

EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES. EL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD*

MARÍA LUISA DE LA FLOR FERNÁNDEZ

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Cádiz*

EXTRACTO

Palabras Clave: Asistencia Social, salario de integración

En las últimas décadas el crecimiento económico ha generado más riqueza pero paralelamente persisten o incluso se acentúan las situaciones de exclusión social, lo que ha motivado que los sistemas de Protección Social busquen instrumentos de corrección de las desigualdades sociales. Entre los dispositivos de lucha contra la exclusión destacan las rentas mínimas, que se han consolidado como uno de los principales instrumentos de lucha contra la pobreza. Se trata de prestaciones asistenciales cuyo objetivo consiste en cubrir verdaderas situaciones de necesidad, pero cuya filosofía se sustenta en la promoción e inserción de los destinatarios como medio de lograr la plena ciudadanía. En España, del mismo modo que otros países europeos, se ha ido implantado la garantía de ingresos mínimos, aunque a través de las Comunidades Autónomas, verdaderas encargadas de desarrollar los programas. En el ámbito andaluz, y hasta que no se apruebe la futura Ley de Inclusión en Andalucía, hay que hacer notar que tanto el objetivo de la suficiencia de la prestación como las políticas de promoción de los destinatarios están lejos de ser alcanzadas. Ni siquiera el acceso al ingreso mínimo de solidaridad se configura en el momento presente como un derecho subjetivo perfecto.

ABSTRACT

Key Words: Social Assistance, integration wage

Economic growth in the past decades has generated more wealth. However, the situations of social exclusion persist or have even worsened, motivating the search of instruments to correct social inequalities by the European Social Protection systems. Amongst the devices to fight exclusion are minimum wages which have become consolidated as one of the main instruments to fight poverty. These are assistance benefits, the object of which is to cover situations of real need. The philosophy behind them is the promotion and integration of addressees as a way to achieve full citizenship. In Spain, as in other European countries, the minimum income guarantee is implemented as a mechanism responding to the fundamental right of having minimum resources and benefits to live according to human dignity. The social integration policy has been implemented by Autonomous communities which in our country are in charge of developing programmes to fight social exclusion. In Andalusia, until the future Law on Inclusion in Andalusia is passed, both the objective of benefit sufficiency and the policies for promotion of addressees are far from being achieved. Access to a minimum solidarity income isn't currently configured as a subjective right, but is conditioned to the existence of budget provisions.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional SEJ 2007-65814 sobre eficacia de la norma laboral desde la perspectiva de la calidad en el empleo.

ÍNDICE

1. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL
2. EL CARÁCTER FAMILIAR DEL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD
3. REQUISITOS DE ACCESO A LAS PRESTACIONES
 - 3.1. Residencia
 - 3.2. Edad
 - 3.3. Carencia de recursos económicos
4. EL COMPROMISO DE INSERCIÓN
5. MEDIDAS PREVISTAS EN EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD
 - 5.1. El Ingreso Mínimo de Solidaridad
 - 5.2. El Itinerario Profesional
 - 5.3. Otras medidas de inserción social
6. OBLIGACIONES DE LOS DESTINATARIOS
7. DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN
 - 7.1. Nacimiento
 - 7.2. Suspensión
 - 7.3. Extinción

1. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Uno de los problemas más acuciantes del Estado Social es la lucha contra la pobreza y exclusión social, sobre todo en momentos como los actuales de fuerte crisis económica y financiera. Fue a partir de la década de los noventa cuando comienza a hablar de exclusión social como un fenómeno más complejo que va más allá de la sola carencia de recursos económicos. No hace falta abundar, dada los numerosos estudios, que ponen de relieve la caracterización de la exclusión social como fenómeno multidimensional que exige una estrategia coordinada de diversas instituciones, dado que implica “desigualdad en varias facetas de la vida como son: el acceso al trabajo, la educación, la salud, la justicia y en los restantes derecho fundamentales” (Comisión 2000) y por ello exige políticas en cada una de las citadas áreas.

Reflexionar sobre los instrumentos de lucha contra la exclusión implica adentrarse en el debate sobre las funciones de un Estado Social o Estado del Bienestar y el modo en que los distintos sistemas de Protección Social buscan fórmulas que mejoren la cobertura de protección de los colectivos más desfavorecidos cuyas necesidades se incrementan con el aumento del desempleo, consecuencia de una situación de cambio económico con una importante disminución del crecimiento económico, escenario en el que el pleno empleo no deja de aparecer como una meta quimérica. No son nuevos los modelos teóricos en los que desde los sistemas de Protección Social se abordan la inclusión de un derecho de todo ciudadano o residente a “una renta mínima que le permita una

existencia humana y digna¹, como expresión de la solidaridad de los miembros que integran una comunidad².

Antes de centrar el estudio en la renta mínima de inserción conviene distinguirla de las denominadas rentas básicas pues, aunque ambas figuras consisten en una prestación o ingreso que trata de subvenir situaciones de necesidad de los ciudadanos, responden a filosofías muy dispares.

Las rentas mínimas de inserción o garantía de ingresos y su “alma gemela”³, las rentas activas de carácter estatal, son técnicas de protección con un enfoque proactivo del mercado de trabajo, esto es, se produce desde los sistemas de Protección un deslizamiento de las políticas pasivas de protección a favor de las políticas activas de empleo. Las medidas del Estado de Bienestar pretenden situar a más sujetos en el ámbito laboral reduciendo paralelamente el número de sujetos dependientes⁴.

Por su parte las rentas básicas se presentan como técnica alternativa de lucha contra la exclusión social cuyo punto de partida viene constituido por el abandono de las tesis fundadas en el mercadote trabajo⁵. En este sentido, se considera que los sistemas de Protección Social deben renovarse si quieren seguir aspirando al objetivo sobre el que se asienta su propia existencia, esto es, prevenir las situaciones de exclusión y servir de verdaderos mecanismo de redistribución de las rentas. Las rentas básicas o salarios universales se define como “un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiado

¹ VVAA: *Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social. El Proyecto de Código de Lovaina* Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad social, Madrid 1978. artículo 4 y 139 y ss.

² Alonso Olea, M., “Presentación y análisis general del Código de Seguridad Social” en VVAA: *Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social*, op. cit. pp.14 y 15.

³ Esteban Legarreta, R., *La Renta Activa de Inserción* Tirant lo blanch Valencia 2006 p. 17

⁴ Denominada Tercera Vía o Workfare state p. 39, Vleminky, K. y Berghman, J., “Liberalización del mercado laboral, empleo atípico y reforma de la Seguridad Social” en VVAA: *La Seguridad Social y las nuevas formas de organización del trabajo. Las carreras de seguro atípicas* MTAS, Madrid, 2003 p 39

⁵ Sobre las Rentas Básicas vid. Pérez Rey J.L. *El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Dykinson, Madrid, 2007; Pérez Muñoz, C., y Pérez Rey, J.L. “¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo?” *Revista de Ciencia Política*, 2007 nº 1 vol. 27; Antón, A., “Renta Básica y Protección Social” *Cuadernos de Relaciones Laborales* vo. 23, nº 2 2005; Sanzo González, “La introducción de la renta básica en España” *Cuadernos de Relaciones Laborales* vo. 23, nº 2 2005 pp. 123-149; Noguera, J.A., “¿Renta Básica o Trabajo básico? Algunos argumentos desde la Teoría Social” *Revista de Ciencias Sociales*, nº 166, 2002, pp. 61 a 68; Noguera, J.A. y Raventós, D., “La renta básica de ciudadanía: acerca de la justicia, la polarización social y el derecho al trabajo” *claves de Razón Práctica*, 2002, nº 120; Ferná Martínez de Bringas, A., “Fundamentos para una nueva ciudadanía: el derecho a la renta básica” www.descweb.org/files/cap9.pdf

por impuesto o por otros medios y no sujeto a otra condición que la ciudadanía o residencia”⁶. Avanza esta técnica de protección desde el valor que se otorga al trabajo productivo al concepto de ciudadanía, elemento que la distingue de otras prestaciones económicas y singularmente de la renta mínima y de la renta activa de inserción basadas en el empleo. Se presenta, pues, como un mecanismo de redistribución de la renta, que sobre la base de la ciudadanía contribuirá a mejorar la situación de los estratos más débiles de la población, siendo las notas que caracterizan su estructura: la individualidad, universalidad e incondicionalidad.

