

PROTECCIÓN SOCIAL E INMIGRACIÓN: LA APUESTA INTEGRADORA EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA

SOFÍA OLARTE ENCABO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

EXTRACTO

Palabras Clave: Asistencia Social, Andalucía

La realidad de la inmigración en Andalucía es un fenómeno relativamente reciente que sorprendió a los poderes públicos. La inversión de las tendencias migratorias ha tenido especial impacto en la Comunidad Autónoma de Andalucía, razón por la que se ha desplegado una actuación específica de protección social dirigida a este colectivo. A la luz del nuevo Estatuto de Autonomía, en el que paradójicamente no se menciona expresamente la Asistencia Social, que sí aparecía en el Estatuto de Autonomía de 1981, no cabe duda de que la apuesta integradora de este colectivo continuará en la misma línea. Sin prejuzgar cuales serán los efectos de la crisis económica internacional en España –especialmente afectada por el paro-, todo apunta a un reforzamiento de la protección social de los trabajadores extranjeros con vecindad administrativa en Andalucía de la mano del reconocimiento de un derecho subjetivo a una renta básica sin distinción por razón de nacionalidad y de la inminente aprobación de la Ley de Inclusión Social en Andalucía. Previsiones cuya puesta en práctica y alcance estarán condicionadas por las variables presupuestarias.

ABSTRACT

Key Words: Social Assistance, Andalusia

The reality of immigration in Andalusia is a relatively recent phenomenon which took the public authorities by surprise, occupied until then with the return of thousands of migrant Andalusians to Andalusia. The reversal of migration trends has had a special impact in the Autonomous Community of Andalusia. For this reason, a specific action for social protection directed to this collective has been deployed, as well as an integration commitment through the network of social services and assistance benefits of Andalusia. In view of the new Statute of Autonomy for Andalusia, adopted by Organic Law 2/2007 of 19 March where, paradoxically, no express mention to Social Assistance is made, though it appeared in the 1981 Statute of Autonomy, the integrating commitment for this collective will basically continue the same path followed during the first Statute. Without prejudging the effects of the international economic crisis in Spain –especially affecting unemployment-, everything indicates a strengthening of social protection of foreign workers living in the administrative neighbourhood of Andalusia by acknowledging a subjective right to a basic income without distinction by nationality and the imminent adoption of the Law on Social Inclusion in Andalusia. The scope of these provisions in practice will be subject to budgetary variables.

ÍNDICE

1. ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL EN EL MARCO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA
2. EL DESARROLLO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA: PROYECCIÓN E INCIDENCIA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS
 - 2.1 Consideraciones críticas generales
 - 2.2. El I Plan Integral para la Inmigración (2001-2005)
 - 2.3. El II Plan Integral para la Inmigración (2006-2009)
3. EL ALCANCE SUBJETIVO DEL DERECHO A UNA RENTA BÁSICA EN EL EAA/2007: ESPECIAL REFERENCIA A LOS INMIGRANTES

1. ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL EN EL MARCO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA

El análisis de la proyección y toma en consideración del fenómeno inmigratorio por el “sistema” andaluz de Servicios Sociales y Asistencia Social requiere determinar, siquiera sea brevemente, algunas cuestiones previas. Y no nos referimos sólo a la cuestión relativa a la delimitación de competencias Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección social, sobre todo a la luz del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, sino muy especialmente la noción o concepto de servicios sociales y asistencia social porque ello nos servirá para acotar el contenido u objeto de nuestro trabajo.

Protección social, asistencia social y servicios sociales son términos multívocos y muy próximos, todos ellos a su vez reconducibles al más amplio de “política social”. Adicionalmente, dentro del concepto de política social se pueden englobar campos de intervención social tan distintos como el tributario, la vivienda, la educación, la sanidad o la Seguridad Social entre otros, que, junto con la “protección social” son los ejes que vertebran el Estado del Bienestar –de la que el Estado Social no es sino su formalización jurídica-, pero su análisis excedería con mucho de nuestro objeto de estudio.

Acogemos aquí el término “protección social” para titular nuestro trabajo por ser el que tiende a imponerse para referirse a las distintas técnicas de protección social pública, línea que también se impone en la Unión Europea¹.

¹ Vid. por ejemplo, al máximo nivel el Tratado por el que se constituye una Constitución Europea, que nunca llegó a aprobarse, en cuyo artículo 3.3, entre los objetivos de la UE aparecía la protección social. El hecho de que ni la Constitución Española de 1978 ni el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 –aprobado por Ley Orgánica 6/1981- contengan esta expresión se explica en razones estrictamente temporales, ya que la misma se ha venido imponiendo en los últimos diez años, aunque algunas leyes de presupuestos y decretos anuales de revaloriza-

En nuestro caso, aquí, nos resulta especialmente útil porque engloba tanto los servicios sociales y Asistencia Social, como la Seguridad Social (contributiva y asistencial). Estos son los tres núcleos duros de lo que se considera protección social –además de la sanidad pública, que conforma un sistema diferenciado y aparte–, entendida como conjunto de instrumentos y técnicas de naturaleza pública previstos para atender a situaciones de necesidad económica de las que las personas individualmente consideradas no pueden hacer frente y que, básicamente, comprende, como decíamos, la Seguridad Social, la Asistencia Social y los Servicios Sociales – al margen del Sistema Nacional de Salud².

Las fronteras entre estas tres técnicas de protección social son claras en términos teóricos³, sin embargo, en la realidad los límites son difusos y cambiantes o dinámicos y ello no tanto o sólo por razones de orden conceptual, como por motivos de orden competencial –protagonismo de las Comunidades Autónomas para complementar la acción protectora de la Seguridad Social- y por la propia evolución experimentada por cada una de ellas. En efecto, el desarrollo de la rama no contributiva o asistencial de la Seguridad Social ha complicado sensiblemente la delimitación entre la Seguridad Social y la Asistencia Social, puesto que ahora tenemos también una Seguridad Social “asistencial” junto con la tradicional Seguridad Social contributiva consistente en técnicas de previsión. De otro lado, la accidentada evolución del concepto de Asistencia Social –y decimos “accidentada” por los constantes conflictos de competencias en esta materia–, no hacen sino contribuir a esta dificultad.

Se considera Asistencia Social, cualquier medida orientada a remediar situaciones de necesidad acreditadas que no estén incluidas en el ámbito de la Seguridad Social por el legislador, existiendo una Asistencia Social estatal y las correspondientes a cada Comunidad Autónoma, siendo éstas, concretamente la

ción de pensiones ya habían empleado la expresión “protección social”. En la doctrina iuslaboralista ha sido el profesor BORRAJO quien ya en 1989, planteaba la necesidad de evolucionar hacia un término más amplio y omnicompreensivo, en su trabajo, “De la Previsión Social a la Protección Social en España”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 3, 1989. Siendo ya hoy una terminología que se impone también en el plano doctrinal.

² La protección social constituye, junto con la promoción social, los pilares fundamentales del Estado del Bienestar, pero conviene tener en cuenta que, a diferencia de la protección social, que, como decíamos tiene por objeto proporcionar a los sujetos los medios necesarios para superar situaciones de necesidad por un defecto de ingresos o un exceso de gastos, fundamentalmente, la promoción social tiene por objeto situar a los sujetos en la posición más ventajosa e igualitaria posible para que ellos puedan procurarse lo necesario para su supervivencia y el desarrollo de su personalidad, siendo el núcleo de la promoción social las políticas de educación y de empleo.

