art. 10.1. A mi juicio, sin embargo, la dimensión de inclusión social es un componente material del propio instrumento de las rentas mínimas de inserción, más que un requisito para su “*posible*” concesión, y en ningún caso con carácter previo o posterior, sino integrado o colateral con la suscripción del programa o compromiso de inserción. Realmente, debería ser el “*compromiso de inserción*”, la verda-

---

configura de forma separada la dotación de una cuantía económica de las propias actividades de inserción, que pueden incluso realizarse independientemente de que se acceda, se suspenda o se extinga la ayuda económica.

<sup>118</sup> Salvo que se entienda que se trata de una medida de flexibilización del régimen jurídico de las rentas mínimas en atención al carácter plural de los destinatarios. Se ha apuntado así que el hecho de que no todos los sujetos de la unidad familiar puedan ser susceptibles de recibir –y obligarse a– medidas de inserción, explicaría la condicionalidad positiva de su suscripción al previo requerimiento por parte de los Servicios Sociales, véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 501.

<sup>119</sup> En parecidos términos, el art. 8 PLISA configura la aceptación por las personas mayores de edad miembros de la unidad familiar, sin distinciones ni evaluaciones previas de necesidad o caracteres, del Plan de inserción, como requisito para percibir la renta básica la unidad familiar, desde una perspectiva pues monodimensional y típicamente asistencialista. Otras normas autonómicas, como se subraya en el texto, apuntan hacia una dirección más lógica de convencionalidad o cooperación en la asunción de las exigencias del programa de inclusión, a partir del derecho a la renta mínima económica inicial.

dera y última motivación de los poderes públicos, lo que debería anteceder y englobar a las meras ayudas económicas. El compromiso de actividad debería ser, así, el auténtico eje de articulación del estatuto jurídico de las rentas mínimas de solidaridad<sup>120</sup>. Parece acertada, así, alguna definición concreta de las rentas mínimas de inserción que pone el acento tanto en el carácter de derecho, individual o familiar, a la obtención de una prestación mínima en situación de pobreza para satisfacer sus necesidades básicas, como en su carácter progresivo, al surgir “*durante el proceso de inserción*”<sup>121</sup>. Las últimas normas autonómicas sectoriales sobre esta figura insisten en esta idea: el proyecto individualizado de inserción no es una obligación más de los beneficiarios, sino realmente “*el conjunto de obligaciones y compromisos*” que han de suscribir estos en relación con las actuaciones que se entiendan necesarias para superar la situación de exclusión social<sup>122</sup>. No hay, pues, una mera relación jurídico-asistencial, sino una relación jurídico-social orientada primordialmente a la reintegración y normalización en el mercado laboral y a la inclusión social de los beneficiarios de las ayudas. En esa relación jurídica surgen derechos y obligaciones para ambas partes, siendo el compromiso de inserción, expresión de la propia voluntad de reincorporación activa, la obligación fundamental de los perceptores de las rentas mínimas. Se ha entendido, en esta línea, que lo que se conforma en estos casos sería una auténtica “*relación estatutaria*”<sup>123</sup>. Desde esta perspectiva cabe entender, quizás, la fórmula un tanto reiterativa del precepto. Porque no sólo hay una aceptación del compromiso, sino una expresa manifestación de obligación en su cumplimiento, desde el entendimiento del plan de inserción como un proceso que depende, en igual medida, de la voluntad tanto de los poderes públicos (puesta a disposición, diseño, fomento y promoción de las medidas adecuadas, etc.) como de los beneficiarios de las ayudas.

De todas formas, el Decreto andaluz sí parece distinguir o cualificar el compromiso o acuerdo de inserción del resto de obligaciones de los beneficiarios. Lógicamente no es un contrato, ni siquiera “*sui generis*”, como se ha podido plantear, porque no hay autonomía de la voluntad, ni paridad de situaciones jurídicas ni una efectiva “*contraprestación*”. Sin aceptación no hay acciones de solidaridad. Se podría defender, quizás, su naturaleza jurídica no de mera obligación, sino de acuerdo o compromiso por parte de los sujetos

---

<sup>120</sup> Se ha apuntado así que, reinterpretando muchos de los textos legales de última generación, la prestación económica podría verse como un “*apoyo a la inserción*”, presentando realmente el ingreso mínimo de inserción una doble condición, como derecho a la inserción y como derecho a la renta mínima. Por ello podría sostenerse, aún en contra de la dicción literal de la normativa andaluza, por ejemplo, que el devengo de la prestación se produzca una vez que se tenga constancia de que se cumplen las condiciones de atribución, a partir del día siguiente a su solicitud y no a su reconocimiento, R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, *op. cit.*, pp. 318-319.

<sup>121</sup> J. N. García-Nieto, “Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano”, *Documentación Social*, 78, (1990), pp. 59-60.

<sup>122</sup> Art. 14.1 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.

<sup>123</sup> R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 332. En la misma línea, Á. Garcés Sanagustín, *Las prestaciones económicas...*, *op. cit.*, pp. 140 y ss.



implicados (como plan, acuerdo o convenio)<sup>124</sup>, pero parece más adecuado entender que, realmente, el marco de actuación viene establecido por el programa o plan de reinserción establecido por la Administración, dentro del cual se desarrollan, de un lado, las acciones o medidas puramente asistenciales, y, de otro, quizás con más importancia, las medidas promocionales o de reinserción activa.