No parece que estas nuevas tesis hayan encontrado acomodo, en todo caso hasta el momento presente se mueve en el plano de las ideas⁷ quizás porque su viabilidad económica pueda encontrar serias dificultades en un mundo globalizado. De ahí, que en la actualidad puede afirmarse que la lucha contra la exclusión pasa por políticas que tratan de buscar soluciones que ponen el acento en la inserción, y se dirigen a reforzar la primacía del empleo⁸. En efecto, existe un amplio consenso en considerar que el empleo constituye el “factor clave”⁹ de la integración social, estando estrechamente relacionadas las situaciones de desempleo, sobre todo el de larga duración¹⁰, con las de exclusión social¹¹. Así, se considera que el trabajo asalariado es uno de los instrumentos esenciales para lograr la inserción y el restablecimiento de los vínculos sociales. Con esta

⁶ Consultar www.redrentabasica.org

⁷ Aunque también se ha colado en la escena legal en España, si bien sin éxito al proponerse las iniciativas legislativas presentadas por los grupos parlamentarios IU y ERC vid HIDALGO LAVIÉ, A. “La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social. Una aproximación analítica” en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n° 75 2008

⁸ Cuyo paradigma podemos encontrarlo en la regulación de las Rentas Mínimas en Francia, norma que además ha sido seguida por la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Un estudio sobre la renta de inserción en Francia en. Rojo Torrecilla, E. “Protección Social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)” en AVV. *Seguridad Social y Protección social: Temas de Actualidad*, (Coord J. López López) Marcial Pons, Madrid, 1996 pp. 119 y ss; G.B. Olmeda Freire “La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencialidad, la Seguridad social y la política de empleo”

www.ces.gva.es/pdf/trabajos/articulos/revista_07/Art3-rev7.pdf

⁹ Informe 8/1996 *La pobreza y la exclusión social en España* CES, Madrid, 1997, pág. 72.

¹⁰ García Romero M.B., *Rentas mínimas Garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999, pp. 315 y ss

¹¹ Correa Carrasco, M., “Los derechos laborales de los grupos vulnerables en el Derecho Social Europeo”, en VVAA: *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo* MTAS, Madrid, 2001, pág. 498. Quién considera que el desempleo de los grupos más vulnerables llega a ser sinónimo de exclusión social. También en el Informe 2/2001 del CES *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión* CES, Madrid, 2001 pág. 16 se llega a afirmar que “el trabajo es la principal fuente de integración social”.

orientación las Directrices sobre el empleo de la UE recogida en los sucesivos Planes de Acción para el Empleo del Reino de España destacan la idea de que una política eficaz frente al desempleo no debe basarse exclusivamente en la garantía de ingresos, sino en la combinación de ésta con medidas adecuadas de inserción laboral. Más recientemente los Estados miembros de la UE dentro del marco de la Estrategia de Lisboa (2006) preocupados por el inalterado porcentaje de población en riesgo de exclusión (alrededor del 16 por ciento), pese al crecimiento económico, se comprometieron a conceder máxima prioridad a esta cuestión y a dar “un impulso decisivo en la erradicación de la pobreza” en Europa con la perspectiva del 2010, designado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión¹² y hacer de la misma uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo¹³.

En España el proceso de creación de las rentas mínimas ha venido marcado por el protagonismo de las Comunidades Autónomas encargadas en exclusiva del desarrollo de los Programas de lucha contra la exclusión, lo que ha originado un panorama normativo bastante heterogéneo con distantes niveles de evolución y cobertura¹⁴. A modo de ejemplo, ni siquiera constituye una nota común entre las distintas normativas la situación en la que se encuentra el beneficiario en relación a la prestación. Así frente a las CCAA que le conceden el carácter de derecho subjetivo perfecto, otras articulan una prestación sujeta a disponibilidad presupuestaria, muy centrada en la demostración de la carencia de rentas, con una cobertura muy limitada orientada hacia la protección contra las situaciones más extremas de exclusión y no a evitar la pobreza relativa. Precisamente son las comunidades autónomas con menores niveles de pobreza las que cuentan con programas que otorgan una cobertura más amplia y diversificada¹⁵, normas configuradas con rango de ley técnicamente más acabadas que contienen programas completos. Nos encontramos, pues, ante un sistema de protección social con importantes desequilibrios por razón del territorio lo que hace imposible hablar de la existencia de un verdadero sistema de ingresos

¹² DO L 298 de 7.11.2008 p. 20

¹³ Estableciéndose una serie de objetivos y actividades comunes vid. “Año europeo de lucha contra la pobreza y exclusión social 2010” Documento Marco Estratégico. Prioridades y orientaciones para las actividades del Año Europeo 2010 Comisión Europea <http://2010againstopoverty.ec.europa.eu>

¹⁴ Arriba A. “Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España” Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo 99-09

¹⁵ Un análisis económico sobre la eficiencia económica de los distintos programas autonómicos Ayala Cañón, L., *Las Rentas Mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar* CES, Madrid, 2000 Pérez Eransus, B., *Políticas de activación y rentas mínimas*, FOESSA, Madrid, 2005 p.204

mínimos en España¹⁶. Este misceláneo panorama normativo plantea, más allá del inagotable debate sobre la conveniencia o no del modelo descentralizado de asistencia social¹⁷, la necesidad de aproximar las distintas normativas autonómicas a través de mecanismos de coordinación que garantice una más correcta aplicación del principio de igualdad en todo el territorio español¹⁸.

No obstante, resultan coincidentes en los Programas autonómicos algunas notas que vienen a delinear los contornos de esta institución. Entre éstas cabe señalar su configuración como subsidio diferencial, por tiempo limitado si bien estableciendo diversas prórrogas en caso de seguir en situación de necesidad, de escasa cuantía, que tiene como fin atender las necesidades más básicas de la familia, jugando a modo de contrapeso el cumplimiento de una serie de compromisos y obligaciones asumidas por los destinatarios orientadas a su inserción social¹⁹.

Centrando el estudio en el ámbito andaluz ha de destacarse que nuestra comunidad fue una de las que primero articularon la renta mínima o Ingreso Mínimo de Solidaridad, denominación por la que optó el Decreto 400/990 27 de noviembre, derogado por el vigente Decreto 2/1999, 12 de enero, que regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Sin embargo, pese a la pronta iniciativa legislativa, conviene poner de relieve, que el citado Decreto no se encuentra entre los programas más avanzados. En primer lugar, la norma andaluza no le atribuye el carácter de derecho subjetivo perfecto, sino que la prestación queda condicionada a disponibilidades presupuestarias, por tanto no es exigible jurídicamente por todos aquellos que reúnan los requisitos. Al respecto conviene señalar que esta situación será corregida por la futura Ley de Inclusión Social en Andalucía entre cuyas aportaciones destaca la configuración del la renta como un derecho subjetivo perfecto; en segundo término, el tratamiento y el protagonismo otorgado por las leyes de última generación a los mecanismos de

¹⁶ Sanzo González, L., “La introducción de la renta básica en España” en Cuadernos de Relaciones Laborales, 2005, 23, n° 2 pág. 128

¹⁷ Martínez Torres, A., *Rentas Mínimas Autonómicas en España. Su dimensión espacial* Papeles de Trabajo Instituto de Estudios Fiscales 33, 2003.

¹⁸ Rojo Torrecilla, E., “Protección Social y Rentas Mínimas de Inserción” op. cit. p 135 señalando que tal acuerdo “debería realizarse en el seno de la Conferencia Sectorial de Consejerías autonómicas responsables de asuntos sociales

¹⁹ Sobre las notas que caracterizan a las Rentas Mínimas vid. Rojo Torrecilla, E., “Protección Social y Rentas Mínimas de Inserción” en *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad* op. cit. pp 117-119; Estévez González, C., *Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, ed. CESS, Madrid, 1998 p 66 y ss.

inserción integral, especialmente las acciones para el empleo, dista un abismo del realizado por el Programa andaluz, en el que pese a declararse en línea de principios la prevalencia de la inserción social sobre la meramente asistencial, la articulación de la misma “se encuentra a medio camino entre la inexistencia y la experimentalidad”²⁰. En definitiva y como veremos a continuación, el programa andaluz se traduce en un exigente test de comprobación de recursos económicos, desatendiendo los elementos que constituyen su aspiración máxima de conseguir una mayor integración social de los individuos excluidos en la sociedad.

En el momento presente el artículo 23.2 del Estatuto de Andalucía establece que “todos tienen 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”. Nótese que la protección va dirigida a “todos” y que la terminología empleada, renta básica, apunta al establecimiento de un derecho universal de la ciudadanía. Pese a ello, la acotación realizada a favor de su percibo en “caso de necesidad... con arreglo a lo dispuesto en la ley”, indica una visión más realista en línea con las actuales rentas mínimas de inserción²¹. Conviene señalar que el desarrollo legal de este derecho, actualmente en fase de Proyecto de Ley, aborda la regulación de la renta básica como una “prestación que tiene por objeto garantizar los medios necesarios para la subsistencia en el proceso de integración social” exigiéndose la acreditación de la situación de necesidad para el acceso a esta prestación de carácter asistencial.