³ Para una visión de estos conceptos vid. Alonso Seco, J.M. y Gonzalo González, B.: *La Asistencia Social y los Servicios Sociales*, BOE, Madrid, 1997.

desarrollada en Andalucía, junto con los Servicios Sociales de Andalucía el objeto de nuestro estudio. Análisis, además, no de carácter general ni exhaustivo, sino referido sólo a los aspectos relativos a los extranjeros no comunitarios, a los que preferentemente denominaremos inmigrantes⁴.

La CE reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17^a CE), lo que deja, al menos teóricamente, un espacio de actuación a las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social. De otro lado, las Comunidades Autónomas, siempre que así la asuman en sus respectivos Estatutos de Autonomía, ostentan la competencia en materia de Asistencia Social (artículo 148.1.20^a) y Sanidad (art. 148.1.21). Es lógico según esta distribución que en un estudio referido al ámbito autonómico nos centremos en aquéllas materias en las que la Comunidad Autónoma ha asumido competencias plenas: la Asistencia Social –aunque se omita el término en el EAA/2007– y los Servicios Sociales, ya que en materia de Seguridad Social nuestra Comunidad sólo ha asumido competencias ejecutivas. Y ello aunque el Estado no haya abandonado la Asistencia Social del todo, pues el hecho de que se asuma en exclusiva esta competencia por una Comunidad Autónoma, según doctrina constitucional, no excluye la intervención del Estado en este ámbito, al margen de que las técnicas de cooperación y coordinación son necesarias en la configuración del EAA. Incluso la

⁴ En este punto, pocos elementos nos aporta el texto constitucional, ya que el artículo 41 CE no conforma un modelo de Seguridad Social sino una idea evanescente, una norma de fines, una norma-programa. De otro lado, tampoco cierra la cuestión el art. 149.1.17 CE, que ha sido objeto de una interpretación constitucional favorable al desarrollo de prestaciones asistenciales autonómicas. En todo caso, la LGSS, en la modificación por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, modificando el artículo 2 del TRLGSS, al definir los principios y fines de la Seguridad Social, establece en su número 1 que *“El sistema de Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad”*. De otro lado, el número 2 establece *“el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas... la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley”*. Mas significativo al respecto es la modificación del apartado 4 del artículo 38 LGSS que establece *“Cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del Sistema de la Seguridad Social...”*. Con lo que se pretendía cerrar el paso a las Comunidades Autónomas a la hora de introducir prestaciones económicas asistenciales, sin embargo, posteriormente y como consecuencia de cambios políticos, se introdujo un nuevo número 5 en el que se establece que *“Lo previsto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que en el ejercicio de sus competencias puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas”* (introducido por la Ley 4/2005, de 22 de abril), que supone una cesión a las presiones autonómicas que va más allá de la doctrina constitucional (STC 239/2002). De este modo queda abierto el sistema de Seguridad Social en su rama no contributiva a las Comunidades Autónomas.

Seguridad Social estatal cuenta ya con importantes elementos asistenciales que además es previsible que crezcan en el proceso global de asistencialización global del sistema de protección social público.

A diferencia de la Constitución que diferencia expresamente entre Seguridad Social y Asistencia Social –ésta última en el artículo 148.1, 20 estableciendo que las Comunidades Autónomas pueden asumir esta competencia–, el EAA/2007 se refiere de forma más imprecisa en su artículo 23 a unas “prestaciones sociales” entre las que incluye, de un lado “un servicio público de servicios sociales” y, de otro, “una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna” para todos, si bien el derecho a percibirla se remite “a lo dispuesto en la Ley”. Sin embargo, ambas prestaciones entran dentro del concepto de Asistencia Social⁵, mientras que en materia de Seguridad Social el EAA/2007 solo asume competencias ejecutivas.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 –aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en adelante EAA/2007– elude, sorprendentemente, el término “Asistencia Social” y utiliza el término “Servicios Sociales”, cuando en realidad se está refiriendo a aquélla –la Asistencia Social–. Y es que los servicios sociales son una técnica de protección esencialmente asistencial cuyo contenido son prestaciones técnicas o de servicios, mientras que la Asistencia Social incluye también las prestaciones económicas –que expresamente contempla el EAA–, por lo que es más adecuado interpretar que a efectos competenciales, aun con gran imprecisión, Andalucía ha asumido dicha competencia y no meramente la relativa a los servicios sociales.

El EAA 2007, cuyo contenido se ha visto sensiblemente ampliado –cuantitativa y cualitativamente respecto del anterior–, reconoce una serie de derechos que, con todas las dudas dogmáticas que se quiera sobre el valor jurídico

⁵ Se constata una tendencia progresiva a una articulación más cooperativa, menos conflictiva, de la protección social en cuyo desarrollo estarían implicados tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. De este modo se tiende, poco a poco, a hacer una lectura en términos de compatibilidad entre igualdad y autonomía política, ya que el respeto de los principios de igualdad, solidaridad y unidad de caja no tiene por qué ser cuestionado por el desarrollo de las competencias autonómicas. Según la doctrina Constitucional, el principio de igualdad no equivale a uniformidad, ya que lo que ha de garantizar es la identidad de situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional y ésta queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas que establecen un mínimo común denominador. Por este razonamiento las CCAA pueden reconocer complementos a prestaciones del Estado o prestaciones complementarias. Al respecto vid. por su claridad y capacidad de síntesis, Alarcón Caracuel, M.R.: “Políticas de protección social en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en *Política Laborales y de Protección Social y el marco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía*, XXVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (coord. Prados de Reyes), Monografías Temáticas Laborales, nº 38, 2008, Sevilla, en especial, pg.29 y ss.

de los mismos –dada la exigencia de desarrollo legal– o sobre la procedencia de incluir en un Estatuto Autonómico una auténtica “carta de derechos”, implica una serie de mandatos para los poderes públicos de Andalucía, que conforman un modelo autonómico con una marcada impronta social. Por tanto, la Junta de Andalucía está llamada a desarrollar una Política Social, tanto en un plano general como “sectorial”, es decir referida a colectivos particulares y a necesidades sociales de etiología concreta y diferenciada.

Una de las características del EAA/2007 es que se refiere a la protección social tanto en el Capítulo II del Título I –Derechos y deberes como en el Capítulo III del mismo Título –principios rectores de las políticas pública”, produciéndose una cierta reiteración y solapamiento al repetirse algunos contenidos. En todo caso, y al margen de cual sea su ubicación sistemática, lo cierto es que cuando se trata de derechos prestacionales es imprescindible su desarrollo legal, es decir, son derechos de configuración legal.

Son expresión de la centralidad de la política social en distintos ámbitos los siguientes preceptos del EAA/2007:

– artículo 25: *“para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda”*,

– artículo 24 en el que se reconoce el derecho de las personas con discapacidad o dependencia a acceder a las prestaciones, servicios y ayudas necesarias para su desarrollo personal y social

– artículo 21, *“se garantiza mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio”*.

– artículo 17 garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia.

– artículo 18 que reconoce el derecho de los menores a recibir la protección y atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes

– artículo 16 que garantiza el derecho de las mujeres a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, asistenciales y ayudas públicas.

Muy especialmente nos interesa el artículo 23 en el que se expresa no sólo o meramente una competencia sino el compromiso de los poderes públicos de activar una política de protección social. Este precepto establece en su apartado 1:

“se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales”.

Por tanto, el EAA impone a la Junta de Andalucía, entre otras obligaciones y servicios públicos, el sostenimiento de un sistema de “servicios sociales”, que

se refiere o abarca más ampliamente a un sistema de asistencia social andaluza que genera para los ciudadanos residentes en Andalucía verdaderos derechos de prestación, aun de configuración legal.