En cualquier caso parece claro que nos encontramos, como se ha apuntado, ante un modelo de “*solidaridad condicionada*”<sup>125</sup>. La prestación económica se enlaza con la actitud activa del beneficiario. Frente al enquistamiento en las situaciones de exclusión social, y el conformismo puramente asistencial, las rentas activas de inserción buscan la reincorporación individualizada de los perceptores sobre todo al mercado de trabajo, anudando una cierta reciprocidad a la mera dimensión prestacional pública.

En este punto, la redacción y el enfoque del PLISA parece realmente más acertadas y coherentes. Establece el art. 12.1 en primer lugar, y lógicamente, que el procedimiento para la concesión de la Renta básica se desarrollará reglamentariamente, asumiendo el papel “normativo” común de los textos reglamentarios y corrigiendo la anómala situación vigente. Este procedimiento comprenderá, sigue diciendo el precepto, los “*compromisos mínimos de las personas integrantes de la unidad familiar*”, desde el entendimiento de los mecanismos proactivos de inserción como posibilidades y no como resultados forzosos. La aceptación de las personas beneficiarias no es una auténtica contraprestación ni una obligación jurídica plena, sino un compromiso de acción, de acuerdo con unas pautas de seguimiento, tendente al logro –no siempre posible– de unos objetivos. Y sigue el precepto: el carácter cooperativo de estos instrumentos deberá tender a conseguir, no la inclusión social, como categórica y rígidamente se exige a nivel positivo en muchos casos, sino “*un adecuado grado de inclusión social*”. No siempre será posible encontrar trabajo, aún siguiendo estrictamente el plan de inserción sociolaboral. Y, a veces, aún encontrándolo, no se podrá salir de las situaciones de marginación o pobreza, si no se solventan el resto de necesidades, también básicas (fundamentalmente las de salud y vivienda) y si no se asume el carácter integrado, complejo y multifactorial de la exclusión social. Finalmente, culmina el precepto matizando de nuevo que el objetivo no es una “normalización integral” del ciudadano, una integración plena y efectiva, sino su “intento” adecuado, y siempre que “*se aprovechen de forma óptima las medidas que se articulen*”<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Es el caso, por ejemplo, del modelo vasco, en donde el “*Convenio de inclusión*” es fruto directo del “*mutuo acuerdo*” entre la persona titular y el servicio social correspondiente, orientándose a facilitar tanto su propia inclusión social y/o laboral como la del resto de las personas miembros de la unidad de convivencia (Decreto 147/2010, de 25 de mayo).

<sup>125</sup> L. Sanzo González, “La introducción de la Renta Básica en España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, (2005), p. 130.

<sup>126</sup> A mi juicio, la filosofía y orientación del precepto, así como su redacción, lo convierten en uno de los mejores, y más depurados, del Proyecto.

## b) Contenido

Dado que la exclusión social es una manifestación estructural y compleja de todo un conjunto de carencias, no sólo económicas, las medidas y acciones que pueden integrarse en el compromiso de inserción son múltiples y heterogéneas, aunque obedeciendo en todo caso a la finalidad de reincorporación activa de los solicitantes al estatuto de ciudadanía.

El art. 10 del Decreto desglosa el contenido del programa en dos grandes bloques de medidas: las de carácter personal y familiar, y las de naturaleza socioeconómica y laboral.

El contenido de las medidas personales y familiares se ha de dirigir al desarrollo de actividades que permitan movilizar los recursos, destrezas y habilidades de los interesados, así como su grado de integración y responsabilidad familiar en los ámbitos de escolarización, salud y vivienda. El radio de acción y los objetivos de estas medidas trasciende y supera los estrictos fines de subversión de situaciones de necesidad extrema y facilitación de los procesos (activos) de reinserción social, destinándose realmente a *“intentar solucionar problemas de desestructuración, de falta de autoestima, de desarrollo personal, de convivencia o de relaciones con el entorno, por lo que las medidas económicas o labores se sustituyen, o mejor se complementan a través, sobre todo, de medidas de carácter educativo y promocional cuyo objetivo es que estas poblaciones alcancen un cierto grado de autonomía”*<sup>127</sup>.

Por su parte, el contenido de las medidas socioeconómicas y laborales estará orientado, más específicamente, a fomentar en los interesados sus posibilidades de acceso y mantenimiento como sujetos activos, procurando su inserción en el mercado laboral, mediante su formación y capacitación profesional, tanto individualmente como en el seno de proyectos empresariales de inserción o de economía social.

Se trata de programas de inserción plurales, abiertos y diversificados, buscando la adaptabilidad y eficacia de las medidas finalmente adoptadas, en atención al perfil de los beneficiados por la renta de inserción. Aunque no se habla del diseño de un itinerario personalizado de inserción laboral, como sucede en el caso de las prestaciones económicas incluidas en el ámbito de la Seguridad Social, lo cierto es que el compromiso de actividad exige la adecuación de las medidas a la situación del solicitante y de su unidad familiar, desde la coherencia y suficiencia del programa de integración y con cierta flexibilidad en la consecución de los objetivos. Porque realmente no todas las situaciones van a ser iguales. Puede haber casos, por ejemplo, de simple *“exclusión coyuntural”*, que exijan más que un programa completo familiar de reinserción, simplemente medidas específicas de formación o cualificación profesional, técnica o laboral. El Decreto, sin embargo, no concreta los principios o directrices que han de informar el diseño definitivo del compromiso de inserción que ha de suscribirse para percibir el ingreso mínimo de solidaridad, como sucede con otras normas autonómicas, que prevén expresamente, por ejemplo, la (conveniente)

---

<sup>127</sup> R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., p. 334.