2. EL CARÁCTER FAMILIAR DEL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD

El papel de la familia en el sistema de Protección Social de los países mediterráneo ha evidenciado la importancia que ésta adquiere como institución que procura cuidado a sus miembros, distribuye bienestar y como mecanismo que canaliza la inserción y socialización de sus integrantes²². Esta preponderancia de la familia como agente protección y socializador explica que los Estados del Bienestar de los países del sur de Europa regulen formas de protección social

²⁰ Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999, p.206

²¹ Una exégesis del citado artículo en Martínez-Gijón, Machuca, M.A. “Análisis crítico del artículo 23.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (El derecho a una Renta Básica)” en *Políticas Laborales y de Protección Social y marco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía XXVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Mergablum, Sevilla, 2008, p.67

²² Antón, M.J., Miravet, P., “Paradojas del familirismo en el Estado del Bienestar” en *Cuadernos de Relaciones Laborales* 2005, 23 n° 2 p 104-105

muy vinculadas a necesidades dentro del núcleo familiar, o tomen a la familia como referente de la protección de ciertas prestaciones tanto del nivel contributivo como asistencial. El objetivo no es otro que el de permitir a todas las familias la disposición de recursos suficientes para subvenir, en condiciones de igualdad cualquier situación de necesidad²³.

Esta concepción de la familia como red de solidaridad y eje vertebrador de la inserción y de la protección social se evidencia de forma nítida en muchas prestaciones del sistema público y es el modelo tomado por las distintas normas reguladoras del ingreso mínimo implantado en las CCAA. Se trata de un modo de protección colectiva en la que subyace la idea de que las personas que conviven, comparten cargas y costes de su existencia, siendo la familia la unidad de destino preferente otorgándole una cantidad mínima global, lo que comporta un coste menor que si se garantizase un nivel de ingresos mínimos individual²⁴. Concretamente en Andalucía el artículo 2 del Decreto 2/1999 establece como beneficiarios del citado programa “las unidades familiares”, configurándose de este modo como una prestación económica que tiende a satisfacer la situación de necesidad surgida en el seno del grupo familiar. Esto es, el Ingreso Mínimo de Solidaridad (en adelante IMS) y el resto de medidas que conforma el Programa de Solidaridad Andaluz se otorga a la unidad familiar con el objetivo que cada familia obtenga los recursos que permitan su subsistencia.

La noción de familia es relevante ya que es ésta no sólo se erige como unidad de destino del IMS, sino que será la que venga a determinar la cuantía de la misma y la situación de necesidad, en la medida en que son los recursos económicos de la misma los que determinan la existencia de la situación carencial a proteger. Es habitual que la normativa reguladora de la garantía de ingresos mínimos teniendo presente la transformación progresiva de las estructuras familiares, aumento de las familias monoparentales y otras formas de convivencia adopte un concepto amplio y extenso de familia. Amplio, en la medida que abarca tanto las unidades familiares pluripersonales como las unipersonales; tanto las constituidas por lazos matrimoniales como las relaciones de afectividad análogas a la conyugal. Así el artículo 3 del Decreto 2/99 evitando la penalización de los sujetos que viven sólo considera que “una única

²³ Alcázar Carrillo, R. L., *La Seguridad Social y la protección a la familia en España*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1976 p. 49 afirma que “no puede programarse ésta (Sistema de Seguridad Social) sin tener en cuenta las vicisitudes por las que atraviesa aquélla, (la familia) ya que ambas se condicionan recíprocamente”

²⁴ Rey Pérez J.L., *El Derecho al trabajo y el Ingreso Básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dikynson, Madrid, 2007 p. 209 señala que de nuevo se ha perdido la oportunidad de romper “el modelo de bienestar imperante, como sí supondría haberlo hecho si se configurase como un auténtico derecho individual”

persona constituye unidad familiar” de lo que puede deducirse que al menos en estos casos puede predicarse el carácter individual del IMS. Extensa, porque el número de familiares se amplía hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad o por adopción en relación con el solicitante salvo en el caso de matrimonio o pareja de hecho en que el grado de parentesco se contará indistintamente desde cualquiera de los cónyuges o miembros de la pareja. Se trata, en definitiva, como se ha afirmado de un derecho de los hogares o familias más que de los individuos que no pueden acceder de forma independiente si conviven con otros sujetos unidos por relaciones de parentesco²⁵, impidiéndose la coincidencia en una misma unidad de convivencia de más de una renta²⁶. Resulta indiferente para la Administración quien interviene como beneficiario puesto que el IMS se destina a la familia, tal es así que en caso de fallecimiento se prevé que éste sea sustituido por otro miembro de la unidad familiar (artículo 13.2 Decreto 2/99).

Determinado el concepto de unidad familiar, el artículo 2 del Decreto exige que dichas unidades familiares estén “constituidas de forma estable, con un año de antelación, como mínimo a la fecha de la presentación de la solicitud, salvo los casos de matrimonio, nacimiento de hijo o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada”.

3. REQUISITOS DE ACCESO A LAS PRESTACIONES

3.1. Residencia

El beneficiario ha de residir legalmente en territorio andaluz y haberlo hecho con al menos un año de antelación (artículo 2 del Decreto 2/99). La residencia continuada es una exigencia en las prestaciones no contributivas, que se justifica en la necesidad de evitar las migraciones, en este caso también intracomunitarias, con el sólo objetivo de percibir una prestación²⁷. Esta exigencia que se recoge en todas las normativas de las distintas CCAA, puede chocar con los continuos programas de fomento del empleo en el se encuentran diversas

²⁵ Estévez González, C., *Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, op. cit. p. 137.

²⁶ Frente a lo que ocurre con las prestaciones no contributivas que se permite la acumulación de pensiones en una misma unidad familiar si bien aplicando coeficientes reductores sobre la cuantía de la prestación.

²⁷ Estévez González, C., *Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, op. cit., p. 134, argumento que pierde peso en tanto que todas las CCAA tienen su propia renta.

medidas que alientan una mayor movilidad de la población activa, es por ello que en la nueva Ley de Inclusión habría de arbitrase algún mecanismo que flexibilizase dicha exigencia, así como establecer algún instrumento de coordinación entre las distintas CCAA que haga fácil a los que están percibiendo la prestación el tránsito de una comunidad a otra. No obstante, el Decreto andaluz admite excepciones a este requisito basadas en “causas de trabajo o análogas, así como fuerza mayor”, y por ello, aquéllos sujetos que emigraron a otras CCAA o incluso a otros países podrán causar derecho al IMS. Finalmente, la acreditación de la residencia se realizará a través de la certificación de los padrones municipales (art. 15.1. b) Decreto 2/99).

3.2. Edad

Se excluye del concepto de unidad familiar unipersonal a los menores de 25 años, salvo los mayores de edad que hayan estado previamente bajo la tutela de la Junta de Andalucía y a los mayores de 65 años. A nuestro juicio ambas exclusiones parecen poco razonables.

La primera porque pese a que entendemos más adecuadas otras acciones fundamentalmente de carácter formativa, nada impide que un sujeto mayor de edad y menor de 25 años que no forme parte de una unidad de familiar, no cuente con los medios económicos necesarios para su subsistencia y además presente debido a su insuficiente formación y a la carencia de experiencia importantes déficit de empleabilidad. Desde nuestro punto de vista, en estos casos podrían ser especialmente eficaces, dada la juventud del sujeto, las acciones contenidas en estos Programas, que al menos formalmente tienen el objetivo de resolver los problemas de fondo que impiden la inserción laboral, garantizando además el correspondiente derecho al IMS.

En cuanto a la previsión legal que exceptúa a los mayores de 65 años del concepto de unidad unipersonal, aunque consideramos que dicha reserva se justifica en el carácter subsidiario de esta institución y por tanto en la certeza de que será protegido por el sistema público de Seguridad Social y en la imposibilidad de aplicar a este colectivo medidas de inserción laboral, consideramos dado el carácter diferencial de estas rentas mínimas, que nada impide que exista otra fuente paralela siempre que éstos sean inferiores al límite de ingresos establecidos. Esta solución es la adoptada por la Ley para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco sin que necesariamente deba ir acompañada con apoyos específicos para la inclusión social o laboral, garantizando a las personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas el percibo del 100 por ciento del SMI²⁸.

²⁸ En la que se recoge explícitamente el carácter de unidad convivencial para pensionistas, incluso cuando convivan con otros familiares vid. Artículos 9.2, 20.c) art. 67.7 último párrafo de

3.3. Carencia de recursos suficientes

Punto central de la regulación de las prestaciones asistenciales, cuyo objetivo es subvenir situaciones reales de necesidad, es la constatación de la carencia o insuficiencia de recursos, excluyéndose su reconocimiento si los recursos obtenidos son superiores a un determinado umbral. El citado límite está regulado en el artículo 2 c) del Decreto tomando como referencia para la fijación del límite de recursos la propia cuantía del IMS que a su vez es varía según el número de miembros integrantes de la unidad familiar.