De otro lado, en el apartado 2 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”*. Derecho de prestación, de prestación económica que, al igual que el derecho a las prestaciones de servicios sociales, se reconoce en términos universalistas (todos), idénticos a los empleados en el artículo 41 de nuestra Constitución, cuando establece un mandato a los poderes públicos de que mantengan un régimen público de Seguridad Social para todos, que garantice la suficiencia económica ante situaciones de necesidad. Pues bien este carácter universalista tanto en la definición del ámbito subjetivo de los servicios sociales andaluces como de la renta básica es el que ha de inspirar la actuación de los poderes públicos andaluces, muy especialmente de legislador.

Es criticable la técnica normativa empleada en el EAA/2007, no sólo porque en su artículo 61 omite cualquier mención a la Asistencia Social y en su lugar sólo se refiere a los servicios sociales, sino también porque lo hace junto con otras cuestiones con las que poco tiene que ver –voluntariado, menores y familias–. Se ha de tener en cuenta, además, que los servicios sociales son la técnica prestacional típica de la Asistencia Social, peor no es la única como hemos visto, y, además, difícilmente puede admitirse su atribución en exclusiva ya que los servicios sociales también pueden ser utilizados por la Seguridad Social.

El EAA/07 establece no solo la competencia autonómica en servicios sociales –y hemos de entender, también de Asistencia Social– sino un amplio mandato a los poderes públicos andaluces de promover, desarrollar y sostener dicho sistema y servicios y, más extensamente, una política de protección social, haciendo mención a grupos sociales específicos o diferenciados. Es cierto que no hay referencia entre los grupos que son objeto de especial consideración, a los inmigrantes (a diferencia de las mujeres, los menores o la familia), pero no cabe duda de que éstos constituyen un colectivo que han de ser considerados de forma específica, lo que se funda en lo dispuesto en el artículo 10 el EAA/2007.

De un lado, de forma implícita, a la luz de los objetivos de la intervención de las instituciones de la Junta de Andalucía, ex artículo 10.1:

“la Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”

De otro lado, y esto es importante destacarlo, los inmigrantes son un colectivo que sí ha sido especialmente considerado en el EAA/2007, ya que, junto al objetivo más general establecido en el apartado 1 y del objetivo transversal previsto en el apartado 2 sobre igualdad de género, en el apartado tercero de este artículo 10 están enumerados los objetivos más concretos y específicos que deberán guiar la actuación de la Comunidad Autónoma, siempre en defensa del interés general. Entre éstos, que concretamente son veinticuatro, el décimo séptimo se refiere expresamente a los inmigrantes en Andalucía, siendo el objetivo su integración “social, económica, laboral y cultural”. Por tanto, la integración socio-laboral de los inmigrantes es un objetivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía y siendo un objetivo que han de perseguir los poderes públicos. Y será la lógica de la integración la que haya de presidir cualquier actuación en el campo de los servicios sociales y la asistencia social, lo que implica dar una orientación más integral y comprometida a dichas prestaciones asistenciales.

En este sentido se puede afirmar que la referencia a la integración de los inmigrantes constituye una novedad del EAA/1007 en relación con la Constitución que, como es sabido se refiere precisamente al colectivo “inverso”, los emigrantes españoles (art 42). Y una novedad también respecto al propio EAA/1981 cuyo artículo 12.3, 4º se refería a “la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de os andaluces y, mientras esta subsista, la asistencia a los emigrados”. La aparición de este colectivo en el EAA se explica en parte por la especial impronta social del texto estatutario, pero también por razones históricas, ya que entre aquéllos textos y el vigente Estatuto hay veintinueve años de diferencia, en el caso de la constitución y veintiséis en el del EAA/1981, período en el que se ha producido una inversión de las tendencias migratorias en España y particularmente en Andalucía⁶

A partir de este marco constitucional y estatutario en el que hemos visto no solo el reconocimiento de competencia autonómica en el ámbito de las políticas sociales y de protección social –asistencia social y servicios sociales- sino, más allá de ello, la obligación de todos los poderes públicos –Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales⁷– de adoptar dichas políticas, pudiendo ser

⁶ Sobre estos cambios e implicaciones, vid. nuestro trabajo, “Constitución y políticas migratorias: ¿Una Constitución de emigrantes para inmigrantes?”, en VV.AA., *El modelo social de la Constitución Española de 1978, 25 Aniversario 1978-2003*, MTAS, 2003, pág. 1397 y ss.

⁷ En efecto, aunque la Constitución menciona la Asistencia social entre las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y la omite entre las competencias estatales, lo cierto es que el Estado también puede establecer prestaciones de naturaleza asistencial. Es el caso de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. En la STC 239/2002, de 11 de diciembre, el conflicto competencial se produjo entre el Estado y la Junta de Andalucía, supues-

los inmigrantes en cuanto tales –y no en cuanto mujeres o en cuanto menores-objeto de ellas, analizamos en el siguiente apartado el desarrollo de la política de asistencia social y servicios sociales y su proyección sobre los trabajadores extranjeros.

En todo caso la configuración de la política social en el EAA/07 pone de manifiesto el diseño de un modelo social andaluz comprometido con los objetivos transformadores y promocionales propios del Estado del Bienestar y no un mero “*flatus vocis*” como se ha llegado a calificar al elenco de derechos sociales, cuando lo único que sucede es que en cuanto derechos prestacionales son de configuración necesariamente legal.

2. EL DESARROLLO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA: PROYECCIÓN E INCIDENCIA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS

2.1. Consideraciones críticas generales

La Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con los inmigrantes ha desarrollado una actuación más intensa en el campo de la política social que en

tamente porque está habría invadido la competencia exclusiva de aquél en materia de Seguridad Social, al establecer una ayuda complementaria, calificada de Asistencia Social, a los perceptores de pensiones no contributivas de la Seguridad Social y es importante señalar que el TC señala que la Asistencia Social no es una institución de perfiles claro ni nítidos, cuyas fronteras se han hecho más borrosas a partir del momento del desarrollo del nivel no contributivo o asistencial de la Seguridad Social, por ello acaba admitiendo que, dado el carácter complementario de la Asistencia Social respecto de la Seguridad Social, se llega a una definición por exclusión. Esto es, es Asistencia Social lo que no sea calificado como Seguridad Social por el legislador estatal y como malla de seguridad contribuye de forma importante al ideal de cobertura: protección universal, suficiente y frente a cualquier situación de necesidad. En esta sentencia -239/2002-, el TC recupera además, la distinción que ya hacía la STC 76/1986, entre Asistencia Social interna y externa a la Seguridad Social –la primera, competencia del Estado-, si bien es una distinción artificial si se considera que la Asistencia Social “interna” queda limitada a las prestaciones mencionadas en los artículos 38.2, 55 y 56 LGSS, absolutamente marginales y obsoletas (pensiones asistenciales de ancianidad para españoles residentes en el extranjero y emigrantes retornados, antiguas prestaciones de la Ley de Integración Social del Minusválido y las del Fondo Nacional de Asistencia Social, hoy sustituidas por las prestaciones no contributivas). Pero y esto es lo realmente importante, la STC 239/2002 no limita a dichas prestaciones asistenciales la Asistencia Social “interna” sino que afirma en su FJ5 que las prestaciones no contributivas constituyen hoy esa Asistencia Social “interna” al sistema de Seguridad Social, que podrá desarrollar el Estado mientras que “no merme o restrinja el ámbito propio de la asistencia social... con el consiguiente vaciamiento de competencias autonómicas”.

el del empleo propiamente dicho, lo que podría indicar una orientación “anacrónica” a favor de las políticas pasivas-asistenciales en detrimento de las activas-ofensivas. No es casual, desde mi punto de vista, el hecho de que en el EAA aparezca como objetivo primero la integración social, mientras que la integración laboral aparece en tercer lugar, tras la integración económica y precediendo a la integración cultural.

