

Capítulo III. EL DECRETO-LEY 3/2017, DE 19 DE DICIEMBRE SOBRE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

Manuel Moreno Linde

1. LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN ANDALUCÍA: CUESTIONES GENERALES

La regulación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía ha experimentado importantes modificaciones con la aprobación del Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (en lo sucesivo, DLRMISA), norma que ha venido a sustituir al vetusto Decreto 2/1999, de 12 de enero, que regulaba el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía (en adelante, DPSA).

Este instrumento normativo ha incorporado sustanciales novedades respecto de la regulación anterior, que serán objeto de estudio en el presente capítulo. No obstante, parece conveniente realizar, con carácter previo, una serie de consideraciones de carácter general que servirán para poner en contexto cuanto se expondrá posteriormente sobre el contenido del DLRMISA. Así, en primer lugar, se hará un breve análisis de de la situación socio-económica que ha enmarcado la reforma de la materia llevada a cabo. En segundo lugar, se describirá el marco normativo que ha servido de referencia y fundamento a la nueva regulación –especial trascendencia tiene, a este respecto, la consagración en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (en lo sucesivo, LSSA) de un auténtico derecho subjetivo a una renta mínima de inserción social–. En tercer lugar, se harán algunas observaciones generales sobre el DLRMISA, antes de iniciar el examen exhaustivo de su contenido.

1.1. Las rentas mínimas de inserción social y el contexto socio-económico

Las rentas mínimas de inserción social se conciben como prestaciones económicas de carácter público orientadas a la erradicar la marginación, la desigualdad y la exclusión social y a facilitar la inserción social y laboral de las personas beneficiarias de las mismas, que han de hallarse, como requisito para su percepción, en una situación de necesidad.

La creación de esta herramienta se debe al derecho francés, que reguló por primera vez la *Revenu Minimum d'insertion* en 1988¹²⁴, como respuesta al incremento de las cifras de desempleo que se estaba produciendo en Europa durante toda la década de los 80 del pasado siglo. El nuevo instrumento incorporó ya en ese momento la filosofía de doble derecho –a la garantía de ingresos y a la inserción social¹²⁵– que lo ha caracterizado desde entonces.

Por un lado, se trató de un mecanismo novedoso porque rompía con la lógica de las rentas categoriales que prevalecía hasta entonces en materia de prestaciones sociales, dada su naturaleza de prestación universal constitutiva de una “última red de seguridad” para todas aquellas personas que no disponen de ingresos suficientes para vivir –desde su adopción, cualquier persona mayor de 25 años que residiera legalmente en Francia y cuyos ingresos fueran inferiores al mínimo garantizado podía solicitar su percepción– .

Por otro, incorporó la novedad de asociar la percepción de una prestación económica a un programa de inserción concertado entre la Administración y el beneficiario, que este último se comprometía a cumplir: un contrato de inserción que preveía el conjunto de acciones de inserción social o profesional adaptadas a su situación¹²⁶.

Este es el modelo que, a grandes rasgos, ha inspirado los sistemas de renta mínima implantados en el resto de países de Europa.

Así pues, siendo la renta mínima de inserción una herramienta de lucha contra la pobreza y la exclusión social, la referencia a la reciente crisis económica como elemento de contextualización de la nueva regulación andaluza resulta insoslayable.

No cabe duda de que la crisis financiera internacional iniciada en 2008 tuvo un efecto devastador en la economía de las familias. Durante los años de la crisis se produjo un importante deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora y se ha incrementado la brecha entre ricos y pobres. Así, unos estudios de la Agencia Europea de Estadística

¹²⁴ Concretamente, mediante Ley 88-1088, de 1 de diciembre.

¹²⁵ ARRIBA, A. “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, *Gestión y análisis de políticas públicas* nº 2 (2009), p. 82.

¹²⁶ URTEAGA, E., “Las rentas mínimas en Francia”, *Papers: revista de sociología* nº 96/3 (2011), pp. 967-968

(Eurostat) reflejan que en 2018 se observaron grandes desigualdades en la distribución de la renta en el ámbito de la Unión Europea. De acuerdo con ese estudio, el 20 % de la población con la mayor renta disponible equivalente de la UE recibió ese año 5,1 veces más que el 20 % con el menor nivel de renta disponible equivalente. La proporción varía sustancialmente entre los Estados miembros. España se situó entre los que la brecha es mayor, con más de un 6 %¹²⁷.

En nuestra Comunidad Autónoma, los datos sobre pobreza son especialmente preocupantes. Según el INE, en 2019 la tasa de riesgo de pobreza en Andalucía se situaba en el 31,3 %, más de 10 puntos por encima del conjunto nacional (20,7 %)¹²⁸. Asimismo, el preámbulo del DLRMISA indica, de conformidad con un estudio realizado por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, que a principios de 2017 el número de personas sin hogar en Andalucía ascendía a 1.731.

Estos datos ponen de manifiesto que nos encontramos ante un problema de primer orden, a cuya consolidación han contribuido diversos factores, como la revolución tecnológica y la consiguiente globalización, que han transformado no solo el sistema productivo mundial sino también la forma de entender las relaciones sociales.

Por otra parte, la irrupción de la crisis en todos los niveles provocada por la Covid-19 va a tener un impacto enorme sobre la economía de las familias -lo está teniendo ya-. El efecto de esta crisis aún es difícil de medir, pero no cabe duda de que las situaciones de pobreza y de exclusión van a verse agudizadas.

En este contexto, la adecuada articulación de un sistema de rentas mínimas adquiere singular trascendencia. A este respecto, se ha señalado que esta herramienta debe constituir hoy una auténtica herramienta de redistribución de la riqueza, y no un mero mecanismo de atención a situaciones puntuales de marginalidad y exclusión –así lo indica el preámbulo del DLRMISA–.

Por otra parte, las rentas mínimas deben configurarse de acuerdo a una concepción de la pobreza y la exclusión que ha superado la perspectiva meramente economicista. La pobreza no debe entenderse hoy, exclusivamente, como una carencia de bienes materiales

¹²⁷ Datos extraídos del informe estadístico elaborado por la Agencia Europea de Estadística (Eurostat) sobre pobreza de ingresos.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/es&oldid=501575#Desigualdades_en_la_renta

Estas mismas estadísticas expresan que, efectivamente, la brecha de la desigualdad aumentó en España desde el inicio de la crisis en 2008, año en el que la tasa se situaba en nuestro país en el 5,6 %.

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹²⁸ Instituto Nacional de Estadística. Tasa de riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas.

<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9963#!tabs-tabla>

básicos¹²⁹. Más allá de esa circunstancia, la pobreza y la exclusión suponen una imposibilidad de ejercicio de los derechos inherentes a la condición de ciudadano.

Por ello, la renta mínima de inserción social ha de concebirse como un instrumento que, más allá de garantizar que “ningún ciudadano se quede sin nada para vivir”¹³⁰, contribuya a que sus perceptores tengan la posibilidad de ejercitar plenamente sus derechos civiles, incluido el de participación en los asuntos públicos. De ahí la importancia de reforzar el segundo de los elementos caracterizadores de los programas de renta mínima: la adecuada articulación de su percepción con un programa de medidas de carácter social, laboral, educativo, de salud y de vivienda que habrán de ser aplicadas conjunta y coordinadamente. Ello resulta coherente con una concepción de los servicios sociales públicos que ha superado el inicial enfoque caritativo o benefactor para incorporar el objetivo de la promoción personal y colectiva de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida¹³¹.

1.2. Marco normativo y competencial de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía

La vigente regulación andaluza de la Renta Mínima de Inserción Social se fundamenta en una serie de normas emanadas de diferentes instituciones que, de manera inmediata o mediata, dan cobertura a la configuración de un sistema público de prestaciones económicas dirigido a erradicar la pobreza y la exclusión social.

En el Derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge en su art. 22 el derecho de toda persona “a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Por su parte, el art. 23.3 establece que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. Y, por último, el art. 25.1 reconoce el derecho de la persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, así como el “derecho a los seguros en caso de desempleo, enferme-

¹²⁹ A este respecto, vid. 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, p. 234.

¹³⁰ ARRIBA, A. “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas... cit. p. 81.

¹³¹ MELLADO RUIZ, L., “Renta mínima de inserción e inclusión social en la Comunidad andaluza” en la obra colectiva coordinada por FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., *El derecho de los servicios sociales*, INAAP, Sevilla, 2012, p. 228.

dad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Reconocimientos similares pueden encontrarse en el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, en los arts. 7¹³² y 11¹³³.

Las disposiciones referidas no legitiman directamente la creación por los estados firmantes de un sistema público prestador de rentas mínimas de inserción social. No obstante, sí permiten deducir un “derecho a un mínimo vital”, entendido como el derecho de todos los individuos que forman parte de una comunidad a disponer de una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades básicas¹³⁴; derecho a cuya satisfacción sirve –aunque no de manera exclusiva, según se ha indicado¹³⁵– la implementación de aquel sistema de prestaciones públicas.

En el ámbito europeo, el Consejo de Europa reconoce en la Carta Social Europea los derechos antes aludidos. Más concretamente, su art. 4 recoge el derecho de los trabajadores a una remuneración que les permita a él y a su familia un nivel de vida decoroso, y el 13 establece el derecho a asistencia social y médica, que implica el compromiso de los estados firmantes de “velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado”.

Por otra parte, en el nivel comunitario, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge en su art. 34.3 “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza (...) el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.

Es preciso destacar que la Unión Europea ha fomentado la implementación por los estados miembros de un sistema de renta mínima, como instrumento para promover la inclusión e impulsar la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y con la finalidad no solo de aliviar

¹³² Este precepto reconoce el derecho a los trabajadores a una remuneración suficiente para garantizar a ellos y a sus familias unas condiciones de existencia dignas

¹³³ Este artículo reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

¹³⁴ A este respecto vid. CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978” *Estudios Internacionales* nº 172 (2012), p. 63.

¹³⁵ Como se ha señalado, la renta mínima de inserción social no tiene como finalidad exclusiva proveer los recursos indispensables para subsistir, sino que persigue, además, la plena integración de los ciudadanos beneficiarios de las mismas en la sociedad.

situaciones de precariedad, sino también de prevenir escenarios de pobreza en el futuro. Así, en la actualidad, la inmensa mayoría de los estados miembros tienen un sistema propio de renta mínima¹³⁶. Sin duda, se trata de una herramienta valiosa para combatir las importantes desigualdades existentes en el seno de la Unión que, según vimos antes, las políticas comunitarias no han logrado paliar.

Centrándonos ya en nuestro derecho interno, la CE no reconoce el derecho a una renta mínima de inserción, si bien, sí contiene, desde luego, elementos suficientes para cimentar la articulación de un sistema de prestaciones de esa naturaleza.

Así, entre los preceptos constitucionales en los que puede apoyarse un sistema de rentas mínimas, cabe señalar, en primer término, el art. 15, que recoge el derecho a la vida. Las consecuencias normativas de este derecho, al que cabría adscribir el ya mencionado “derecho a un mínimo vital”, son evidentemente amplias, siendo posible deducir de él, de acuerdo con lo señalado por algunos autores, el “derecho a la obtención de prestaciones públicas que faciliten las condiciones de subsistencia mínimas¹³⁷. Asimismo, también cabe apuntar el art. 10.1, que refiere la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes como fundamento del orden político y la paz social.

Pero en todo caso, la mayor parte de los preceptos que fundamentan la configuración de un sistema de renta mínima de inserción son los que integran a la llamada Constitución Social. La referencia más genérica a la función promocional del Estado la constituye el art. 1.1, que define al Estado Español como un Estado Social y Democrático de Derecho. Sobre esta base, el art. 9.2 consagra el principio de igualdad material, al establecer que los poderes públicos deben “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 facilitando “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Estas genéricas previsiones encuentran moderada concreción, fundamentalmente, en el capítulo III del título I CE, que recoge los principios rectores de la política social y econó-

¹³⁶ Este impulso se ha instrumentado a través de diversos documentos adoptados por el Parlamento y por la Comisión. Ha de destacarse la resolución de 6 de mayo de 2009, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/2335(INI)) –aprobada a partir de la Comunicación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, relativa a una Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (COM (2008) 0639)–.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8272e05-51d5-40e1-9796-e69224052f6f/language-es>

A este respecto, vid. BERGANTIÑOS N., FONT, R. y BACIGALUPE, A., “Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en las respuestas de las Comunidades Autónomas?”, *Papers: revista de sociología* nº 102/3 (2017), p. 402.

¹³⁷ Vid. CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital... cit.”, p. 69. La autora cita, a este respecto, a otros autores como Gomes Canotinho y Alexy.

mica. De estos principios¹³⁸, singular trascendencia tienen, por su función legitimadora e impulsora de la configuración de los servicios sociales públicos, los consagrados en los arts. 39 y 50.

El primero de estos preceptos dirige a los poderes públicos el amplio mandato de “asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia”. El segundo precisa en alguna medida la directriz anterior mediante la previsión de un sistema de pensiones y, en general, de servicios sociales dirigidos, eso así, a un grupo reducido de ciudadanos: los que pertenecen a la tercera edad.

Los principios señalados habilitan a los poderes públicos para implementar un régimen de prestaciones económicas dirigidas a garantizar un mínimo vital a los ciudadanos. Y particularmente, para articular un sistema de rentas mínimas dirigidas específicamente a personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social.

Dicho sistema ha sido configurado por las CCAA en virtud de las atribuciones sobre asistencia social asumidas por ellas a través de sus Estatutos de Autonomía, de acuerdo con la previsión del art. 148.1.20º CE, que identifica dicha materia como posible competencia autonómica. La cuestión de la atribución competencial en este ámbito merece, no obstante, algunas consideraciones.

Por una parte, como ocurre con muchas otras materias, la competencia autonómica en materia de asistencia social se solapa con otras atribuidas al Estado, especialmente, en este caso, con la competencia estatal sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17º CE). La relación entre ambas competencias es particularmente conflictiva por la dificultad que entraña deslindar los conceptos de seguridad social y asistencia social. El criterio delimitador se estableció inicialmente en el carácter contributivo o no contributivo de las prestaciones dispensadas por uno y otro sistema (contributivas, las de la Seguridad Social, no contributivas las de los sistemas autonómicos de asistencia social). La cuestión, sin embargo, se complicó desde el momento en que la Seguridad Social, en un proceso de paulatina ampliación de su ámbito de protección social, incorporó a su catálogo prestaciones económicas de carácter no contributivo.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la problemática descrita, sin aportar soluciones suficientemente clarificadoras en ningún caso. De manera sintética, siguiendo la doctrina establecida por el Tribunal sobre esta cuestión, es posible

¹³⁸ Cabe recordar que aunque buena parte de las previsiones contenidas en estos preceptos reciben la etiqueta formal de derechos sociales, la realidad es que no lo son, lo que impide que puedan ser alegados directamente ante los tribunales de justicia, de acuerdo con el art. 53.3 CE. Ello no significa que no tengan ningún valor jurídico ni que a partir de los mismo no puedan configurarse verdaderos derechos subjetivos –como así ha ocurrido–, estos sí, invocables ante la jurisdicción ordinaria. Sobre esta cuestión, vid. GAMERO CASADO, E., “Los servicios sociales en el Estatuto de Autonomía para Andalucía” en la obra colectiva coordinada por FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., *El derecho de los servicios sociales*, INAAP, Sevilla, 2012, pp. 35 y ss.

afirmar que la relación entre la asistencia social y la Seguridad social es de complementariedad subordinada de la primera respecto de la segunda, es decir, la acción protectora de la asistencia social deberá producirse en aquellos ámbitos o situaciones de necesidad que no queden cubiertos por la Seguridad Social¹³⁹.

Así las cosas, en el actual contexto de crisis provocado por la Covid-19, el Estado ha regulado finalmente un mecanismo de protección social cuyo objeto es sustancialmente el mismo que el de las rentas mínimas reguladas por las CCAA: el Ingreso Mínimo Vital. Este instrumento de protección ha sido adoptado mediante el Real Decreto 20/2020, 29 de mayo, convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 10 de junio. La norma se ha dictado al amparo de una diversidad de títulos competenciales –además de el del artículo 149.1.17º –. En concreto, los de los apartados 1º, 13º, 14º, 17º y 18º, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (disposición adicional novena del Real Decreto-Ley).

La figura regulada por el Estado se configura como una prestación no contributiva y, como decimos, cumple la misma función que las rentas mínimas autonómicas. En este sentido, se afirma en el preámbulo de la norma que la prestación “nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos”. En cualquier caso, El Real Decreto-Ley garantiza la compatibilidad de la prestación estatal con las ayudas de las CCAA, que ahora podrán modular su acción protectora en este ámbito tomando en consideración el papel que asume el Estado como última red de protección asistencial.

Por lo demás, la articulación de esta prestación viene a satisfacer las demandas de regulación estatal de un sistema mínimo de rentas que venían planteando algunas CCAA, entre ellas la andaluza. A este respecto, en el preámbulo del DLRMISA se afirmó que la nueva concepción de la renta mínima como mecanismo de redistribución de la riqueza refuerza la “legítima” demanda que el Gobierno de la Junta de Andalucía viene haciendo al de la Na-

¹³⁹ Sobre la conflictiva relación entre los dos títulos competenciales, vid. CASTRO LÓPEZ, P., “El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre” en la obra colectiva dirigida por GONZÁLEZ RÍOS, I. *Servicios de interés general y protección de los usuarios*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 269 y ss. y GAMERO CASADO, E., “Los servicios sociales... cit. pp. 42 y ss.

ción “para que configure un sistema estatal de garantía de rentas que asegure el derecho recogido en el art. 39.1 de la Constitución Española, en el que se indica que «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de las familias»”. Y señala, asimismo, que tal intervención del Gobierno de la Nación debe producirse al amparo del mencionado título competencial del art. 149.1.1^o¹⁴⁰.