En coherencia con esa caracterización de prestación familiar, el cómputo de los recursos económicos se llevará a cabo teniendo en cuenta el conjunto de ingresos de la unidad de convivencia, lo que obliga a comprobar el número de sujetos que forman la unidad familiar del solicitante y en segundo término qué ingresos son computables. Como ya se indicó más arriba el Decreto 2/99 parte de un concepto de familia amplio y extenso y por tanto habrá de tener en cuenta los ingresos percibidos, no sólo por los integrantes de la unidad familiar nuclear sino también habrán de tenerse presente los ingresos de los ascendientes (tanto por consanguinidad como por afinidad) además de los colaterales hasta el segundo grado.

Respecto de los recursos computables, el artículo 4 del Decreto 2/99 considera computable las “pensiones, subsidios, rentas e ingresos que, en cualquier concepto, perciban o tengan derecho a percibir” que perciba cada uno los miembros que conforman la unidad familiar en el momento de la presentación de la solicitud. A la vista de los conceptos que suman hay que llegar a la conclusión que la existencia de otros ingresos no es por sí solo excluyente de la concesión del IMS, sino que lo relevante es que los ingresos obtenidos no superen el límite establecido, lo que evidencia de forma clara el carácter complementario de la garantía de ingresos mínimos.

En relación al citado límite de ingresos, la fórmula por la que opta el Decreto andaluz no difiere del patrón utilizado en otras CCAA siendo el importe del propio IMS el parámetro que determina el umbral de pobreza. Así el artículo 2 del Decreto señala que los ingresos familiares deberán ser “inferiores a la cuantía del ingreso mínimo de solidaridad”, que de acuerdo con el artículo 6 consiste en una prestación del 62 por ciento del SMI, incrementada en un 8 por ciento por cada miembro de la unidad familiar, hasta un máximo equivalente al cien por ciento del SMI.

la Ley 18/2008 de 23 diciembre. El Dictamen 9/08 del CES País Vasco se indica que “las personas beneficiarias de pensiones tienen por “lo general escasísimas probabilidades de ver modificada su situación económica mediante la aparición de nuevas fuentes de ingresos, quedando muy limitadas sus posibilidades de independencia y autosuficiencia económica”

También tiene la consideración de recurso computable “los bienes muebles e inmuebles poseídos, por cualquier título jurídico, por los miembros de la unidad familiar”, excluyéndose, por razones obvias, la propiedad o posesión de la vivienda habitual. Nótese como la norma computa la mera titularidad de los bienes con independencia de si de éstos se obtiene algún fruto o rendimiento económico²⁹, y lo que es más grave, sin discriminar si éstos pueden tener efectos favorecedores para el objetivo de lograr el fin último de la inserción social y romper amarras con la dependencia de la asistencia social. Olvida el Decreto que un aspecto muy significativo de la política de fomento de la inserción de las personas en situación de exclusión aconsejaría la exclusión de rentas o bienes que pudieran facilitar la inserción laboral con el fin de alcanzar la autonomía económica de los sujetos, situación que viene a ser corregida por el Proyecto de Ley de Inclusión en Andalucía³⁰.

Finalmente, quedan excluidos del cómputo de ingresos la prestación por hijo a cargo y las ayudas para el transporte a las que pudiera tener derecho la unidad familiar beneficiaria de alguna de las acciones prevista dentro del Programa de Solidaridad. No hace referencia la norma a otras ayudas económicas que pudieran enmarcarse dentro de las medidas de apoyo para la integración que se diseñe para cada uno de los miembros de la unidad familiar, tales como becas para la educación o la formación, ayudas para comedor escolar, y alquiler o rehabilitación de viviendas etc., que pueden facilitar la superación de desequilibrios personales y familiares, así como fomentar la participación social de los beneficiarios.

Una vez determinado el tamaño de la unidad familiar y computados los recursos disponibles por la misma, la Administración queda obligada de ejercer un control exhaustivo y constante no sólo de los ingresos que perciban en el momento presente, sino también sobre los futuros en la medida en que la norma hace referencia a las rentas que *tengan derecho a percibir*, lo que exige a los servicios sociales una labor de de apoyo técnico, información y asesoramiento a las familias a los efectos de verificar si cada uno de los individuos que integran la unidad familiar cumplen con los requisitos de acceso a otras pensiones o subsidio dispensadas por el sistema de Seguridad Social o por otras instituciones, y, en caso afirmativo, encauzar la solicitud a las entidades competentes³¹

Para la determinación del lapso temporal en los que habrán de computarse los ingresos familiares, es tónica general en las distintas normas autonómicas

²⁹ Estévez González, c., *Las Rentas Mínimas Autonómicas* op. cit. pág. 147 lo que comporta la “patrimonialización en la determinación de la situación económica”.

³⁰ Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico* op. cit. p. 252.

³¹ Estévez González, C., *Las Rentas Mínimas Autonómicas* op. cit. p 152.

sobre esta materia, hacer el cómputo anual de los recursos percibidos, sin embargo en el Decreto 2/99 separándose de la citada regla opta por un cómputo mensual que tiene la virtualidad de valorar la situación presente³². Este reducido lapso temporal obliga a los servicios sociales a una constante labor de control a fin de verificar las posibles variaciones de las circunstancias económicas de los destinatarios, pero, la complejidad que introduce la vigilancia continua del patrimonio de la unidad familia tiene la cualidad de no hacer esperar a los sujetos con rentas actuales por debajo del umbral de pobreza un dilatado período para poder acceder a la prestación³³.

El limitado umbral establecido en el Decreto, el cómputo indiscriminado de la totalidad de los recursos, unido al tipo de hogar configurado en la norma, tiene como efecto en la práctica que sólo tengan acceso al IMS un limitado número de familias lo que compromete seriamente su eficacia. Así, cuando el solicitante del IMS con su propia unidad familiar no posea recursos propios y se vea forzado a convivir, incluso por carecer de vivienda, con un ascendiente que percibe una pensión, se verá privada de la citada renta o, cuando menos, se reducirá su importe, sin tener en consideración otros factores o circunstancias sociales del solicitante; en otras ocasiones la situación de convivencia puede venir motivada por la necesidad de cuidado del ascendiente pensionistas, lo que puede generar más gastos para la familia que, no obstante, se ven privadas de nuevo del IMS si la pensión supera el límite de recursos. Más generosas se muestran otras normas autonómicas que no sólo atienden al dato numérico y económico de la familia sino que tiene en consideración factores extraeconómicos y circunstancias sociales que perfilan la unidad de convivencia, llevando a cabo cierta individualización de la prestación atendiendo a la distinta realidad de los sujetos que aun residiendo en el mismo hogar conforman distintas unidades familiares³⁴.

³² Estévez González, C., *Las Rentas Mínimas Autonómicas* op. cit. p. 145

³³ Alarcón Caracuel, M.R., y González Ortega, S. *Compendio de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 1991 p. 397 en relación a las prestaciones no contributivas señala la virtualidad de lo dispuesto en el artículo 11.1. RD 357/1991 en el que se establece que el cómputo ha de hacerse con relación a las rentas de que “disponga o se prevea que va a disponer el interesado”

³⁴ Vid Ley 18/2008 de 23 diciembre del País vasco que en su artículo 9 considera unidad de convivencia aun cuando se integre en el domicilio de personas con la que mantengan vínculos de parentesco “las personas beneficiarias de pensiones contributivas o no... b) Personas que habiendo sido víctimas de maltrato doméstico, hayan abandonado su domicilio habitual, junto con sus hijos e hijas si los tuvieras , c) Personas con menores de edad a su cargo, d) Personas solas que se hayan visto forzadas a abandonar la vivienda en la que residían habitualmente a consecuencia de una separación o de un divorcio o por falta de recursos económicos suficientes, o por alguna situación que se a considerada como extrema por parte de los servicios sociales”; Artículo 4.1. b) Decreto Foral 120/1999 de 19 de abril por el que se regula la Renta básica en

4. EL COMPROMISO DE INSERCIÓN

La doble finalidad instrumental que informa a las rentas autonómicas tiene como efecto el dedicar especial atención al compromiso de inserción y ello porque se trata como se ha señalado más arriba, no sólo de proveer los recursos económicos básicos a los beneficiarios, sino que, además, se articulan toda una serie de medidas y acciones orientadas a la promoción e incorporación de éstos al ámbito social del que han sido excluido, y más concretamente al ámbito laboral, en la medida en que existe el convencimiento de que el paro constituye uno de los principales detonantes de las situaciones de marginación social. Por tanto, a la comprobación de recursos, elemento clásico de la asistencialidad, se añade una nueva lógica, la promocional del sujeto.