Esta afirmación tiene su confirmación en el análisis de las distintas medidas adoptadas en relación con los inmigrantes, entre las que las de fomento de empleo son casi inexistentes y ello tanto en el campo del trabajo por cuenta ajena como en el del autoempleo individual (autónomos) como en el autoempleo colectivo (cooperativas), lo que contrasta con la dirección seguida en general en el ámbito de las políticas sociales comunitarias y nacionales. Y no es que se trate de descartar las políticas asistenciales, sin duda imprescindibles para la integración de los inmigrantes, sino que un mayor equilibrio entre ellas.

La razón, desde mi punto de vista no estriba en que se descarte el empleo como vía de integración o como condición imprescindible para una plena ciudadanía, ya que esto es hoy incuestionable. La razón es otra muy distinta: la necesidad, de un lado, de controlar los flujos migratorios y la implantación, ya desde las propias instancias comunitarias, de políticas de inmigración restrictivas (opciones político jurídicas), y de otro, desde un punto de vista más jurídico, la necesidad de respetar el principio de preferencia de los nacionales en el acceso al empleo ex artículo 35 CE confirmado como tal por nuestra doctrina constitucional (condicionante constitucional).

Las limitaciones que de dichos factores políticos y jurídicos se derivan para las políticas activas de empleo (integración por el empleo) hace de los servicios sociales y la Asistencia Social una pieza clave para la integración de estas personas en la sociedad, ya que, en la medida en que se vean preteridos o excluidos, según los casos, por los servicios públicos de empleo –y por tanto, de acciones dirigidas a la mejora de su empleabilidad– la prestaciones de servicios que puede proporcionar la red de servicios sociales y las prestaciones asistenciales adquieren un carácter más importante que en el caso de los nacionales, que cuentan con otras vías –o al menos acceden a ellas preferentemente– para lograr su plena inserción socio-laboral. Y en este caso se cumple aquí plenamente la afirmación de que la Asistencia Social es la última malla de seguridad del sistema de protección social.

Partiendo de estas dos observaciones generales –la preeminencia de la asistencia social sobre la de empleo en relación con los inmigrantes y su mayor importancia para este colectivo en cuanto se trata de un grupo social preterido en las políticas de empleo–, consideraciones críticas que, además, son trasladables a todas las Comunidades Autónomas, pasamos a analizar el instrumento en el que se contienen las líneas de la política social de inmigración andaluza, el

denominado Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, cuyo análisis crítico, destacando las opciones fundamentales, ocupará nuestra atención, en primer lugar, evitando –lo que en este campo es bastante usual– caer en una enumeración descriptiva de resoluciones sobre subvenciones o programas formativos.

2.2. El I Plan Integral para la Inmigración (2001-2005)

Por su importancia, ya que en él se contienen las líneas de actuación fundamentales y también para tener una perspectiva evolutiva, más global, analizamos el Primer Plan, antes de analizar el Segundo que es el que está en vigor hasta finales de 2009.

El I Plan Integral para la Inmigración (2001-2005) se adoptó con la finalidad de lograr una plena integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y se inspiraba en los principios de igualdad, integralidad, globalidad, coordinación, interculturalidad, descentralización, normalización y socialización. Entre los objetivos del mismo, el plan se refiere sólo a seis, el segundo es *“asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales y la atención jurídica, impulsando y realizando estrategias activas que garanticen este acceso”*.

Limitándonos ahora al área de “Recursos Sociales” –y, por tanto, sin entrar en la socio-educativa, socio-laboral, vivienda, socio-cultural, atención jurídica, formación e investigación, sensibilización social y cooperación al desarrollo– la misma se compone de diez objetivos que se traducen en la adopción de 42 medidas, que son las que han marcado la política social de la Junta de Andalucía sobre la materia en esta etapa –y que a su vez recogen prácticas anteriores que ahora adoptan una conformación más sistemática e integral–.

Los objetivos específicos en este Área de Recursos Sociales son los siguientes:

- informar, orientar y asesoramiento en materia laboral, jurídica, social y educativa;
- promover la participación social y el asociacionismo de los inmigrantes;
- tutela inmediata y ejercer la tutela de los menores extranjeros no acompañados;
- ejercicio de la guarda legal de los menores extranjeros no acompañados en los centros de protección de acogimiento residencial;
- atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años de edad hijos de inmigrantes;
- detección, formación e integración de jóvenes inmigrantes para que actúen como Corresponsales Juveniles cerca de su comunidad.

- facilitar el acceso del as mujeres inmigrantes a los recursos existentes para que puedan beneficiarse de ellos y mejorar sus condiciones de vida;
- facilitar la información y atención necesaria a las mujeres inmigrantes que en el seno de su pareja sufren violencia;
- asesorar, informar y acoger a mujeres inmigrantes que hayan sido víctimas de explotación sexual para facilitarles la salida de esa situación poniendo en juego los recursos pertinentes.

Conviene señalar que el I Plan no partía de cero, en el sentido de que ya se habían dado pasos importantes para la integración de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Destacando:

En primer lugar, la Ley de Servicios Sociales 2/1988, de 4 de abril, especialmente en su Título II, Capítulo Primero, cuyo art. 3, se refiere a los extranjeros y establece que son titulares del derecho de Servicios Sociales los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes en la materia. Y al respecto hemos de recordar que la Ley Orgánica 4/2000, de 21 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros reconoce en el artículo 14.3 el derecho de los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa a los servicios y prestaciones sociales básicas, entre las que sin duda se sitúan los servicios sociales y las prestaciones de asistencia social. Por tanto, hemos de entender que esta norma incluye como titulares de estos derechos a los inmigrantes.

Coherentemente con dicha previsión legal, la Junta de Andalucía efectuó un Plan de Servicios Sociales de Andalucía para el período 1993-1996, coincidiendo con un proceso extraordinario de regularización de inmigrantes en los años 1991 y 1992 que supuso normalizar la situación de 15.000 inmigrantes en Andalucía. Esta evolución hizo que fuese la primera Comunidad que destinó una partida presupuestaria específica para la protección social de la población inmigrante, estableciendo una línea de trabajo basada en el conocimiento de la realidad, la planificación de los recursos dirigidos a los colectivos afectados, haciendo especial hincapié en los factores de exclusión y discriminación. Es una fase, no obstante, que más se puede calificar de estudio y planificación que de intervención propiamente dicha.

Desde el Plan General de Servicios Sociales de 1993-1996 se han planificado programas y actuaciones en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía, si bien han quedado parcialmente limitados en su alcance por los diferentes efectos atribuidos al empadronamiento en el marco local. Así, tanto la Orden de la Consejería de Asuntos Sociales reguladora del Servicio de Ayuda a Domicilio de 1996, como la Orden reguladora del Servicio de Teleasistencia de 2002 contienen la exigencia de empadronamiento como requisito para el acceso a estas prestaciones, aunque en la práctica las distintas Unidades de

Trabajo Social no siempre han actuado controlando ni exigiendo dicho requisito. Además de que la exigencia del empadronamiento se relaciona no sólo con cuestiones de nacionalidad, ya que afecta por igual a los españoles.

La Junta de Andalucía ha venido participando ya desde esta etapa en programas europeos –en especial, el Proyecto Diversidad– con la finalidad de conseguir la integración social y laboral de los inmigrantes no comunitarios residentes en Andalucía. También ha firmado Convenios de colaboración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Consejería de Asuntos Sociales) anuales como vía de coordinación vertical con la Administración Estatal, para acciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados y para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida a inmigrantes.