colaboración de los destinatarios en la elaboración del programa de reinserción o la periodificación en la consecución de los objetivos o finalidades del programa<sup>128</sup>. Simplemente recuerda que las Delegaciones Provinciales competentes, por sí mismas, y, en su caso, con la colaboración de los servicios sociales de las Corporaciones Locales, con carácter periódico, controlarán el correcto cumplimiento del compromiso firmado por los miembros “hábiles” de la unidad familiar. Pero dado que la búsqueda de empleo –sobre todo ahora– no es un objetivo fácil de alcanzar, ni de configurar como criterio de “superación” de un programa de inclusión activa, no parece posible entender el control del “cumplimiento” del compromiso como un control administrativo de resultados. La supervisión periódica debe versar, más bien, sobre el progreso y la mejora en la situación “social” de los beneficiarios del ingreso mínimo. El correcto cumplimiento habrá de referirse, con más flexibilidad, a las condiciones u obligaciones, y al propio esfuerzo, de los interesados, no a la consecución efectiva del fin último de inclusión social. Sobre todo porque en los tiempos que corren, ni con trabajo es siempre defendible la existencia de una digna calidad de vida y una adecuada integración social.

En todo caso, el compromiso de inserción sí debe integrar una amplia gama de acciones y medidas que fomenten realmente el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias para promover la autonomía personal y la participación en la vida social, económica y cultural de la comunidad de convivencia<sup>129</sup>. Ha de buscarse la verdadera preparación personal para la reincorporación activa a la sociedad, la creación de las condiciones socioeconómicas adecuadas (en materia de educación, vivienda, integración colectiva, etc.) para la consecución personal de la integración social, dada la doble dimensión de los ingresos mínimos como derechos de igualdad y derechos de prestación.

#### *D) Obligaciones de los beneficiarios: el ingreso mínimo de solidaridad como “relación jurídica”*

Aunque no existe un auténtico contrato entre la Administración y los beneficiarios de la prestación, sí que hay una intensa relación jurídica entre ambas partes, que convencional o dogmáticamente cabría entender como estatutaria o de especial sujeción. Sea o no el compromiso de inserción el marco programático general de “normalización” social de los beneficiarios, o una más de las obligaciones a suscribir por los mismos, como complemento de la dimensión exclusivamente pecuniaria de la prestación, lo cierto es que la relación trabada se compone efectivamente de una serie de obligaciones y derechos, sobre todo para la parte “privada”.

<sup>128</sup> Así por ejemplo, y de forma obligatoria, en el art. 6 de la Ley valenciana 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía. En el PLISA sí se recoge expresamente, aunque con una calificación errónea de “obligación”, la “participación activa de los miembros de la unidad familiar en el diseño y la ejecución de las medidas contenidas en el Plan de Inserción” (art. 14.d).

<sup>129</sup> Véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 502.

El art. 11 señala, así, que son obligaciones de los beneficiarios, incluyendo como una más la suscripción del propio compromiso de inserción, las siguientes:

- a) Comunicar a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales correspondiente, en el plazo máximo de 15 días, la modificación sobrevenida de las circunstancias que determinaron la concesión de las acciones o prestaciones.
- b) Solicitar las prestaciones, contributivas o no contributivas, así como reclamar los derechos que por cualquier título pudiera corresponderles a fin de incrementar sus recursos económicos, ejerciendo las acciones pertinentes para hacerlos efectivos (lo que refuerza el carácter *subsidiario* de este tipo de ingresos mínimos de solidaridad).
- c) No rechazar oferta de empleo adecuada, ni cualquiera de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad.
- d) Prestar a la Administración la colaboración necesaria para una eficaz gestión del citado Programa.
- e) Firmar y cumplir el Compromiso de Inserción que, en su caso, se establezca (por tanto, aparentemente, de forma no obligatoria), y realizar las actividades fijadas en el mismo.
- f) Reintegrar las cantidades indebidamente percibidas.

Llama la atención, en primer lugar, que sólo haya obligaciones para los beneficiarios: para la Administración, por tanto, el diseño e implementación adecuadas y efectivas –en base a la dotación presupuestaria correspondiente– del plan de normalización social no se configura como obligación, al menos en el seno de una relación jurídica concreta. Y por lo demás, estas obligaciones de los beneficiarios responden a la naturaleza de ingreso complementario y condicionado o subsidiario de las rentas mínimas de inserción o solidaridad, y a su carácter de prestación social familiar de naturaleza diferencial y variable (de ahí la obligación, común en las prestaciones sometidas a un límite de ingresos, de comunicar el cambio de circunstancias o solicitar las prestaciones debidas para incrementar los recursos económicos de partida de la unidad de convivencia) y de ingreso de doble naturaleza, asistencial y promocional (obligatoriedad de aceptación de las ofertas de trabajo, de cumplimiento de las acciones de reinserción, de colaboración en la gestión del Programa, etc.).

Que nos encontremos ante una auténtica relación jurídica, al menos *sui generis*, se pone de manifiesto con el hecho de la previsión, en el art. 13, de las causas de extinción, aunque a mi juicio impropriamente se refieran a las “acciones previstas en el Programa de Solidaridad”. Parece difícil de entender que una acción o línea de actuación se extinga. Más bien se extinguirá la relación jurídica surgida de su implementación o desarrollo. Tampoco se extinguirá, en sí, el Programa general, como plan-marco de actuación de las actividades o medidas concretas que, individualmente diseñado, hayan sido puestas en marcha por la Administración o los servicios sociales correspondientes. Las acciones previstas o programas no pueden

extinguirse. Por ello, la primera causa debe interpretarse como extinción de la prestación o ayuda por transcurso del plazo para el cual fue concedida. Como causa personal, también se extinguirá o finalizará la relación jurídica de inserción por fallecimiento del beneficiario, pero lógicamente sólo en el caso de unidades familiares unipersonales<sup>130</sup>. En tercer lugar, por cambio de alguna de las circunstancias que motivaron la concesión de la prestación o el establecimiento, mejor, del programa integrado de inclusión social, cuando no procediere su modificación. Y también finalizará por falseamiento en la declaración de ingresos o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión o el mantenimiento de las acciones, el incumplimiento de alguna de las obligaciones de los beneficiarios o el traslado de la residencia a un municipio fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Realmente se mezclan en este precepto consecuencias negativas sobre la relación jurídica instituida de diferente naturaleza. Unas se acercan mucho a auténticas sanciones por incumplimiento (desaparición del derecho por modificación de las circunstancias económicas de la unidad de convivencia), aunque no puedan calificarse así por la naturaleza reglamentaria de la norma que comentamos. En este sentido hubiera sido interesante, como se prevé en otras normas autonómicas, la previsión de la preceptiva audiencia del interesado, junto con la motivación suficiente de la decisión, en los procedimientos de revisión, suspensión y extinción de la prestación básica. Tampoco es lógico que el falseamiento de documentos oficiales (fiscales, tributarios, laborales, etc.) sólo acarree la extinción de las “acciones” implementadas, ni que se califique igual la extinción por transcurso normal del plazo (aquí, propiamente, sería finalización del programa o plan de inserción o simplemente cumplimiento de la condición temporal) que por incumplimiento (consciente) de alguna de las obligaciones de los beneficiarios, que, por cierto, y a falta de criterios de adecuación, no todas tienen lógicamente la misma trascendencia e importancia material. No hubiera sobrado, además, alguna previsión sobre suspensión de los programas o planes de inserción (baja temporal), quizás con interrupción temporal de la prestación económica<sup>131</sup> –como instrumento adecuado para garantizar y exigir, en su caso, el adecuado uso de la prestación–<sup>132</sup>, para los casos de infracciones o incumplimientos menores, meramente formales o subsanables. Finalmente, aunque no se explicite así, lógicamente también serán causas de baja definitiva o finalización del programa, o de las acciones específicas establecidas, la renuncia voluntaria del beneficiario o titular, acceder a otro tipo de prestaciones incompatibles (por naturaleza o por exceso de cuantía) con los ingresos mínimos de inserción, o, salvo que se entienda

---

<sup>130</sup> Si el fallecido hubiere integrado, junto a otras personas, una unidad familiar, y hubiere sido destinatario de alguna de las acciones previstas en el Decreto, podrá acordarse, no obstante, como criterio de mitigación, su sustitución por otro de los miembros de dicha unidad, desde la centralidad de las unidades de convivencia como referentes de los ingresos mínimos de solidaridad.

<sup>131</sup> Es verdad, no obstante, que en la Orden de 8 de octubre de 1999, reguladora del pago de los ingresos mínimos de solidaridad, sí hay una referencia expresa a la suspensión cautelar de la prestación, con interrupción en el abono de la prestación, y como paso previo a la resolución definitiva sobre la viabilidad (sustantiva) o no de la misma (art. 5).

<sup>132</sup> En la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, se prevén, incluso, diferentes tipos de suspensión de la prestación, dependiendo de la conducta, reiteración o infracciones cometidas por el beneficiario (arts. 16-18).

que obedecen a un auténtico derecho subjetivo personal, la revisión de oficio de la declaración de concesión por parte de la Administración, en supuestos de existencia de algún tipo de vicio o causa de invalidez (lógicamente, previa declaración de lesividad), previsión diferente a las consecuencias derivadas, fundamentalmente el deber de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, de las facultades “ejecutivas” de seguimiento, control y fiscalización del otorgamiento y desarrollo de las prestaciones (art. 11.f).

El único matiz que señala el Decreto es que la extinción (agotamiento) por las dos primeras causas (transcurso del plazo y fallecimiento de los beneficiarios) será automática, mientras que en los restantes casos, donde sí parece más apropiado hablar de extinción sobrevenida de la relación jurídica constituida, tendrá que ser declarada por el órgano competente, mediante resolución motivada (donde se justifiquen, por ejemplo, los incumplimientos desencadenantes de la “sanción-extinción”) y previa audiencia de los interesados, lo que recuerda de nuevo bastante al ejercicio de una potestad sancionadora (aun no económica) por parte de la Administración.

## **5. Procedimiento de concesión**

### *A) Iniciación*

#### *a) Trascendencia jurídico-funcional del procedimiento de otorgamiento de prestaciones sociales de índole material*

La dimensión formal y garantista del procedimiento adquiere una gran relevancia en procedimientos que no se limitan al simple reconocimiento de una prestación económica, sino que incorporan, de forma decisiva, la articulación de un compromiso, acuerdo o plan de inserción compuesto por actividades, acciones y mecanismos jurídico-públicos de fomento, promoción y cualificación de los interesados. La Administración condiciona y modula de forma efectiva la libertad y autonomía de acción de los individuos, desde la consideración como obligatorias de las actividades de reincorporación social incrustadas en el plan de inclusión. El procedimiento deja de ser, por ello, un mero cauce formal de actos, para convertirse en un mecanismo material de impulso funcional y programación directiva de los objetivos de la Administración. Y, más aún, de “*garantía formal*” de la protección de los derechos fundamentales de la persona.

Desde esta perspectiva el diseño y desarrollo de este tipo de procedimientos (“*procedimientos prestacionales*”) que se alejan del clásico modelo de los “*procedimientos decisionales*”) debería responder a los criterios de participación activa de los interesados, cercanía y flexibilidad en su ordenación, pluralidad de ofertas y prestaciones e individualización del plan específico de reinserción, etc. Como se ha podido decir, “*la organización ha de hacer posible, por una parte, que la resolución de los problemas del destinatario sea el resultado de una decisión desconcentrada adoptada por un profesional que ha actuado cooperativamente con el sujeto necesitado de ayuda; y al mismo tiempo, que sea efectiva la dirección*”

de la actividad administrativa prestacional conforme a las directivas e instrucciones procedentes de las autoridades supraordenadas a las que compete dicha dirección”<sup>133</sup>.

#### b) Forma de iniciación

Lógicamente, el procedimiento para el otorgamiento del ingreso mínimo de solidaridad se inicia siempre a instancia de parte. Establece el art. 14.1 que las solicitudes para –más genéricamente– la concesión de las acciones (aunque estrictamente hablando las acciones no han de concederse, sino diseñarse para su implementación, y, dentro de ellas, o como presupuesto, el ingreso mínimo económico de inserción) previstas en el Programa de Solidaridad podrán ser presentadas en todo momento por cualquier persona mayor de edad, que actúe en representación de su unidad familiar. El beneficiario es siempre colectivo, la unidad nuclear de convivencia, aunque el solicitante sea singular, representándola formalmente ante la Administración Pública. Esta forma de iniciación confirma el carácter al menos «pseudo-asistencial» de este tipo de ingresos que, aunque bifronte o complejo, sigue respondiendo a los esquemas clásicos de las prestaciones asistenciales<sup>134</sup>, y, sobre todo, la dependencia o vinculación de los ingresos mínimos de inserción del Programa general, y sobre todo de su disponibilidad presupuestaria, de inclusión social. En Andalucía no hay, por ahora, estrictamente hablando, ni un derecho subjetivo a percibir una renta mínima de inserción por parte de los poderes públicos, ni siquiera un interés legítimo –conectado con los propios deberes públicos de asistencia social y lucha contra la erradicación de la pobreza y la exclusión– en su pretensión individualizada, sino la posibilidad de solicitud para la inclusión en un “Programa general de Solidaridad”, que, por tanto quedará condicionada a la existencia de fondos económicos y partidas específicas destinadas a tal fin.

El carácter extraordinario de este tipo de ingresos justifica su incompatibilidad entre sí, e incluso diacrónicamente. No se admitirá, así, ninguna nueva solicitud de una misma unidad familiar, mientras otra anterior esté pendiente de resolución o no hayan transcurrido seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente (art. 14.2).

Las solicitudes pueden presentarse, sin novedad, tanto de forma directa, en la Delegación provincial de la Consejería de Asuntos Sociales del domicilio correspondiente de la unidad familiar solicitante, como de forma indirecta, por las vías previstas en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, en todo caso, deberán acompañarse de la siguiente documentación:

<sup>133</sup> J. M<sup>o</sup>. Rodríguez de Santiago, *La administración del Estado social*, op. cit., p. 131.

<sup>134</sup> Por el contrario, hay ya normas autonómicas más avanzadas, que dejan traslucir quizás una mayor prevalencia de la dimensión promocional y de reinserción integral de los individuos, que admiten expresamente la iniciación de oficio, por las entidades locales correspondientes, del expediente de reconocimiento, en tanto derecho subjetivo, a una renta mínima de ciudadanía, como la Ley valenciana 9/2007, de 12 de marzo. Sólo excepcionalmente podrá iniciarse en la Consejería competente en materia de acción social, a solicitud de la persona interesada (art. 8).

- Fotocopia del Documento Nacional de Identidad de los miembros de la unidad familiar obligados a obtenerlo y, en su caso, fotocopia del Libro de Familiar.
- En el caso de uniones no matrimoniales, certificación de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o, en su defecto, cualquier otro medio de acreditación admitido en Derecho.
- Certificación expedida por el Ayuntamiento, acreditativa de que todos los miembros de la unidad familiar se hallan empadronados como convivientes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.
- Certificación de escolarización y de asistencia regular a clase de aquellos miembros de la unidad familiar que se encuentren en edad de escolarización obligatoria, expedida por la Dirección del Centro educativo correspondiente.
- Declaración de ingresos de todos los miembros de la unidad familiar, referida al mes de presentación de la solicitud.
- Certificación expedida por los Organismos competentes de no percibir ninguno de los miembros de la unidad familiar prestación contributiva o no contributiva, y, en caso contrario, con indicación del período y cuantía reconocidos.
- Declaración de bienes, muebles e inmuebles, y de derechos de todos los miembros de la unidad familiar.

Aparte de esta información (que ya es notable, y que, en muchos casos, debe estar con anterioridad a disposición de la propia Administración), podrá requerirse a los miembros de la unidad familiar la aportación de cualquier otra información adicional que se considere necesaria para la resolución del procedimiento.

### *B) Desarrollo*

Sobre la fase de instrucción o desarrollo de los procedimientos de concesión de las prestaciones mínimas de solidaridad, el Decreto andaluz, pese a que debería ser su misión fundamental, se muestra verdaderamente parco. Sólo se refiere a los informes necesarios a aportar dentro del procedimiento. En concreto, al informe potestativo (aunque sin aclararse en qué casos debe evacuarse o no) de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales, donde se expondrán las condiciones sociales y económicas de las unidades familiares solicitantes y se valorarán los efectos que sobre las mismas ocasionaría la aplicación de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad. Pero más que un informe, y teniendo en cuenta además la coincidencia orgánica con el competente para la resolución final, parece que nos encontremos ante una “propuesta de resolución” (sobre todo



por la tarea de “valorar” el impacto del programa de inserción sobre los sujetos solicitantes, función impropia de actos objetivos de instrucción como los informes interadministrativos). En todo caso, el informe también se pronunciará, en el caso de que la unidad familiar solicitante hubiera sido con anterioridad beneficiaria del Programa –y “valorará”–, sobre el grado de cumplimiento del compromiso de inserción, si hubiese sido suscrito (art. 16.1).

Para la emisión de dichos informes podrá requerirse, además, la colaboración de las Corporaciones Locales, a través de los Servicios Sociales Comunitarios.

Pese a su carácter potestativo, los informes de evaluación previa son determinantes, no sólo por su “contenido valorativo” sobre la situación de vulnerabilidad o riesgo social, sino porque sólo si son favorables se procederá a elaborar, también por las referidas Delegaciones Provinciales, el Compromiso de Inserción, atendiendo lógicamente a las circunstancias y peculiaridades de la unidad familiar solicitante. Esta importancia hubiera demandado, quizás, un mayor desarrollo de esta fase de análisis y estudio de la situación de los solicitantes, en tanto que el éxito de las acciones de inclusión social depende, en gran medida, del diagnóstico adecuado de las causas y factores de exclusión y, correlativamente, del diseño, aprobación y ofrecimiento de un plan de acción adecuado, adaptado –temporal y secuencialmente– y coherente –a las condiciones y peculiaridades de las unidades familiares–. E incluso se ha apuntado la necesidad de una mayor objetividad y concreción sobre los criterios de valoración, evitando la discrecionalidad administrativa a la hora de valorar la situación económica y social de los solicitantes, y sobre todo, como se ha apuntado, de una mayor contribución de los propios destinatarios en la conformación del programa<sup>135</sup>. También sería deseable profundizar en los distintos mecanismos, sobre todo de naturaleza funcional y dinámica, orientados a consolidar una verdadera “lógica cooperativa” entre las distintas Administraciones públicas implicadas, sobre todo en la fase de adecuada instrucción de los expedientes, tal y como parece potenciar el art. 4 PLISA, que recoge, con exhaustividad, los principios generales de este grupo normativo, destacando el principio de transversalidad –en su dimensión subjetiva y objetiva–, que implica que las “medidas se desarrollen desde la implicación de las diferentes Administraciones, instituciones, agentes y organizaciones sociales, así como desde las políticas públicas, al ser éstas instrumentos para la inclusión social”.

### C) Terminación

Las solicitudes, junto con su documentación, los informes evacuados y, en su caso, el Compromiso de Inserción individualizado, son remitidas a las denominadas “Comisiones de Valoración”, que tras su análisis procederán a formular, formalmente, las correspondientes propuestas de resolución.

---

<sup>135</sup> Véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 502. Como se ha dicho con razón, “cuanto más intensa sea la implicación de los destinatarios en la negociación de las medidas, mayor certeza obtendremos sobre la idoneidad de las mismas a las capacidades, habilidades y perfil que presentan los sujetos”.

El contenido de las propuestas es sencillo: la concesión o no del Ingreso Mínimo de Solidaridad. Y en el caso de ser favorables, se podrá sugerir, además, la aplicación de cualquiera de las restantes acciones previstas en el Programa de Solidaridad (art. 18.2).

Para la otra posibilidad, resoluciones negativas, la norma guarda silencio, pero hará que entender, como actos resolutorios o terminales, que siempre será posible la interposición de un recurso administrativo.

En cada provincia existe una de dichas Comisiones de Valoración, integradas por miembros obligatorios (como Presidente, el Delegado de Gobierno, más vocales, de la Administración y de organizaciones representativas, y un Secretario) y eventuales (representantes de otras Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro), con obligación de reunión al menos una vez al mes, y siendo su función, como se ha dicho, la de “*evaluar las solicitudes presentadas y formular las correspondientes propuestas de resolución*” (art. 21.3).

A la vista de las propuestas formuladas, los órganos competentes procederán a resolver motivadamente las solicitudes presentadas. En el caso andaluz, esta competencia recae en los Delegados Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales<sup>136</sup>. Lógicamente cabe la estimación o no de las mismas. En el primer caso, aunque sean favorables formalmente, ha de procederse con anterioridad a la concesión de la prestación, a la firma del Compromiso de Inserción por parte de todos los miembros mayores de edad de la unidad familiar, concibiéndose, pues, no sólo como un requisito más (en vez del instrumento general e integrado donde se incrusta, como primera medida de apoyo, el ingreso mínimo de inserción), sino como la condición necesaria para la resolución favorable de las peticiones<sup>137</sup>.

Si transcurridos tres meses desde la presentación de una solicitud no hubiere recaído resolución expresa, se entenderá que ésta ha sido desestimada por silencio administrativo negativo.

Finalmente, junto al procedimiento “ordinario” de concesión de los ingresos mínimos de solidaridad se prevé también un procedimiento cautelar o urgente para los casos de “emer-

---

<sup>136</sup> Se ha criticado de este procedimiento la opción andaluza de atribuir las competencias resolutorias al nivel orgánico provincial, pareciendo ciertamente más adecuada la Administración local por su mayor proximidad a la problemática y la realidad social y económica de los interesados, véase M<sup>a</sup>. L. de la Flor Fernández, “El programa de solidaridad...”, *op. cit.*, p. 511. En otras normas autonómicas, a mi juicio con mejor criterio, se atribuye la instrucción de los expedientes al nivel municipal y la resolución y pago al nivel provincial, formal o autonómico (por ejemplo en la Ley vasca 18/2008, de 23 de diciembre).

<sup>137</sup> Este carácter subsidiario y accesorio de los programas de inserción ha sido criticado por los autores. Como se ha dicho, “*con las acciones individualizadas de inserción, y sobre todo, con la obligación de realizarlas para poder recibir la prestación económica, nos alejamos cada vez más de la era del Estado de bienestar, al tiempo que nos adentramos en la del Estado disciplinador. [...] Estas acciones de inserción, convertidas en auténticas contraprestaciones, suponen la contractualización del ingreso mínimo de inserción*”, R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza*, *op. cit.*, pp. 347 y 348.

*gencia social*". Cuando se aprecie su concurrencia –aunque no se define lo que deba ser–, el Delegado Provincial podrá conceder el ingreso mínimo con carácter provisional, de forma anticipada, continuándose después la tramitación conforme al procedimiento ordinario. Las mensualidades percibidas con tal carácter se computarán dentro del período para el que se conceda el ingreso mínimo en la resolución final que ponga fin al procedimiento.

A partir del día siguiente al de la fecha de la resolución se devengará el pago del ingreso mínimo, salvo en las situaciones señaladas de emergencia social en las que se podrá anticipar el pago. De acuerdo con la Orden de 8 de octubre de 1999, por la que se regula el pago de estos ingresos, la resolución indicará expresamente la cuantía mensual, el número de mensualidades concedidas que no podrá ser superior a seis meses y la forma de pago, donde se admite la intermediación de entidades (bancarias) colaboradoras (Disposición Adicional Única del Decreto 2/1999). Dice además la Orden que aunque en principio el abono de la prestación se efectuará, como representante, a favor del solicitante<sup>138</sup>, su carácter familiar puede justificar, de forma motivada, su sustitución por otro miembro de la unidad familiar cuando *"favoreciere a juicio de la Delegación Provincial una mejor aplicación del ingreso mínimo de solidaridad"*. En otras normas autonómicas esta cuestión está más clara, al distinguir entre el "titular" de la renta básica de ciudadanía que es la persona a cuyo favor se concede, los "beneficiarios", que son la persona o personas que conviven con el titular como miembros de la unidad familiar o de convivencia y los "destinatarios", que serían la persona titular y los beneficiarios<sup>139</sup>.

#### D) Seguimiento y control

Para ejercer las funciones de supervisión y control, cruciales desde la perspectiva de la eficacia y congruencia de las medidas y acciones aplicadas a cada unidad familiar beneficiaria (y no tanto desde lo que se ha llamado la *"lógica de la desconfianza"* y la *"administrativización del control social"*<sup>140</sup>), se crea una Comisión de Seguimiento, pero de todo el

<sup>138</sup> Específicamente recogido así en el art. 7.1 PLISA.

<sup>139</sup> Art. 3 de la Ley valenciana 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía.

<sup>140</sup> Desde una consideración peyorativa de la intervención administrativa que no compartimos, puesto que la misión de la Administración no es ningún tipo de control o presión social, sino evaluar la efectividad ("controlar" formalmente, se puede decir) de las acciones implementadas y de los programas de inserción diseñados para cada caso. La intervención administrativa no obedece al interés por limitar el ejercicio, en su caso, y dependiendo de cada norma, de un derecho subjetivo, sino a su función de equilibrio entre las pretensiones, derechos y solicitudes particulares y los intereses generales en juego. La flexibilidad, y la inevitable discrecionalidad técnica, no son fruto, por ello, del interés administrativo por incidir directamente en el entorno social, sino por completar precisamente la visión meramente asistencialista y graciable de la acción social con medidas variadas, versátiles y útiles de reincorporación activa de los individuos a la sociedad. En todo caso, sí parece escasa la respuesta del Decreto andaluz a las labores de seguimiento y control, en tanto que hubiera sido deseable la concreción de los criterios o elementos de valoración y juicio de las mismas, sin dejar a la relativa discrecionalidad percibida de los profesionales de los servicios sociales la valoración del grado de inserción obtenido. Véase, sobre estas ideas, R. Susín Betrán, *La regulación de la pobreza...*, op. cit., pp. 365 y ss.

Programa de Solidaridad<sup>141</sup>. Como dice el art. 23.3 del Decreto, sus funciones serán el examen, la evaluación y el control de la ejecución del Programa de Solidaridad, debiéndose reunir, al menos, cada seis meses.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUADO i CUDOLÁ, V.: “Estudio preliminar: servicios sociales, dependencia y derechos de la ciudadanía en Cataluña”, en AGUADO i CUDOLÁ, V. (coord.): *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía*, Atelier, Barcelona, 2009.

AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.: *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Cáritas Española, Madrid, 1995.

ALEMÁN BRACHO, C.; ALONSO SECO, J. M<sup>a</sup>. y GARCÍA SERRANO, M.: *Servicios sociales públicos*, Tecnos, Madrid, 2011.

ALIENA, R.: “Renta mínima de inserción”, en ALEMÁN BRACHO, M<sup>a</sup>. C. y GARCÉS FERRER, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Ediciones Siglo XXI, Madrid, 1996.

ALONSO-OLEA GARCÍA, B. y MEDINA GONZÁLEZ, S.: *Derecho de los servicios públicos sociales*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

ALLI TURRILLAS, J. C.: “La intervención administrativa en el ámbito de la acción social y la inmigración”, en LINDE PANIAGUA, E. (coord.): *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*, 2<sup>a</sup> ed., Colex, Madrid, 2012.

BARRAGUÉ, B.: “Derechos humanos, teorías de la justicia y modelos de renta básica: la propuesta erótica del radical-republicanismo”, en RODRÍGUEZ PALOP, M. E.; CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.): *Desafíos actuales a los derechos humanos: la renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.

---

<sup>141</sup> La composición es plural, pero fundamentalmente de representantes de la Administración. La componen un Presidente (el Viceconsejero de la Consejería de Asuntos Sociales); un Vicepresidente (el Director General de Acción e Inserción Social de la Consejería de Asuntos Sociales); cuatro vocales, con rango de Director General, de cada una de las Consejerías de Gobernación y Justicia, Trabajo e Industria, Obras Públicas y Transportes, y Educación y Ciencia, dos vocales designados por las Organizaciones Sindicales más representativas y dos vocales designados por las Organizaciones Empresariales más representativas; y un Secretario (un funcionario con categoría de Jefe de Servicio de la Consejería de Asuntos Sociales, que actuará con voz y sin voto). Asimismo, podrán ser convocados para asistir a las sesiones de la Comisión de Seguimiento, a instancia del Presidente, los representantes de otras Administraciones Públicas, y entidades sin ánimo de lucro, a fin de que puedan plantear iniciativas y sugerencias que incidan en un desarrollo más eficaz del Programa de Solidaridad.

BARRANCO VELA, R.: “Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y la lucha contra la marginación y la exclusión” en BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.): *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, IAAP, Sevilla, 2008.

CARDONA RUBERT, M<sup>a</sup>. B. y LÓPEZ i MORA, F.: “A modo de prólogo: reflexiones sobre la exclusión social”, en CARDONA RUBERT, M<sup>a</sup>. B.: *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2008.

CARMONA CUENCA, E.: “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006.

CARRASCO DURÁN, M.: “Los complementos de las Comunidades Autónomas a las pensiones no contributivas: un impulso a un nuevo modelo de asistencia social”, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006.

CHRISTOPH HERMANN, I. H.: “El modelo social europeo entre la modernización competitiva y la resistencia frente al neoliberalismo”, *Revista de Economía Crítica*, nº 6, 2008.

DE LA FLOR FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>. L.: “El programa de solidaridad de los andaluces. El ingreso mínimo de solidaridad”, *Temas Laborales*, vol. II, nº 100, 2009.

ESTEBAN LEGARRETA, R.: *La renta activa de inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.: *Las rentas mínimas autonómicas*, CESS, Madrid, 1988.

ESTIVILL, J.: *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

EZQUERRA HUERVA, A.: “El estatuto jurídico de los usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, A. (coord.): *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011.

FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: “El programa de renta activa de inserción para el año 2002”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 114, 2002.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Á.: *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Cedecs, Barcelona, 1996.

GARCÍA-NIETO, J. N.: “Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano”, *Documentación Social*, nº 78, 1990.

GIMENO ULLASTRES, J. A.: *Exclusión social y Estado de Bienestar*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2004.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, J.: *El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

MARTÍN GINER, Á.: “La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 20, 2007.

MILANO, S.: “Le reveu minimum garanti dans les pays de la CEE”, *Droit Social*, nº 8, 1988.

MARTÍNEZ LUCAS, J. A.: “El programa de renta activa de inserción para el año 2002”, *Actualidad Laboral*, nº 29, 2002.

MARTÍNEZ TORRES, A.: “Rentas Mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 33, 2003.

MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: “El ingreso mínimo de solidaridad”, en MONEREO PÉREZ, J. L. y SERRANO FALCÓN, C. (dirs.): *Derecho social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares, Granada, 2009.

MUÑOZ MOLINA, J.: “La renta activa de inserción”, *Temas Laborales*, nº 90, 2007.

JIMÉNEZ LASHERAS, M.; NAVARRO FERNÁNDEZ, C.; NEGRO LÓPEZ, M. y RUIZ ÁLVAREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada en el marco de la lucha contra la pobreza*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990.

ORTEGA Y GASSET, J.: *Origen y epílogo de la filosofía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980.

PEMÁN GAVÍN, J. M.: “Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción”, en EZQUERRA HUERVA, A. (coord.): *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, lustel, Madrid, 2011.

PINILLA PALLEJÁ, R.: *Más allá del Bienestar. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*, Icaria, Barcelona, 2006.

QUESADA POLO, S.: “Planteamiento y Recomendaciones del Consejo de Europa sobre seguridad social y renta mínima”, *Documentación Social*, número especial dedicado a “Renta mínima y salario ciudadano”, nº 78, 1990.

RAYA DÍEZ, E.: “Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 70, 2007.

RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *Interés general, derecho administrativo y Estado de Bienestar*, lustel, Madrid, 2012.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M<sup>a</sup>.: *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

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

ROJO TORRECILLA, E.: “La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias”, *Temas Laborales*, nº 17, 1991.

ROSANVALLON, P.: *La crisis del Estado providencia*, Civitas, Madrid, 1995.

SÁENZ ROYO, E.: “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CC.AA.”, en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Derechos económicos y sociales*, lustel, Madrid, 2009.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: “Desarrollo de derechos estatutarios en Castilla y León: el derecho a una buena administración y la renta garantizada de ciudadanía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 11, 2011.

SANZO GONZÁLEZ, L.: “La introducción de la renta básica en España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 23, 2005.

SUSÍN BETRÁN, R.: *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Rioja, Logroño, 2000.

TAJADURA TEJADA, J.: “La crisis de los derechos sociales en el contexto de la mundialización”, en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006.

VAQUER CABALLERÍA, M.: *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

VICENTE PERDIZ, J. y DE PRADA MORAFÁ, M. D.: “El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 55, 2010.