El compromiso de inserción puede definirse como acuerdos o “contratos sui géneris”³⁵ en los que se contienen la propuesta de medidas y acciones que se consideran acertadas de acuerdo con el perfil que presenta el beneficiario. En definitiva es el instrumento a través del cual se forja el camino para la lograr la mejora de la situación social, económica y laboral de los destinatarios.

Se opta, pues, por un modelo de solidaridad condicionada³⁶, en el sentido de que no se entiende la prestación económica sin una cierta reciprocidad concretada en la realización de las actividades formativas, laborales, profesionales o sociales que los destinatarios se comprometen a llevar a cabo, a propuesta de los Servicios Sociales³⁷. La lógica sobre la que se asienta este instrumento de inserción parte del convencimiento de que la situación de exclusión social es multicausal, ligada a toda una serie de carencias en la que la falta de recursos económicos solo constituye un factor más. De este modo, como se ha afirmado, puede considerarse a los destinatarios de las rentas

el que establece que “las pensiones o prestaciones análogas de personas ajenas al núcleo familiar del solicitante o de personas dependientes de ésta hasta una cuantía equivalente al 35 por 100 del SMI”; Art. 4 Decreto 306/1998, de 1 de diciembre que regula la Renta Mínima de Inserción de Cataluña.

³⁵ Sobre su naturaleza vid. Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C., *El derecho a la Renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico* op. cit. p. 319 y ss concluyendo en la p. 373 a tenor de las distintas normas autonómicas que regulan las Rentas mínimas estamos ante “una figura de naturaleza específica, caracterizado por una estructura particularmente compleja y que comporta una serie de derechos y obligaciones recíprocos cuyo incumplimiento comporta concretos y serios efectos jurídicos, en particular del lado del beneficiario”

³⁶ Sanzo González, L., “La introducción de la Renta Básica en España”, Cuadernos de Relaciones Laborales 2005,23, nº 2, p. 130

³⁷ No se prevé en el Decreto Andaluz situaciones como las contempladas en la Ley 18/2008, de 23 diciembre del País Vasco en las se exceptúa a los destinatarios pensionistas de la obligación de suscribir el compromiso de inserción.

mínimas, tanto como *acreedores* de prestaciones económicas y técnicas como *deudores* de determinadas conductas conducentes a la adquisición de una cierta autonomía económica y social³⁸.

En Andalucía siguiendo el modelo de las legislaciones autonómicas se regula el compromiso de inserción, exigiendo la suscripción del mismo con “carácter previo a la concesión de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad”, esto es, se establece como condición para el acceso a la prestación. En general, el compromiso o convenio de inserción, en coherencia con el carácter colectivo de la prestación, se dirige tanto al solicitante como a los demás miembros de la unidad familiar. En este sentido, el 10 del Decreto 2/99 ordena a “los miembros mayores de edad de las unidades familiares”, a aceptar y a cumplir lo estipulado en el compromiso de inserción. No obstante, la norma andaluza, aunque no prevé expresamente en su articulado excepciones a esta condición, quizás consciente de que no todos los sujetos son susceptibles de recibir medidas de inserción, señala de un modo un tanto lacónico que estarán obligados a suscribir el citado compromiso “cuando fueran requeridos para ello” por parte de los Servicios Sociales competentes lo que a priori pudiera dar a entender que se deja a juicio de los Servicios Sociales la necesidad de diseñar acciones orientadas a la inserción e incluso la suscripción del compromiso. Abunda en esta interpretación el artículo 18 en el que se señala que “las solicitudes, junto con su documentación, los informes evacuados, y en su caso, el compromiso de inserción, serán remitidos a las Comisiones de Valoración, que tras su análisis procederán a formular las correspondientes propuestas a los órganos competentes para resolver”. No obstante, a pesar de la literalidad de los preceptos transcritos, a la vista del amplio contenido que puede integrar el compromiso de inserción, en el que quedan enmarcadas medidas no sólo orientadas al empleo, sino para la mejora de la formación y educación, salud y vivienda hacen difícil excluir a familias completas de la aplicación de algunas de las acciones que puedan derivarse de las anteriores materias.

Puesto que la exclusión está ligada a toda una serie de carencias que atañen, además de la carencia de recursos económicos, a las esferas de salud, vivienda, formación y empleo, las medidas y actividades que pueden integrarse en el compromiso de inserción son múltiples y tratan de atender a la heterogeneidad de todos los factores que causan la situación de exclusión. El artículo 10 del Decreto 2/99 las clasifica en medidas de carácter “personal y familiar” y aquellas de contenido “socioeconómico laboral”. Respecto de las primeras, se señala que su “contenido estará dirigido al desarrollo de actividades que

³⁸ Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C., *El derecho a la Renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico* op. cit. p. 318

permitan movilizar los recursos, destrezas y habilidades de los interesados, así como su grado de integración y responsabilidad familiar en los ámbitos de escolarización, salud y vivienda”. Las segundas se orientan a “fomentar en los interesados sus posibilidades de acceso y mantenimiento como sujetos activos, procurando su inserción en el mercado laboral, mediante su formación y capacitación profesional, tanto individualmente como en el seno de proyectos empresariales de inserción o de economía social”. En definitiva, dada la amplitud de su formulación, pueden incluirse todas una amplia gama de acciones que fomenten el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias para promover la autonomía personal y la participación en la vida social, económica y cultural de la comunidad de convivencia y su aplicación se asocia de forman inextricable a la percepción del IMS.

Entrando ya en el procedimiento de elaboración del compromiso, el Decreto andaluz es especialmente parco, limitándose a establecer la obligación de suscripción y cumplimiento de lo establecido en el compromiso de inserción. No se reclama como ocurre en otras normas autonómicas más avanzadas, la colaboración de los destinatarios en la elaboración del mismo, ni se definen las fases por las que el proceso debe necesariamente transitar, simplemente se configura como una condición previa a la concesión del IMS.

En efecto, respecto de la fase de valoración, análisis y diagnóstico de las necesidades individuales y familiares, el Decreto solo ordena que las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales realicen un informe descriptivo de “las condiciones sociales y económicas en que se hallen las unidades familiares solicitantes” en el que, además se valorará “los efectos que sobre la misma (unidad familiar) ocasionaría la aplicación de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad” (art. 16); en segundo lugar, si el informe fuese favorable, el mismo órgano provincial “procederá a elaborar el compromiso de inserción previsto en el artículo 10 del presente Decreto, atendiendo para ello a las circunstancias en que se encontrare la unidad familiar” (artículo 17).

Se echa en falta una mayor concreción normativa en la fase de análisis de la situación de los solicitantes. Esta etapa inicial debería estar guiada por una serie de criterios o instrumentos comunes de valoración de las necesidades y carencias individuales y familiares que objetivase la actuación de los servicios sociales evitando la discrecionalidad a la hora de valorar la situación económica y social de los solicitantes. Asimismo parece necesario que en atención al anterior análisis, los servicios sociales definan las estrategias y los objetivos que se pretenden en cada una de las familias solicitantes teniendo como fin la inserción social, pero siendo conscientes de que en muchos supuestos este objetivo puede resultar remoto o de difícil cumplimiento. En este sentido y para evitar situaciones frustrantes habría de distinguirse en la norma entre quienes no

tienen posibilidades de inserción, los que necesitan una readaptación social previa y los que tengan por objetivo primordial el acceso a un empleo.

Sobre la base del diagnóstico, consideramos que deben diseñarse las acciones concretas a seguir, estableciendo su duración y el calendario de actuaciones específicas orientadas a la consolidación de determinados comportamientos de los destinatarios. Es en esta fase en la consideramos imprescindible la intervención de los destinatarios que en el Decreto andaluz parece confiarse en exclusiva a la administración, agotándose participación de aquéllos con la mera aceptación de la realización de las actividades propuestas por la Administración, como si de un contrato de adhesión se tratara. Desde nuestro punto de vista, no parece, la fórmula más acorde cara a la consecución de la finalidad propia del citado compromiso. Si el compromiso de inserción busca la participación activa y favorable de los destinatarios a desarrollar acciones para la inserción, consideramos imprescindible, que los propios destinatarios se vean involucrados en el diseño de las acciones de apoyo colaborando activamente y de forma coordinada con la administración. Cuanto más intensa sea la implicación de los destinatarios en la negociación de las medidas, mayor certeza obtendremos sobre la idoneidad de las mismas a las capacidades, habilidades, y perfil que presentan los sujetos, lo que dotará a este instrumento de mayores garantías de eficacia. Con esta finalidad, algunas normas reguladoras, al menos las más avanzadas, insisten en la necesidad de tener presente a los destinatarios, y a ser posible procurar su colaboración³⁹; otras van más allá y establecen no sólo la obligación de suscribir y cumplir lo allí establecido, sino también el deber negociar de forma coordinada con la administración las acciones de apoyo para la inclusión sociolaboral, lo que tiene como efecto corresponsabilizar e implicar de forma directa al sujeto en su propio proceso de inclusión⁴⁰. Con ello, además se consigue que los sujetos sean plenamente conscientes del itinerario que deberán recorrer teniendo pleno conocimiento desde el inicio, de las actuaciones, y la secuencia con las que ha sido planificada cada una de ellas.

Parece necesario también instrumentar medidas de seguimiento y control de lo acordado en el compromiso de inserción y no dejar a la voluntad y discrecionalidad de los profesionales de los servicios sociales la valoración del grado de inserción obtenido, sin contar para ello con criterios homogéneos que aúna la actuación en cada una de las Delegaciones Provinciales.

Como las acciones previstas en el compromiso de inserción estarán enfocadas a la integración global de los destinatarios en el se contendrán un elenco

³⁹ Artículo 6 1.f de la Ley 10/1997, de 3 julio Ley de Renta Mínima de Inserción de Cataluña.

⁴⁰ Ley Foral 9/1999, 9 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra en su artículo 5 habla de "acuerdo negociado" País Vasco artículo 19. 2 a) Art. 31.2 Madrid.

de acciones de apoyo orientadas a distintos ámbitos (laboral, salud, vivienda, educación etc.), será absolutamente imprescindible procurar protocolos de actuación y una eficaz intervención coordinada de las distintas administraciones que pudieran verse afectadas en el proceso, sobre todo con el Servicio Andaluz de Empleo⁴¹.

En definitiva, partiendo de la premisa de que el compromiso de inserción es el instrumento básico de articulación de todo un conjunto de acciones y medidas, hay que señalar que en la normativa andaluza se detecta una falta de rigor en la regulación del mismo. Especialmente grave es la nula atención prestada a los aspectos procedimentales, materia que adquiere una gran significación para que éste no se convierta en una mera declaración de intenciones o instrumento vacío de contenido que pone en cuestión el alcance concreto de las medidas, que tratan de optimizar la empleabilidad de los sujetos perceptores de la renta cara al retorno al mercado de trabajo. La casi inexistente lógica promocional en el Decreto nos conduce a concluir que en el ámbito andaluz se prima más el carácter de prestación asistencial, convirtiendo el compromiso, pieza clave de la inserción, en un trámite más o menos formal que ha de verificarse, pero del que ya desde la propia norma se desconfiaba de su operatividad y eficacia.

5. MEDIDAS PREVISTAS EN EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD: CONTENIDO DEL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD

El artículo 5 del Decreto enumera las “acciones y medidas” comprendidas en el Programa de Solidaridad a las que, cumplidos los requisitos podrán tener derecho los andaluces. Concretamente se incluyen las siguientes: ingreso mínimo de solidaridad, itinerarios profesionales, medidas educativas, y acceso a la vivienda. La aplicación de estas acciones no se dispone de forma separada o aislada de la prestación económica, sino que están inextricablemente vinculadas a la concesión del citado ingreso, de forma que la unidad familiar puede ser beneficiaria, además de la prestación económica de una o algunas de las medidas de integración previstas⁴².

⁴¹ En este sentido el Informe 2/2001 del CES *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social*, op. cit.

⁴² Así el artículo 18 del Decreto Andaluz ordena “las propuestas de resolución habrán de pronunciarse en torno a la concesión o no del Ingreso Mínimo de Solidaridad, pudiendo sugerir, sólo en el primer caso, la aplicación de cualquiera de las restantes acciones previstas en el Programa de Solidaridad”.

Hay que hacer notar que tanto las medidas educativas como el acceso a la vivienda y otras como las e carácter sanitario, son medidas que por su carácter general pueden y de hecho forman parte de programas en el marco de otras políticas sociales más amplias que dan cobertura a las mismas necesidades y que tienen como destinatarios bien a los ciudadanos o bien a los colectivos más vulnerables y desfavorecidos con independencia de si son perceptores o no del IMS⁴³; del mismo modo la articulación de itinerarios de inserción personalizados se prevé con carácter general en la Ley 53/2003, de 16 de diciembre Ley de Empleo a favor de los desempleados demandantes de empleo⁴⁴, si bien hay que señalar la indudable repercusión de éstas en la rentas autonómicas, en la medida en que se parte de la relación directa existente entre desempleo y exclusión social⁴⁵.

5.1. El Ingreso Mínimo de Solidaridad

El IMS es una prestación que tiene naturaleza asistencial destinada a garantizar la percepción de unos ingresos mínimos a los colectivos sin recursos suficientes. El artículo 6 de Decreto 2/99 señala que el IMS consistirá en una prestación mensual que asciende a un determinado porcentaje del SMI que se incrementará atendiendo al tamaño de la unidad familiar hasta un máximo equivalente al cien por ciento del SMI. Bajo la premisa de quien convive comparte una serie de gastos comunes se tiene en consideración el número de miembros que integre la unidad familiar conformando el importe total del ingreso dos magnitudes: una de carácter fija y otra variable. La primera de estas magnitudes es igual al 62 por ciento del SMI, porcentaje que se irá incrementando en un 8 por ciento por cada miembro adicional que forme parte de la unidad familiar⁴⁶. El descrito modelo de cálculo que como hemos visto trata de atender al tamaño de los hogares, entra en conflicto con el objetivo de satisfacer las necesidades de cada uno de los sujetos que integran la unidad familiar. En efecto, el sistema seguido para la determinación de la cuantía en el que se aplica un porcentaje fijo por cada miembro de la unidad familiar tiene un impacto negativo en las

⁴³ Estévez González, C., *Las Rentas Mínimas Autonómica*, op. cit. pág.94.

⁴⁴ Artículo 24.2 de la LE.

⁴⁵ Informe 2/2001 del CES La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social.

⁴⁶ Lo que supone para 2009 que una unidad formada por un solo miembro tendría derecho a percibir una prestación igual a 386,88 euros al mes; en caso de unidades familiares formadas por dos miembros percibiría 436,8 euros; en el supuesto de estar formadas por tres 486,72; si está integrada por cuatro miembros la cantidad ascendería a 536,64; y a partir de ahí será 624 euros (límite máximo de la prestación) sin que los sucesivos miembros de la unidad familiar suponga adición alguna a esta cantidad.

familias más amplias que resultan peor protegidas que aquéllas que cuentan con un número reducido de miembros⁴⁷.

Otro de los elementos propios de la prestación es el que hace referencia a su carácter diferencial dado que “los recursos computables de la unidad familiar reducirán la cuantía mensual de la prestación” (artículo 6.2). No se impiden que los destinatarios cuenten con ingresos económicos, si bien en estos casos los destinatarios recibirán una cantidad igual a la diferencia entre los ingresos percibidos y la cuantía del IMS al que en atención al número de miembros de la unidad familiar le corresponda, sin que como consecuencia de ello la cuantía de la prestación sea inferior al 15 por ciento del citado SMI.

5.2. El Itinerario Profesional

Como hemos visto, uno de los principios en los que se fundamenta las rentas autonómicas es la consideración del empleo como uno de los dispositivos que evitan las situaciones de dependencias y facilitan la integración social. Con este objetivo las rentas autonómicas regulan acciones dentro del compromiso o convenio de inserción y además establecen instrumentos específicos orientados específicamente al empleo de estos colectivos. Así el artículo 7 del Decreto andaluz ordena con carácter prioritario, la inclusión de los miembros de las unidades familiares perceptores del IMS en el denominado Itinerario Profesional. Las acciones contempladas son de orientación, formación, fomento del empleo, inclusión o actualización de demanda de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo, además, de otras medidas que puedan aprobarse a favor de los beneficiarios del IMS. Como se observa, de nuevo la actividad promocional es objeto de una laxa regulación en la que se echa en falta mayor concreción y detalle tanto en las acciones previstas como en temas procedimentales que evidencia una vez más, que la procura del empleo está lejos de consolidarse. Aun cuando consideramos conveniente no sublimar las medidas orientadas al empleo, puesto que este objetivo en muchos de los sujetos perceptores aparece como improbable, no parece que la inscripción como demandante de empleo o su actualización, el recibir orientación profesional, o incluso la realización de algún curso de formación, sean medidas novedosas y de gran alcance, ni que de las mismas pueda desprenderse la supremacía de las acciones orientadas a inserción o activación sobre la de protección económica de las necesidades más básicas de los destinatarios.

⁴⁷ Rey Pérez, J.L., *El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, op. cit. pp. 206-207.

5.3. Otras medidas de inserción social

Como se ha descrito más arriba la ayuda no se limita a la prestación económica ni a la inserción laboral, sino que se acompaña de otras acciones más generales tendentes a lograr la integración social y muy especialmente las encaminadas a la inserción del sujeto en el mercado.

Dentro de las diferentes medidas generales se encuentran las medidas de integración de carácter educativo reguladas en el artículo 8 del Decreto, el cual establece a favor de cualquiera de los miembros de las unidades familiares beneficiarias del IMS su inclusión, entendemos que prioritaria “en programas de educación permanente de adultos y en cualquiera otra medida que pueda aprobar la Consejería de educación y Ciencia”, como mecanismo que contribuye a superar sus problemas de exclusión y marginación.

Otras de las medidas aparejadas a la percepción del ingreso es la que tiene como finalidad facilitar el acceso a una vivienda digna a aquéllos que carezcan de ella. La citada prestación articulada con carácter subsidiario y como un complemento del IMS se orienta a subvenir las necesidades relacionadas con la vivienda siempre, claro está, que quede probada y acreditadas dichas carencias. Las medidas establecidas consisten en establecer una preferencia en el acceso y mantenimiento o rehabilitación de la vivienda a los perceptores del IMS y en subvenciones económicas destinadas al pago de la renta así como a su rehabilitación. Así, se regula en el artículo 9 la aplicación del “procedimiento especial de adjudicación singular o de segunda adjudicación establecido para viviendas de promoción pública en régimen de alquiler” que serán “subvencionadas en su renta hasta un 90 por cien”; también se prevé para los casos en los se disponga de vivienda y éstas no reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad la posibilidad de aplicar el procedimiento anterior o “la inclusión en un programa de rehabilitación que se esté ejecutando o se vaya a acometer en su municipio de residencia”.

6. OBLIGACIONES DE LOS DESTINATARIOS

La búsqueda de la reciprocidad entre ambas dimensiones que caracteriza e inspiran a esta institución tiene como efecto la asunción de un catálogo de obligaciones más o menos extenso que trata de controlar la correcta distribución de los recursos económicos destinados a subvenir necesidades básicas y de maximizar las posibilidades de inserción de los beneficiarios.

Las diversas obligaciones enunciadas en el artículo 11 del Decreto 2/99 pueden distinguirse las que derivan del carácter subsidiario de la prestación

económica y que en tienen por objeto establecer una estrecha comunicación entre los destinatarios y la Administración, sobre cualquier eventualidad que pudiera tener incidencia en la prestación, especialmente las informaciones que pueden tener una incidencia directa en los aspectos económicos que puedan alterar la situación de la prestación. Junto a éstas, se establecen otras que pueden enmarcarse dentro de la predicada vocación de inserción de la institución, tendentes a lograr la necesaria colaboración de los beneficiarios a fin de evitar que la exclusión social se transforme en una situación endémica de imposible solución.

Como en otras prestaciones sometidas a un límite de ingresos, pesa sobre el beneficiario la obligación de informar a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de “la modificación sobrevenida de las circunstancias que determinaron la concesión de las acciones previstas” (artículo 11 a). Se trata de un deber general de comunicar cualquier variación de las circunstancias que hicieron posible el acceso a la prestación, pero sobre todo las que hacen referencia a la situación económica de los beneficiarios. En efecto, al configurarse como prestaciones de carácter diferencial y en consecuencia de cuantía variable, las eventuales modificaciones de los recursos económicos y del número de miembros de la unidad familiar cobran especial significación, en tanto que estos factores son relevantes no sólo para la conservación de la prestación, sino también a los efectos de cálculo del importe de la misma. De ahí que la Administración competente se vea obligada a realizar continuas comprobaciones sobre el mantenimiento de los requisitos de acceso y la veracidad de la información alegada por los beneficiarios. La comunicación deberá realizarla los beneficiarios en el plazo de 15 días desde que sobreviene la modificación.

Relacionada con la anterior obligación se impone al beneficiario el deber de “reintegrar las cantidades indebidamente percibidas” (artículo 11.f). Esta obligación de restitución puede tener su origen en un acto de revisión realizado por el servicio competente, en el que se constate omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios que puedan alterar la situación legal de la prestación reconocida que pueden influir en el montante de la prestación o en el mantenimiento de la misma.

Finalmente, refuerza el carácter subsidiario de la prestación, la obligación que el beneficiario asume de “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” (artículo 11 b). Se trata de que el beneficiario adopte una posición activa y agote todas las acciones y derechos alternativos a fin de mejorar su situación económica, lo que evidencia de forma nítida el carácter de última red de protección social que cumplen estas prestaciones. Ahora bien, en caso de que el sujeto fuera titular de otra fuente de

ingresos no siempre la obtención de los mismos va a tener como efecto la extinción, sino que cuando éstos son inferiores al límite establecido, se procederá a recalcular el montante de la misma.

En los apartados c), d) y e) del artículo 11 se establecen una serie de obligaciones que en general derivan de los compromisos que asume el sujeto orientados a su inserción social. Así de las obligaciones más generales a las más específicas se impone al beneficiario un deber de colaborar con la Administración “para una eficaz gestión del citado Programa” [apartado d)], “firmar y cumplir el compromiso de inserción que, en su caso, se establezca, y realizar las actividades fijadas por el mismo” [e)], y “no rechazar oferta de empleo adecuada, ni cualquiera de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad” [c)]. Nótese que la concesión de la prestación económica queda condicionada a determinados compromisos que debe asumir sus destinatarios, lo que implica que los éstos deben adoptar comportamientos activos y aptitudes positivas que expresen una clara voluntad y disponibilidad para superar la situación de exclusión y hacer realidad su normalización social, y que se recogen, como se expuso más arriba, en el compromiso de inserción. De ahí la especial relevancia que adquiere este documento en el que se describen y diseñan las concretas actividades que asumen los destinatarios y los recursos que se ponen su disposición. Evidentemente el alcance real de estas obligaciones dependerá del rigor y precisión con que se hayan trazado cada una de las medidas, cuanto más se definan y detallen las acciones, mayor será el grado de concreción de las obligaciones que adquieren los beneficiarios lo que facilitará la comprobación del grado de cumplimiento de las mismas por parte de los servicios sociales competentes.

Finalmente, los beneficiarios se comprometen a aceptar oferta de empleo adecuada, obligación que puede haberse previsto en el propio compromiso de inserción o haber sido acordada en el Itinerario Profesional como una de las actividades orientadas al empleo. Sobre lo que haya de entenderse por colocación adecuada nada se señala en la norma, si bien consideramos aplicables por los Servicios de Empleo los elementos de ponderación recogidos en el artículo 231.3 de la LGSS previsto a los efectos de la protección por desempleo. En cualquier caso, incluso en los casos que circunstancias personales, formativas o familiares de los destinatarios no aconsejen el acceso al empleo, parece incuestionable dada la configuración de estos dispositivos que el desempeño de las funciones de un determinado oficio o puesto de trabajo conlleva la adquisición de unos conocimientos prácticos, que probablemente van a incidir positivamente en la mejora de los niveles de ocupabilidad del trabajador, instrumento imprescindible para lograr la mejora de su situación social y económica. De ahí que en la práctica, otros elementos de carácter personal, familiar, o formativos cedan ante el interés de que el beneficiario adquiera cierta experiencia y, sobre

todo, se inserte en el mercado laboral a la hora de ponderar la idoneidad de la oferta, de manera que basta la obtención de un empleo para considerar “adecuada” la oferta.

7. DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN

7.1. Nacimiento

El nacimiento de la prestación no se establece de forma automática sino que sigue un procedimiento complejo que se inicia con la solicitud de los interesados que deberá reunir las condiciones exigidas, siendo finalmente las partidas presupuestarias las que en última instancia determinará la su inclusión en el Programa. En efecto, solicitada la prestación y probada la situación de necesidad y la carencia de recursos, además de las condiciones impuestas en el compromiso de inserción, el sujeto no ostenta un derecho subjetivo perfecto a tales prestaciones vinculando a la administración a su concesión, sino que su otorgamiento dependerá de la existencia de fondos económicos destinados a tal fin.