También se han desarrollado actuaciones en materia de asociacionismo y respecto de cierto tipo o “subcolectivo” de inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad, respecto de los que se han adoptado medidas específicas. Concretamente, para menores y menores no acompañados (programas de acogimiento residencial), jóvenes inmigrantes (se crean los Centros de Información Juvenil (CIJ) coordinados por la Junta de Andalucía (la Red de centros es amplia: 355 en el año 200, la mayoría de dependencia municipal), mujeres inmigrantes (captación para que acudan a Centros Municipales de Información de la mujer, Centros Provinciales de la Mujer, Centros de Acogida para Mujeres Víctimas de malos tratos y Pisos Tutelados para mujeres que hayan estado acogidas).

Además de estas medidas específicas dirigidas a menores y mujeres, los inmigrantes en general tienen derecho acceder en condiciones de igualdad con los nacionales a los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados, siendo competencia de las Diputaciones Provinciales la coordinación y gestión de los Centros de los Servicios Sociales comunitarios y de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local en los municipios hasta 20.000 habitantes y de los Ayuntamientos cuando la población sea superior –art. 18 Ley 2/1988, de Servicios Sociales de Andalucía–.

El catálogo de prestaciones básicas establecido por el Decreto 11/1992 incluye las siguientes:

- información, valoración, orientación y asesoramiento;
- ayuda a domicilio
- convivencia y reinserción social y
- cooperación social.

Junto a ellas, las prestaciones complementarias comprenden las ayudas de emergencia social y las ayudas económicas familiares a las que podrán acceder también estas personas.

A estas prestaciones se pueden añadir todas las dirigidas a colectivos en situación de especial vulnerabilidad, como las siguientes de especial importancia:

– Prestaciones del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía (Salario Social), antiguo “salario social” regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero (BOJA nº 16, de 2 de febrero de 1999)⁸. Este programa contempla prestaciones económicas y prestaciones de servicios que son las siguientes: un ingreso mínimo de solidaridad (prestación económica mensual del 62% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementada en 8% por cada miembro de la unidad familiar); un itinerario profesional que contempla servicios de orientación profesional, formación profesional ocupacional, fomento del empleo e inclusión el servicio andaluz de colocación; medidas educativas de adultos y de acceso a la vivienda. Es importante advertir que entre los requisitos de los beneficiarios no aparece ninguno relativo a nacionalidad, aunque sí se exige un empadronamiento previo de un año, a todos sin distinción. En el caso de unidades unipersonales, salvo el caso de menores tutelados de la Junta de Andalucía a los que se exige la mayoría de edad, se establece un requisito de edad mínima, veinticinco años y carencia de rentas. En todo caso se exige para el acceso a estas rentas el que la familia o unidad convivencial resida en Andalucía y lleve constituida un año como mínimo, para lo que se exige un año de empadronamiento en un mismo domicilio ubicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Quizá el factor que mas incide en la dificultad de acceso a estas rentas para los trabajadores extranjeros sea el hecho de que, aun dependientes económicamente, su familia resida en el país de origen.

En efecto, es cierto que una sola persona puede tener la consideración de unidad familiar para ser beneficiario de la Renta Mínima de Solidaridad, sin embargo, entre los requisitos, además, del requisito de edad mínima (veinticinco años) y máxima (sesenta y cinco), excluye expresamente (art. 3.3 del Decreto 2/1999, de 12 de enero, a las personas

⁸ Fue en 1990 cuando se inició en Andalucía lo que ahora se conoce como “Rentas Mínimas de Inserción” como complemento de las prestaciones de la Seguridad Social contributivas y asistenciales. Se introdujeron a través del Programa de Solidaridad de los Andaluces, nacido del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los interlocutores sociales, cuya finalidad era la adopción de medidas para erradicar la marginación y la desigualdad en Andalucía y se basaba en la consideración de los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad y en una filosofía de inserción, dejando en último término la vertiente puramente asistencial. Posteriormente se han ido sucediendo Programas de Solidaridad en los que, continuando con los objetivos y presupuestos del primero, se han mejorado aspectos de procedimiento administrativo y gestión, haciendo del Ingreso Mínimo de Solidaridad la medida principal, si bien se insiste en la idea de integración a través del empleo, intentando superar una concepción meramente asistencial.

que no sean ciudadanos de la Unión Europea. No obstante, pese a las dudas interpretativas que el precepto pueda plantear, lo cierto es que esta exclusión se refiere a los supuestos de unidad familiar unipersonal, es, por tanto, una exclusión de los trabajadores extranjeros en situación de necesidad que puede resultar discriminatoria y contraria a lo dispuesto en el artículo 14 de la LOEXIS, además de no contribuir a la integración de estas personas⁹.

– Renta agraria para trabajadores eventuales agrarios, siempre que los inmigrantes reúnan los requisitos exigidos con carácter general, entre ellos residencia por un período de 10 años en una localidad de Andalucía (o Extremadura) y doce meses previos en el Censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Es visible pues que, aunque no se alude a la nacionalidad como requisito y aunque sea éste uno de los sectores que absorbe más inmigrantes, sin embargo los requisitos tan elevados de residencia hacen difícil, por no decir imposible, el acceso a estas prestaciones a los trabajadores temporeros inmigrantes en Andalucía, ya que normalmente deben limitar su estancia y residencia a los períodos de actividad, pareciendo implícito en la norma que dicho período se exige, además, de forma continua.

– También es destacable la Comisión para la reforma del Programa de Solidaridad (Decreto 113/1998) y el Decreto 2/1999 por el que se establece la creación del Programa de de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación la Marginación y la Desigualdad.

2.3. El II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)

Continuando con la misma línea del Plan anterior y demás actuaciones y primando un planteamiento de integración de estas personas en la red de prestaciones asistenciales y servicios sociales generales con arreglo al principio de igualdad, sin excluir la atención a los problemas específicos y en el marco del diálogo social, se adoptó el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que es claramente continuista con el Primero.

El II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009), teniendo en cuenta los cambios experimentados desde la entrada en vigor del Primero,

⁹ En general, las rentas mínimas, y la Renta Mínima de Solidaridad de Andalucía no es una excepción, son una prestación mixta o compleja en cuanto no consisten sólo o meramente en la percepción de un subsidio económico, ya que la percepción de éste se subordina a la participación del beneficiario en acciones de empleo. En el caso concreto de la renta mínima andaluza se establecen itinerarios profesionales que comportan obligaciones de formación y empleo para el beneficiario, medidas educativas y acceso a vivienda.

pretende favorecer la integración social, laboral y personal de los inmigrantes, como sujetos de derechos y deberes en el seno de la sociedad andaluza, así como asegurar el acceso de este colectivo, en condiciones de igualdad, a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, como la sanidad, la educación, el empleo, la vivienda, los servicios sociales o la atención jurídica. Ya desde el principio se ha optado por tanto por la integración en el conjunto de prestaciones y servicios asistenciales, no creando prestaciones o servicios *ad hoc*, sin duda una opción más estigmatizante que entendemos no sería admisible en nuestro marco constitucional ni siquiera como medida de acción positiva ya que su resultado sería claramente segregacionista.