Las rentas mínimas de inserción comenzaron a implantarse en España por las CCAA a finales de los 80 y primeros 90, siendo pionera en su regulación, en 1989, la Comunidad Autónoma del País Vasco¹⁴¹. Desde ese momento, las demás Comunidades fueron adoptando sus programas de renta o ingresos mínimos, ante la crítica del Gobierno central, que por aquel entonces no veía con buenos ojos su implantación¹⁴².

Como puede suponerse, los modelos establecidos por las CCAA presentan diferencias notables en cuanto a su cobertura, cuantía o grado de discrecionalidad en su otorgamiento¹⁴³. E incluso en su concepción de acuerdo a la filosofía del doble derecho –garantía de ingresos e inserción social– en algunas Comunidades, o conforme a la idea de pago de la deuda que se contrae con la sociedad¹⁴⁴, en otras. A este respecto, se ha señalado que, en general, los programas adoptados por las CCAA se alejan de los estándares europeos tales como su definición como derecho, la cobertura o la ilimitación temporal¹⁴⁵. No obstante parece que durante el periodo de crisis el comportamiento de las CCAA en cuanto a sus sistemas de rentas mínimas ha mejorado¹⁴⁶. En todo caso, el modelo más desarrollado y que proporciona mayor cobertura al conjunto de los ciudadanos que se encuentra en situación de pobreza o exclusión social es el vasco.

En Andalucía, el primer programa de rentas mínimas de inserción fue establecido por el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se creó el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía.

¹⁴⁰ Añade el preámbulo que “en tanto que el Gobierno de la Nación asume sus responsabilidades, y ante la situación real de exclusión social a la que se están viendo abocadas muchas personas, el Gobierno de la Junta de Andalucía ha asumido subsidiariamente esta obligación del Estado, poniendo en marcha un Renta Mínima de Inserción Social para atender las situaciones de aquellos grupos familiares más vulnerables.

¹⁴¹ Mediante el Decreto 39/89, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del ingreso mínimo familiar.

¹⁴² Vid. CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital... cit.”, p. 77 y ARRIBA, A. “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas...” cit. p. 83.

¹⁴³ BERGANTIÑOS N., FONT, R. y BACIGALUPE, A., “Las rentas mínimas de inserción en época de crisis...” cit. p. 403 y HERAS ROBLES, I. y SÁNCHEZ CRUZ, M. “Rentas Mínimas de Inserción: Salario Social como último recurso del Sistema Público de Protección Social”, *Documentos de Trabajo Social* nº 49 (2011), p. 80.

¹⁴⁴ ARRIBA, A. “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas...” cit. p. 85.

¹⁴⁵ BERGANTIÑOS N., FONT, R. y BACIGALUPE, A., “Las rentas mínimas de inserción en época de crisis...” cit. p.403.

¹⁴⁶ *Ibidem* p. 414.

Este sería sustituido por el DPSA. La aprobación de esta última norma obedeció, según su exposición de motivos, a la necesidad de revisar algunos contenidos del Decreto anterior, especialmente en lo relativo a medidas, agilidad administrativa y seguimiento.

Tras 18 años de aplicación, y debido a la necesidad de adecuación a las nuevas circunstancias sociales, económicas y laborales, el Gobierno andaluz consideró prioritario renovar el marco jurídico del denominado por aquella norma “Ingreso Mínimo de Solidaridad”. Esa renovación se ha realizado mediante el DLRMISA que, como ya se ha apuntado, ha introducido importantes novedades en la regulación de esta materia. La innovación normativa se apoya en otras dos disposiciones de obligada referencia en el ámbito de la asistencia social: Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, EAA) y a la LSSA.

Por lo que respecta al EAA, su art. 61 atribuye a la Comunidad competencia exclusiva¹⁴⁷ en materia de servicios sociales, que incluye “la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública” y “la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social”. Además, el art. 84 complementa la anterior atribución otorgando también a la Comunidad Autónoma competencia para organizar y administrar los servicios sociales y ejercer la tutela de las instituciones y entidades en esta materia.

Asumida esta competencia, el EAA incorpora numerosas referencias a la protección y la asistencia social. Así, entre los objetivos básicos de la Comunidad, recogidos en el art. 10, se contiene uno directamente relacionado con la finalidad de la renta mínima de inserción: “La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social”. Por su parte, el art. 37.1.7º incluye entre los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad “la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social”.

Pero, en lo que aquí interesa, probablemente el contenido más importante del EAA es el del art. 23, que recoge como derechos de los andaluces, el de “acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales”, así como “el derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”.

¹⁴⁷ De conformidad con el art. 42.2.1º, las competencias exclusivas asumidas por el Estatuto “comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio”.

La referencia a la renta básica resulta ciertamente imprecisa y ambigua. Por la terminología empleada, no es posible saber con certeza si el estatuyente se refiere concretamente a la renta mínima de inserción social, aunque parece lo más razonable¹⁴⁸. A este respecto, no creemos que la norma estatutaria esté consagrando un derecho a una renta básica, en el sentido que le viene dando la doctrina a ese término, de prestación económica universal e incondicionada –a la que todos los ciudadanos tendrían derecho, con independencia de su situación económica, profesional, social, etc.–¹⁴⁹. En este sentido, la referencia a la situación de “necesidad”, como requisito para su precepción, al que alude el art. 23.2 del Estatuto parece constatar que, en efecto, no nos encontramos ante un ingreso universal e incondicionado.

En cualquier caso, consideramos que la remisión a la Ley de esta previsión estatutaria habilita claramente al legislador para desarrollar el derecho a una renta mínima de inserción social¹⁵⁰ y a crear un sistema que articule la prestación correspondiente, como de hecho ha ocurrido, a través de la LSSA. Por lo demás, el DLRMISA alude a dicha previsión del art. 23 del EAA como una de las bases que fundamenta la regulación contenida en él.

En efecto, como se apuntó, la LSSA ha dado un impulso decisivo al sistema de renta mínima de inserción andaluz. Así, el art. 5 incluye entre los objetivos de la política de servicios sociales de Andalucía: “Garantizar la cobertura de la necesidad básica de integración social y prevenir y atender adecuadamente las situaciones de vulnerabilidad de las personas, de las unidades familiares y de los grupos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, y promover su inclusión social”.

Y lo más importante es que la Ley incorpora al catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales “las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión

¹⁴⁸ Cabe señalar que tras la aprobación del Estatuto, el Gobierno andaluz puso en marcha la tramitación de un Proyecto de Ley sobre Inclusión Social en Andalucía, que regulaba el mecanismo del ingreso mínimo de inserción, al que denominaba “renta básica”. Es decir, usaba el mismo término que el empleado en el art. 23 del Estatuto, lo que sería un indicio de que el instrumento al que se refiere éste es, efectivamente, el de la renta mínima de inserción. En todo caso, esta iniciativa legislativa no llegó a ser aprobada.

Por lo demás, RODRÍGUEZ RUIZ opina que, efectivamente, la referencia a la “renta básica” debe entenderse hecha al ingreso o renta mínima de inserción social (RODRÍGUEZ RUIZ, B., “Art. 23. Prestaciones sociales”, en la obra colectiva dirigida por CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)*, Centro de publicaciones no oficiales del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 405-406.

¹⁴⁹ *Ibidem* pp. 405-406.

¹⁵⁰ Es preciso indicar que, en relación con los derechos estatutarios, el Tribunal Constitucional ha señalado que su verdadera eficacia se hace depender del “ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propio”, “solo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos (STC 247/2007). En este caso, la necesidad de la interpositio legislatoris como requisito de eficacia del derecho aparece explicitada en el precepto estatutario. A este respecto, vid. RODRÍGUEZ RUIZ, B., “Art. 23. Prestaciones sociales...” cit, p. 403.

social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral” (art. 42.2.g). Es decir, prevé expresamente la Renta Mínima de Inserción Social como una de las prestaciones garantizadas por los Servicios Sociales andaluces, otorgándole además la naturaleza de derecho subjetivo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 42.1, que atribuye tal carácter de derecho a las prestaciones garantizadas incluidas en el mencionado catálogo¹⁵¹

Con esta previsión se cumple una demanda de la doctrina, que se había mostrado crítica con la circunstancia de que el sistema andaluz de ingresos mínimos garantizados no contara con cobertura legal, considerando insuficiente la referencia estatutaria a la renta básica, antes aludida¹⁵².

El desarrollo normativo de esta prestación garantizada de los servicios sociales andaluces se encuentra, como ya sabemos, en el DLRMISA. A él nos referiremos a continuación.

1.3. El Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: análisis preliminar

Antes de comenzar el análisis detallado del contenido del DLRMISA –lo que se hará a partir del epígrafe siguiente– se estima conveniente hacer una serie de consideraciones generales sobre esta disposición legal.

Lo primero que ha que señalarse es que esta modalidad normativa no fue la elegida en un primer momento por el Gobierno andaluz para desarrollar la regulación contenida en la LSSA. Así lo explicita el preámbulo del Decreto-Ley, que al respecto afirma que “el desarrollo del art. 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, estaba previsto que fuese mediante Decreto”. Sin embargo, la apreciación de una situación de emergencia social que demandaba una intervención normativa inmediata justificó, según el Gobierno autonómico, la adopción final de un Decreto-Ley. Debe señalarse que, no obstante, en el futuro esta materia podrá ser regulada mediante simple decreto, en virtud de la operación deslegalización que se contiene en la Disposición final primera del DLRMISA, disposición que faculta al Consejo de Gobierno “para la modificación o, en su caso, derogación mediante decreto, del Decreto-Ley”.

¹⁵¹ Señala este precepto que “se considerarán prestaciones garantizadas aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en cada caso en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

¹⁵² MELLADO RUIZ, L., “Renta mínima de inserción e inclusión social en la Comunidad andaluza...” cit. pp. 245 y ss.

El EAA establece en su art. 110, en términos muy similares a los previstos en la CE respecto de los reales decretos-leyes, la posibilidad de que el Consejo de Gobierno adopte medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes. El apartado primero del precepto señala, concretamente, lo siguiente: “En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía”. Veamos a continuación si el DLRMISA se ajusta a los presupuestos establecidos en este precepto.

Respecto al requisito de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, el preámbulo del Decreto-Ley justifica su cumplimiento en la “falta de respuesta de la actual normativa a la situación de pobreza, exclusión y paro en la que se encuentra actualmente Andalucía”, lo que, a juicio del Gobierno andaluz, “repercute gravemente en los grupos de población más vulnerables de nuestra Comunidad Autónoma”. De ahí, continúa el preámbulo, que no pueda demorarse la aprobación de la nueva normativa “con la tramitación reglamentaria o legislativa parlamentaria”. En este sentido, de acuerdo también con el preámbulo, la utilización de esos instrumentos normativos “ralentizaría la implementación de las medidas que son necesarias para abordar de forma urgente, responsable y coherentemente la realidad social de Andalucía”.

De este modo, concluye el preámbulo, “la concurrencia de las circunstancias expuestas anteriormente de extraordinaria y urgente necesidad legitiman la utilización de la figura del Decreto-ley para la regulación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía debido a que la dilatación en el tiempo de la puesta en marcha de unas medidas contundentes ante la situación de pobreza, riesgo y exclusión social, en la que se encuentra un porcentaje importante de la población en Andalucía, aumentarán la brecha de desigualdad. Prueba también de esta urgencia la encontramos en el contexto nacional, debido a que Andalucía es la única Comunidad Autónoma en la que su renta mínima, actual Ingreso Mínimo de Solidaridad, tiene una duración inferior a un año. Todo ello requiere una acción normativa inmediata en el plazo más breve que el establecido por la vía normal”.

A nuestro juicio, el empleo de esta modalidad normativa para regular el sistema de renta mínima de inserción social, pese al esfuerzo justificativo que se observa en el preámbulo del Decreto-Ley, resulta, como en otros muchos casos, discutible. Ello, en la medida en que la situación de emergencia social a la que se refiere el preámbulo no es, desde luego, imprevista o repentina. Al contrario, dicha situación comenzaba a hacerse palpable al comienzo de la crisis económica iniciada en 2008, de modo que habría sido perfectamente factible una reacción normativa tramitada por los cauces ordinarios –Ley del Parlamento o Decreto– para atajar el problema. Dicho en términos más gráficos, la grave situación de emergencia social descrita no se ha producido de un día para otro, sino que se ha ido consolidando paulatinamente. Por ello, es difícil entender que se haya recurrido a una intervención normativa de urgencia como es el decreto-ley, en lugar de haberse tramitado

un decreto o una ley en el momento en el que los efectos de la crisis sobre los colectivos más vulnerables comenzaron a ser visibles.

Por otra parte, también plantea algunas dudas el cumplimiento por el DLRMISA del segundo de los presupuestos de validez de los decretos-leyes: el respeto a los límites materiales que impone a estos el EAA. Uno de esos límites es, como se ha visto, la afección a los derechos en él reconocidos, límite que ha de ponerse en conexión con lo dispuesto en el art. 38 de la norma estatutaria, a tenor del cual el desarrollo de los derechos consagrados en el capítulo II del Título I del EAA, *incluida la determinación de las prestaciones y servicios vinculados*, se reserva a la Ley aprobada por el Parlamento –con exclusión, por tanto, del decreto-ley–.

Pues bien, el DLRMISA desarrolla de un derecho que, aunque de manera imprecisa, se reconoce en el capítulo II del Título I del Estatuto: el derecho a una renta básica del art. 23. Cabe preguntarse, pues, si el DLRMISA vulnera el límite material mencionado por afectar a dicho derecho.

Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en relación con los requisitos o presupuestos de validez de los Reales Decretos-Leyes –que con algún matiz puede trasladarse a los decretos-leyes autonómicos– la imposibilidad de afectación de estas normas a los derechos no es absoluta. Lo que está vedado al decreto-ley es, en realidad, el desarrollo general del derecho correspondiente y la regulación de sus aspectos esenciales, que en todo caso deberán ser establecidos por una Ley –aprobada por una Asamblea Legislativa, se entiende–.

Así las cosas, la cuestión a dilucidar es si el desarrollo normativo del DLRMISA es respetuoso con el límite mencionado o por el contrario se excede en su contenido por afectar a aspectos esenciales del derecho a una renta básica. Para resolver esta cuestión consideramos necesario valorar el contenido de la LSSA, que, como se ha indicado, es la norma que consagra y da efectividad a la previsión del art. 23 del Estatuto, mediante la configuración de un derecho subjetivo a la renta mínima de inserción. Se trataría, más concretamente, de determinar si los contenidos nucleares de dicho derecho se contienen en la LSSA, es decir, en una Ley del Parlamento, tal y como exige el art. 38 del Estatuto en relación con el 110, o si, por el contrario, algunos de esos contenidos se hallan en el Decreto-Ley, lo que llevaría a considerar que esta norma infringe el referido límite material de no afección a los derechos reconocidos en el Estatuto establecido en su art. 110.1.

Respecto a qué ha de entenderse por contenido esencial del derecho cuyo desarrollo normativo queda reservado a Ley del Parlamento, la doctrina¹⁵³ ha sostenido que dicho desarrollo

¹⁵³ Azpirtarte Sánchez, M.A., “Art. 110. Decretos-Leyes” en la obra colectiva dirigida por CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, Centro de publicaciones no oficiales del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 1808.

legislativo “ha de integrar, al menos las precisiones de titularidad que se estimen necesarias, las facultades nucleares del derecho frente al poder público o los particulares, que son aquellas ligadas directamente al ámbito de protección definidas en el Estatuto (incluidas en ellas las prestaciones y servicios vinculados al ejercicio, o, lo que es igual, las «facultades prestaciones» que se añaden a las clásicas facultades de hacer u oponerse), el reconocimiento de instrumentos de garantía singulares y la determinación de tiempo, modo y lugar relativas al ejercicio del derecho. Fuera de este campo es donde el decreto-ley podría actuar”.

Si analizamos el contenido de la LSSA, podemos observar que la concreción de ese derecho a una renta básica se realiza mediante la definición de la prestación con lo materializa. En este sentido, la Ley, como ya vimos, atribuye la condición de derecho subjetivo a las prestaciones que denomina “garantizadas” (42.1), entre las que se encuentra la renta mínima de inserción social. Dicha prestación se describe como una prestación económica y directa que se dirige a erradicar la marginalidad y la desigualdad y a luchar contra la exclusión social (art. 42.2.g). Además, el mismo precepto identifica el que es el otro elemento nuclear de esta prestación: la vinculación a un programa de inserción sociolaboral. Asimismo, la Ley refiere en su art. 6, de manera general, a los titulares de los derechos a los servicios sociales y a las prestaciones regulados en la Ley –incluida, por tanto, la prestación que nos ocupa–.

En nuestra opinión, el desarrollo legislativo del derecho a una renta básica reconocido en el art. 23 del EAA contenido en la LSSA es demasiado exiguo. Consideramos que la Ley debería haber incluido alguna referencia al modo de calcular la cuantía de la prestación y al tiempo durante el cual puede percibirse, así como haber identificado de manera más precisa a sus beneficiarios. Sin embargo, esos elementos, que podemos considerar esenciales del derecho a una renta mínima, se recogen directamente en el DLRMISA, lo que plantea dudas sobre su legalidad por posible vulneración del límite material de no afección a los derechos estatutarios al que nos venimos refiriendo.

Por otra parte, como hemos indicado, los decretos-leyes son normas provisionales. En este sentido, el art. 110.2, en términos también muy similares a lo que establece el art. 86 CE respecto de los Reales Decretos-Leyes, indica que “los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”. En este caso, el Decreto-Ley fue convalidado mediante resolución del Parlamento Andaluz de 18 de enero de 2018.

En cuanto al contenido del Decreto-Ley, debe destacarse, como observación general, que la regulación de la renta mínima de inserción social del DLRMISA alcanza un nivel de desarrollo considerablemente superior a la que su antecedente normativo, el DPSA, establecía del Ingreso Mínimo de Solidaridad. No es solo que el número de arts. incluidos en aquella norma sea más del doble que los del Decreto –53 frente a 24– sino que el grado de detalle y precisión de los mismos es notoriamente mayor.

Como se ha indicado ya, el DLRMISA incorpora importantes novedades en la ordenación de esta materia, buena parte de los cuales son descritos y sistematizados en el preámbulo del Decreto-Ley. De ellos iremos dando cuenta en los epígrafes siguientes.

La inclusión de estas innovaciones se justifica, según vimos, en la necesidad de adecuar el marco jurídico de los ingresos mínimos garantizados a los cambios sociales, económicos, laborales y normativos producidos en Andalucía en los últimos 20 años. Al respecto, el preámbulo destaca tres aspectos que son objeto de nuevo tratamiento en la nueva norma: la duración del período de percepción de la prestación, limitado antes a 6 meses; la vinculación de la prestación a las políticas activas de empleo, por considerar que la inserción laboral es fundamental para el logro de la autonomía de las personas –cuestión que, según se indica, no estaba suficientemente desarrollada en la regulación anterior–, y profundizar en la protección de grupos de población cuya vulnerabilidad es más intensa por presentar factores de riesgo más elevados, grupos que son objeto de discriminación positiva en el Decreto-Ley.

Respecto a la estructura de la norma, el DLRMISA se divide en 8 capítulos, más las disposiciones adicionales, transitorias y finales. Los capítulos I y II, que analizaremos conjuntamente en el siguiente epígrafe, se ocupan de los aspectos sustantivos de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: concepto, características, ámbito subjetivo y requisitos para su percepción, cuantía y duración. Dentro del capítulo I se incluye, como novedad, un precepto que introduce definiciones de los elementos más relevantes regulados por el Decreto-Ley. Ello responde, según el preámbulo de la norma, al objetivo de favorecer la unidad y el consenso en su aplicación.

El capítulo III, por su parte, regula con detalle el Plan de inclusión sociolaboral, que se vincula indefectiblemente a la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Los capítulos IV y V desarrollan los procedimientos para el reconocimiento de la prestación, así como las cuestiones relativas a su aplicación y efectos –pago, modificación, suspensión de su percepción, revisión y extinción–. Los capítulos VI y VII abordan las cuestiones competenciales, de organización y coordinación y el VIII –un único artículo– la financiación de la Renta Mínima de Inserción Social.

Asimismo, el Decreto-Ley incorpora como anexos una serie de modelos de solicitud (solicitud de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y solicitud de los servicios sociales comunitarios para la tramitación por el procedimiento de urgencia o emergencia social de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía) y de otros documentos (Plan de inserción sociolaboral y Declaración jurada de constituir pareja análoga al matrimonio o pareja de hecho), así como información sobre documentación a adjuntar a las solicitudes mencionadas, todo ello con la finalidad de facilitar la tramitación de los procedimientos regulados en el Decreto-Ley. En relación con estos anexos, el Decreto-Ley habilita expresamente al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para su modificación.

2. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

En este segundo capítulo abordaremos los aspectos sustantivos de la Renta Mínima de Inserción Social. En primer lugar se analizará el concepto y las características de este instrumento. A continuación se examinará con detenimiento su ámbito subjetivo, así como los requisitos exigidos a las unidades familiares para el acceso a la prestación. Por último, se estudiarán las determinaciones relativas a la cuantía y duración de la prestación.

2.1. Concepto y características de la Renta Mínima de Inserción Social

El art. 4.1 del DLRMISA define la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía sobre la base de dos elementos capitales a los que ya hemos hecho referencia, por estar explicitados en el art. 42.2.g) de la LSSA:

Primero, su específica orientación a combatir situaciones pobreza y exclusión social. De manera más precisa, los preceptos mencionados identifican a este instrumento como una prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía “orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social”.

Segundo, su forzosa vinculación con un programa de inclusión sociolaboral. Al respecto, el art. 4.1 del Decreto-Ley señala que la Renta Mínima de Inserción Social, una vez resuelta en sentido favorable, tiene como efecto el acceso de sus beneficiarios a un Plan de inclusión sociolaboral vinculado a la prestación económica, y puntualiza que estos deben comprometerse previamente a su participación en él y a su cumplimiento.

La finalidad de la Renta Mínima de Inserción Social queda patente en los preceptos mencionados. No obstante, el Decreto-Ley, en su art. 6, detalla en mayor medida los fines de este instrumento, incidiendo específicamente en la atención a los menores: reducir la tasa de pobreza y exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil; mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social, o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y mujeres; aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.

En cuanto a las características de la Renta Mínima de Inserción Social, el art. 5 del DLRMISA identifica algunas de ellas, aunque no todas. Nosotros destacamos las siguientes:

En primer lugar, se trata de una prestación *económica* o dineraria. En este sentido, dentro del catálogo de prestaciones incluidas en el Sistema Público de los Servicios Sociales de Andalucía es posible distinguir aquellas prestaciones materiales –los comúnmente llamados servicios, como el de telasistencia (art. 42.2.c LSSA) o el de ayuda a domicilio (art.

42.2.k LSSA)– de aquellas que tienen carácter económico¹⁵⁴, como la Renta Mínima de Inserción Social, cuya cuantía se determina de acuerdo con los arts. 11 y ss. del DLRMISA.

En segundo lugar, la Renta Mínima de Inserción Social se caracteriza por tratarse de una prestación-derecho *condicionado*, en tanto en cuanto su percepción se sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos recogidos en la norma de aplicación. En el caso de la Renta Mínima de Inserción Social andaluza, el art. 5.a) del DLRMISA explicita esta cualidad al señalar que “es una prestación garantizada para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para el acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y en las condiciones que se determinan en este Decreto-ley”. Como ya sabemos, requisito esencial para la percepción del ingreso mínimo de inserción es que sus beneficiarios se encuentren en situación de pobreza o exclusión social, lo que se vincula a la insuficiencia de recursos económicos. Junto a este requisito y al del compromiso de cumplimiento de un itinerario de inclusión sociolaboral, el Decreto-Ley establece otros que analizaremos más adelante.

En tercer lugar, conforme al art. 5.b) del DLRMISA, Renta Mínima de Inserción Social tiene carácter *complementario* de cualquiera de los recursos de los que dispongan las personas que integran la unidad familiar, así como de las prestaciones económicas y de servicios a las que pudiera tener derecho. Esta previsión normativa conecta con una característica típica de los ingresos mínimos de inserción: su naturaleza de prestación *diferencial* o *variable*, pues el importe final de la misma resulta de la diferencia entre la cuantía que pudiera corresponder en función del tamaño y composición de la unidad familiar, y los recursos computables de dicha unidad.

Como cuarta característica debe señalarse su carácter *subsidiario* de cualquier otra prestación de carácter contributivo o no contributivo, así como de cualquier régimen o sistema público o privado de protección social de análoga naturaleza, que pudieran ser concedidas a la persona titular (art. 5.c.). Se evidencia aquí el carácter de “última ratio” de las rentas mínima de inserción social, a las que solo puede acudir en defecto de otras prestaciones o mecanismos análogos a los que los perceptores pudieran tener acceso. En coherencia con ello, el art. 10.1.b) del DLRMISA impone a los beneficiarios de la Renta Mínima de Inserción Social la obligación “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”.

En quinto lugar, el art. 5.d) Decreto-Ley establece el carácter *intransferible* de la prestación, de manera que las cantidades percibidas no pueden ser objeto de cesión, embargo o retención, excepto en las situaciones y con los límites previstos en la legislación estatal.

¹⁵⁴ A este respecto, vid. MELLADO RUIZ, L., “Renta mínima de inserción e inclusión social en la Comunidad andaluza...” cit. p. 232.

Por último, como rasgo significativo de las rentas mínimas de inserción social ha de destacarse la circunstancia de tener un *destinatario colectivo*: la unidad familiar. Esta característica articula todo el funcionamiento de la herramienta, como veremos después. Muestra de ello es que tanto para determinar si concurren los requisitos necesarios para reconocer el derecho a la prestación, como para calcular su importe, se toma en consideración las circunstancias –y el número, en el caso del cálculo de la cuantía– de de los componentes de la unidad familiar.

Las características expuestas permiten diferenciar la renta mínima de inserción social de otras figuras que presentan algunos rasgos en común con ella, a las que ya hemos hecho referencia en páginas anteriores.

Uno de ellos es la denominada renta básica. Según se apuntó, esta se concibe como “un derecho de la ciudadanía por el que se garantiza a todos los ciudadanos, de forma individual, un ingreso mínimo, con independencia de cualquier otra circunstancia, como puede ser integrarse en una unidad familiar, o carecer o no de recursos, o trabajar o no”¹⁵⁵. Las notas que caracterizan a esta herramienta son, por tanto, la individualidad, la universalidad y la incondicionalidad¹⁵⁶.

A pesar de que esta herramienta presenta algún parecido con la renta mínima de inserción –una y otra tratan de garantizar un ingreso mínimo a los ciudadanos– las diferencias entre ambas son notables, pues, tal y como hemos visto, la renta mínima de inserción se caracteriza por ser una prestación condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos, se dirige a un sector concreto de la población –personas que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social– y tiene un destinatario colectivo.

Algo más difícil resulta distinguir la renta mínima de inserción social de otra figura afín: la llamada renta activa de inserción, una prestación de carácter no contributivo incluida en el catálogo de prestaciones de la Seguridad Social. La dificultad para deslindar ambos instrumentos deriva de que este segundo mecanismo está dirigido también al colectivo de

¹⁵⁵ MORENO MÁRQUEZ, A. “Renta básica de inserción y renta básica: ¿es posible equipararlas?”, *Actas del VI Congreso de la red española de políticas sociales: debates para un nuevo consenso en torno al bienestar social*, Sevilla, 2017, p.1851. En similar sentido, RAVENTÓS PAÑELLA ha definido la renta básica como “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva. Más escuetamente: es un pago por el mero hecho de poseer la condición de ciudadanía (REVENTÓS PAÑELLA, D., “La renta básica: introito” en la obra colectiva coordinada por REVENTÓS PAÑELLA, D. *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel, 2002. Citado en CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital... cit.”, p. 79).

¹⁵⁶ De la Flor Fernández, M^a L. “El programa de solidaridad de los andaluces. El ingreso mínimo de solidaridad”, *Temas Laborales*, vol. II, 100, (2009), p. 489. Citada en MELLADO RUIZ, L., “Renta mínima de inserción e inclusión social en la Comunidad andaluza...” cit. p. 228.

personas que se encuentra en situación de necesidad económica, así como del hecho de que su percepción se vincula, al igual que la renta mínima de inserción social, a un plan de inserción.

No obstante, la renta activa de inserción es un mecanismo que trata de dar respuesta específica a situaciones de desempleo, lo que determina que su ámbito subjetivo de aplicación, aunque amplio, difiera sustancialmente del de la renta mínima de inserción social, al igual que los requisitos exigidos para su percepción. Asimismo, el plan de inserción vinculado a aquella herramienta se dirige estrictamente a la inserción laboral, es decir, no tiene el carácter integral propio de los itinerarios de inclusión sociolaboral incluidos en los programas de ingresos mínimos. Y en fin, frente al carácter colectivo del destinatario de la renta mínima de inserción social, la renta activa de inserción es una prestación individual¹⁵⁷.

2.2. Ámbito subjetivo

Como se ha indicado, la Renta Mínima de Inserción Social es una prestación económica dirigida a un concreto colectivo de la población, las personas que se encuentran en una situación de pobreza o exclusión social, o en riesgo de estarlo.

En este subepígrafe abordaremos el estudio de los elementos que definen el ámbito subjetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Particularmente, analizaremos los conceptos de persona beneficiaria y titular de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y el de unidad familiar. Posteriormente, expondremos los derechos y obligaciones de estos sujetos.

2.2.1. Conceptos que delimitan el ámbito subjetivo de la Renta Mínima de Inserción Social. Persona beneficiaria, persona titular y unidades familiares.

La adecuada comprensión del ámbito subjetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía exige el análisis de diversos conceptos empleados por el DLRMISA.

El art. 3.1 del Decreto-Ley identifica el ámbito subjetivo del derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía en los siguientes términos:

“De acuerdo con el art. 6 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, tendrán derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, las unidades familiares cuyas

¹⁵⁷ Un análisis de los elementos de conexión y las diferencias entre la renta activa de inserción y la renta mínima de inserción social puede verse en ROMERO BURILLO, A.Mª y MORENO GENÉ, J., *El Nuevo Régimen Jurídico de la Renta Activa de Inserción (a propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Aranzadi, Navarra, 2007, pp. 22 y ss. y en ESTEBAN LEGARRETA, R., *La renta activa de inserción*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 16 y ss.

personas miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el art. 7 del presente Decreto-ley, así como aquellas que, aún no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social”.

Siguiendo el tenor literal del precepto, cabría entender que el derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se atribuye a *las unidades familiares*, como entidades dotadas de personalidad propia. No creemos, sin embargo, que el Decreto-Ley les esté reconociendo tal condición ni, por tanto, la titularidad de este derecho. El derecho a la renta mínima de inserción se reconoce a las personas que integran dichas unidades. En este sentido, otorgar la titularidad el derecho a la unidad familiar como entidad con sustantividad propia no sería coherente con el art. 6 de la LSSA, que identifica como titulares de los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, en todo caso, a personas físicas.

Los términos en que está redactado el precepto se deben a que la prestación tiene un destinatario colectivo: la Renta es disfrutada de manera conjunta por todos los integrantes de la unidad familiar. Y la concurrencia de los requisitos exigidos para su percepción es valorada tomando en consideración, también de manera conjunta, las circunstancias de todos los miembros de dicha unidad.

El precepto transcrito emplea diversos conceptos, algunos de los cuales son definidos en el art. 4 del DLRMISA, que conviene examinar con algo más detenimiento.

Se observa que las unidades familiares que pueden acceder a esta prestación son las que se encuentran en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo. Pues bien, se entiende que una unidad familiar está en situación de pobreza “cuando por motivos, principalmente económicos, no tiene cubiertas las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, agua, vestido, vivienda y energía” (art. 4.4). Se constata aquí que el principal indicador de la situación de pobreza –por ser fácilmente cuantificable– es la insuficiencia de recursos económicos. De ahí que las regulaciones sobre ingresos mínimos garantizados, incluida la andaluza, lo utilice como uno de los principales criterios a considerar para resolver la concesión de la prestación.

La situación de exclusión social o el riesgo de estarlo se define a partir de otras circunstancias que se añaden a las puramente económicas. De acuerdo con el art. 4.3, “se entenderá que una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social o riesgo de estarlo (...) cuando a la insuficiencia de rentas se añadan, mediante procesos acumulativos, otras dificultades de índole personal, de la convivencia o del entorno que impidan superar la situación de manera autónoma, aun cuando estuviera garantizada la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de la persona o de la unidad familiar.

El art. 4 define también las situaciones de urgencia y emergencia social, cuya concurrencia, como indica el art. 3.1, justifica el acceso a la prestación aun faltando algunos de los requisitos del art. 7. El término urgencia social alude a situaciones excepcionales, extraordinarias y puntuales que requieren una actuación inmediata, so pena de producirse un grave deterioro del estado de la una persona o una unidad familiar (art. 4.5)¹⁵⁸. Emergencia social es la necesidad constatada de atención inmediata a personas o grupos por situaciones de crisis sociales, catástrofes, accidentes o situaciones similares (art. 4.6)¹⁵⁹.

¹⁵⁸ “Urgencia social. En el marco del art. 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

- a) Haber sido víctima de violencia de género en los últimos dos años y/o contar con medidas de protección para víctimas de violencia de género en vigor en el momento de la solicitud.
- b) Haber sido víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos en los últimos dos años.
- c) Encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual.
- d) Padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.
- e) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente”.

¹⁵⁹ Emergencia social. En el marco del art. 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas, o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, u otras circunstancias similares, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

- a) La pérdida de la vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue al desalojo de la misma a la unidad familiar.
- b) Sufrir un accidente grave alguna de la o las personas miembros de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.
- c) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

Junto a estas situaciones de emergencia social ha de considerarse la establecida con carácter extraordinario y temporal por el art. 30 del Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). Esta norma crea una nueva modalidad de situación de emergencia social, “provocada por la insuficiencia de medios materiales para subsistir, para las unidades familiares con menores a cargo o unipersonales, constatada tras la actual pandemia, en las que ninguna de las personas integrantes se encuentren de alta en la Seguridad Social, ni perciban prestaciones sociales computables para el acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía”.

Cabe destacar, no obstante, que de acuerdo con lo que se establece el precepto, las solicitudes de Renta Mínima de Inserción Social al amparo de esta nueva modalidad solo podrían formularse mientras se mantuviera la situación establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y las prórrogas del mismo. Nada dice el precepto sobre la posibilidad de extensión de esta medida a otras situaciones de declaración de estado de alarma.

Todas las personas que tienen derecho y disfrutan de la Renta Mínima de Inserción Social son *personas beneficiarias*. De ellas, la *persona titular* es, de acuerdo con el art. 3.2, la que la solicita y la percibe¹⁶⁰. Como el resto de beneficiarios, la persona titular debe tener su vecindad administrativa en Andalucía e integrarse en una unidad familiar.

Para poder ser titular de Renta Mínima de Inserción Social, el art. 3.2 del Decreto-Ley exige tener una edad comprendida entre los 25 y los 64 años, ambos inclusive. El requisito de la edad es absolutamente habitual en las regulaciones de ingresos mínimos de inserción de las CCAA. Todas ellas fijan una edad mínima que se sitúa, como en la normativa andaluza, en torno a los 25 años. Sin embargo, no todas establecen una edad máxima de acceso y, en este sentido, la tendencia actual es la supresión de dicho límite¹⁶¹.

En cualquier caso, la anterior es una regla general que admite excepciones, tanto respecto de la edad mínima como de la edad máxima de acceso a la prestación.

Así, pueden ser titulares de la Renta Mínima de Inserción Social personas de edad comprendida entre 18 y 24 años, ambos inclusive, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Tener menores o personas con discapacidad a cargo, incluyendo situaciones de tutela o acogimiento familiar.
- Ser huérfano o huérfana de ambos progenitores.
- Haber sido víctima de violencia de género acreditada.
- Haber estado al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de menores.
- Tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%.
- Constituir una unidad familiar pluripersonal sin menores a cargo. En este supuesto la persona solicitante deberá haber vivido de forma independiente durante al menos los 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud en un domicilio distinto al de sus progenitores y justificar documentalmente que ha sido independiente.
- Encontrarse en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social definidas anteriormente.

Se prevé incluso que puedan ser titulares del ingreso los menores de edad: personas emancipadas de 16 o 17 años si tienen menores o personas con discapacidad a cargo, si han sido víctima de violencia de género acreditada, o se encuentran situación de urgencia o emergencia social.

¹⁶⁰ El art. 3.4 del Decreto-Ley señala que “se entiende por persona beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y las personas que integran la unidad familiar. Por tanto, la de persona beneficiaria es la categoría más amplia que comprende tanto al titular de la renta, como al resto de personas que disfrutan de ella.

¹⁶¹ A este respecto, vid. MORENO MÁRQUEZ, A. “Requisitos comunes de acceso...” cit. pp. 104-106.

Por encima de la edad máxima establecida, 64 años, pueden ser titulares de la Renta Mínima de Inserción Social aquellas personas que acrediten tener a su cargo menores de edad si no existe otra persona integrante de la unidad familiar que reúna los requisitos para ser solicitante.

Estas mismas excepciones se contemplan también, con carácter general, en las normas autonómicas que regulan las rentas mínimas de inserción social¹⁶².

El art. 3.3 del Decreto-Ley alude a una circunstancia personal distinta de la edad como límite para ser titular de la Renta Mínima de Inserción Social. Señala el precepto que “no podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las que residan en establecimientos colectivos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía donde tengan cubiertas las necesidades de subsistencia, así como en centros penitenciarios”. No obstante, añade a continuación respecto de este último supuesto: “salvo que se acredite mediante informe social que la concesión de la prestación favorece su incorporación a la vida independiente o que para acceder a la reunificación familiar o al régimen abierto es preceptiva la condición de ser beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía”. Cabe entender, entonces, que las personas que residen en centros penitenciarios sí pueden ser titulares de la Renta Mínima de Inserción Social si acreditan alguna de las situaciones descritas.

Asimismo, este artículo señala en su segundo inciso que, “*como excepción*, podrán conformar unidades familiares las víctimas de violencia de género y las personas usuarias de centros residenciales de apoyo, o alojamientos alternativos, destinados a las personas sin hogar o carentes de domicilio con carácter temporal, así como personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que residan temporalmente en viviendas o centros de transición”. Se deduce, pues, que las personas que residan en esos establecimientos también podrán ser titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. A ese efecto debe entenderse la referencia a que pueden conformar unidades familiares.

Como vimos al principio de este epígrafe, el derecho a la Renta Mínima de Inserción Social se reconoce a las personas que integran o constituyen una *unidad familiar*, elemento que articula todo el funcionamiento de esta prestación.

El art. 4.7 del Decreto-Ley describe dos tipos de unidades familiares: la unipersonal, constituida exclusivamente por la persona solicitante –titular– de la Renta; y la pluripersonal, configurada por la persona solicitante, la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita o relación análoga, acreditada mediante declaración jurada, así como las personas vinculadas a cualquiera de ellas por lazos de

¹⁶² *Ibidem* pp. 106 y ss.

parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado, o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en un mismo domicilio¹⁶³.

El precepto añade que en el caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo, a efectos de considerarlas miembros de la unidad familiar, se tendrán en cuenta las personas menores en dicho régimen independientemente del domicilio en el que se encuentren empadronadas. Esta previsión se enmarca en el objetivo explicitado en el preámbulo del Decreto-Ley de reforzar el apoyo a las unidades familiares cuando existan personas menores.

Por lo demás, el apartado 8 del art. 4 incorpora, como novedad, el concepto de *unidad de convivencia*. De acuerdo con el precepto, se entiende que existe una unidad de convivencia cuando dos o más unidades familiares convivan en un mismo domicilio. La introducción de esta nueva figura, que el preámbulo del Decreto-Ley justifica en la necesidad de incluir a las diversas realidades que se dan en los hogares andaluces, tiene la finalidad de limitar la percepción de ingresos mínimos de inserción dentro de un mismo domicilio. Así se deduce de lo dispuesto en el art. 11.8, según el cual por cada unidad de convivencia podrán ser beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social, como máximo, dos unidades familiares.

En fin, el mismo art. 4.8 señala que ninguna persona beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía puede formar parte de más de una unidad familiar, a excepción de los menores en régimen de custodia compartida.

2.2.2. Derechos y obligaciones de las personas titulares y demás personas beneficiarias

El DLRMISA, una vez delimita el ámbito subjetivo de la Renta Mínima de Inserción Social, define los derechos y obligaciones de los beneficiarios de la prestación. La inclusión de

¹⁶³ En relación con las unidades unipersonales, el DPSA preveía algunas restricciones a su constitución, restricciones a las que no hace referencia el precepto de la DLRMISA que comentamos. Esas restricciones se referían a las personas mayores de 65 años, las personas que no fueran ciudadanos de la Unión Europea y las personas internas en prisión, salvo que se acreditara documentalmente que ser beneficiario del Programa de Solidaridad era una condición para acceder al régimen abierto, según la legislación penitenciaria.

Respecto a la primera restricción, la realidad es que las personas mayores de 65 años siguen sin poder constituir unidades familiares unipersonales, de acuerdo con el DLRMISA. Para que ello fuera posible, sería necesario que el Decreto-Ley permitiera a estas solicitar la Renta para sí mismos. Sin embargo, como hemos visto, el único caso en el que estas personas pueden solicitar y ser titulares de la prestación es que tengan menores a su cargo y ninguna otra persona de la unidad familiar cumpla los requisitos para ser solicitante, es decir, solo pueden formar parte de unidades familiares pluripersonales.

En cuanto a las personas internas en una prisión, puede verse que el DPSA contemplaba la misma excepción prevista en el DLRMISA que posibilita a estas solicitar la Renta Mínima de Inserción Social, constituyéndose en unidad unipersonal: que ser beneficiario del ingreso mínimo sea una condición necesaria para acceder al régimen abierto. No existe, por tanto, novedad en este aspecto.

En fin, la condición de ciudadano de un país extranjero no integrante de la UE sí es una restricción que ha desaparecido en el Decreto-Ley.

una relación derechos de los beneficiarios constituye otra novedad de la norma respecto al DPSA, que solo regulaba obligaciones¹⁶⁴.

Los derechos se regulan en el art. 9 del Decreto-Ley. Son los siguientes:

- Percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, una vez se haya dictado la correspondiente resolución de concesión.
- Recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un Plan de inclusión sociolaboral en función de la valoración de su situación.
- Tener asignada la persona profesional que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención en el ámbito de los servicios sociales comunitarios.
- Recibir y obtener las prestaciones y servicios de calidad que les sean prescritos por la persona profesional en los términos previstos en este Decreto-ley y en su normativa de desarrollo.
- Disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible.
- Participar en el proceso de toma de decisiones sobre su situación personal y familiar, así como dar o denegar su consentimiento en relación con una determinada intervención.
- A que se realice una evaluación o diagnóstico de sus necesidades, a disponer de un Plan de inclusión sociolaboral de forma integrada y coherente con el proyecto de intervención social, y a disponer de dicho Plan por escrito, en un lenguaje claro y comprensible.
- A la confidencialidad.

Como puede verse, los derechos reconocidos a los beneficiarios ponen de manifiesto que estos merecen que su situación sea tratada de manera individualizada, tanto en lo que respecta al diagnóstico, como a la determinación y seguimiento de las medidas de intervención que se les prescriban. Asimismo, se les reconoce la facultad de participar en la identificación y concreción de dichas medidas.

En cuanto a las obligaciones, se recogen en el art. 10. Este precepto establece, en primer lugar, una relación de obligaciones que incumben a los beneficiarios desde el momento de la presentación de la solicitud y durante el periodo de tiempo de duración de la percepción de la Renta y del desarrollo del Plan de inclusión sociolaboral. Son las siguientes:

- Comunicar a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, preferentemente a través de los servicios sociales comunitarios,

¹⁶⁴ La doctrina había criticado que el DPSA sólo contemplara obligaciones para los beneficiarios, y no para la Administración (MELLADO RUIZ, L., “Renta mínima de inserción e inclusión social en la Comunidad andaluza...” cit. p. 264). La nueva regulación no prevé específicamente un catálogo de obligaciones para la Administración, pero, lógicamente, los derechos reconocidos a los beneficiarios se traducen en deberes que aquella ha de cumplir para satisfacerlos.

en el plazo máximo de 15 días desde el hecho causante, *la modificación de cualquier circunstancia distinta de las declaradas en la solicitud*¹⁶⁵, a excepción de las altas y bajas laborales que se produzcan desde la solicitud hasta la resolución, que serán verificadas por el órgano competente para resolver.

- 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.
- Tener una cuenta bancaria dada de alta en el Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.
- No rechazar injustificadamente ofertas de empleo adecuadas.
- Prestar a la Administración la colaboración necesaria para una eficaz gestión del Plan de inclusión sociolaboral.
- No incurrir en falsedad en lo declarado ni en la documentación presentada.

En segundo lugar, el artículo enumera otra serie de obligaciones que se añaden a las anteriores y que se imponen a los beneficiarios desde el momento en que sea notificada la resolución que conceda la prestación. Estas, igualmente, han de cumplirse durante todo el periodo de tiempo de desarrollo del Plan de inclusión sociolaboral.

- Participar activamente en el diseño, desarrollo y seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral, especialmente en lo relativo a las actuaciones y obligaciones fijadas en el mismo.
- Reintegrar las cantidades indebidamente percibidas cuando por resolución se determine la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo.

El incumplimiento de alguna de las obligaciones descritas da lugar, según el art. 10.3, a la no concesión de alguna o varias de las medidas establecidas en el Decreto-ley, a la extinción de la prestación y, en su caso, al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, así como a las sanciones pertinentes, conforme al régimen sancionador establecido en la LSSA¹⁶⁶.

¹⁶⁵ La redacción de este apartado resulta poco clara, en cuanto a que, según su tenor literal, las modificaciones que hay que comunicar a la Delegación Territorial son las que se refieren a *circunstancias distintas de las declaradas en la solicitud*. Pero, ¿qué ocurre con las variaciones de las circunstancias sí consignadas en la solicitud? Consideramos que la redacción del precepto no es afortunada y que, en realidad, los beneficiarios deben comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda determinar la modificación de las condiciones de la prestación, especialmente la variación de las circunstancias que se declararon en la solicitud.

¹⁶⁶ Como se deduce del precepto comentado, el DLRMISA no incorpora un régimen sancionador específico, por lo que es aplicable el establecido en la LSSA respecto del conjunto de servicios sociales de Andalucía. En lo que aquí interesa, cabe señalar que el art. 126 e) tipifica como graves una serie de infracciones por incumplimiento de obligaciones por parte de los usuarios de los servicios sociales, algunas de ellas referidas en el art. 10 del DLRMISA: “No facilitar a la entidad o al órgano de la Administración correspondiente los datos que le requieran o falsear los datos que facilite” y “no comunicar a la Administración los cambios o las alteraciones de las circunstancias que determinaron la concesión de la prestación”. La comisión de una infracción grave lleva aparejada como sanción, según el art. 130.1.b) 3ª “la suspensión de la percepción de prestaciones o subvenciones de devengo mensual a las personas beneficiarias por un periodo de entre dos y cuatro meses”.

2.3. Requisitos exigidos a las unidades familiares para acceder a la Renta Mínima de Inserción Social

Como ya sabemos, la obtención de la Renta Mínima de Inserción Social se *condiciona* al cumplimiento de una serie de requisitos que deben concurrir en la unidad familiar y que se especifican en el DLRMISA, fundamentalmente en su art. 7. Con carácter general, cabe decir que la regulación del Decreto-Ley es mucho más detallada en este aspecto que la contenida en el DPSA y que, además, incorpora novedades que suponen una ampliación de la cobertura de esta prestación.

El primero de los requisitos, al que ya hemos hecho aludido por estar recogido en el art. 3.1, además en el 7.1.a), es que las personas integrantes de la unidad familiar ostenten la vecindad administrativa en Andalucía, es decir, que tengan su residencia habitual en algún municipio andaluz y así conste en el correspondiente padrón municipal¹⁶⁷. Esta referencia a la vecindad administrativa en el DLRMISA trae causa de la LSSA, cuyo art. 6.1 a) atribuye la titularidad del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía a “todas las personas que tengan su vecindad administrativa en Andalucía”.

El anterior requisito se complementa con el establecido en el art. 7.1.b). Este precepto establece que la persona o las personas integrantes de la unidad familiar tienen que estar empadronadas de forma estable como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.

Así pues, el requisito de la residencia en Andalucía no es exigible solo con referencia al momento de presentación a la solicitud, sino que es preciso que los integrantes de la unidad familiar cumplan esa condición, adecuadamente formalizada mediante el empadronamiento, desde al menos un año antes, y en el mismo domicilio. Esta exigencia se impone en la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas, que en su mayoría fijan el plazo mínimo de empadronamiento, como la norma andaluza, en un año¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Art. 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

¹⁶⁸ No obstante, alguna norma autonómica, como la gallega, lo reduce (el art. 12.a) de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia lo fija en 6 meses). Y otras ni siquiera fijan un plazo mínimo de empadronamiento. Así ocurre en las Islas Baleares (art. 20.1.b) del Decreto-Ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears y en Cataluña (art. 7.1.b) de la Ley 14/2017, de 20 de julio de la renta garantizada de la ciudadanía). Asimismo, algunas disposiciones autonómicas exigen la residencia efectiva en la Comunidad Autónoma como requisito distinto, adicional, al empadronamiento, por un período de antelación no siempre coincidente con el de este. Por ejemplo, precisamente las legislaciones balear y catalana, aunque no exigen un período mínimo previo de empadronamiento, requieren, sin embargo, que el solicitante de la renta acredite llevar residiendo efectivamente en la Comunidad con una antelación de 1 y 2 años, respectivamente, a la presentación de la solicitud (art 7.1.c) de la Ley catalana 14/2017, de 20 julio de la renta garantizada de la ciudadanía y art. 20.1.c) del Decreto-Ley balear 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears). En el caso de la legislación andaluza, el empadronamiento y la residencia efectiva previos no se contemplan como requisitos distintos e independientes.

En todo caso, el precepto comentado prevé un buen número de excepciones a la regla general. Así, en primer lugar, este requisito no se exige en los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada¹⁶⁹. Esta excepción se preveía ya en el DPSA¹⁷⁰.

En segundo lugar, aunque en general se exige que la residencia en el domicilio de la unidad familiar sea *estable* durante el período del año que antecede a la formulación de la solicitud, se admite la interrupción temporal de la residencia continuada cuando concurren determinadas circunstancias y con ciertas condiciones. Concretamente, cuando razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a 6 meses fuera de la localidad, dentro del referido período, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía desde al menos un año antes a la fecha de presentación de la solicitud.

Cabe indicar que esta segunda excepción también se preveía en el DPSA, aunque de manera sumamente indeterminada¹⁷¹, lo que dejaba un enorme margen de discrecionalidad para su valoración.

Por último, se admite que puedan ser solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social, sin necesidad de cumplir el requisito de llevar empadronadas en el domicilio de la unidad familiar desde al menos un año antes de la presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Ser víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.
- Ser víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.
- Tener la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.
- Tener la condición de persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional.

¹⁶⁹ Cabe entender, pues, que si por ejemplo una persona se integra en la unidad familiar por contraer matrimonio con uno de sus miembros, no se exigirá a esa persona, para ser considerada como tal integrante de la unidad, haber estado empadronada en el mismo domicilio desde al menos un año antes de la solicitud de la Renta Mínima de Inserción Social.

¹⁷⁰ El art. 2.a) del Decreto establecía como requisito para ser beneficiario del programa de solidaridad, que la unidad familiar estuviera constituida “de forma estable, con un año de antelación, como mínimo, a la fecha de la presentación de la solicitud, salvo en los casos de matrimonio, nacimiento de hijo o adopción, y ruptura familiar suficientemente acreditada”.

¹⁷¹ El art. 2.b) del Decreto, en su segundo inciso, establecía que “podrán admitirse excepciones a la residencia continuada cuando estén motivadas por causas de trabajo o análogas, así como por fuerza mayor”.

- Personas sin hogar.
- Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía.
- Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.
- Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social.

Como puede verse, el Decreto-Ley exime del requisito de llevar empadronada en Andalucía desde al menos un año antes de formular la solicitud a personas que se encuentran en una situación particularmente difícil.

Como tercer requisito¹⁷² para acceder al ingreso mínimo de inserción, el art. 7.1.d) del DLRMISA exige que el solicitante y, en su caso, otras personas integrantes de la unidad familiar estén inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo.

Concretamente, a la persona solicitante se le exige que esté inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada. Esto significa que, con carácter general, la persona solicitante debe estar desempleada. No obstante, excepcionalmente, en los supuestos de personas víctimas de violencia de género o unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con menores de edad a su cargo, se eximirá a la persona solicitante de estar en situación de desempleo, si bien deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo¹⁷³.

Respecto de las demás personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social, las mayores de 16 años que se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo deben estar inscritas como demandantes de empleo. Sin embargo, se exime de este requisito a los miembros de la unidad familiar “que estén cursando una formación reglada, sean personas cuidadoras de personas dependientes perceptoras de la prestación para cuidados en el entorno familiar, prevista en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, perciban una pensión por invalidez absoluta, pensión de jubilación, sean personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, así como en aquellas circunstancias personales o sociales acreditadas mediante informe social de los servicios sociales comunitarios que determine la imposibilidad temporal o permanente de la inscripción en el Servicio Andaluz de Empleo”.

¹⁷² En su redacción originaria, el tercero de los requisitos previstos por el Decreto-Ley para el acceso al ingreso mínimo de inserción consistía en “acreditar la escolarización y la no existencia de una situación de absentismo de las personas menores de edad que formen parte de la unidad familiar y se encuentren en edad de escolarización obligatoria”. Sin embargo tal requisito fue derogado por la disposición final primera de la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.

¹⁷³ La dispensa de este requisito a las unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con menores obedece a los objetivos, explicitados en el preámbulo del DLRMISA, de reforzar el apoyo a las unidades familiares monomarentales y monoparentales y de proteger a las personas menores de edad.

El cuarto de los requisitos se refiere a la carencia de recursos económicos, que, como ya advertimos, constituye el principal indicador de la situación de pobreza y también, aunque en menor medida, de la de exclusión social¹⁷⁴; situaciones en que, de conformidad con el art. 3.1 del Decreto-Ley, ha de encontrarse la unidad familiar como condición para ser perceptora de la Renta Mínima de Inserción Social. Las normas que regulan los ingresos mínimos garantizados, como el DLRMISA, fijan un determinado umbral de pobreza que actúa como límite cuantitativo para conocer si se cumple o no este requisito y si, por tanto, se tiene o no posibilidad de acceder a la prestación¹⁷⁵.

La carencia de recursos se valora teniendo en cuenta las circunstancias económicas de la unidad familiar considerada en su conjunto, globalmente. Dos son, concretamente, las condiciones que deben concurrir de manera cumulativa:

Por un lado, que la unidad familiar disponga de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que le correspondería de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía calculada conforme dispone el art. 11 del DLRMISA, precepto que analizaremos un poco más adelante (art. 7.1.e). Como veremos, para calcular la cuantía de la Renta se toma como referencia el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM)¹⁷⁶.

Por otro lado, que no dispongan, ni cualquier persona miembro de la unidad familiar, ni, como sumatorio, el conjunto de personas que la conforman, de dinero efectivo, o bajo cualquier título valor, derecho de crédito o depósito bancario, de un importe superior a 10 veces el IPREM.

Se trata, pues, de que la unidad familiar no disponga ni de un patrimonio propio ni de unos recursos periódicos que alcancen los umbrales referidos. Si ambas circunstancias confluyen, se considerará que la unidad familiar carece de recursos suficientes a efectos de poder ser beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social.

Como quinto requisito, el art. 7.1.g) del DLRMISA exige que haya transcurrido el plazo establecido para poder volver a solicitar la prestación, en el caso de que se hubiera extinguido el derecho a la Renta Mínima de Inserción Social. Este requisito se conecta con determinados supuestos de extinción del derecho, regulados en el art. 36 del Decreto-Ley, en los que se impone un período de carencia de 6 meses, a contar desde la resolución de extinción, como condición para volver a solicitar la Renta. Sobre ellos volveremos más adelante.

¹⁷⁴ Recordemos que la situación de exclusión social o riesgo de estarlo es el resultado de la suma de diversas circunstancias (de índole personal, de convivencia, del entorno), que se toman en consideración junto con la insuficiencia de rentas.

¹⁷⁵ MORENO MÁRQUEZ, A. “Requisitos comunes de acceso...” cit. p. 116.

¹⁷⁶ Lógicamente, el DPSA también incluía como requisito de acceso a la prestación –el Ingreso Mínimo de Solidaridad– la carencia de recursos económicos. La fórmula que preveía para determinar esa carencia era similar a la prevista en este precepto del DLRMISA: la disposición de unos recursos mensuales inferiores a aquel Ingreso, que se calculaba tomando como referencia un indicador distinto: el Salario Mínimo Interprofesional.

El sexto requisito es que la persona solicitante, así como las demás personas integrantes de la unidad familiar mayores de 16 años, suscriban el compromiso de participación y cumplimiento del Plan de inclusión sociolaboral incluido en la solicitud. No obstante, podrá no incluirse la suscripción de todos o alguna de las personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar si existe causa justificada que se acredite mediante informe social de los servicios sociales comunitarios (art. 7.1.h).

Como ya dijimos, una de las características estructurales de la Renta Mínima de Inserción Social es que su percepción se vincula necesariamente al seguimiento por sus beneficiarios de un itinerario integral de inserción. Muestra de ese vínculo es la inclusión de este requisito.

Por último, el art. 7.1.i) exige para acceder a la Renta Mínima de Inserción Social que la persona solicitante esté dada de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

Los expuestos, son los requisitos que se exigen como regla general a las unidades familiares para acceder a la Renta Mínima de Inserción Social. Sin embargo, como ya se adelantó, las personas que se encuentran en situación de urgencia o emergencia social tienen derecho a la Renta sin necesidad de cumplir todos los requisitos descritos en el art. 7. En concreto, el art. 8 señala que estas personas pueden acceder a la prestación aun no cumpliendo algunos de los requisitos establecidos en los apartados b), d) y g) del art. 7.1, es decir, llevar empadronadas, de forma estable, como residentes en un domicilio ubicado en un municipio de Andalucía, desde al menos un año antes de la presentación de la solicitud; estar inscritas en Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo, y que haya transcurrido el plazo establecido en los supuestos de extinción del derecho.

Esta excepción al cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la Renta Mínima de Inserción Social es una novedad del DLRMISA que responde al objetivo de facilitar la percepción de la prestación a personas que se encuentran en una situación especialmente delicada.

Por último, es preciso señalar que los requisitos recogidos en el art. 7 deben concurrir en el momento de la presentación de la solicitud y durante la tramitación del procedimiento de concesión de la prestación, y su cumplimiento ha de mantenerse mientras se esté percibiendo la Renta. Solo se prevé una excepción: el requisito de la inscripción en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo solo se exige en el momento de la presentación de la solicitud (art. 7.2).

2.4. Cuantía y duración de la prestación

Para concluir este epígrafe, en el que hemos abordado los aspectos sustantivos de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, queda por analizar los elementos que conforman su ámbito material: la cuantía y la duración de la prestación. La regulación de ambos elementos presenta importantes novedades respecto a la normativa anterior, que serán oportunamente señaladas en las páginas siguientes.

2.3.1. Cuantía

Como ya sabemos, la Renta Mínima de Inserción Social es una prestación *diferencial* o *variable*, pues la cuantía final de la misma resulta de deducir al importe que pudiera corresponder en función del tamaño y composición de la unidad familiar la cantidad correspondiente a los recursos computables de dicha unidad.

De este modo, para determinar el importe final de la prestación es preciso, en primer lugar, calcular la cuantía de la Renta Mínima de Inserción Social, atendiendo al número de personas integrantes de la unidad familiar y a sus circunstancias personales. El resultado de esa operación constituirá el importe máximo que podría recibir la unidad familiar. En segundo lugar, valorar la capacidad económica de la unidad familiar, a partir de los ingresos imputables a la misma y su patrimonio. Y por último, restar al resultado del primer cálculo el importe obtenido del segundo. Veamos detenidamente cada una de estas operaciones.

La cuantía de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se calcula de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11 del DLRMISA.

Este precepto establece que “la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía consiste en una prestación económica mensual del 78% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un 10% del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125% de dicho IPREM” (art. 11.1).

Como hemos apuntado, una novedad importante del DLRMISA es la adopción de un indicador de referencia para calcular el importe de la Renta distinto del previsto en la normativa anterior: si el DPSA empleaba el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), el DLRMISA utiliza el IPREM. La referencia a este último indicador es, por lo demás, común a otras legislaciones autonómicas¹⁷⁷.

La sustitución de un indicador por otro en la normativa andaluza es lógica, si se tiene en cuenta que el IPREM se creó, precisamente, para sustituir al SMI en su función de servir de

¹⁷⁷ Por ejemplo, la canaria (art. 9 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción); la cántabra (art. 32 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria); la gallega (art. 21 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia) y la murciana (art. 10 de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia). La legislación vasca, pionera en España en la introducción de la renta mínima de inserción social, mantiene, sin embargo, como indicador de referencia el SMI (art. 20 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y e Inclusión Social del País Vasco).

referencia del nivel de renta a efectos distintos de los estrictamente laborales, es decir, para el cálculo de prestaciones, ayudas y, en general, servicios públicos de contenido dinerario¹⁷⁸.

Tras establecer la fórmula general de cálculo de la Renta Mínima de Inserción Social, el art. 11 regula una pluralidad de supuestos particulares que, en atención a diversas circunstancias referidas a la unidad familiar o algunos de sus integrantes, introducen algunas variaciones en aquella fórmula, con el objeto de incrementar la cuantía máxima de la prestación.

Esta previsión constituye una importante novedad respecto a la regulación del DPSA. Así, si el Decreto, para determinar la cuantía del Ingreso Mínimo tomaba en consideración, exclusivamente, el número de miembros de la unidad familiar, el DLRMISA incorpora a ese cálculo otras variables, al objeto de que el importe de la prestación se adecue en mayor medida a la realidad de unidad familiar. Veamos cuáles son los supuestos previstos en el Decreto-Ley:

- Cuando la unidad familiar esté formada por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad, el límite referido en el apartado 1 del art.11 –125 % del IPREM– se amplía hasta un máximo del 145% del IPREM.
- En caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo, la Renta solo se incrementará un 5% del IPREM por cada menor que tenga a cargo en dicho régimen, hasta el máximo del 145% del IPREM.
- Si se trata de una unidad familiar monomarental o monoparental con personas menores a cargo, la Renta se incrementará en un 10% más del IPREM, una sola vez por unidad familiar, en las siguientes circunstancias:
 - Las personas menores a cargo han sido reconocidas en el Registro Civil solo por la persona solicitante, siendo ésta la que los tiene a cargo.
 - Las personas menores a cargo han sido reconocidas por dos personas progenitoras pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir las personas menores la pensión de orfandad.
- En el supuesto de que en la unidad familiar haya personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% sin derecho a otro tipo de prestaciones, la Renta se incrementará en un 10% más del IPREM una sola vez por unidad familiar.

En el supuesto de concurrir las dos últimos supuestos referidos –familia monomarental o monoparental y personas con discapacidad– en una misma unidad familiar, solo se podrá incrementar una vez el 10% añadido, hasta el máximo del 145%.

¹⁷⁸ En este sentido, la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, afirma lo siguiente: “Conviene señalar que, por razones de seguridad jurídica y para evitar que se produzcan efectos perturbadores en la economía en general y en la de las Administraciones públicas, simultáneamente a la desvinculación de los indicados efectos se crea un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) para su utilización como indicador o referencia del nivel de renta que sirva para determinar la cuantía de determinadas prestaciones o para acceder a determinados beneficios, prestaciones o servicios públicos, que sustituirá al SMI en esta función, de forma obligatoria para el caso de las normas del Estado y de forma potestativa para el caso de las comunidades autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades que integran la Administración local”.

La segunda operación se dirige a determinar la capacidad económica de la unidad familiar, que, como hemos dicho, viene configurada por los ingresos imputables a la misma y su patrimonio en el momento de la presentación de la solicitud. A estos efectos, El DLRMISA relaciona en su art. 13 tanto los ingresos computables como los no computables con un grado de desarrollo mayor que el DPSA. Ello permite determinar la capacidad económica de la unidad familiar con más exactitud.

Esta operación es absolutamente fundamental para que el órgano competente pueda resolver sobre la concesión o denegación de la prestación, pues, recordemos, solo en el caso de que los recursos mensuales de los que disponga la unidad familiar –expresivos de su capacidad económica– sean inferiores a la Renta Mínima de Inserción Social, tendrán sus integrantes derecho a su percepción.

Se consideran recursos computables, conforme al art. 13.1, las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todas las personas integrantes de la misma en el mes de la presentación de la solicitud.

También tiene esa consideración, de acuerdo con el art. 13.2, los bienes muebles e inmuebles –distintos estos últimos de la vivienda habitual– que la o las personas integrantes de la unidad familiar tengan en propiedad por cualquier título jurídico. Los ingresos computables por la propiedad de bienes inmuebles distintos a la vivienda habitual se fijan en función de los siguientes elementos: el 1,1% del valor catastral dividido entre 12 meses si el valor catastral está revisado, y el 2% si el valor catastral no está revisado. Asimismo, se computan los ingresos que perciba cualquier miembro de la unidad familiar en concepto de arrendamiento de inmuebles del que sea titular.

En el caso de personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, se consideran ingresos de la unidad familiar el pago periódico de las cuotas de cotización mensual a la Seguridad Social, y en su caso, los ingresos netos que presenten en su declaración de la renta (art. 13.3).

En cuanto a los ingresos no computables, el DLRMISA amplía considerablemente la relación que establecía el DPSA¹⁷⁹. Ello supone un aumento de la cobertura de la prestación, pues si para determinar la capacidad económica de la unidad familiar se computan menos recursos, lógicamente, será más difícil que estos alcancen el importe de la Renta Mínima de Inserción Social y, por tanto, más probable que sus integrantes tengan derecho a percibirla en la cuantía que corresponda.

El art. 11.4 identifica como no computables una gran variedad de recursos, entre los que cabe señalar la propiedad o mera posesión de la vivienda habitual, prestaciones por hijo

¹⁷⁹ El Decreto consideraba como recurso no computables, exclusivamente, la propiedad o mera posesión de la vivienda habitual, la prestación por hijo a cargo y las ayudas para el transporte que el desarrollo de alguna de las acciones previstas en el Decreto pudiera conllevar (art. 4.3)

o hija, pensiones de orfandad, de alimentos, remuneraciones por acogimiento familiar, prestaciones económicas establecidas en la en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, becas de ayuda al estudio y el transporte y otros ingresos de diversa índole¹⁸⁰.

Para determinar los recursos computables de la unidad familiar se tienen en cuenta los datos contenidos en la solicitud y los obtenidos por el órgano gestor, a través de las distintas bases de datos públicas o de cualquier otro medio disponible. Además, el órgano gestor puede realizar las comprobaciones que estime convenientes para verificar los ingresos y el patrimonio de la unidad familiar, a efectos de realizar las revisiones que procedan; revisiones que pueden motivar la inadmisión o la denegación de la prestación.

Obtenidos los importes de la Renta Mínima que correspondería a la unidad familiar y de sus recursos computables, es posible determinar la cuantía final de la prestación, de la forma que antes expusimos. Así, el art. 15 del Decreto-Ley establece que la cuantía mensual de la prestación aplicable a cada unidad familiar vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía que se establezca conforme a lo establecido en el art. 11 y el importe mensual de los recursos computables de la unidad familiar. La cuantía mínima de la prestación se fija en el 20% del IPREM. Por lo demás, el importe de la prestación habrá de ir actualizándose anualmente en la misma proporción que lo haga el IPREM (disposición adicional segunda del DLRMISA).

2.3.2. Duración

Uno de los aspectos sobre los que más destacadamente ha introducido novedades el DLRMISA, respecto a la regulación anterior, es la duración de la prestación.

¹⁸⁰ La relación completa de los recursos no computables es la siguiente:

- a) La propiedad o mera posesión de la vivienda habitual.
- b) La prestación por hija o hijo a cargo contributiva o no contributiva.
- c) Las pensiones de orfandad.
- d) La remuneración por acogimiento familiar.
- e) Las pensiones de alimentos establecidas en sentencia judicial firme o convenio regulador.
- f) Las prestaciones económicas establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- g) Las becas de ayudas al estudio, a la formación y al transporte.
- h) Los ingresos procedentes de la asistencia a cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes.
- i) Las ayudas a jóvenes que provengan del sistema de protección.
- j) Los bienes inmuebles declarados en ruina.
- k) Las ayudas públicas para la vivienda habitual.
- l) Las ayudas económico-familiares y las ayudas de emergencia social gestionadas por los servicios sociales comunitarios.
- m) Los ingresos económicos obtenidos por rentas del trabajo durante el periodo de suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía contemplado en la letra a del apartado 2 del art. 39 del presente Decreto-ley.”

El art. 16 del DLRMISA establece la duración inicial de la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en 12 meses¹⁸¹, mientras que el DPSA la fijaba en 6¹⁸². La justificación de esta modificación se encuentra en el propio preámbulo del Decreto-Ley, donde se sostiene que la aplicación de aquel Decreto “ha demostrado, a pesar de sus innegables logros y beneficios, que los procesos de pobreza y exclusión no se resuelven en un periodo de seis meses, que es la duración del Ingreso Mínimo de Solidaridad, siendo necesario un período más amplio”.

El Decreto-Ley, además, posibilita solicitar la ampliación de la prestación, por períodos sucesivos de 12 meses, mientras persistan las circunstancias que la motivaron, y se mantengan los requisitos y condiciones que se exigieron para su concesión, de acuerdo con un calendario que se establece en la disposición transitoria segunda del Decreto-Ley (art. 16.2).

En todo caso, para acceder a la ampliación es necesario que la persona titular de la unidad familiar lo solicite como máximo en los 3 meses anteriores a la finalización de la percepción de la Renta. Una vez finalizada no es posible instar la ampliación, debiéndose formular una nueva solicitud (art. 16.3).

Por último, el devengo de la prestación se producirá a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver (art. 16.1). Esto también constituye una novedad respecto al DPSA, que fijaba el devengo del Ingreso Mínimo de Solidaridad a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución de su reconocimiento¹⁸³.

3. EL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

Uno de los elementos estructurales de las rentas mínimas de inserción social es, como ya sabemos, su vinculación a un programa específico dirigido a la integración social de sus beneficiarios. Dicho programa recibe en el DLRMISA la denominación de Plan de inclusión sociolaboral.

¹⁸¹ Con la fijación de este plazo de duración inicial de 12 meses, la legislación andaluza se equipara en este aspecto a otras normas autonómicas que establecen el mismo período. Así, la ley canaria (art. 16 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción); la gallega (arts. 22 y 29 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia) y la navarra (art. 16 de la LEY FORAL 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada). A este respecto, cabe indicar que, tal y como señala el preámbulo del DLRMISA, hasta su entrada en vigor, Andalucía era la única Comunidad Autónoma en la que su renta mínima –el Ingreso Mínimo de Solidaridad– tenía una duración inferior al año.

¹⁸² Art. 6.3 del DPSA.

¹⁸³ Art. 6.3 del DPSA.

El Plan es un verdadero condicionante del derecho de los beneficiarios a percibir la Renta Mínima de Inserción Social, pues, recordemos, el art. 7 del Decreto-Ley incluye entre los requisitos exigidos para poder solicitarla, la suscripción, por la persona solicitante y los demás integrantes de la unidad familiar mayores de 16 años, del compromiso de participación y cumplimiento del mismo (art. 7.1.h).

Como idea general, se puede afirmar que el DLRMISA da un fuerte impulso a este elemento de la prestación. Así, la norma, mucho más prolija en este aspecto que su antecedente, refuerza el carácter integral del plan y la transversalidad de las medidas de inclusión previstas en él¹⁸⁴, se promueve la participación de sus destinatarios en su elaboración y detalla, en mayor medida que el DPSA, las posibles actuaciones y medidas de inclusión que pueden contenerse en el mismo. En las páginas siguientes abordaremos estas cuestiones.

3.1. Concepto y características

De acuerdo con el art. 4.2 del DLRMISA, el Plan de inclusión sociolaboral es un conjunto de actuaciones del proyecto de intervención social unidas a acciones concretas de carácter laboral, necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Añade el precepto que el plan puede incluir otras medidas en materia de educación, salud y vivienda, que será elaborado de manera participada entre los servicios sociales comunitarios, el Servicio Andaluz de Empleo y, en su caso, otras áreas competentes de la Administración, y que estará consensuado con las personas beneficiarias.

De la definición anterior es posible deducir algunas características del Plan que, junto a otras, son desarrolladas por el art. 18 del Decreto-Ley.

Se trata de un plan *personalizado* que debe adaptarse a las necesidades, circunstancias y contexto de cada unidad familiar y, dentro de estas, a las necesidades específicas de los miembros que participen en el mismo, haciendo hincapié en el refuerzo de sus potencialidades (art. 18.a)

El objetivo de proporcionar una atención personalizada, a través del Plan de inclusión sociolaboral, que plantea el Decreto-Ley en este punto, es congruente con el contenido de algunos de los derechos reconocidos a los titulares y demás beneficiarios de la Renta Mínima de Inserción Social en el art. 9. Recordemos, entre ellos, el derecho a “recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un Plan de inclusión sociolaboral

¹⁸⁴ A este respecto, el preámbulo destaca del DLRMISA como novedad de la nueva regulación que “se subraya la transversalidad de las medidas de acompañamiento al proceso de inclusión social, reforzándose la implicación de otros departamentos de la Administración Autónoma mediante la elaboración de protocolos, sobre todo del Servicio Andaluz de Empleo”.

en función de la valoración de su situación” (art. 9.b) y el derecho “a que se realice una evaluación y diagnóstico de sus necesidades” (art. 9.g).

Ligado a lo anterior, es un plan *coherente*, en el sentido de que debe existir una coherencia lógica entre las necesidades personales y familiares detectadas, las consecuencias que de ello derivan, las potencialidades con las que cuenta la unidad familiar para mejorar su situación, los objetivos a alcanzar y las actuaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos (art. 9.b).

Es un plan *flexible*, que puede adaptarse a las distintas circunstancias que se vayan produciendo en la unidad familiar (art. 9.c).

Debe ser, asimismo, un plan *participado*. El art. 9.d) señala que la participación de la persona titular y, en su caso, de los demás miembros de la unidad familiar en el diseño, desarrollo y seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral es imprescindible, hasta el punto de considerarlo un requisito de validez. A este respecto, debemos recordar que la participación activa en la elaboración del Plan no es una mera posibilidad o un derecho de aquellas personas; es, de acuerdo con el art. 10.2.a) del DLRMISA, una obligación. Pero lo cierto es que, más allá de esta referencia, el Decreto-Ley no ofrece mayor especificación acerca del modo en que debe producirse esa participación.

Corolario del carácter participado del Plan es que, asimismo, es un instrumento *consensuado* entre la Administración y las personas beneficiarias.

El carácter participado y consensuado del Plan lleva a considerar que este instrumento tiene una naturaleza *convencional* o *cuasi-convencional*, idea que se refuerza si se observa que una de las causas de finalización del mismo es el acuerdo de las partes intervinientes, como veremos seguidamente¹⁸⁵.

Por último, es también un Plan *coordinado*, en tanto en cuanto debe contemplar los mecanismos o cauces de colaboración necesarios con los organismos y sus profesionales, cuando las actuaciones y medidas que prevea impliquen la participación de ámbitos diferentes a los servicios sociales comunitarios y al Servicio Andaluz de Empleo.

Además, el Plan debe incorporar la perspectiva de género. En concreto, ha de establecer de forma expresa las diferentes actuaciones a desarrollar para lograr avanzar en la igual-

¹⁸⁵ En esta línea, en el modelo vasco, el instrumento que incorpora medidas de intervención social para personas que se encuentran en riesgo o en situación de exclusión social se denomina “Convenio de Inclusión” y se define como “documentos-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia y para facilitar su inclusión social y laboral” (art. 65.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y e Inclusión Social del País Vasco).

dad real y efectiva de mujeres y hombres, especialmente en materia de corresponsabilidad en el cuidado del hogar y de las personas dependientes de la unidad familiar¹⁸⁶.

3.2. Elaboración, seguimiento y finalización del Plan

El Plan de inclusión sociolaboral debe confeccionarse en el plazo de un mes desde la fecha de la resolución de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social.

Como se ha apuntado, el Plan de inclusión sociolaboral es elaborado por una persona profesional de los servicios sociales comunitarios y la persona responsable de referencia representante del Servicio Andaluz de Empleo. Además, en su diseño pueden colaborar otras áreas de la Administración, entre las que cabe destacar las competentes en materia de salud, educación y vivienda (arts. 4.2 y 20.1). También participarán –aunque el Decreto-Ley no especifica cómo– la persona titular y, en su caso, las beneficiarias, según hemos indicado antes. El instrumento debe ajustarse al modelo normalizado establecido en el Anexo IV del Decreto-Ley y será remitido a la Delegación Territorial competente en materia de servicios sociales por medios telemáticos (art. 32.7).

Como ya sabemos, el Plan debe que debe ser consensuado y suscrito, de forma conjunta, por la persona titular y en su caso, por las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía integrantes de la unidad familiar mayores de 16 años¹⁸⁷, y el o la profesional de los servicios sociales comunitarios y de la Red de unidades de orientación profesional de Andalucía (arts. 16 y 32.5).

Aquellos mismos servicios son los encargados también hacer el seguimiento del desarrollo de las actuaciones y su adecuación a los objetivos establecidos. Así, deben hacer una revisión al menos semestralmente y sus resultados se han de hacer constar por escrito en el informe de seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral (art. 20.2 y 3).

De acuerdo con el art. 21, el Plan finalizará por alguna de las causas siguientes:

- Consecución de los objetivos de inclusión o inserción sociolaboral.
- Incumplimiento por parte de la persona o personas que los suscriben de las actuaciones en él definidas, lo que implicará la pérdida del derecho a la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

¹⁸⁶ Al respecto, cabe recordar que el principio de igualdad entre mujeres y hombres tiene un carácter transversal, de modo que, de acuerdo con el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, “informará la actuación de todos los Poderes Públicos” y, en concreto “las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.”

¹⁸⁷ Si bien, como ya se ha indicado, “podrá no incluirse la suscripción del Plan de inclusión sociolaboral de alguna o algunas personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, debiendo estar debidamente acreditada la causa en dicho Plan por los servicios sociales comunitarios” (art. 32.6).

- Haber concluido el plazo de duración del mismo.
- Acuerdo de las partes intervinientes.

Por lo demás, en todos estos casos, los servicios sociales comunitarios deben comunicar en el plazo de 15 días hábiles, a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de medios telemáticos, la finalización del Plan y las causas que la motivaron.

3.3. Contenido

El contenido del Plan de inclusión sociolaboral debe integrarse en el proyecto de intervención social y establecerá, al menos (art. 19.1):

- Los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Las actuaciones a desarrollar para la inclusión personal, familiar, social, laboral y educativa, así como, para promover el acceso a los recursos sanitarios y de vivienda y la intervención de otros órganos diferentes a los servicios sociales comunitarios. Dichas actuaciones y medidas serán definidas de forma clara y comprensible.
- Los plazos en los que se deberán desarrollar las actuaciones y medidas.
- El sistema de seguimiento del Plan.
- Los compromisos y obligaciones de las partes.

Análisis específico merecen las actuaciones y medidas de inclusión que pueden incorporarse al Plan. A ellas dedica el Decreto-Ley una atención especial –desde luego, mayor que el DPSA–. Dichas medidas pueden tener carácter individual o grupal y, conforme al art. 19.2, se clasifican del modo siguiente: medidas en el ámbito de los servicios sociales, medidas para la mejora de la empleabilidad, medidas de naturaleza educativa, medidas en el ámbito de la salud, medidas para el acceso o mantenimiento de la vivienda y, por último, otras que se consideren necesarias para el logro de los objetivos establecidos en el Plan de inclusión sociolaboral y que sean un elemento fundamental para el logro de la inclusión y la integración social de la unidad familiar.

En cuanto a las medidas en el ámbito de los servicios sociales, el Decreto-Ley no es demasiado específico. Se limita a señalar que las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía accederán a los servicios, programas y centros de carácter social recogidos en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, entre ellas las prestaciones para la atención en situaciones de urgencia social para la cobertura de suministros básicos, así como a los servicios, programas y centros de carácter social del ámbito competencial de la Corporación Local donde las personas beneficiarias estén empadronadas. Además, “se podrán articular medidas de colaboración y coordinación para la participación de las personas integrantes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía en los servicios, programas o actuaciones de voluntariado en las entidades de la iniciativa social” (art. 22).

Más protagonismo adquieren las medidas para la promoción de la inserción laboral, que se contienen en el art. 23. Al respecto, ha de indicarse que la vinculación de la prestación económica a las políticas activas de empleo constituye uno de los objetivos subrayados por el Decreto-Ley, en la consideración de que la inserción laboral es fundamental para el logro de la autonomía de las personas. Las medidas que se establecen son las siguientes:

En primer lugar, las personas beneficiarias tendrán la consideración de colectivo prioritario para la participación en los planes autonómicos de empleo, así como para el acceso a las acciones de formación profesional para el empleo dirigidas a personas trabajadoras desempleadas.

Y en segundo lugar, las personas integrantes de la unidad familiar que sean demandantes de empleo inscritas como desempleadas en el Servicio Andaluz de Empleo, podrán desarrollar de manera prioritaria un itinerario personalizado de inserción, que será gestionado por el Servicio Andaluz de Empleo y consistirá en la realización de una secuencia concatenada de acciones destinadas a mejorar su empleabilidad. En el desarrollo de este itinerario, las personas podrán ser derivadas a programas de prácticas profesionales, de fomento del empleo, o cualquier otra medida que la Consejería competente en materia de empleo ponga en marcha.

En lo que respecta a las medidas de naturaleza educativa, el art. 24 establece que se analizarán las necesidades en materia de educación y formación de las personas incluidas en el Plan y se establecerán las medidas a tomar en esta materia con el objetivo de mejorar su integración social y mejorar su empleabilidad.

La correcta aplicación de estas medidas exige la coordinación entre los servicios sociales comunitarios y el correspondiente centro escolar. Así, las actuaciones de coordinación deben recogerse de forma expresa y se dirigirán especialmente a garantizar la escolarización y evitar el absentismo escolar de las personas con edad de escolarización obligatoria. Particular atención ha de prestarse a los supuestos de personas víctimas de violencia de género.

Por lo demás, se prevé que las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social puedan ser incluidas en programas de educación para personas adultas.

Las medidas en el ámbito de la salud deben dedicar especial atención a la infancia y se dirigirán primordialmente a facilitar el acceso al Sistema Sanitario Público de Andalucía. Concretamente, las actuaciones previstas consisten en informar y orientar a las personas beneficiarias para que conozcan y accedan a los servicios sanitarios públicos y en incorporarlas a programas de salud (art. 25).

Respecto de esto último, se prevé que las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social puedan participar preferentemente en los programas de salud preventivos, de promoción de hábitos saludables de vida, de modificación de conductas de riesgo, programas de promoción de salud mental, el bienestar emocional y los activos en salud, entre otros. Esta medida se reforzará especialmente en la población residente en las zonas desfavorecidas.

Por último, en cuanto a las medidas para el acceso el mantenimiento de la vivienda, el art. 26 introduce soluciones diversas en función de que las unidades familiares dispongan o no de vivienda.

Para las que no disponen, se prevé que se les aplique procedimiento especial de adjudicación establecido para las viviendas del parque público, considerándolas como grupo de especial protección y con las limitaciones de renta establecidas en el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía para el alquiler social.

Para las que sí disponen de una vivienda, pero que carece de las condiciones mínimas de habitabilidad, se optará entre aplicar el procedimiento anterior y la inclusión en un programa de rehabilitación que se esté ejecutando o se vaya a acometer en su municipio de residencia¹⁸⁸.

En fin, a las unidades familiares beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social con personas menores a cargo, que se encuentren en viviendas de alquiler y presenten dificultades para el mantenimiento de las mismas, se les dará prioridad en las convocatorias para el acceso a viviendas de protección oficial que se desarrollen desde las Corporaciones Locales.

4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

El aspecto procedimental es otro de los que ha experimentado un importante desarrollo en el DLRMISA. El procedimiento de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social se regula con un nivel de detalle considerablemente mayor que en el DPSA, lo que indudablemente refuerza la seguridad jurídica.

El Decreto-Ley dedica el capítulo IV al procedimiento general de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social, mientras que el capítulo V se ocupa del procedimiento de tramitación y acreditación de la situación de urgencia o emergencia social en el ámbito de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Respecto de esto último, el Decreto-Ley, en realidad, no ordena un procedimiento completo, sino que establece unas pocas especialidades procedimentales dirigidas a garantizar la prioridad en la tramitación del procedimiento cuando afecta a personas que se encuentren en esas situaciones.

¹⁸⁸ En todo caso, para la aplicación del Plan de Vivienda y la obtención de ayudas contenidas en los distintos programas que lo desarrollan, así como los reglamentos u ordenanzas reguladoras de los registros municipales de demandantes de vivienda protegida, deberán considerarse los conceptos y condiciones de la unidad de convivencia que en ellos se definan

Por lo demás, cabe hacer dos observaciones generales sobre esta regulación. De una parte, se facilita la tramitación electrónica del procedimiento, adecuándose así el Decreto-Ley a la LPAC. De otra, destaca el recurso a los anexos que se encuentran al final de la norma, como herramientas facilitadoras de su tramitación; anexos que contienen modelos, listados de documentación e instrucciones dirigidas a la propia Administración.

4.1. Procedimiento general de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social

El procedimiento se inicia siempre a instancia de persona interesada¹⁸⁹, mediante una solicitud que ha de dirigirse a la Delegación Territorial competente en materia de servicios sociales de la provincia en la que resida la persona solicitante, según el modelo establecido en el Anexo I (art. 27.1). La solicitud ha de presentarse preferentemente en los servicios sociales comunitarios de la localidad en la que aquella se encuentre empadronada, sin perjuicio de la posibilidad de presentación en alguna de las dependencias administrativas enumeradas en el art. 16.4 de la LPAC (art. 27.4). Asimismo, como hemos apuntado, también es posible su presentación telemática (art. 27.7).

Si la solicitud se presenta en los servicios sociales comunitarios, esta la remitirá a la Delegación Territorial correspondiente, que es el órgano encargado de la instrucción y resolución del procedimiento (art. 27.5). Si se presenta en otra dependencia, se remitirá ante la Consejería competente en materia de servicios sociales, a su sede electrónica o a su Delegación Territorial (art. 27.6).

Lógicamente, mientras se esté tramitando una solicitud no se admitirá otra de la misma unidad familiar (art. 27.3).

En cuanto a los documentos que hay que acompañar a la solicitud, estos están detalladamente referenciados en el Anexo II¹⁹⁰ del Decreto-Ley (art. 28.1)

¹⁸⁹ Como ocurre normalmente en los procedimientos de los que derivan la declaración o constitución de un derecho, el de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social se inicia a instancia de persona interesada. Respecto a la iniciación y tramitación de este procedimiento, ha de tenerse presente que las circunstancias de las personas que usualmente acceden a la Renta y su nivel cultural pueden dificultar en muchos casos el propio conocimiento de la prestación y, sobre todo, la superación de toda la serie de obstáculos burocráticos que comportan los procedimientos administrativos. Por ese motivo, el de asesoramiento y el acompañamiento de los servicios sociales a los solicitantes en el desarrollo del procedimiento de concesión de la Renta Mínimas de Inserción Social –especialmente de los servicios sociales comunitarios– es fundamental. Más aún, habría que considerar la conveniencia de que pudiera iniciarse de oficio en los casos en los que los servicios sociales detecten que una unidad familiar puede cumplir los requisitos exigidos para su percepción, instando en ese supuesto a los posibles beneficiarios, una vez iniciado el procedimiento, a que aporten los datos y documentos necesarios para resolver si procede o no su concesión.

¹⁹⁰ Este anexo recoge un extenso listado de la documentación que hay que presentar junto a la solicitud. En todo caso, la persona solicitante debe aportar certificado de que todas las personas se hallan empadronadas

La Delegación Territorial, salvo oposición expresa de alguno de los integrantes de la unidad familiar, realizará las comprobaciones necesarias para verificar la información facilitada por la unidad familiar (art. 27.8). A este respecto, la información a la que se refiere el Anexo III¹⁹¹ del Decreto-Ley se verificará mediante diligencia, incorporándose el resultado de la verificación al expediente administrativo (art. 28.3)¹⁹².

A partir de la solicitud y de la documentación que la acompaña, la Delegación Territorial podrá comprobar que la unidad familiar cumple todos requisitos exigidos para que le sea concedida la prestación, particularmente, si los recursos mensuales de los que dispone son inferiores a la cuantía que le correspondería de la Renta Mínima de Inserción Social (art. 29 en relación con el 14).

Asimismo, la Delegación Territorial podrá solicitar a los organismos públicos y entidades privadas que estime pertinentes los datos e informes necesarios para constatar la veracidad de la documentación presentada y su adecuación a los requisitos legalmente establecidos (art. 30)¹⁹³.

Si con ocasión de la actividad de comprobación que realice la Delegación Territorial se detectan errores o contradicción en la documentación presentada, o se considera que esta es insuficiente para acreditar los requisitos exigidos, la unidad administrativa competente para instruir y resolver la solicitud debe requerir a la persona solicitante para que, en el plazo de 10 días, subsane el defecto o acompañe los documentos solicitados,

en el mismo domicilio, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud y documento bancario de la entidad elegida para la liquidación del pago de la prestación. Además, el anexo identifica los documentos que han de aportarse en función de las circunstancias de los integrantes de la unidad familiar.

¹⁹¹ El anexo III identifica la información que ha de verificarse mediante diligencia y telemáticamente por la Delegación Territorial correspondiente. Entre otra, la identidad de todas las personas integrantes de la unidad familiar mayores de 14 años; escolarización y no existencia de situación de absentismo de las personas integrantes de la unidad familiar con edad de escolarización obligatoria; situación de parejas de hecho; situación de la inscripción como demandantes de empleo; prestaciones contributivas y no contributivas percibidas por los integrantes de la unidad familiar y la declaración de la Renta de ejercicio inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

¹⁹² En el caso de que de que la persona solicitante indique de manera expresa su no consentimiento a la consulta de la información indicada en el Anexo III por parte de la Delegación Territorial competente, deberá presentar la correspondiente documentación acreditativa de dicha información.

Por lo demás, desde la Consejería competente en materia de servicios sociales se pueden articular mecanismos de colaboración y comunicación con otros órganos, tanto de la Administración de la Junta de Andalucía, como de las Entidades Locales y la Administración General del Estado, con la finalidad de verificar la información facilitada con la solicitud y para simplificar el procedimiento y evitar la presentación de documentación por la persona solicitante cuando esta se encuentre en poder de la Administración (art. 28.4).

¹⁹³ “Transcurrido el plazo establecido en el art. 80.2 de la LPAC desde la solicitud efectuada al organismo correspondiente sin haberse obtenido la respuesta requerida, se continuará con la tramitación del expediente, sin perjuicio de que si finalmente ésta se recibiera fuera de dicho plazo se incorpore al expediente sin que esta circunstancia suponga necesariamente la retroacción del procedimiento”.

advirtiéndole de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistida de su solicitud, previa resolución dictada al efecto (art. 31.2). Además, si en esa actividad comprobadora se constata el falseamiento de la declaración de ingresos, cualquier otra información de la unidad familiar, o cualquier otra actuación fraudulenta, se le concederá igualmente un plazo de 10 días para formular alegaciones, pudiendo proceder, en su caso, a la denegación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (art. 31.3).

La resolución del procedimiento compete a la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de asuntos sociales (art. 32).

El plazo para resolver y notificar la resolución es de 2 meses a contar desde el primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, aunque dicho plazo queda interrumpido si el procedimiento se paraliza por causa imputable a las personas interesadas. El transcurso del plazo para resolver sin que se haya dictado la resolución determinará la desestimación de la solicitud por silencio administrativo¹⁹⁴ (32.2).

La resolución por la que se conceda la Renta Mínima de Inserción Social debe contener, al menos, la cuantía a percibir, el plazo para la remisión a la Delegación Territorial correspondiente, por parte de los servicios sociales comunitarios y el Servicio Andaluz de Empleo, del Plan de inclusión sociolaboral, la obligación de su cumplimiento y la fecha a partir de la cual la prestación tendrá efectos económicos (32.4).

La resolución debe ser notificada, además de a las personas solicitantes, a los servicios sociales comunitarios y al Servicio Andaluz de Empleo, que dispondrán de un mes para elaborar el Plan de inserción sociolaboral (32.5)¹⁹⁵.

4.2. Procedimiento de tramitación y acreditación de la situación de urgencia y emergencia social

Como apuntamos antes, el capítulo V del DLRMISA regula una serie de especialidades que han de observarse en la tramitación del procedimiento para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social, cuando concurren situaciones de urgencia o emergencia social.

En estos casos, la persona solicitante debe adjuntar a la solicitud el modelo cumplimentado por los servicios sociales comunitarios que se recoge en el Anexo V del Decreto-Ley, indicando la causa por la que se inicia el procedimiento con el carácter de urgencia o

¹⁹⁴ Pese al tenor del precepto, el trámite a tomar como referencia para considerar producido el silencio no es el dictado de la resolución, sino su notificación. Así debe entenderse de acuerdo con el art. 24 de la LPAC y el 2.2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

¹⁹⁵ El art. 32.5 establece que el plazo para elaborar el Plan se computa desde el dictado de la resolución del procedimiento. Sin embargo, parece más razonable que el cómputo se inicie desde su notificación.

emergencia social (art. 43). Respecto a la documentación que ha de aportarse, la persona solicitante debe acompañar, además de la documentación exigida con carácter general, la indicada en el Anexo VI (art. 44)¹⁹⁶.

Recibida la solicitud junto con la documentación adjunta, los servicios sociales comunitarios remitirán a la Delegación Territorial correspondiente, en el plazo máximo de 5 días hábiles desde su recepción, el expediente completo, incluyendo las causas que legitiman la tramitación del procedimiento con carácter de urgencia o emergencia social (art. 45.1).

La Delegación Territorial competente correspondiente dictará la resolución en el plazo máximo de 5 días hábiles desde la entrada del expediente completo. Si la resolución deniega la tramitación del procedimiento por la vía de la urgencia o emergencia social, la solicitud se tramitará por el procedimiento ordinario (art. 45.2).

5. EFECTOS, EJECUCIÓN Y EXTINCIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

La resolución del procedimiento de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social produce dos efectos fundamentales: la necesidad de elaborar del Plan de inserción socio-laboral y el devengo de la prestación económica.

De la elaboración y demás aspectos concernientes al Plan de inserción sociolaboral ya nos hemos ocupado. Respecto al pago de la Renta, veremos seguidamente cuándo y cómo ha de producirse.

Asimismo, mientras se está ejecutando la prestación es posible que se produzcan alteraciones en las circunstancias que fueron tenidas en cuenta para su concesión. Con el fin de detectarlas, las Delegaciones Territoriales están obligadas a revisar con una periodicidad semestral el cumplimiento de los requisitos y obligaciones de todas las unidades familiares que estén percibiendo la Renta Mínima de Inserción Social (art. 38)¹⁹⁷. Esos cambios de circunstancias pueden dar lugar a la suspensión temporal de la percepción de la Renta por los beneficiarios, a la modificación de las condiciones de la prestación, a su extinción y, en algunos casos, a la obligación de reintegrar las cantidades percibidas. Todas esas cuestiones serán abordadas en este epígrafe.

¹⁹⁶ El anexo V identifica la documentación con la que la persona solicitante debe acreditar las situaciones de urgencia social (ser víctima de violencia de género; de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos; encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual; aparición de enfermedad grave en algún miembro de la unidad familiar) o de emergencia social (pérdida de vivienda habitual por alguna catástrofe que obligue al desalojo y sufrir accidente grave alguna o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar).

¹⁹⁷ Dichas revisiones se realizarán mediante consultas telemáticas, a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

5.1. Pago de la prestación

Como se indicó en su momento, el pago de la prestación por la cuantía concedida se producirá con efecto desde el día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver (art. 35.1). Normalmente, el pago se realizará por mensualidades vencidas dentro del mes siguiente al de la concesión de la prestación, de acuerdo con el art. 35.2. El pago se realizará a través domiciliación bancaria en la entidad de crédito que se indique en la solicitud, debiendo aparecer como titular o cotitular la persona solicitante.

No obstante lo anterior, el art. 35.3 prevé la posibilidad de que el pago de la Renta se realice de manera anticipada en una o varias mensualidades apreciadas por el centro directivo competente, a propuesta de la Delegación Territorial competente. La continuación del pago de los meses restantes se realizará una vez que termine el período al que corresponda el pago anticipado.

5.2. Suspensión temporal de la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social

El DLRMISA prevé en su art. 39 diversos supuestos en los que es posible suspender temporalmente la percepción de la prestación por los beneficiarios. Esta posibilidad constituye una novedad del Decreto-Ley respecto del DPSA.

En primer lugar, se podrá suspender la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social por un período máximo de 3 meses cuando se inicie un procedimiento de modificación o de extinción de la prestación (art. 39.1)

En segundo lugar, se podrá suspender la percepción por un plazo máximo de 6 meses en tres supuestos (art. 39.2):

- Cuando un miembro de la unidad familiar suscriba un contrato de trabajo temporal de duración igual o inferior a 6 meses, cuyos ingresos mensuales sean superiores a la cuantía que le correspondiera de Renta Mínima de Inserción Social. Esta circunstancia debe ser comunicada a la Delegación Territorial que corresponda, directamente o a través de los servicios sociales comunitarios. Concluido el contrato y comunicado este hecho, en el plazo de 15 días, a la Delegación Territorial, directamente o a través de los servicios sociales comunitarios, se reanuda el abono de la prestación por un período equivalente al restante hasta agotar el inicialmente concedido.
- Cuando no haya sido recibido el Plan de inclusión sociolaboral por el órgano competente para resolver, por causas imputables a la unidad familiar, de forma previa a la revisión semestral.
- En el supuesto de que se esté instruyendo un procedimiento sancionador.

Concluido el plazo de suspensión temporal, la prestación se reanudará de oficio una vez que la persona titular de la unidad familiar comunique la no concurrencia de las circunstancias que motivaron la suspensión o, en su caso, los servicios sociales comunitarios remitan el Plan de inclusión sociolaboral, siempre que quede acreditado el mantenimiento de los requisitos exigidos para continuar teniendo derecho a la prestación (art. 39.3).

Por lo demás, la percepción de la prestación se reanudará con efectos desde el día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran desaparecido las causas que motivaron la suspensión (art. 39.4)¹⁹⁸.

5.3. Modificación de la Renta Mínima de Inserción Social

Como ya indicamos antes, es perfectamente posible que las circunstancias de la unidad familiar, como el número de personas integrantes, sus recursos económicos declarados, o el resto de los requisitos y obligaciones exigibles para obtener o continuar teniendo la condición de beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social experimenten variaciones. Tales variaciones puede producirse antes de que finalice el procedimiento de concesión, en cuyo caso deberán ser tenidas en cuenta para resolver dicho procedimiento, o bien una vez que la prestación ya ha sido concedida. En este último caso habrá que iniciar un procedimiento de modificación. De ello se ocupa el art. 37 del DLRMISA.

Los cambios en las circunstancias de la unidad familiar pueden ser comunicados por la persona titular o ser detectados por los órganos administrativos competentes para la tramitación, concesión y gestión de la prestación. En relación con esto último, el Decreto-Ley prevé que las variaciones de la situación familiar, laboral o económica sean detectadas por la Delegación Territorial competente o por los servicios sociales comunitarios.

En el primer caso, si la variación de las circunstancias hace procedente una revisión y, en su caso, una modificación o suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social, la Delegación informará en el plazo de 15 días hábiles a los servicios sociales comunitarios y al Servicio Andaluz de Empleo, para que procedan a la revisión y, en su caso, modificación de las medidas del Plan de inclusión sociolaboral, y posteriormente den traslado, también en el plazo de 15 días hábiles, a través de los medios telemáticos habilitados para ello, salvo que de las variaciones se derivara la extinción de la Renta Mínima de Inserción Social (art. 37.5).

Si las variaciones son conocidas por los servicios sociales comunitarios o el Servicio Andaluz de Empleo, sin perjuicio de la posible modificación del Plan de inclusión sociolaboral que se pueda derivar, éstos deberán informar en el plazo de 15 días, a través de medios

¹⁹⁸ Cabe añadir que la suspensión de de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía no conllevará necesariamente el mismo efecto respecto a las medidas que se adopten en el Plan de inclusión sociolaboral.

telemáticos, al órgano instructor de la Delegación Territorial competente, para que proceda a la revisión, y en su caso, posible modificación, suspensión o extinción de la Renta Mínima de Inserción Social (art. 37.6).

En cualquier caso, si el procedimiento de modificación se inicia de oficio, es preceptivo comunicarlo a la persona titular de la unidad familiar para que aporte en el plazo de 10 días hábiles las alegaciones y documentos que estime conveniente (art. 37.2). Además, de manera simultánea al inicio del procedimiento –entendemos, tanto si se inicia de oficio como a instancia de la persona titular– se podrá acordar, como medida cautelar, la suspensión del pago de la Renta hasta que se dicte la resolución definitiva (art. 37.4). Si de la resolución resulta que existe una cantidad indebidamente percibida y la unidad familiar tiene derecho a seguir percibiendo la Renta, dicha cuantía se podrá detraer del importe que le reste según la resolución de concesión (art. 37.8).

Por lo demás, el art. 37.3 del Decreto-Ley se refiere específicamente a un concreto supuesto de variación de las circunstancias de la unidad familiar: el fallecimiento de la persona titular. En este caso, señala el precepto, se podrá continuar manteniendo la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin perjuicio de la posible modificación de la persona titular y de la cuantía, así como de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral, debiendo para ello los servicios sociales comunitarios revisarlo.

5.4. Extinción de la Renta Mínima de Inserción Social

Las causas de extinción de la Renta Mínima de Inserción Social se enumeran en el art. 36 del DLRMISA. Son las siguientes:

- Transcurso del plazo para el cual fue concedida
- Fallecimiento de la persona titular, en el caso de unidades familiares unipersonales
- Traslado de la residencia de la unidad familiar a un municipio no ubicado en Andalucía.
- La renuncia expresa de la unidad familiar beneficiaria a través de la persona titular en representación de la misma.
- Cambio de alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, cuando no procediere su modificación.
- Falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía o el mantenimiento de las acciones.
- Incumplimiento de algunos de los requisitos u obligaciones establecidos.
- Incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral.
- No disponer la Delegación Territorial, en la revisión semestral, del Plan de inclusión socio laboral y habiendo transcurrido los 6 meses de suspensión de la resolución.
- La no comunicación a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios, en el plazo de

15 días hábiles desde el hecho causante, de la modificación de cualquier circunstancia distinta a las declaradas en la solicitud.

- Cualquier otra que se prevea reglamentariamente.

A estas causas de extinción ha de añadirse la recogida en el art. 32.8: que la Delegación Territorial no haya recibido el Plan de inserción sociolaboral después de que hayan transcurrido los 6 meses de suspensión de la percepción de la Renta adoptada por ese mismo motivo.

Como puede verse, algunas de las causas de extinción derivan de conductas fraudulentas por parte de los beneficiarios –falseamiento de datos– o que expresan su voluntad de no ajustarse a las condiciones en las que se otorga la prestación –incumplimiento de obligaciones–. A este respecto, el art. 36.4 prevé que cuando la extinción se haya producido como consecuencia del falseamiento de la declaración de ingresos u otra conducta fraudulenta, o por incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inserción sociolaboral, no se podrá volver a solicitar nuevamente la Renta Mínima de Inserción Social hasta que hayan transcurrido al menos 6 meses desde la resolución de extinción¹⁹⁹, salvo en situaciones de urgencia o emergencia social debidamente acreditadas.

Al igual que en los supuestos de modificación, al inicio del procedimiento de extinción se podrá acordar, como medida cautelar, la suspensión del pago de la Renta hasta que se dicte la resolución definitiva (art. 36.3). La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social tendrá efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha en la que se produjo el motivo de la extinción, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidas (art. 36.2).

Resulta llamativo que el precepto que regula la extinción de la Renta Mínima de Inserción Social no haga referencia alguna al trámite de audiencia que, a nuestro juicio, debe concederse en todo caso al titular de la prestación antes de la resolución del procedimiento. La única alusión a este trámite se encuentra en otro precepto, el 38, que se refiere, según vimos, al deber de las Delegaciones Territorial de revisar semestralmente el cumplimiento de los requisitos y obligaciones de todas las unidades familiares que estén percibiendo la Renta Mínima de Inserción Social. El apartado segundo de este precepto establece que “en los supuestos de detección de incumplimiento de los requisitos o de las obligaciones de las personas beneficiarias establecidos en los arts. 7 y 10, en el periodo revisado se procederá, previa audiencia a la persona interesada, a la extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin perjuicio de iniciar el correspondiente procedimiento de reintegro de posibles cantidades indebidamente percibidas”.

Consideramos que esta referencia es insuficiente, pues, como decimos, el trámite de audiencia debe darse en todos los supuestos de extinción –no exclusivamente en los que

¹⁹⁹ Entendemos que no podrá solicitarse para la unidad familiar de la que formen parte el o las personas que hayan incurrido en alguna de esas conductas.

se vinculen al incumplimiento de los requisitos y obligaciones de los arts. 7 y 10– y el art. 36 del Decreto-Ley así debería indicarlo de manera expresa.

5.5. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

En los apartados anteriores ya se ha hecho alguna referencia al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Al respecto, el art. 40 señala que “cuando mediante resolución se determine la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y el importe restante a percibir sea inferior al importe indebidamente percibido, la persona solicitante, y solidariamente cualquier otra persona integrante de la unidad familiar, vendrá obligada a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas”.²⁰⁰

5.6. Sistema de información para la gestión de la Renta Mínima de Inserción Social

El DLRMISA ordena en su art. 41 el diseño, mantenimiento y actualización de un novedoso sistema de información cuya finalidad es el registro del procedimiento, tramitación, desarrollo y evaluación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Este sistema, que queda enmarcado en el Sistema Integrado de Servicios Sociales, debe ser interoperable con otros sistemas de información de la Administración Autonómica, del Estado o de la Administración Local. Además, se establecerán los circuitos de información necesarios con el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía para la realización de actividades estadísticas y cartográficas relativas a lo regulado en el Decreto-ley²⁰¹.

6. ASPECTOS ORGANIZATIVOS, FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

Este último epígrafe se dedicará a los aspectos organizativos, financieros y presupuestarios que regula el DLRMISA. Concretamente, se analizará la atribución de competencias que realiza el Decreto-Ley a los órganos de la Junta de Andalucía y a las Entidades Locales; se examinarán las nuevas estructuras de coordinación y seguimiento, constituidas por la

²⁰⁰ En relación con los supuestos de modificación de la prestación, debemos recordar que, de conformidad con el art. 37.8, si de la resolución del procedimiento resulta que existe una cantidad indebidamente percibida y la unidad familiar tiene derecho a seguir percibiendo la Renta, dicha cuantía se podrá detraer del importe que le reste según la resolución de concesión.

²⁰¹ A este respecto, los datos contenidos en el sistema de información relativos a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía podrán ser utilizados con fines estadísticos, para su planificación y evaluación, así como para proyectos de investigación e innovación social (art. 41.4).

Comisión Autonómica de Coordinación y las Comisiones provinciales de coordinación, y, por último, se hará referencia a las cuestiones de financiación, control financiero y gestión presupuestaria de la Renta Mínima de Inserción Social.

6.1. Ámbito competencial

El DLRMISA dedica una serie de preceptos a distribuir competencias en la materia que nos ocupa entre los órganos de la Junta de Andalucía y los servicios sociales comunitarios de las Entidades Locales, cuyo papel se ha reforzado en el Decreto-Ley²⁰². Como ya se ha podido comprobar, las competencias más importantes son asumidas por las Delegaciones Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales y a las Entidades Locales a través de servicios sociales comunitarios, aunque el Decreto-Ley también asigna competencias a la Consejería competente en materia de servicios sociales, a la Consejería competente en materia de empleo y a sus Delegaciones Territoriales.

Las competencias atribuidas a la Consejería competente en materia de servicios sociales se relacionan en el art. 46 y son de carácter general. Se concretan en la planificación, el control y la evaluación general de las medidas establecidas en el Decreto-Ley; el desarrollo de las actuaciones en materia de ejecución presupuestaria conducentes al abono de la prestación; la emisión de informes estadísticos anuales; la realización, cada 4 años, de una evaluación desde la perspectiva de género y la coordinación de las Consejerías implicadas en la Renta Mínima de Inserción Social.

En cuanto a las Delegaciones Territoriales competentes en materia de servicios sociales, sus competencias se enumeran en el art 47. Ya conocemos algunas de ellas: la tramitación de los procedimientos sobre la Renta Mínima de Inserción Social; el desarrollo de protocolos de coordinación y de planes de trabajo dirigidos a facilitar la ejecución de las medidas previstas en el Decreto-Ley y el traslado de expedientes interprovinciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Las competencias de la Consejería competente en materia de empleo, recogidas en el art. 48, se circunscriben al Plan de inserción sociallaboral. Concretamente, consisten en la participación en su diseño, ejecución y seguimiento; la elaboración de protocolos de actuación para el personal implicado en el desarrollo de las medidas previstas en el Plan y la coordinación con la Consejería competente en materia de servicios sociales para la correcta ejecución de dichas medidas.

²⁰² En efecto, tal y como se indica en su preámbulo, el Decreto-Ley “refuerza el papel de los servicios sociales comunitarios en el procedimiento, estableciéndose como puerta de entrada de acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, así como la elaboración, por su parte, del Plan de inclusión sociolaboral, junto con el Servicio Andaluz de Empleo”

A la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de empleo se le atribuye el diseño y desarrollo de planes de trabajo para la ejecución a nivel provincial o local de las actuaciones definidas en los correspondientes protocolos emitidos por la Consejería competente en materia de empleo (art. 49).

Por último, el art. 50 atribuye un buen número de competencias a la Entidades Locales, que desarrollan, como hemos indicado, a través de los servicios sociales comunitarios.

De acuerdo con el art. 27 de la LSSA, los servicios sociales comunitarios constituyen la estructura básica del nivel primario de servicios sociales. Su organización y gestión de y la de sus centros corresponde a las entidades locales de cada territorio, de ámbito municipal o supramunicipal, en el marco de la planificación autonómica y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

En la materia que nos ocupa, sus funciones, sucintamente expuestas, son las siguientes: la detección y diagnóstico de las situaciones que justifican la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social; la información y el asesoramiento para la cumplimentación de las solicitudes de la prestación y su remisión a la correspondiente Delegación Territorial; la negociación, elaboración y suscripción de los Planes de inclusión sociolaboral con las personas beneficiarias y con el Servicio Andaluz de Empleo y el seguimiento de la participación de las personas incluidas en ellos y de su desarrollo; la comunicación a la Administración Autonómica de todas las circunstancias de las que tengan conocimiento que puedan tener incidencia en la Renta Mínima de Inserción Social y en el desarrollo del Plan de inclusión sociolaboral; la coordinación con los dispositivos de empleo, educación, salud y vivienda de la Administración Pública municipal o autonómica y la participación en el desarrollo de los protocolos de coordinación y la elaboración de informes sociales en el ámbito del Decreto-ley.

6.2. Estructuras de coordinación y seguimiento

El DLRMISA crea dos nuevos de órganos de coordinación y participación que sustituyen a las antiguas Comisiones de valoración. Son la Comisión Autonómica de Coordinación y las Comisiones provinciales de coordinación²⁰³

²⁰³ Cabe señalar que la falta de coordinación entre Administraciones –particularmente entre la autonómica y la municipal- fue uno de los problemas denunciados por el personal técnico implicado en la gestión del Ingreso Mínimo de Solidaridad. No obstante, se reconoce que el motivo principal del problema era la obsolescencia de los canales de comunicación entre Administraciones, por lo que la situación ha podido mejorar en virtud de la introducción los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos. A este respecto, vid. ESTEPA MAESTRE, F. y ROCA MARTÍNEZ, B., “La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Alcance y limitaciones”, *Colección Actualidad* nº 79 (2018), pp. 20-21.

La Comisión Autonómica de Coordinación se configura en el art. 52 del Decreto-Ley. Se trata de un órgano que se integra en la Consejería competente en materia de servicios sociales cuyas funciones son el seguimiento, el examen, la evaluación y el control de la ejecución de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

En cuanto a su composición, la Comisión está integrada por la Presidencia, que corresponde a la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de servicios sociales; la Vicepresidencia, que recae en la persona titular de la Secretaría General de Servicios Sociales; la Secretaría, que ejerce una persona funcionaria con categoría al menos de Jefatura de servicio, de la Consejería competente en materia de servicios sociales, quien actúa con voz y sin voto, y las vocalías, que son ocupadas por personas representantes de otras Consejerías²⁰⁴, de la Administración Local –a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias–, de Organizaciones Sindicales y Empresariales y de entidades de iniciativa social.

Además, pueden ser convocadas para asistir a las sesiones personas representantes de otras Administraciones y de entidades sin ánimo de lucro, a fin de que puedan aportar sugerencias en relación con el desarrollo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

La Comisión ha de reunirse, al menos, una vez al año y se rige en su funcionamiento por lo establecido para los órganos colegiados de las Administraciones Públicas en la LRJSP y en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Las Comisiones provinciales de coordinación se regulan en el art. 52. Su estructura y funciones son similares a las de la Comisión Autonómica de Coordinación, si bien aquellas operan en el ámbito de su provincia.

Su composición es la siguiente: Presidencia, que recae en la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía o persona en quien delegue; la Secretaría, que ejerce la persona titular del servicio responsable de la instrucción de la Renta Mínima de Inserción Social en la Delegación Territorial correspondiente y las vocalías, que ocupan las personas representantes de otras Delegaciones Territoriales en la Provincia²⁰⁵, de la Administración Local –a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias–, de Organizaciones Sindicales y Empresariales y de entidades de iniciativa social.

Asimismo, pueden ser convocadas para asistir a las sesiones de las Comisiones provinciales de coordinación personas representantes de otras Administraciones Públicas y de las entidades sin ánimo de lucro más representativas.

²⁰⁴ Concretamente, de las Consejerías competentes en materia de infancia y familia, violencia de género, educación, empleo, vivienda, salud y administración local.

²⁰⁵ Concretamente, de las Delegaciones competentes en materia de salud, servicios sociales, educación, economía, empleo y vivienda.

Las Comisiones provinciales de coordinación deben reunirse, al menos, dos veces al año, y, como la Comisión Autonómica, se ajusta en su funcionamiento a lo dispuesto para los órganos colegiados de las Administraciones Públicas en la LRJSP y en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

6.3. Aspectos financieros y presupuestarios

Como ya sabemos, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía es una prestación garantizada del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, de conformidad con los arts. 41.1 y 42.1 g) de la LSSA. Ello implica que su financiación se realizará a través de las partidas presupuestarias necesarias aprobadas anualmente en la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 53).

Para la adopción de cualquier decisión de carácter económico en el ámbito de la Renta Mínima de Inserción Social será obligatoria la existencia de crédito adecuado y suficiente, así como el sometimiento a los límites de anualidades futuras establecidos en el art. 40.2 del Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo por el periodo durante el cual tengan efectos económicos. De acuerdo con lo anterior, deberán someterse de forma obligatoria a su registro en contabilidad presupuestaria la totalidad de los compromisos y anualidades derivadas de las prestaciones resueltas, por actos de nueva concesión, prórrogas, o ampliaciones, así como las obligaciones de pago derivadas de las mismas (art. 34)

En fin, las prestaciones económicas de la Renta Mínima de Inserción Social se someten a control financiero permanente, regulado en el art. 94 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en sustitución del control previo previsto en los arts. 89 y ss. de dicha disposición legal (art. 33).

BIBLIOGRAFÍA

ARRIBA, A. “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, *Gestión y análisis de políticas públicas* nº 2 (2009).

AZPIRTARTE SÁNCHEZ, M.A., “Art. 110. Decretos-Leyes” en la obra colectiva dirigida por CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, Centro de publicaciones no oficiales del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012.

BERGANTIÑOS N., FONT, R. y BACIGALUPE, A., “Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en las respuestas de las Comunidades Autónomas?”, *Papers: revista de sociología* nº 102/3 (2017).

CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978” *Estudios Internacionales* nº 172 (2012).

CASTRO LÓPEZ, P., “El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre” en la obra colectiva dirigida por GONZÁLEZ RÍOS, I. *Servicios de interés general y protección de los usuarios*, Dykinson, Madrid, 2018.

DE LA FLOR FERNÁNDEZ, M^a L. “El programa de solidaridad de los andaluces. El ingreso mínimo de solidaridad”, *Temas Laborales*, vol. II, 100, (2009).

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

ESTEPA MAESTRE, F. y ROCA MARTÍNEZ, B., “La Rente Mínima de Inserción Social en Andalucía. Alcance y limitaciones”, *Colección Actualidad* nº 79 (2018)

GAMERO CASADO, E., “Los servicios sociales en el Estatuto de Autonomía para Andalucía” en la obra colectiva coordinada por FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., *El derecho de los servicios sociales*, INAAP, Sevilla, 2012.

HERAS ROBLES, I. y SÁNCHEZ CRUZ, M. “Rentas Mínimas de Inserción: Salario Social como último recurso del Sistema Público de Protección Social”, *Documentos de Trabajo Social* nº 49 (2011).

MELLADO RUIZ, L., “Renta mínima de inserción e inclusión social en la Comunidad andaluza” en la obra colectiva coordinada por FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., *El derecho de los servicios sociales*, INAAP, Sevilla, 2012.

MORENO MÁRQUEZ, A. “Renta básica de inserción y renta básica: ¿es posible equipararlas?”, *Actas del VI Congreso de la red española de políticas sociales: debates para un nuevo consenso en torno al bienestar social*, Sevilla, 2017.

– “Requisitos comunes de acceso a las prestaciones económicas de garantía de ingresos”, *Temas Laborales* nº 143 (2018).

REVENTÓS PAÑELLA, D., “La renta básica: introito” en la obra colectiva coordinada por REVENTÓS PAÑELLA, D. *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel, 2002.

RODRÍGUEZ RUIZ, B., “Art. 23. Prestaciones sociales”, en la obra colectiva dirigida por CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)*, Centro de publicaciones no oficiales del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012.

ROMERO BURILLO, A.Mª y MORENO GENÉ, J., *El Nuevo Régimen Jurídico de la Renta Activa de Inserción (a propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Aranzadi, Navarra, 2007.

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.

URTEAGA, E., “Las rentas mínimas en Francia”, *Papers: revista de sociología* nº 96/3 (2011).

OTROS RECURSOS

AGENCIA EUROPEA DE ESTADÍSTICA (EUROSTAT). Informe estadístico sobre pobreza de ingresos.

COMISIÓN EUROPEA. Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (COM (2008) 0639).

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 6 de mayo de 2009, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/2335(INI)).