Respecto de los actos formales “cualquier persona mayor de edad, que actúe en representación de su unidad familiar” (artículo 14 Decreto 2/99) deberá dirigir solicitud para el reconocimiento a los Servicios Sociales responsables de la concesión. Conviene destacar que el interesado deberá aportar aquellos documentos imprescindibles para demostrar que reúne los requisitos de carencia de recursos. A tal efecto, el artículo 15 exige declaración expresiva de los rendimientos tanto de los del solicitante como de los familiares, certificación de no percibir prestaciones contributivas o no contributivas, y de percibir las con indicación del período y cuantía reconocida y declaración de bienes muebles e inmueble y de derechos de todos los miembros de la unidad familiar. Junto a estos, el solicitante deberá aportar otros documentos identificativos tanto personales como aquellos que acrediten su situación familiar (libro de familia, o certificación de estar inscrito en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o en su defecto cualquier otro documento que acredite la existencia de la unión de hecho), y certificado expedido por el Ayuntamiento que acredite que todos los miembros de la unidad familiar se hallan empadronados como convivientes en un mismo domicilio al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. Como se puede observar, el interesado debe acumular y presentar una ingente cantidad de certificados para obtener la prestación. Como la mayoría de los documentos a aportar deben ser expedidos por distintas administraciones el sujeto interesado deberá realizar un largo periplo hasta obtener toda la documentación

requerida. Finalmente, se exige una certificación de escolarización y asistencia a clase de los miembros menores de la unidad familiar, lo que da una idea aproximada del perfil de los sujetos que mayoritariamente acceden a estas rentas.

La solicitud junto con la documentación deberá ser presentada en la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales iniciándose el expediente que culminará con la Resolución de concesión o denegación. Llama la atención que se halla elegido el ámbito provincial para la recepción y tramitación del expediente frente al entorno local, opción que parece más adecuado, dada la mayor proximidad a la problemática y realidad social y económica de los interesados. Consciente de ello la norma en su párrafo segundo, prevé la posibilidad de requerir a las Corporaciones Locales, a través de los Servicios Sociales comunitario “la emisión de dichos informes”.

La citada Delegación Provincial no adopta una posición meramente receptora sino que la norma reclama de la administración una participación activa consistente en emitir informe sobre la situación socioeconómica en la que se encuentra de la unidad familiar. Ahora bien, esta intervención de la administración no parece exigirse siempre y en todo caso, sino que el artículo 16, de forma un tanto enigmática, reclama la actuación de la administración sólo “en caso necesario”, sin concretar quién determina la necesidad de emitir informe y en qué casos las solicitudes deben acompañarse del citado informe. Tan sólo parece claro, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo, la necesidad de informar y valorar el grado de cumplimiento del compromiso de inserción en los supuestos en los que el solicitante hubiera sido previamente beneficiario. En cuanto al contenido del informe, además de esta valoración, la administración deberá exponer “las condiciones sociales y económicas en que se hallen las unidades familiares solicitantes” y hacer una valoración de “los efectos que sobre la misma ocasionaría la aplicación de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad”, lo que en puridad exigiría, además del análisis de las circunstancias socioeconómicas, un estudio del perfil psicológico, las actitudes, capacidades sociales y profesionales que presenta tanto el solicitante como su familia para posteriormente proponer medidas y valorar su eventual impacto. De ser favorable el informe, estas mismas Delegaciones Provinciales procederán a elaborar el Compromiso de Inserción tal como se indicó más arriba.

La documentación presentada, y el informe realizado serán remitidos a las Comisiones de Valoración⁴⁸ que tras el estudio del expediente “procederán a formular la correspondientes propuestas” que habrán de pronunciarse sobre “la concesión o no del IMS, pudiendo sugerir, sólo en el primer caso, la aplicación

⁴⁸ Artículo 21 “Se crea en cada una de las provincias de Andalucía una Comisión de Valoración...”.

de cualquiera de las restantes acciones previstas en el Programa de Solidaridad (artículo 18).

A la vista de la propuesta formulada se concluye el expediente con la resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales, quien podrá estimar o denegar la concesión del IMS. Si la resolución es estimatoria se prevé que los Delegados de las Consejerías de Empleo, Obras Públicas, y Educación, puedan pronunciarse a los efectos de “reconocer, con carácter adicional y en el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho a la aplicación de las restantes acciones previstas en el Programa de Solidaridad, que en su caso procedan” (artículo 22).

En cuanto a la duración del procedimiento la norma solo exige de forma concisa que transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud sin que se hubiese dictado resolución expresa deberá entenderse que ésta ha sido desestimada (artículo 19.2).

Finalmente, el Decreto recoge una situación provisional para los supuestos en que a la vista de la documentación presentada se aprecie que concurren “situaciones de emergencia social”, en cuyo caso se prevé el otorgamiento con carácter provisional del IMS, continuándose la tramitación conforme al procedimiento ordinario.

A partir del día siguiente al de la fecha de la Resolución se devengará el pago del IMS, salvo en las situaciones de emergencia social en las que se podrá anticipar el pago. De acuerdo con la Orden de 8 de octubre de 1999 por la que se regula el pago del IMS la Resolución indicará la cuantía mensual, el número de mensualidades concedidas que no podrá ser superior a seis meses y la forma de pago⁴⁹.

El abono de la prestación se efectuará en principio a favor del solicitante. Ahora bien, al ser una prestación familiar se establece la posibilidad de sustituir al solicitante por otro miembro de la unidad familiar cuando “favoreciere a juicio de la Delegación Provincial una mejor aplicación del IMS”. La citada Orden no menciona las causas por las que puede realizarse la sustitución sino tan sólo exige que dicha circunstancia quede justificada en el correspondiente expediente, si bien parece claro que dicha sustitución se realizará de forma automática en caso de fallecimiento o ser declarado incapaz el solicitante. Junto a estas, consideramos que se producirá la sustitución por otras circunstancias basadas en comportamientos o actitudes del representante o solicitante que manifiesten prodigalidad en la administración del IMS.

⁴⁹ Artículo 2 de la Orden de 8 de octubre de 1999 por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

7.2. Suspensión

El Decreto andaluz no aborda el régimen jurídico de la suspensión del pago de la prestación articulada como medida intermedia a la extinción que trata de mantener la relación de protección⁵⁰. Tan sólo se contempla en la Orden de 8 de octubre de 1999 reguladora del pago, la suspensión cautelar que aunque tiene los mismos efectos, interrupción en el abono de la prestación, se vincula directamente, como estadio previo, a la resolución definitiva (artículo 5). De este modo el incumplimiento de las obligaciones asumidas o la pérdida aunque fuese transitoria de los requisitos de acceso darán lugar a la extinción, lo que evidencia un régimen jurídico inflexible que choca con la pretensión de inserción de los destinatarios, si bien puede quedar justificada en la reducida duración temporal de la prestación que como máximo no podrá ser superior a seis meses⁵¹.

7.3. Extinción

Como mecanismo que trata de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas se regula en el artículo 13 del Decreto 2/1999, las causas de extinción, lo que inevitablemente obliga a la administración a una constante comprobación de los requisitos de acceso a la prestación, sobre todo los de carácter económico. En efecto, el derecho se hace depender del mantenimiento de la carencia de recursos, de ahí que la administración deba realizar un control permanente de la situación patrimonial de los beneficiarios lo que puede generar una fuerte presión a los servicios sociales encargados de gestionar la prestación. En este sentido, la norma señala que las acciones previstas en el Programa se extinguirán ante el “cambio de alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, cuando no procediese su modificación” lo que se traduce en un incremento de los ingresos familiares o una disminución del número de miembros de la unidad familiar, siempre que no sea posible la modificación del montante económico de la prestación; También procede la extinción del derecho cuando se verificase por los servicios sociales

⁵⁰ Como situación de cese provisional en el abono de la prestación derivada por la pérdida transitoria de los requisitos de acceso o como sanción por determinados incumplimientos de obligaciones asumidas tanto por el solicitante como por otros miembros de la unidad familiar cuyo objetivo es mantener la relación de protección

⁵¹ Monereo Pérez, J.L. Molina Navarrete, C., *El derecho a la Renta de Inserción. Estudio de su régimen jurídico* p. 276 señala que las regulaciones más recientes se muestran más favorables a la suspensión con la pretensión de dotar a la relación de protección de mayor estabilidad y continuidad.

en su labor de seguimiento, el “falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión o mantenimiento de las acciones.

Junto a las causas de extinción derivadas de la lógica asistencial de este derecho el apartado e) del citado artículo señala la extinción del derecho ante el “incumplimiento de alguna de las obligaciones de los beneficiarios”, debiéndose entender que los servicios sociales deberán controlar el grado de cumplimiento de cada una de las acciones o apoyos adoptados en el compromiso de inserción.

Finalmente junto el transcurso del plazo, consecuencia lógica de cualquier prestación temporal y el fallecimiento del beneficiario en caso de familias unipersonales que actúan de forma automática, hay que el derecho se extingue, dada la descentralización de los programas de garantía de ingresos, por el traslado de la residencia a un municipio fuera de la Comunidad Autónoma.