Se trata de un Plan verdaderamente integral en cuanto abarca prácticamente todos los ámbitos de la vida social y aunque es “tímido” en algunos puntos –por ejemplo no se ha dado el paso de promover la participación política y sindical de forma expresa-, globalmente considerado es avanzado en el sentido de que trata de extender las políticas sociales a todos los inmigrantes, con independencia de su situación administrativa, es decir, incluyendo a los que carecen de permisos de residencia y/o trabajo o incluso sin empadronamiento, lo que, entendemos no constituye una infracción de la Ley 4/2000 (Ley de Extranjería), que como es sabido diferencia el estatus jurídico de unos y otros, reconociendo en su artículo 14.3 el derecho de estos a los servicios y prestaciones sociales básicos cualquiera que sea su situación administrativa. Además, en el espíritu de la misma está la consecución de la integración social, objetivo que ya anuncia la propia denominación de la Ley de Extranjería. Otra cosa habría sido si en el ámbito autonómico se estableciera la posibilidad de contratación laboral o establecimiento por cuenta propia de los inmigrantes sin los correspondientes permisos, pues ello sí contravendría una norma estatal imperativa y de orden público e invadiría la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración.

El II Plan, que coordina la Consejería de Gobernación con la participación de todos los Departamentos del gobierno andaluz, cuenta con once áreas de intervención la mayoría de las cuales pueden considerarse incluidas dentro del concepto de “políticas sociales”, aunque no son subsumibles en el concepto de “protección social” que sin duda está contenido en el área de inclusión y bienestar social. Así para dar cuenta del carácter integral del plan y de la amplia proyección de política social, destacan las siguientes “Áreas” de actuación:

1. Área socioeducativa en la que se pretende desarrollar actuaciones para la integración de las personas de origen extranjero en el marco de la política educativa de la Junta de Andalucía, incluyendo las que fomentan una participación más alta por parte del alumnado y sus familias, prestando especial atención a los posibles problemas de identidad cultural de los menores inmigrantes. También dentro de esta área

está prevista la adopción de medidas destinadas a la Formación Permanente de Adultos Extranjeros.

2. Área Socio-sanitaria: se pretende la extensión a toda la población inmigrante de la atención sanitaria, más allá de su situación administrativa, especialmente en los dispositivos de atención primaria y atención especializada, todo ello en el marco del III Plan Andaluz de Salud (y también se incluyen aquí las acciones en materia de atención a drogodependencias y adicciones y salud mental).
3. Área de equipamientos, alojamiento y vivienda. El problema de acceso a la vivienda de los inmigrantes, ya mediante alquiler o compra es reconocido y para contrarrestarlo se impulsa la colaboración de los promotores públicos y privados, así como la creación de figuras de intermediación efectiva para el alojamiento en régimen de alquiler para temporeros.
4. Área de cultura, ocio y participación. Se parte del presupuesto de promover y favorecer el intercambio de culturas en todas sus manifestaciones, conformando una sociedad abierta, rica y plural. Se hace del ocio un instrumento de integración, considerando el deporte esencial en este proceso. También, promoción de la participación de la población extranjera en los distintos ámbitos de la sociedad en aras a una mayor integración, estableciendo espacios de comunicación que implican a todos los integrantes.
5. Área de atención jurídica en la que se propicia la asistencia jurídica para aquellas personas que atendiendo a su situación administrativa lo necesiten, así como para todos los que lo soliciten en atención a su necesidad.
6. Área de formación que se ha orientado a fomentar la especialización y cualificación de los recursos humanos profesionales y la calidad de las actuaciones que se realicen.
7. Área de investigación: promocionar el estudio del fenómeno para asistir a los poderes públicos en la toma de decisiones.
8. Área de sensibilización social, siendo su objetivo principal ofrecer información veraz que permita una comprensión del fenómeno inmigratorio por parte de los ciudadanos y ciudadanas, así como de los profesionales de la materia; fomento de valores solidarios y que promuevan la diversidad como factor de cohesión social.
9. Área de cooperación al desarrollo, promoviendo la mejora de las condiciones en los países de origen desde una perspectiva integral.

El área de inclusión y bienestar social, que es la que nos interesa fundamentalmente por referirse al núcleo de la protección social, ha supuesto un

importante avance respecto de la legislación estatal, al haber propiciado el acceso de la población inmigrante, sin distinciones, a los servicios y recursos previstos por la Ley de Servicios Sociales, el Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006 y Plan de Apoyo a las Familiar, con especial compromiso en los servicios sociales comunitarios y con programas específicos para menores, jóvenes y mujeres inmigrantes.

Las medidas que se adoptan en dentro del área de inclusión y bienestar social son las siguientes: actividades de formación y estudio en las zonas transfronterizas, promover la participación social y el asociacionismo de la población inmigrante, así como el agrupamiento en federaciones, redes y otras estructuras análogas, desarrollar modelos de actuación catalogados como buenas prácticas, con objeto de favorecer la integración de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida, fomentar el acceso normalizado de la población inmigrante al Sistema Público de Servicios Sociales; informar, orientar y asesorar a la población inmigrante sobre la realidad de la sociedad andaluza, facilitando el proceso de integración; promover la participación, el asociacionismo y el voluntariado social entre la población inmigrante como mecanismo de integración en la sociedad andaluza; ofrecer atención inmediata y primera acogida a menores extranjeros no acompañados; ejercer a través del acogimiento residencial en Centros de Protección de Menores, la guarda y tutela de menores procedentes de la inmigración en situación de desamparo; informar, orientar y asesorar a las mujeres inmigrantes sobre sus derechos y obligaciones, así como de los recursos a los que tienen acceso; facilitar el acceso de las mujeres extranjeras e inmigrantes que hayan sido víctimas de violencia de género a los recursos de información, asesoramiento, atención y acogida; apoyar acciones dirigidas a la prevención y eliminación del tráfico de mujeres con fines de explotación sexual; promover que los Centros de Información Juvenil en las zonas con mayor incidencia de población inmigrante integren en sus respectivos grupos de corresponsales juveniles a jóvenes inmigrantes.

Para la consecución de estos objetivos se han dictado órdenes y resoluciones por las que se convocan subvenciones personales o a asociaciones, se han creado organismos dedicados a llevar a cabo estos fines y se han adoptado programas y actuaciones por parte de los preexistentes.

Recapitulando, lo cierto es que, pese a las dudas iniciales, la Junta de Andalucía, en lo que a asistencia social, sanidad o educación se refiere, se constata una voluntad firme de no de adoptar un régimen diferenciado “ad hoc” para inmigrantes, lo que constituiría un gueto dentro del sistema educativo, sanitario o asistencial. Al contrario, los esfuerzos se han dirigido a potenciar el acceso de los extranjeros a la red de servicios sociales y a las prestaciones de asistencia social en condiciones de igualdad con los nacionales, intensificando medidas de información y divulgación entre el colectivo y

eliminando las barreras lingüísticas que dificultan el acceso a estos servicios y prestaciones sociales básicas.

Por ello, las medidas que tienen como destinatarios a los inmigrantes son de carácter medial, en cuanto pretenden proporcionar los resortes necesarios para que estas personas accedan a la red de servicios públicos de Andalucía, lo cual es coherente con una clara voluntad de integración social. Lo contrario: por ejemplo una escuela de inmigrantes, médicos o centros de salud para inmigrantes o servicios sociales sólo para ellos, contribuiría a profundizar en una tendencia a la segregación. De esta manera se combinan de forma equilibrada la atención a los problemas específicos, a la vez que se articulan a través de las vías y servicios generales dirigidos a toda la población con vecindad administrativa en Andalucía.

En efecto, la consecución de la plena integración social y laboral de estas personas pasa por que accedan a todas las acciones, servicios, programas, prestaciones y recursos en general de la Junta de Andalucía, con los mismos requisitos y en las mismas condiciones (principio de igualdad asistencial), para lo cual ha sido importante el papel de la Red de Mediadores Interculturales y de las Redes de Información, Orientación y Asistencia Sociolaboral. Igualmente destacable en este sentido ha sido el impulso dado al asociacionismo y participación social de inmigrantes.

En el plano administrativo, y aunque los dos Planes Integrales han sido coordinados por la Consejería de Gobernación, la coordinación en sí de los Servicios Sociales corresponde a la Consejería para la Igualdad y la Bienestar Social (Decreto 205/2004, de estructura orgánica de esta Consejería). El hecho de que se haya partido de una opción –como venimos diciendo– política de facilitar el acceso en condiciones de igualdad a toda la población, no ha impedido adoptar medidas de carácter transversal que han implicado a distintas Consejerías o incluso a la Administración local y a las entidades privadas sin ánimo de lucro, a través de convocatorias de ayudas públicas inicialmente de la Consejería de Asuntos Sociales –posteriormente, de la de Igualdad y Bienestar Social– y gestionadas por las Corporaciones Locales, sindicatos y ONGS para llevar a cabo actuaciones como asesoramiento, sanidad, asistencia jurídica o reagrupación familiar cuyos destinatarios eran los inmigrantes.

Junto a la administración autonómica ha sido manifiesta la importancia del “tercer sector” –generalmente asociaciones de inmigrantes o asociaciones pro inmigrantes, pero también otras entidades sin ánimo de lucro– en el desarrollo y gestión de la política social y asistencial, siendo esto, desde nuestro punto de vista, una pieza clave en el éxito de muchos de los programas adoptados por la Junta de Andalucía.

Desde el punto de vista subjetivo, también en sentido positivo se valora la atención específica que ha recibido en el Plan el colectivo de la mujer inmi-

grante, dentro del área de “Recursos Sociales”, por considerar que está en una situación de especial vulnerabilidad, tanto por factores culturales como por pesar sobre ellas las cargas familiares y ciertas formas de explotación sexual. Pero incluso prestando una atención diferenciada, también encontramos la misma línea de política social de potenciar su acceso a todos los recursos existentes con carácter general, en este caso para mujeres, de forma que no se creen servicios sociales a parte (por ejemplo guarderías sólo para hijos de mujeres inmigrantes) y ello por su impacto estigmatizador.

Finalmente, desde la perspectiva económico-financiera, atendiendo a las asignaciones presupuestarias, número de medidas e indicadores de resultados, es claro que es el área de los “recursos sociales” –protección y política social– la que mayor impulso y desarrollo ha experimentado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en detrimento de los esfuerzos presupuestarios en el área de empleo de inmigrantes, tendiendo incluso a extenderse la perspectiva asistencial al ámbito del empleo (garantía de alojamientos dignos para los trabajadores de temporada, por ejemplo). Y es que, a diferencia de lo que sucede en materia de empleo, como ya decíamos, no existe en materia de Asistencia Social un principio de preferencia asistencial a favor de los nacionales, cosa que como veíamos sí sucede en materia de empleo, donde los españoles gozan de preferencia en lo que a acceso al mismo se refiere.

3. EL ALCANCE SUBJETIVO DEL DERECHO A UNA RENTA BÁSICA EN EL EAA/2007: ESPECIAL REFERENCIA A LOS INMIGRANTES

El artículo 23.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de 2007 reconoce en su artículo 23.2 un “derecho a una renta básica” cuya titularidad se atribuye a “todos”, en términos idénticos al mandato constitucional a los poderes públicos para que mantengan un régimen público de Seguridad Social para todos (art. 41 CE).

El art. 23 EAA/2007, cuya rúbrica es “Prestaciones sociales” establece:

1. *Se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales.*
2. *Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en el caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley.*

De otro lado, el artículo 61.1 establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso

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. Es claro que se este último inciso –otros sistemas de de protección pública– se refiere al Sistema de Seguridad Social, por lo que dentro del precepto se pueden subsumir tanto las ayudas complementarias a las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social –se trataría de prestaciones complementarias de las de Seguridad Social–, como otras prestaciones asistenciales propias de la Comunidad Autónoma, como son el ingreso mínimo de solidaridad, renta mínima de inserción o la renta básica.

Lo realmente criticable, a parte del aspecto competencial ya señalado en el primer apartado de este trabajo –y es que la Asistencia Social no puede ser competencia exclusiva autonómica, ya que el estado también puede desarrollar la Asistencia Social interna al sistema de Seguridad Social– es criticable que las prestaciones asistenciales y ayudas complementarias a las prestaciones de la Seguridad Social se incluyan dentro de los “Servicios Sociales”, ya que no lo son. Esto no tiene otra explicación que la ya denunciada desaparición, incomprensiblemente, de la Asistencia Social como título competencial propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Razón por la que nos reafirmamos en la interpretación de que la referencia a los Servicios Sociales ha de entenderse hecha en realidad a la Asistencia Social.

Partiendo de estos presupuestos, estamos ante un Estatuto que reconoce derechos, por lo que el EAA/2007 no se limita a la clásica concepción de las normas estatutarias según la que los Estatutos de autonomía serían normas de carácter institucional y competencial. Contenido y carácter que viene a confirmar la STC 247/2007, de 12 de diciembre, ya que la Constitución no limita el contenido de los Estatutos de Autonomía y no se considera que el reconocimiento de derechos a los ciudadanos con vecindad administrativa en una Comunidad Autónoma atente contra el principio de igualdad, siempre que se refieran a competencias autonómicas. Conviene precisar de otro lado, como hace la propia Sentencia 247/2007, que en todo caso se trata de derechos de configuración legal, en el sentido de que será el legislador autonómico quien le de un contenido y alcance determinados.

El significado del derecho a la renta básica, aunque se ha cuestionado en la doctrina sobre la posibilidad de que se trate de un “ingreso básico universal”¹⁰,

¹⁰ Vid. al respecto, Martínez-Gijón Machuca, M.: “Análisis crítico del artículo 23.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en VV.AA *Políticas laborales y de protección social y maraco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, coord. Prados de

tiende a ser considerado como una prestación mixta o compleja: prestación económica asistencial y prestaciones dirigidas a la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral¹¹.

En el caso del derecho a la renta básica reconocido en el nuevo Estatuto de Autonomía parece claro que predomina una concepción predominantemente asistencial, dado que su objetivo es “que garantice unas condiciones de vida digna”, lo que no excluye que la prestación económica asistencial se combine con acciones de empleo, ya que la consecución de un puesto de trabajo será la garantía plena de vida digna y ciudadanía, siempre que se trate de formas de empleo de calidad, no precarias.

De otro lado, y a diferencia de lo que se propugna con las denominadas rentas mínimas universales, el EAA establece que se percibirá “en caso de necesidad”, por lo que su percepción no se prevé indiscriminada cualquiera que sea el nivel de renta.

Y, finalmente, el precepto –art. 23.2 EAA/2007– establece que este derecho de todos a una renta básica en caso de necesidad, se reconocerá “con arreglo a lo establecido en la Ley” y será esta, por tanto, la que determine su régimen jurídico, requisitos subjetivos, objetivos, procedimiento de reconocimiento y cuantía, fundamentalmente.

Pues bien, desde nuestro punto de vista, el desarrollo legal de este precepto Estatutario ha de respetar el contenido mínimo establecido en el EAA, que básicamente es que garantice un nivel de vida digno, que se perciba solo en caso de necesidad (naturaleza asistencial) y que se reconozca a “todos”. En relación con este último inciso, no se puede negar que se trata de una redacción de orientación universalista siempre sobre la base de una situación de necesidad.

Estas consideraciones son las que ha tenido en cuenta el legislador en la elaboración del anteproyecto de Ley andaluza de Inclusión Social, que respeta

Reyes, Monografías Temáticas Laborales, núm. 38, Sevilla, 2008, pág. 60 y ss. , que sostiene que cabe dar dos significados a dicho precepto, uno moderado que vendría a suponer una prestación similar a las rentas mínimas de inserción implantadas en Andalucía desde los años noventa y a la renta activa de inserción a nivel nacional. El otro, más novedoso y radical, identificaría este derecho a la renta básica con una prestación económica universal sin ningún condicionamiento respecto a los ingresos económicos del solicitante, con connotaciones aristotélicas según la que se trata de liberar al individuo de la necesidad garantizando la libertad frente al trabajo como forma de dominación. Sobre esta última concepción vid. Van Parijs, P. y Vanderborghat Y.: *La renta básica (Una medida eficaz para luchar contra la pobreza)*, Paidós, Barcelona 2006, pg. 107 y ss. y Gorz, A.: *El porvenir de la clase obrera: el que no trabaje comerá*, Noticias Obreras, 985, 1988.

¹¹ En esta línea vid. Monero Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999, estudio no limitado al modelo andaluz sino que analiza puntualmente cada uno de los derechos de idénticas características en las Comunidades Autónomas más significativas y pioneras en la materia.

estos tres elementos del texto estatutario. Este anteproyecto no se aprobará en esta legislatura y ha de pasar por el Informe previo del Consejo Consultivo y del Consejo Económico y Social de Andalucía pero del texto en tramitación pueden destacarse los siguientes aspectos:

- parece claro que el objeto de esta ley es regular el derecho subjetivo a la renta mínima reconocido en el EAA/2007, al menos esto establecía el art. 1 del Anteproyecto.

- se condiciona su reconocimiento a la acreditación de situación de necesidad, considerando tal la percepción de ingresos inferiores al 75% del IPREM –Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples–, cuando hasta ahora el umbral se situaba en el 62% del Salario Mínimo Interprofesional, lo que tiene un efecto “expulsivo” y remite cada vez más a situaciones de miseria y no de mera pobreza.

- contempla la revisión periódica, de tal forma que ya no sería, como hasta ahora de seis meses prorrogables y de duración indefinida.

- la cuantía pasa a ser el 75% del IPREM, que se incrementará un 8% por cada miembro de la unidad familiar hasta completar el 100% del IPREM.

- en cuanto a los requisitos subjetivos se exige la mayoría de edad y que los beneficiarios lleven empadronados en un municipio andaluz al menos 24 meses antes de la solicitud, por lo que se eleva la vecindad administrativa de uno a dos años (efecto expulsivo adicional). No obstante, contempla como excepción a dicho plazo a aquéllas personas que no la tengan precisamente como consecuencia del proceso de inserción.

- al igual que el ingreso mínimo de solidaridad reconocido por Decreto 2/1999, el reconocimiento y percepción de la prestación económica asistencial se condiciona a la suscripción de un “convenio” individualizado de inserción en el que se contemplan compromisos y acciones concretas en materias educativas, formativas, sanitarias, laborales, sociales y de vivienda. De tal forma que la renta básica formaría parte de un proceso integral para la superación de la situación de exclusión social, que incluye el compromiso del receptor de no rechazar ofertas de empleo y otros como que sus hijos asistan a clase o la asistencia a cursos de formación;

- y, finalmente, se está debatiendo mucho la conveniencia de introducir como principio orientador el de interculturalidad¹².

¹² Conviene precisar que hemos empleado el término integración en un sentido omnicomprensivo, ajeno a su acepción vulgar (sinónimo de asimilación, que lleva a la disolución cultural). Es decir, que la integración de la que hablamos en realidad se refiere más a una inserción, lo que comporta como resultado la pluralidad y se contrapone a la absorción o asimilación. Por ello consideramos que la aceptación del principio de interculturalidad vendría a consagrar en el derecho positivo las opciones políticas en materia de asistencia social y políticas sociales en general adoptadas por la Junta de Andalucía. Sobre estas cuestiones terminológicas, vid. De

De todo lo señalado se desprende que esta nueva renta básica del EAA parece ser una continuación del ya implantado ingreso mínimo de solidaridad desde 1998, eso sí con algunos elementos nuevos que tienden a un reconocimiento más limitado en cuanto se elevan los requisitos como la vecindad administrativa previa o se limita la duración de la prestación económica, elevándose los compromisos y obligaciones para el perceptor. Llama la atención que en lo que no se ha producido ningún cambio es precisamente en la delimitación de su ámbito subjetivo que mantiene la misma opción universalista, reconociendo este derecho a todos los extranjeros empadronados en Andalucía en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que a los nacionales. Aunque la esperada Ley aún no ha visto la luz, cabe esperar pocos cambios en lo sustancial respecto al texto del anteproyecto que hemos comentado.

Desde nuestro punto de vista la renta básica tenderá a constituirse en la vía de integración por excelencia para los trabajadores extranjeros en Andalucía y ello no sólo por su carácter integral sino también por su impacto sobre la situación administrativa del extranjero.

Nos referimos al hecho de que la Ley de Extranjería, establece en su artículo 38.3c) la renovación de los permisos de trabajo para los perceptores de prestaciones contributivas por desempleo –en el apartado b)– y para los perceptores de prestaciones económicas asistenciales públicas orientadas a la inserción sociolaboral. Es claro que, aunque dicho precepto no lo mencione expresamente, la renta básica entra dentro de dichas prestaciones orientadas a la inserción y por tanto su reconocimiento es título válido para trabajar, es decir, equivale a autorización administrativa para trabajar. Otra interpretación resultaría absurda, ya que el reconocimiento de la renta básica no tiene un sentido “asistencialista” en el sentido de alimentista sin más, sino que tienen como fin último la inserción social, económica y laboral y difícilmente se conseguiría si el extranjero, aun empadronado, no pudiera aceptar una oferta de empleo –que, por otro lado, es un compromiso que ha de asumir en cuanto perceptor de estas rentas–.

De este modo, insospechadamente el reconocimiento de la renta básica se constituye en una vía de “regularización” que puede ser el comienzo de una vida laboral “normalizada” y rodeada de más garantías, no ya por permitir la renovación de los permisos que expiren –que ya de por sí tiene una gran potencialidad integradora– como porque su reconocimiento equivale a una autoriza-

Lucas, J. y Naïr, S.: *Europa: ¿convivir con la diferencia?; racismo, nacionalismo y derechos de minorías*, Barcelona, Tecnos, 1996 y Gardeta Bochaca, J.: *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*, Barcelona, Anthropos, 2003, pág. 85 y Pajares, M.: *La integración ciudadana (una perspectiva para la inmigración)*, Barcelona, Icaria, 2005.

ción para trabajar, ya que otra interpretación llevaría al absurdo la previsión de la Ley de Extranjería, ya que una buena parte de los perceptores extranjeros de estas rentas es posible que ni siquiera tuvieran permiso de trabajo y sin embargo la concesión de la renta básica les obliga a la aceptación de una oferta de empleo.

Por tanto, insistimos, la potencialidad integradora de la renta básica es muy amplia y como tal hay que considerarla y es que a veces se “menosprecia” la capacidad de integración que puede llegar a tener una prestación económica asistencial. Máxime cuando, como sucede en el caso de los inmigrantes, las políticas activas de empleo plantean numerosos escollos políticos y jurídicos a la hora de favorecer a este colectivo social y ello pese a que la vigente Ley de Empleo los considera colectivo prioritario en cuanto está afectado por una mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo.