UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

DOCTORADO EN DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

PROGRAMA "NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA CIENCIA JURÍDICA"

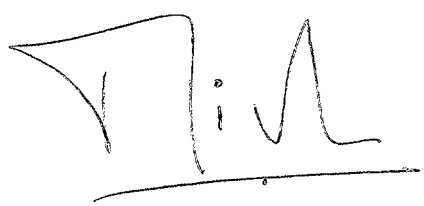
TÍTULO DE LA TESIS

"PROTECCIÓN DE LA NECESIDAD Y RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS. ESTUDIO DE LAS NORMATIVAS REGULADORAS Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES"

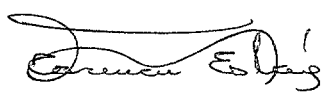
Tesis Doctoral presentada por Dña. María del Carmen Estévez González

Dirigida por el Prof. Dr. D. Ricardo Escudero Rodríguez

El Director,



La Doctoranda,



Las Palmas de Gran Canaria, a 15 de mayo de 1997.

TESIS

"PROTECCIÓN DE LA NECESIDAD Y RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS. ESTUDIO DE LAS NORMATIVAS REGULADORAS Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES"

realizada por

MARÍA DEL CARMEN ESTÉVEZ GONZÁLEZ

Licenciada en Derecho,

bajo la dirección del

Prof. Dr. Don Ricardo Escudero Rodríguez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga,

presentada en la

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
de la
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA,

para la obtención del

Grado de Doctor en Derecho

Las Palmas de Gran Canaria,

Mayo de 1997

CAPÍTULO PRIMERO

LUCHA CONTRA LA POBREZA Y PROTECCIÓN DE ESTADOS DE NECESIDAD: LOS SISTEMAS DE RENTAS GARANTIZADAS O DE INGRESOS MÍNIMOS.

PRIMERA PARTE. LA POBREZA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO Y A SU PROBLEMÁTICA.
1. COMENTARIO PRELIMINAR. LA DIFÍCIL CONCEPTUACIÓN DE LA POBREZA. p. 9.
2. PATOLOGÍA DE LA POBREZA, NUEVOS POBRES, 4° MUNDO Y SOCIEDAD DUAL. p. 19
3. MÚLTIPLE ETIOLOGÍA DE LA POBREZA. p. 32.
3.1. NOTAS PREVIAS. p. 32
3.2. AANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CAUSAS. p. 37
3.2.1. TRANSFORMACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO. p. 39
3.2.2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA. p. 43
3.2.3. INSUFICIENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. p. 51
4. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS EFECTOS PERVERSOS DE LA POBREZA. p. 53
5. INDICADORES DE POBREZA. p. 58
6. CATEGORÍAS SUBJETIVAS O PERFILES DE POBREZA. p. 68
7. ENTRE EL DINAMISMO DE LA POBREZA Y LA TENDENCIA INMOVILISTA DE LA POLÍTICA SOCIAL. p. 84

SEGUNDA PARTE. LAS RENTAS GARANTIZADAS COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONCEPTO, MODALIDADES Y EXPERIENCIAS EUROPEAS.
1. DEL MARCO TEÓRICO A LAS SOLUCIONES PRÁCTICAS: ALGUNAS NOTAS SOBRE EL ORIGEN DE LAS RENTAS MÍNIMAS. p. 97
2. LA PROCURA DE UN MÍNIMO VITAL COMO FUNDAMENTO ÚLTIMO DE UNA PLURALIDAD DE PROPUESTAS. p. 110
3. LAS INICIATIVAS DE INGRESOS GARANTIZADOS Y SU ACOGIDA EN LOS FOROS EUROPEOS. 125
3.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. p. 125
3.2. PLANTEAMIENTO Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA. 136
3.3. EL DEBATE EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA. p. 141

3.3.1. PRIMERAS INICIATIVAS A PROPÓSITO DE LA INSTAURACIÓN DE RENTAS MÍNIMAS. p. 141
3.3.2. LA DIFÍCIL ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE INGRESOS GARANTIZADOS. p. 152
4. LOS DISPOSITIVOS DE RENTAS MÍNIMAS EN LOS PAÍSES COMUNITARIOS. p. 164
4.1. LA IMPOSIBLE TRASPOSICIÓN DE LAS EXPERIENCIAS Y FÓRMULAS NACIONALES. p. 164
4.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA RED DE INGRESOS MÍNIMOS IMPLANTADA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA. p. 174

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTEXTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y MARCO DE PROTECCIÓN CONDICIONANTE DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS.

PRIMERA PARTE. EL ENCUADRAMIENTO DE LOS DISPOSITIVOS REGIONALES DE INGRESOS GARANTIZADOS: AYER Y HOY DE UN POLÉMICO TRINOMIO.
1. LA PARTICULAR GÉNESIS DE LA ASISTENCIA SOCIAL COMO ANTECEDENTE DE UN DEBATE INCONCLUSO. p. 186
1.1. PRIMERAS MANIFESTACIONES: EL TÍMIDO REMOZAMIENTO DE LA BENEFICIENCIA Y LA FRAGMENTARIA ORGANIZACIÓN ASISTENCIAL. p. 186
1.2. LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL TRAS LA INSTAURACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. p. 200
1.3. EL INEVITABLE DESDOBLAMIENTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA DEFICIENTE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES. p. 213
1.4. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS ALBORES DE LA CONSTITUCIÓN. p. 223
2. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA CARTA MAGNA: APUNTES Y REFLEXIONES. p. 234
2.1. EL DIFERENCIADO TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA ASISTENCIA SOCIAL, LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL. p. 234
2.2. ESPECULACIONES EN TORNO A UN EVENTUAL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL. p. 247

2.3. DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL. p. 265
3. PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL Y CONCEPTUAL A PROPÓSITO DE UNA ETERNA APORÍA. p. 272
3.1. MARCO ESTATUTARIO DE ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ORDEN SOCIO-ASISTENCIAL. p. 272
3.2. PRIMEROS PASOS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIAS. p. 278
3.3. LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. p. 290
3.4. ASISTENCIA SOCIAL "VERSUS" SEGURIDAD SOCIAL. p. 301
4. REFORMULACIÓN Y PROYECCIÓN ACTUAL DEL DEBATE. p. 312.
4.1. NUEVAS INICIATIVAS Y VIEJOS INTERROGANTES EN TORNO A UNA TRÍADA CONTROVERTIDA. p. 312.
4.1.1. COMENTARIO PRELIMINAR. p. 312
4.1.2. ASISTENCIA Y SERVICIOS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. p. 319
4.1.3. LA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES AUTONÓMICOS: UN SALTO EN EL VACÍO. p. 325
4.1.4. EL PROGRESIVO REPLIEGUE DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. p. 333
4.2. LA DOBLE PRESENCIA DEL ELEMENTO CONTRIBUTIVO Y ASISTENCIAL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. p. 338
4.3. LOS PROGRAMAS REGIONALES DE RENTAS MÍNIMAS: UNA INICIATIVA MARCADA POR LA POLÉMICA. p. 360

SEGUNDA PARTE. LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE MÍNIMOS GARANTIZADOS: PUNTO DE PARTIDA Y PECULIARIDADES DE LAS PROPUESTAS REGIONALES.
1. NECESIDADES PROTEGIDAS Y NECESIDADES NECESITADAS DE PROTECCIÓN: EL PESO DEL ELEMENTO CONTINGENCIAL. p. 372
2. LAS FORMULAS ESTATALES DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS COMO MECANISMOS DE COBERTURA DE ESTADOS DE NECESIDAD. p. 384
2.1. INTRODUCCIÓN. p. 384
2.2. MÍNIMOS DE PENSIÓN Y COMPLEMENTOS DIFERENCIALES POR MÍNIMOS. p. 387
2.3. PRESTACIONES EN FAVOR DE FAMILIARES. p. 391
2.4. SUBSIDIO POR DESEMPLEO. p. 395

2.5. PENSIONES DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN EN SU MODALIDAD NO CONTRIBUTIVA. p. 405
2.6. PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJO A CARGO. p. 415
2.7. OTROS DISPOSITIVOS DE GARANTÍA DE RENTAS. p. 422
2.7.1. NOTAS PREVIAS. p. 422
2.7.2. PENSIONES DEL FONAS. 424
2.7.3. SUBSIDIO DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS PARA MINUSVÁLIDOS. p. 428
2.7.4. PENSIONES POR ANCIANIDAD EN FAVOR DE EMIGRANTES ESPAÑOLES. p. 430
2.7.5. AYUDAS ASISTENCIALES Y SERVICIOS SOCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. p. 436
2.7.6. PENSIONES EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL SÍNDROME TÓXICO. p. 441
2.8. DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN CONJUNTA DE LAS FORMULAS DE RENTAS MÍNIMAS ANALIZADAS. p. 446

CAPÍTULO TERCERO

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

PRIMERA PARTE. FINALIDAD DE LAS PRESTACIONES Y ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN.
1. LA COBERTURA DE LOS ESTADOS DE NECESIDAD Y LA SUPERACIÓN DE LA MARGINACIÓN COMO OBJETIVOS COMUNES DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS. p. 452
1.1 PLANTEAMIENTO GENERAL. p. 452
1.2 PRESENTACIÓN FORMAL DE LAS RMA Y ARTICULACIÓN DEL DOBLE OBJETIVO. p. 462
1.3 DELIMITACIÓN DEL ESTADO DE NECESIDAD. p. 477
1.4 LA PRETENDIDA INSERCIÓN DE LOS PERCEPTORES. p. 485
1.4.1 PLANTEAMIENTO GENERAL. p. 485
1.4.2 LA DISPAR INSTRUMENTACIÓN DE LA INTEGRACIÓN. p. 493
1.4.3 TIPOLOGÍA DE LAS ACTIVIDADES DE INTEGRACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LA INTEGRACIÓN LABORAL. p. 506
2. SUJETOS DESTINATARIOS DE LAS RMA. p. 532
2.1 CONSIDERACIÓN INDIVIDUAL O COLECTIVA DE LOS POTENCIALES DESTINATARIOS. p. 532

2.2 ALCANCE SUBJETIVO Y MATERIAL DE LA UNIDAD FAMILIAR. p. 548
2.3 REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN. p. 560
2.3.1 INTRODUCCIÓN. 560
2.3.2 REQUISITOS PERSONALES. p. 654
2.3.2.1 EDAD. p. 564
2.3.2.2 RESIDENCIA. p. 573
2.3.2.3 HOGAR INDEPENDIENTE. p. 584
2.3.2.4 NACIONALIDAD. p. 597
2.3.2.5 OTROS. p. 603
2.3.3 REQUISITOS ECONÓMICOS. p. 609
2.3.3.1 INSUFICIENCIA DE RECURSOS. p. 609
2.3.3.2 INEXISTENCIA DE DERECHO A OTRAS AYUDAS. p. 623
2.3.3.3 IMPOSIBILIDAD DE AUXILIO FAMILIAR. p. 628
2.3.3.4 OTROS. p. 631

SEGUNDA PARTE. CONTENIDO, DINÁMICA Y GESTIÓN
1. CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES Y SISTEMA DE CÁLCULO. p. 637
2. OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO. p. 658
2.1. PUNTUALIZACIONES PREVIAS. p. 658
2.2. DESTINAR LA PRESTACIÓN A LA FINALIDAD PARA LA QUE SE HA OTORGADO. p. 666
2.3. COMUNICAR LAS ALTERACIONES SOBREVENIDAS. p. 668
2.4. PARTICIPAR EN PLANES DE INSERCIÓN Y REALIZAR ACTIVIDADES DE INTEGRACIÓN. p. 672
2.5. MANIFESTAR FORMALMENTE EL COMPROMISO DE INSERCIÓN. p. 675
2.6. REINTEGRAR LAS CANTIDADES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS. p. 678
2.7. COLABORAR EN LA SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE MARGINACIÓN Y NECESIDAD. p. 680
2.8. OTRAS. p. 682
3. DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES. p. 684
3.1 PLANTEAMIENTO GENERAL. p. 684
3.2 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN. p. 688
3.2.1 INTRODUCCIÓN. p. 688

3.2.2 INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LA SOLICITUD. P. 690
3.2.3 INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE. p. 693
3.2.4 FINALIZACIÓN: LA RESOLUCIÓN. p. 706
3.2.5 RECURRIBILIDAD DE LAS RESOLUCIONES. p. 714
3.3 DEVENGO Y ABONO. p. 716
3.4 DURACIÓN Y RENOVACIÓN. p. 725
3.5 MODIFICACIÓN Y SUSPENSIÓN. p. 732
3.6 RÉGIMEN EXTINTIVO: CAUSAS, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS. p. 748
3.6.1 INTRODUCCIÓN. p. 748
3.6.2 MODIFICACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS CONSIDERADAS INICIALMENTE O VALORADAS CON POSTERIORIDAD. p. 753
3.6.2.1. PÉRDIDA DE LOS REQUISITOS DE ACCESO. p. 754
3.6.2.2. CIRCUNSTANCIAS SOBREVENIDAS QUE IMPIDEN LA CONTINUIDAD DE LA PRESTACIÓN. p. 762
3.6.2.3. PERSISTENCIA DE LAS CAUSAS SUSPENSIVAS. p. 769
3.6.3. ACTUACIÓN FRAUDULENTA PARA OBTENER O CONSERVAR LA PRESTACIÓN. p. 771
3.6.4. INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES. p. 775
3.6.5. VENCIMIENTO DEL TÉRMINO. p. 778
3.6.6. OTRAS CAUSAS DE EXTINCIÓN. p. 779
3.6.7. EL PROCEDIMIENTO EXTINTIVO Y LOS EFECTOS DE LA EXTINCIÓN. p. 782
4. SEGUIMIENTO Y CONTROL. p. 793
5. FINANCIACIÓN. p. 807
6. INCOMPATIBILIDADES. p. 814

TERCERA PARTE. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS
1. PLANTEAMIENTO GENERAL. p. 840
2. LA PRESENTACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS. p. 847
3. VARIABLES CONSIDERADAS Y RASGOS DISTINTIVOS. p. 853
3.1. CONTENIDO ECONÓMICO. p. 853
3.2. DURACIÓN LIMITADA. p. 856

3.3. ALCANCE INDIVIDUAL O FAMILIAR. p. 859
3.4. VOCACIÓN ASISTENCIAL. p. 863
3.5. RELACIÓN COMPLEMENTARIA O SUBSIDIARIA CON OTROS INGRESOS. p. 871
3.6. TITULACIÓN DE CONCESIÓN CONDICIONADO. p. 877

CONCLUSIONES. p. 886
BIBLIOGRAFÍA. p. 902

CAPÍTULO PRIMERO.- LUCHA CONTRA LA POBREZA Y PROTECCIÓN DE ESTADOS DE NECESIDAD: LOS SISTEMAS DE RENTAS GARANTIZADAS O DE INGRESOS MÍNIMOS

"A medida que los países se desarrollan, y la mayor parte de la gente se siente cómoda y feliz, se tiene la tentación de olvidarse de aquéllos que están todavía fuera del confort".

JOHN KENNET GALBRAITH

PRIMERA PARTE.- LA POBREZA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO Y A SU PROBLEMÁTICA

1) COMENTARIO PRELIMINAR. LA DIFÍCIL CONCEPTUACIÓN DE LA POBREZA

1. La pobreza es, según palabras de CASADO[1], un hecho permanente y ubicuo de una importancia real incuestionable. Cuando se menciona la pobreza, como expresión social de una realidad, padecimiento personal o lacra colectiva de acelerada expansión, estrato carencial, manifestación de la desigualdad, causa o consecuencia de un sinfín de fenómenos, exponente de una situación socio-económica o, incluso, simple tema de debate y reflexión, parece que la propia familiaridad de la expresión no permite que se alberguen dudas sobre su concepto. En el habla corriente, los pobres son personas sin recursos adecuados pero, cualquiera que sea el foro en el que se aluda a la misma, lo cierto es que para todos los interlocutores la pobreza es, grosso modo, la escasez o falta de lo necesario para vivir.

En este sentido, se coincide al representar con ella la idea general y abstracta de carencia de los medios imprescindibles para cubrir necesidades básicas o insuficiencia de los disponibles. La pobreza se perfila,

---

[1] Con estas palabras se inicia su "Introducción a la Sociología de la Pobreza", Colección FOESSA, Serie Estudios, Madrid, 1971.

pues, como aquella situación, cercana a la miseria[2] y la indigencia, o sin llegar a tal extremo, que padecen individuos, colectivos o sociedades como resultado de un cúmulo de circunstancias de todo tipo.

A pesar de esta aparente simplicidad y concreción, la pobreza constituye una realidad multíplice y etérea cuya correcta definición resulta, cuando menos, complicada y, en todo caso, relativa e instrumental. Junto a su dispar acepción semántica[3], su diferente contenido, manifestación, carácter, medición y etiología, según el contexto en el que se desenvuelva y la perspectiva desde la que se observe y analice, dificultan hasta tal extremo su conocimiento que todo intento de fijar con precisión su significación y naturaleza no pasa de ser una mera aproximación. La definición de la pobreza, se ha dicho que resulta un problema arduo y controvertido, del que se infieren numerosas implicaciones éticas, culturales, económicas y de intervención social[4].

Resulta paradógico que, tratándose de un vocablo nada novedoso y en absoluto técnico, su mención en conversaciones coloquiales o medios de comunicación

---

[2] No tan cercana, según la opinión de ARENAL C., quien en su obra "La Beneficiencia, la Filantropía y la Caridad" (1860) advierte que lo temible y evitable no es la pobreza sino, precisamente, la miseria que es la que debe combatirse a toda costa.

[3] Véase al respecto el estudio de la semántica de la pobreza, realizado por CASADO, D., en "Introducción a la...", ob. cit. págs. 15 a 27 y por GARCÍA VALCÁRCEL J., en su introducción al trabajo,colectivo "La pobreza en España y sus causas", Fundación AGAPE, Madrid, 1985, págs. 3 a 16.

[4] GIL LACRUZ M. y BERJANO PEIRATS E. , en "Aspectos psicosociales en la definición de la pobreza", Revista Intervención Psicosocial, n° 10, 1994, pág. 67.

sea tan frecuente como su aparición en los más recientes trabajos de investigación y, sin embargo, ni el sociólogo, ni el periodista, ni el ciudadano de a pie, ni el economista vislumbran una única pobreza o se refieren a ella con unívoco sentido. Basta con observar la cantidad de términos que hacen referencia a procesos, en cierto modo compartidos: pobreza, precarización, marginación, indigencia, pauperismo, etc.[5].

No en vano, reconociendo la difícil aprehensión del fenómeno, se oyen voces que abogan por la utilización del plural "pobrezas"[6], expresión ésta que, además de adelantar la dispar tipología, evita inadecuadas generalizaciones, apunta gráficamente la pluralidad de atributos y variables que concurren y permite adivinar las distintas aplicaciones del término. Así, cuando se recurre a la tradicional distinción entre países ricos y pobres, cuando se manejan estadísticas sobre tasas o índices de pobreza, cuando se compara el nivel de vida de determinados grupos sociales o cuando se alude a medidas y programas para la superación de aquélla, se parte, obviamente, de una única realidad que, no obstante, tiene múltiples caras y puede, además, ser contemplada con enfoques bien distantes.

---

[5] Todos ellos están reflejando "tanto la relatividad y complejidad de un constructo social, como las distintas connotaciones que de su análisis semántico se derivan", GIL LACRUZ y BERJANO PEIRATS, en "Aspectos psicosociales en...", ob. cit. pág. 68.

[6] CASADO, D., en "Sectores y factores de la pobreza reconceptualizada en España", Documentación Social, nº 96, monográfico sobre la pobreza "La pobreza en España, hoy", pág. 143.

Por si esto fuera poco, la constante actualidad del tema, la mayor sensibilidad y concienciación social ante su dramatismo y gravedad, así como la creciente preocupación de los poderes públicos por su problemática han suscitado un paralelo interés sobre todo lo que gira en torno a la pobreza, impulsando numerosos análisis y propiciando exámenes rigurosos y multidisciplinarios. Junto a tales circunstancias, la evolución experimentada durante las últimas décadas, tanto en la realidad como en los métodos y teorías que la describen y explican, han permitido acuñar una terminología peculiar que, lógicamente, incorpora nuevas nociones y figuras, matizando, aún más, el ya de por sí complejo panorama[7].

Como muestra de ello, el propio Comité Económico y Social de la Unión Europea reconoce la dificultad de llegar a una definición universal única de la pobreza, si bien soslaya el obstáculo aceptando la operatividad del criterio de la renta media. Precisamente los apuntados cambios terminológicos y la experiencia de los investigadores sugieren, en palabras de la Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, "que sería muy poco realista pensar que puede haber una

---

[7] Así, expresiones tales como nuevos pobres, el perfil de la pobreza o su patrón, pobreza persistente, severa, cronificada, acumulativa, moderada o relativa, sociedad dual o sociedad de los tres tercios, índices agregados de pobreza, unidad de análisis y escalas de equivalencia en las encuestas de presupuestos familiares, son algunas de las expresiones, mayoritariamente de elaboración francesa y acuñadas con posterioridad en otros países, que, bien por referirse a técnicas o métodos de frecuente utilización, bien por reflejar con precisión aspectos concretos o fenómenos generalizados, han terminado por imponerse y forman parte del lenguaje de los especialistas y estudiosos.

definición única válida para cada tipo y forma de pobreza, para cada edad y para cada zona geográfica"[8].

Conceptualizar la pobreza y eliminar o limitar las ambigüedades del término ha sido y es objeto de una discusión internacional ante la cual los diferentes autores se han inclinado por tesis que, en cualquier caso, no dejan de tener su dosis de relatividad. Todas son, de un modo u otro, fruto de un distinto acercamiento a la pobreza y, en consecuencia, reflejo de una concreta dimensión -social, cultural, económica, etc.- que pretende destacarse sobre las restantes.

Téngase en cuenta, por último, que el concepto de pobreza es cambiante, puesto que la sociedad en la que se proyecta está, también, en continua evolución y, además, polémico, ya que, "como el de desigualdad y equidad, difícilmente se halla exento de juicios de valor"[9]. De ahí que, como se ha dicho, asistamos a una reformulación constante de la idea de pobreza al no existir unanimidad en los estándar o parámetros de referencia en los que situar el umbral.

Con tales presupuestos, si los propios especialistas en la materia reconocen lo resbaladizo del

---

[8] Dicha Sección, encargada de preparar los trabajos en la materia, elaboró un documento informativo sobre la Pobreza en la Comunidad, del que fue ponente el Sr. Burnel, a partir del cual el Comité Económico y Social adoptó su Dictamen sobre la Pobreza 89/c 221/04, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 28.8.89.

[9] RUIZ-HUERTA J. y MARTÍNEZ R. en "La pobreza en España: ¿qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares?", en Documentación Social, nº 96, ob.cit., pág.17.

terreno es comprensible que, parafraseando a uno de ellos[10], los profanos tengan un "pobre concepto de la pobreza". No obstante, parece existir un acuerdo generalizado en que la pobreza se caracteriza, no por su contenido, sino, precisamente, porque las carencias que se acumulan en ella conducen a personas y familias a condiciones de vida consideradas no aceptables[11]. En esta línea se ha apuntado que "aunque el concepto de pobreza es, en su origen, fundamentalmente económico, las diversas definiciones de pobreza han evolucionado hacia conceptos más amplios en los que se incluye no sólo la carencia de recursos materiales (...) o la disponibilidad de unos recursos inferiores (...), sino también, la posibilidad de satisfacer las necesidades de tipo social, psicológico y cultural propias del modo de vida que se considera aceptable en la sociedad de referencia"[12].

Cuáles sean aquéllas y cómo debe valorarse éste son dos interrogantes que nos sitúan, de nuevo, en el punto de partida, imposibilitando la definición de la pobreza o admitiendo que cualquiera que se proponga es operacional y fruto de la convenida adopción de criterios o métodos de medición.

---

[10] CASADO, D., Sectores y factores de la pobreza..., ob. cit., pág. 143.

[11] Se adjetiva la pobreza, por ello, como acumulativa y plural para aludir a la cantidad de factores que inciden en ella. En esta línea, ALONSO TORRENS, F. J. apunta que la compleja solución del problema estriba, precisamente, en la acumulación de carencias y las variadas dimensiones que concurren en la pobreza, en "La pobreza acumulada y la marginación y/o exclusión social", Documentación Social, nº 96, ob.cit. pág. 161.

[12] Informe 8 del Consejo Económico y Social, "La Pobreza y la Exclusión Social en España" (en adelante, Informe 8 CES), Sesión Extraordinaria del Pleno de 27 de noviembre de 1996, pág.1.

Ante el peso de lo evidente, puede afirmarse que todo empeño en formular una proposición que describa la pobreza, de manera universal y con exactitud, está condenada al fracaso y debe abandonarse. Sin embargo, no por desistir de tal propósito ha de renunciarse al estudio de la pobreza, máxime, cuando lo que se pretende es destacar ciertos aspectos de la misma, partiendo de conclusiones o reflexiones generales.

2. A los efectos que ahora interesan, la pobreza es el denominador común en la existencia diaria de un porcentaje de la población y, como realidad dramática e intolerable, sus víctimas constituyen el punto de mira de una serie de mecanismos e instrumentos públicos de atención a la necesidad. En la medida en que el examen de éstos últimos ocupa parte del presente trabajo, contextualizando el análisis que constituye su columna vertebral, aquel fenómeno ha de estar presente en la exposición sin que por ello se exija su conceptualización.

Siendo así, la aproximación a la pobreza es tan necesaria como instrumental por lo que, más que teorizar sobre ella en abstracto, se pretende describir y comentar, sin ideas preconcebidas, el concreto panorama del que parten posteriores reflexiones. Desde esta perspectiva, sin perjuicio de las oportunas matizaciones y referencias al respecto, lo que deba o no entenderse por pobreza, más que una condición para acercarse a la misma, es una conclusión que se deduce tras observarla y contrastar las opiniones que se barajan.

No obstante, para delimitar y reconocer el fenómeno en torno al cual gira el estudio no basta con mencionar la pobreza, sin más. Teniendo en cuenta el referido carácter instrumental de aquél, las diversas perspectivas desde las que puede abordarse así como las múltiples dimensiones y lo prolijo y extenso del tema, tal identificación sería, además de imprecisa, incorrecta. Y ello porque, como se ha venido comentado, ni se propone un examen global del mundo de la pobreza ni se pretende, tampoco, un conocimiento exhaustivo de la misma, proyectos ambos tan ambiciosos como inalcanzables.

Siendo mucho, y poco a la vez, lo que sugiere la expresión pobreza como hilo conductor de la exposición, resulta imprescindible, además de sumamente útil, acotar el objeto de examen, proporcionando cierta información sobre la concreta realidad que se contempla y localizando los aspectos que centran el interés. A tal efecto, se efectúan, seguidamente, algunos comentarios y aclaraciones que permitirán, al tiempo, justificar el tratamiento que se dispensa a la pobreza, concluyendo con ello este apartado introductorio y la visión general que se pretendió ofrecer en él.

3. De sobra es conocida, por rudimentarias que sean las nociones al respecto, la existencia de dos formas de pobreza[13], muy diferenciadas en cantidad y calidad. Sin prejuzgar el alcance y la gravedad de una u otra y sin necesidad de comparar sus causas, imágenes y

---

[13] Como se verá, no son éstas las únicas modalidades o tipos de pobreza ni es el criterio expuesto el único que se utiliza para su clasificación. Si se trata, sin embargo, de una tipología tradicional y, seguramente, de la distinción más difundida.

efectos, lo cierto es que ambas se corresponden con dos modelos distintos de sociedad o, más correctamente, con dos tipos de países atendiendo al estado de sus economías: los industrializados, desarrollados o ricos y los subdesarrollados, del tercer mundo o pobres.

En cada ámbito se localiza, evidentemente, el origen de las dramáticas situaciones de necesidad que padecen sus ciudadanos y, en consecuencia, sus respectivos escenarios explican las peculiaridades que separan las denominadas pobreza de masas[14] y bolsas de pobreza en cuanto al porcentaje de población afectada, la intensidad, persistencia o periodicidad del fenómeno, sus carencias y efectos más significativos, los instrumentos de protección con los que se combaten, las estrategias de solución propuestas, etc.

Aunque éstas y otras variables no tengan una idéntica traducción en todos los países, o bien se presenten en ellos excepciones o amplios márgenes de oscilación, los resultados que se obtengan de ellas permiten adivinar el tipo de pobreza y, por tanto, el contexto en el que se desenvuelve. Por razones tan obvias que no es preciso apuntar, puede señalarse que sólo la pobreza de las denominadas sociedades ricas, con la dimensión, perspectiva y perfiles que se dirán, va a ser objeto de consideración y estudio. A partir de ahora, todo comentario ha de entenderse referido a esta forma de pobreza que aflige a concretos individuos o colectivos

---

[14] El problema de los problemas, según la expresión clásica de LEWIS, O. en "La culture de pauvreté", extracto publicado en Economic et Humanisme, nº 174, Mayo-Junio, 1967.

dentro de comunidades acomodadas y que presenta una problemática propia.

4. Continuando con esta tarea de delimitación, conviene recordar que en torno a este fenómeno de la pobreza existe una abundante literatura, extranjera y nacional, en la que especialistas de distintas disciplinas abordan, con rigor y profundidad, inagotables y sugerentes temas de reflexión y debate. Sería un despropósito prescindir de dichos trabajos y, aún más, pretender discutirlos o aportar ideas novedosas al respecto.

Por ello, la exposición y el tratamiento de este bloque temático van a ser, en la línea ya adelantada, eminentemente descriptivos, procurando, eso sí, sintetizar las líneas argumentales y huir del detalle y la reiteración. Antes de apuntar las cuestiones que se abordan en él, ha de tenerse en cuenta que, por exceso o por defecto, toda aproximación a la pobreza lleva implícita un doble riesgo: por un lado, el de perderse en el entramado de relaciones que la conforman y verse desbordado ante su envergadura y, por otro, el de empecinarse en analizar sólo alguna de sus vertientes y caer en el simplismo de contemplarla aisladamente.

Para intentar soslayar ambos, las prestaciones cuyo análisis informa y justifica el presente trabajo han sido de gran utilidad porque en ellas se localizan los aspectos de la pobreza que deben ser destacados y con ellas se conserva la perspectiva global y de conjunto. Las zonas de confluencia de las rentas mínimas autonómicas (en adelante, RMA) con la pobreza

proporcionan los descriptores en torno a los cuales se aborda, como un todo, el examen de la pobreza de manera que, sin crear compartimentos estancos, no se ignoren sus premisas básicas.

Relacionando esto último con anteriores comentarios puede concluirse señalando que la pobreza es el contexto socio-económico en el que se enmarca la creación de las RMA, la problemática cuya superación se pretende de la mano de éstas y la situación personal que posibilita el acceso a las referidas prestaciones. Es comprensible, pues, la atención prioritaria que se presta al nacimiento y caracterización del fenómeno de la nueva pobreza, a sus causas y efectos y a los colectivos afectados y los criterios de identificación.

2) PATOLOGÍA DE LA POBREZA, NUEVOS POBRES, "CUARTO MUNDO" Y SOCIEDAD DUAL

1. La pobreza, lejos de ser una enfermedad idiosincrásica de países subdesarrollados, una lacra enraizada en el tercer mundo y un mal endémico de determinadas comunidades, "ha sorprendido" a la sociedad, perturbando su ánimo, al mostrarse como una especie de "virus mutante" que "no conoce fronteras" ni sabe de geografía económica y que "amenaza con instalarse" allí donde la desigualdad y la injusticia le hayan facilitado el acceso.

El anterior relato no es, con seguridad, el mejor modo de familiarizarse con la pobreza pero, a pesar de la catastrofista y alarmante visión que ofrece, sí resulta especialmente ilustrativo a los efectos que ahora interesan. En concreto, los cuatro fragmentos entrecomillados permiten reflexionar sobre otras tantas cualidades de aquélla, predicadas con frecuencia aunque, como se verá, desde diferentes planos: su novedad, adaptabilidad, internacionalización y persistencia.

Cuando se habla de nueva pobreza, parece como si ésta hubiese hecho aparición recientemente en la sociedad del progreso y el confort, tan poco acostumbrada al contacto con ella que no contaba con medios para prevenirla y hacerle frente. Sin embargo, es evidente que tal impresión no se corresponde con la realidad puesto que el fenómeno de la pobreza ni es ajeno al crecimiento económico, la revolución tecnológica y la modernización social ni, por tanto, desconocido en los países ricos.

Sí es cierto, y así lo expone el Comité Económico y Social en el dictamen citado[15], que el crecimiento tan espectacular del nivel de vida experimentado en épocas precedentes precipitó la errónea conclusión de que aquel proceso era irreversible. De ahí que, en su momento, no se hiciera lo que se debía y podía haber hecho y, en consecuencia, no se corrigieran las desigualdades y situaciones de injusticia y pobreza que ya existían.

---

[15] Dictamen sobre la pobreza 89 c 221/04 al que se hizo alusión.

Es un hecho que, por óptimas que sean las circunstancias, la prosperidad no afecta a todos por igual ya que, al no partir de una solidaria distribución de la riqueza, a medida que mejoran las condiciones de vida de unos, los privilegiados, empeoran las de otros, los más desfavorecidos. Cuando, por el contrario, se asiste a períodos de crisis o recesión económica que no hacen más que acentuar las diferencias entre pobres y ricos, se agrava la situación de los primeros y se incrementa su número, ofreciéndose con ello una imagen más desgarradora de la pobreza.

Así ha ocurrido en el pasado y sigue ocurriendo en el presente pero, mientras tanto, la pobreza ha permanecido invariable en lo esencial y su fundamento último es el mismo en los años veinte que en la década de los sesenta o en la actualidad. Que, concretamente en nuestro país, las bolsas de pobreza no son un mal de aparición reciente y coetánea lo demuestra hasta la literatura, haciéndose eco de la antigüedad del fenómeno[16]. Muestra de ello es la rotundidad con la que el madrileño RODRÍGUEZ MÉNDEZ describe una parte de su ciudad natal, señalando que "este Madrid miserable e infernal -auténtico tercer mundo dentro de otro mundo- existió siempre (...). Nos obstinamos en no reconocer los fallos humanos, las miserias, las calamidades...".

Si, como tal realidad, la pobreza no es nueva, habrá que justificar de otro modo la utilización de dicho

---

[16] Consúltese al respecto el trabajo de VILLARÍN, J., "Hambre y pobreza en la literatura madrileña", Ingreso Madrileño de Integración nº3, trabajos preparatorios del Programa IMI, Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid.

adjetivo y localizar los cambios operados en ella que puedan explicar la aplicación del mismo. En efecto, la constante presencia de la pobreza en los países de nuestro entorno permite constatar, confirmando lo dicho, que sus perfiles son variables y que se han experimentado transformaciones de todo tipo en torno a la misma. La pobreza, socialmente invisible e intencionadamente ignorada hasta hace pocos lustros[17], es percibida desde entonces como un drama distinto y relativamente más próximo y cotidiano. Si, en ocasiones de especial virulencia, se pretendió dar una apariencia cíclica o coyuntural a la pobreza, hoy no puede defenderse su carácter circunstancial ni es posible, tampoco, ubicar el problema en una pasajera recesión económica porque subsiste una vez superada ésta.

La evolución más notable estriba, sin embargo, en la proyección subjetiva de la pobreza. De sufrirla unos pocos, que eran los de siempre, se ha pasado a que la padezcan, no sólo un mayor número de individuos, sino, paradójicamente, unos colectivos que, hasta hace años, no existían como potenciales afectados o, siéndolo ya entonces, lo eran en dimensiones distintas a las actuales: familias monoparentales, parados de larga duración, trabajadores en precario, inmigrantes

---

[17] La mala conciencia que, social y políticamente, genera el reconocimiento de la pobreza ha hecho que el propio sistema simulara su inexistencia; así, en palabras de SERGE MILANO, en "La pauvreté absolute", París, Hachette, 1988, pág. 175, éste ignora que produce pobres e ignora los pobres que produce. En este sentido, el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas se refiere a la pobreza insidiosa como aquélla que se oculta o escondemos, que parece insospechable por lejana y que, por su molestia, nos negamos a ver (observaciones previas del Documento Informativo elaborado por la Sección de Asuntos sociales..., ob.cit.).

extranjeros, etc.; ahí radica la auténtica novedad de la pobreza.

Así, como dimensión reciente de un único fenómeno o versión actual de una misma tragedia, lo cierto es que los observadores y estudiosos no han dudado en reconocer la coexistencia, junto a la pobreza tradicional, de un tipo de pobreza, peculiar en sus sujetos, etiología y efectos, a la que, precisamente por la ausencia de precedentes, han denominado nueva pobreza. Repárese, no obstante, en que lo es en la medida en que, cualitativamente, existen nuevos pobres, expresión ésta con la que se identifica a los grupos homogéneos de población que, en su calidad de tales colectivos, se han visto inesperadamente afectados por esta situación.

A pesar de ello, la expresión no ha sido aceptada de forma pacífica, no existiendo tampoco unanimidad en cuanto a los perfiles de aquéllos y su principiante acceso a la pobreza. No sin razón se ha apuntado, recogiendo la opinión de muchos analistas, que el concepto de nueva pobreza "oscurece más que ilustra, pues lleva con frecuencia a ocultar la pobreza de siempre, y a hacer pasar por nuevas situaciones existentes desde antiguo"[18].

En este sentido, ha de matizarse que los nuevos pobres no sustituyen a los pobres tradicionales (enfermos, ancianos,...) ya que ambas categorías, junto a las que puedan proponerse atendiendo a diversos criterios, conforman el ámbito subjetivo de la pobreza

---

[18] FERNÁNDEZ VIGUERA B., en "La feminización de la pobreza", Mujeres en Acción, pág. 15.

del país de referencia. Del mismo modo, tampoco una modalidad de pobreza suplanta a la otra ni conlleva su desaparición sino que, por el contrario, ambas constituyen partes o vertientes de una única realidad y contribuyen a dar la dimensión exacta de la misma.

Aunque la nueva pobreza haya influido en el cariz que adopta el fenómeno y en las proporciones que alcanza el problema, no debe caerse en el equívoco de considerar que la pobreza que afecta y amenaza a las sociedades desarrolladas, mucho más compleja, diversa y difícil, se reduce a aquélla. Puesto que no se trata de situaciones intercambiables, la primera existe dentro de la segunda, no deben confundirse los planos en los que se analizan ni generalizarse a ésta los rasgos y características de aquélla.

2. Aclarado el sentido de la expresión nueva pobreza y el alcance y fundamento de la novedad, se comprende fácilmente la más amplia perspectiva desde la que se predican, entre otras, las restantes cualidades que se apuntaron al inicio. La internacionalización de la pobreza, a la que se dedica un breve comentario final, da cuenta de la envergadura del fenómeno y, en consecuencia, del interés del que es objeto en estos foros. Por su parte, la capacidad de adaptación y persistencia describen a la perfección la realidad de la pobreza en los países industrializados cuyos modelos de crecimiento económico han permitido alcanzar ciertas cotas de bienestar social pero no han logrado erradicarla.

Es más, precisamente por haberse conseguido, conforme a aquéllos, el grado de prosperidad y desarrollo

del que ahora se disfruta, se han mantenido, agravándose, las situaciones de injusticia social. Así, la dinámica de los mecanismos financieros, económicos y sociales contribuyen a que, en el ámbito occidental, las ya de por sí abismales diferencias entre ricos y pobres se acentúen, aumentando el número de éstos, diversificándose su composición y prolongándose su permanencia en tal situación. Son bastante expresivas al respecto las palabras de SERGE MILANO quien, en su estudio sobre la pobreza absoluta[19], apunta que "la pobreza constantemente se renueva, los pobres de hoy son más pobres que los de ayer y permanecen pobres más tiempo".

La capacidad de superación y transformación con la que las sociedades desarrolladas han asumido otros retos o se han enfrentado a otras lacras no les ha impedido asistir a fenómenos como el de la mendicidad, la exclusión social y la indigencia que se presentan distintos, en apariencia e intensidad, pero con la misma vocación de permanencia. Como si se tratara de una metástasis que se reproduce y resiste a desaparecer, la pobreza se acomoda al medio en el que se desenvuelve, resultando al tiempo una obra de éste; de ahí que se haya dicho que "la vieja faz de la pobreza se renueva y reproduce adaptada a la capacidad de innovación...; es un producto adecuado a la propia sociedad en cambio"[20].

---

[19] Ob. cit., pág. 17.

[20] RENÉS V. y LINARES E., en "Cáritas ante la Renta Mínima: interrogantes y propuestas", en Documentación Social, nº 96, ob.cit., pág. 94.

Y es que la adaptabilidad de la pobreza es algo más que una mera prosopopeya con la que se alude a su habilidad para mudar de aspecto, del mismo modo que su persistencia no apunta, simplemente, la duradera o dilatada presencia de la misma. La inesperada actualidad que, durante los últimos veinte años, ha recobrado el tema de la pobreza en muchos países ricos pone de manifiesto un cierto redescubrimiento de esta realidad. Obedece, como se ha comentado, a los retratos de sus víctimas y el volumen de población afectada, a la estructura y características del problema, a las carencias que se acumulan en ella y a la complejidad de sus causas y efectos, variables que presentan, en la actualidad, orientaciones sin precedentes.

Si se repara en todo ello y se contrasta con el renovado entorno social en el que se proyecta la pobreza hoy, es evidente la permeabilidad de ésta a los cambios y su capacidad para evolucionar, ajustándose gradualmente a nuevas situaciones a medida que éstas aparecen: desagregación de la unidad familiar, precarización del empleo, envejecimiento de la población, tipificación de necesidades ligadas al nivel de vida medio, estratificación de la sociedad, aislamiento de los desfavorecidos, etc.

Si se comparan, por otro lado, los sucesos que marcan el ritmo económico y las proporciones que ha ido alcanzando el fenómeno de la pobreza, es claro que aquéllas circunstancias coyunturales no estimulan ni explican satisfactoriamente el alcance estructural de éstas y que la pobreza insiste y persevera en su

propósito de arraigar: al desarrollismo y la bonanza le han seguido períodos de crisis, sucedidos por una cierta reactivación y un crecimiento sostenido y, sin embargo, la evolución de los datos y cifras en que se concretan estas oscilaciones no coincide con la tendencia dominante en la trayectoria que trazan los indicadores de pobreza.

La consolidación de bolsas de pobreza parece, pues, la respuesta de ésta a la modernización y a los cambios de la sociedad del desarrollo pero, indudablemente, es también el reflejo de las fisuras y disfuncionalidades de sus modelos económicos y de progreso y convivencia[21]. La tendencia a la cronificación, como padecimiento individual y amenaza colectiva, no es más que un síntoma de su resistencia y, al tiempo, una muestra de la ineficacia de medidas parciales y tratamientos superficiales y simplistas.

No en vano, la comunidad internacional se ha hecho eco de las dimensiones del fenómeno y, consciente de que tan grave amenaza exige soluciones de envergadura, ha propiciado su análisis en profundidad y desde perspectivas globales. La pobreza es una constante en todas las sociedades de nuestro entorno y se presenta en ellas, usurpando de nuevo la gráfica terminología sanitaria, como un tumor maligno que causa los estragos de una epidemia, difícil de controlar y con diversos focos infecciosos.

---

[21] Se ha apuntado al respecto que las innovaciones tecnológicas no se hacen de forma técnica o aséptica, sino que obedecen a estrategias y dinámicas eminentemente capitalistas y relacionadas con la búsqueda de beneficios y la productividad. BARROSO RIBAL C., en "El rostro de la desigualdad", Disenso, Mayo, nº 11, 1995.

La internacionalización de la pobreza es, en realidad, ejemplo y consecuencia de la capacidad de adaptación antes comentada y, como proceso de expansión, discurre por una doble vía: de un lado, los movimientos migratorios de ciudadanos del tercer mundo han hecho visible el drama de aquellos pueblos cuya pobreza han importado los inmigrantes extranjeros[22]; de otro lado, la internacionalización de los cambios sociales y económicos contribuye a la propagación paralela de la pobreza que, lejos de ser un fenómeno aislado, es un problema compartido con mayor o menor intensidad por países que, como España, se sitúan en la órbita del desarrollo y la prosperidad.

Así las cosas, no es de extrañar que en el contexto comunitario se dedique una especial atención a la lucha conjunta contra la pobreza, haciéndose especial hincapié en que las soluciones que se adopten deberán ser, necesariamente, políticas y globales. Si en este ámbito de interrelaciones mutuas se localizan unos condicionantes similares[23], se procuran unos mismos

---

[22] De sobra es conocido en nuestro país el drama de los inmigrantes magrebíes (marroquíes, argelinos) e hispanoamericanos que se introducen ilegalmente en territorio español huyendo del hambre y la miseria. A estos "refugiados económicos" se suman, ahora, los ciudadanos de otros países africanos o de estados centroeuropeos afectados por conflictos bélicos que están llegando como víctimas, igualmente, de la pobreza.

[23] AYALA CAÑÓN L. aborda esta cuestión en "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", en Documentación Social, nº 96, pág. 227. Allí afirma que la internacionalización de los cambios sociales y económicos hace que, a pesar de la existencia de distintos elementos institucionales propios de cada país, existan patrones comunes en cuanto a los resultados de la interacción entre ambos tipos de transformaciones.

parámetros de medición[24] y se describe una patología común, es lógico que exista un cierto consenso, a nivel regional, en cuanto a los mecanismos más idóneos para combatir la lacra de la pobreza; desde esta perspectiva, el establecimiento de las RMA constituye un ejemplo perfecto de la internacionalización de los instrumentos de lucha contra la pobreza, en la medida en que la experiencia de otros países ha permitido que se importen al nuestro los sugerentes programas e ideas que ya han sido puestos en práctica allí.

3. A pesar de que la pobreza se revele como un fenómeno persistente, con una gran capacidad de adaptación y, en consecuencia, enraizado en zonas geográficas muy distantes, o quizás, precisamente por todo ello, su presencia es inconfundible dado el efecto inmediato que produce, cualquiera que sea el país o la comunidad de referencia, en el seno del entramado social: la dualización. Dicho término, que apunta una tendencia observada en las sociedades avanzadas, viene referido al proceso de polarización experimentado en la estructura social de éstas.

Tal inclinación a segmentarse en dos grupos sociales obedece a la concurrencia de una serie de factores, reconducibles, en esencia, a la desigualdad de

---

[24] En esta línea van las recomendaciones de diversos documentos comunitarios que pretenden avanzar en la definición de un nivel de vida europeo básico a partir del cual elaborar un concepto homogéneo de pobreza en el ámbito europeo. Sin perjuicio de lo que posteriormente se comentará, lo cierto es que, frente a la visión absoluta de la pobreza que se ofrece en Norteamérica, en Europa es habitual recurrir a umbrales relativos.

la que la pobreza es, según se mire, indicador o causa[25]. Si, hasta ahora, aquélla se limitaba a acentuar las diferencias entre las capas altas y bajas de la escala social, ocupando el espacio intermedio los estratos del mismo nombre, en la actualidad, integrados y excluidos identifican al grueso de la población, conformando los colectivos que describen la composición de la misma.

Evidentemente, es la suficiencia económica o la indisponibilidad de recursos para atender las necesidades básicas el dato que determina, a priori, la normalizada situación del individuo o su vulnerabilidad a la marginación. Aunque a ello se dedica un posterior apartado, no puede dejar de señalarse que el panorama social dibujado por la pobreza, no sólo altera la dimensión del problema sino que, sobre todo, lo agrava y perpetúa[26].

Las acentuadas diferencias que separan a ricos y pobres y la tendencia a la polarización de la estructura social son hechos incuestionables. Integrados

---

[25] El papel y el sentido que se otorga a estas expresiones difiere en unos estudios y en otros que la sitúan como antecedente o consecuente de una cadena de situaciones. Así, para ALONSO TORRENS F.J., en "La pobreza acumulada y/o la ...", ob.cit., pág. 161, la pobreza económica se sitúa en el origen de la desigualdad aunque reconoce que no se presenta como única causa de ella. RENES V. y JUAREZ M. prefieren considerar la pobreza como muestra o rostro de la desigualdad social, en "Población, estructura y desigualdad social", V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.

[26] En el mismo sentido se pronuncia DE TORRES SANAHUJA, S. en "La pobreza en España. Análisis y líneas de actuación", conferencia de clausura pronunciada en el seminario organizado por la Fundación Argentaria, Madrid, 1993. Así, apunta que el carácter estructural de la pobreza ha cronificado el problema que, al referirse ahora también a la distancia entre los que están en el centro de la escala económico y social y los que quedan prácticamente al margen de ella, ha cambiado en cuanto a su estructura y características.

y excluidos ocupan dos mundos distintos cuyas dinámicas los alejan cada vez más, de manera que la dualización se convierte en una barrera infranqueable para quienes, permaneciendo fuera de la red social, aspiran a acceder a ella, espontáneamente.

Los necesitados saben de la existencia de los pudientes y éstos, a su vez, no ignoran que su abundancia o simple desahogo económico choca tajantemente con la precaria situación de otros individuos menos favorecidos. La coexistencia de estos dos modos de vida, es percibida por la opinión pública a pesar de las dificultades con las que se enfrenta el pobre para salir a la superficie.

Prueba evidente de la consolidación de la sociedad dual y de los inaceptables efectos estigmatizadores de la pobreza es la frecuente alusión al denominado "cuarto mundo". Así se ha bautizado a la pobreza de los países avanzados para diferenciarla de la del tercer mundo[27], enfatizándose, con cierto cinismo, la inadmisibilidad de tal fenómeno en sociedades tan prósperas que disponen de los recursos suficientes para enfrentarse a ella.

Desde esta perspectiva, el cuarto mundo es resultado del modelo dualizador de desarrollo económico, el entramado social en el que se localizan las bolsas de pobreza, el submundo de miseria y marginación en el que transcurre la vida de los pobres de los países ricos y, a los efectos del eje central de este trabajo, la

---

[27] ESTIVILL J. y DE LA HOZ J.M., en "La pobreza y la renta mínima de inserción en Francia", Documentos de Bienestar Social, nº 17, pág.11, atribuyen la inicial aplicación del término a autores conectados con movimientos de matriz religiosa.

realidad que determina la adopción de nuevos instrumentos de protección social y el ámbito subjetivo de aplicación de los mismos.

3) MÚLTIPLE ETIOLOGÍA DE LA POBREZA

3.1) NOTAS PREVIAS

Si, como se ha dicho, "la pobreza es sólo factor común de situaciones sociales muy diversas"[28], debe admitirse que no existe una sola causa principal sino que se accede a ella por la concurrencia de un cúmulo de circunstancias que son dispares y se combinan, en cada caso, de forma diversa y particularizadamente. Ahora bien, tras estos condicionantes inmediatos, cuyo análisis desborda el modesto propósito de estos comentarios, subyacen otros de carácter mediato, reconocibles por su incidencia general y constante y susceptibles de aprehensión con propósitos muy diversos.

El acercamiento a las causas de la pobreza, no sólo permite a los especialistas conocer mejor el alcance subjetivo y objetivo de tal realidad sino que, sobre todo, proporciona a las Administraciones, instituciones y entidades que trabajen en este campo una información

---

[28] CASADO, D., en, "Sectores y factores de la pobreza...", ob.cit. pág. 143.

fundamental cualquiera que sea el tipo de intervención que se proyecte llevar a cabo.

Ya se trate de medidas preventivas, reparadoras o recuperadoras, toda estrategia de lucha contra la pobreza, y no se olvide que las RMA lo son, debe partir de un estudio previo sobre sus causas que esté en condiciones de asegurar una cierta adecuación de los mecanismos diseñados para combatirla. Siendo así, el examen de las causas de la pobreza constituye, además de una tarea necesaria para delimitar sus perfiles, una labor imprescindible para debatir la idoneidad de los instrumentos públicos de protección de la necesidad.

Cuando se afirma, no sin razón, que la pobreza de las sociedades avanzadas es el precio que éstas han de pagar por el modelo de crecimiento elegido, se pone de manifiesto la compleja etiología del fenómeno, vislumbrándose, no obstante, el origen último de aquélla en el sistema capitalista y su capacidad para generar y conservar desigualdades sociales extremas. Aunque el objetivo de estas líneas no sea formular una crítica a dicho sistema, es evidente que los postulados teóricos de la economía capitalista y la dinámica de sus reglas de juego casan mal con la idea de la solidaria distribución de la riqueza.

Así, con presupuestos como el lucro y la acumulación de bienes, la oferta y la demanda, la plusvalía y la competitividad, la maximización de beneficios, etc., no sólo es probable que la pobreza haga su aparición sino que, además, hay buenas razones para dudar de su erradicación. No obstante, no puede

atribuirse, sin más, a la lógica capitalista todos los males que amenazan a las sociedades avanzadas puesto que, en el caso que ahora se analiza, dicha argumentación sería, además de simplista, poco rigurosa y demasiado imprecisa. Necesariamente, habrá que detectar los aspectos concretos de aquella economía cuyo comportamiento y variaciones tienen una relación directa con la realidad objeto de estudio.

Téngase en cuenta, por otro lado, que este mecanismo no es el único causante de desigualdades y pobreza ya que en ellas, además de condicionantes eminentemente económicos, influyen, también, factores de carácter demográfico, institucional y psicológico[29]. La incidencia de los mismos, aunque menor o relativa, no puede ignorarse puesto que los cambios operados en estos ámbitos explican determinadas vertientes del problema.

De lo dicho se desprende que, a pesar de rechazarse la imputación global de la pobreza de los países occidentales a los patrones de su economía, no debe caerse en el extremo opuesto de interpretaciones individualistas que asocien las situaciones de penuria material a la disidencia, pasividad o debilidad de los afectados[30]. Este tipo de enfoque, sobre el que se

---

[29] Aunque el estudio de los factores psicológicos causantes de la pobreza no es tema sobre el que pretenda ahora reflexionarse, no se ignoran las corrientes de estudio que han atribuido el origen de la pobreza, casi en exclusiva, a circunstancias como la inteligencia, los hábitos personales o la edad. Cfr. la literatura psicológica al respecto, en especial "Explanations of poverty and inequality", de GEORGE V., en "Poverty and inequality in Common Market countries", Routlredge and Kejan Paul, London, 1980.

[30] Con argumentos de sobra conocidos: la marginación voluntaria de los gitanos para preservar su identidad, el nulo esfuerzo personal de los parados, la degradación de los alcohólicos y toxicómanos, etc.

volverá posteriormente a propósito del perfil del pobre[31], parece superado hoy en día al imponerse la "socialización de la pobreza"[32] pero, sobre todo, al constatarse la multicausalidad de la misma como fenómeno colectivo. Es por ello por lo que el estudio se centra, preferentemente, en las explicaciones estructurales de la pobreza[33].

Debe señalarse al respecto que, tampoco en lo que hace a la identificación del origen de la pobreza, existe unanimidad de criterios[34], lo que obedece, en parte[35], a la frecuente confusión entre causas y

---

[31] Precisamente la tendencia a caracterizar a los pobres y a crear patrones o tipologías atendiendo a sus peculiaridades tiene el efecto contraproducente de convertir a éstas en causas últimas de la pobreza.

[32] Con esta expresión se alude al proceso descrito, bien que con efectos más restrictivos y en otro contexto histórico, por ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en su "Compendio de Seguridad Social", Tecnos, cuarta ed. renovada, Madrid, 1991, pág. 15. Aunque es evidente que estos autores no piensan en la pobreza, en abstracto, como riesgo social, sí se ha producido respecto a la misma una evolución paralela en cuanto que "deja de considerarse bajo el prisma de lo natural o lo ineluctable para pasar a ser concebida como lo que realmente es: un producto del sistema...".

[33] Sobre otro tipo de causas, históricas, geográficas, morales, etc. véase el trabajo colectivo "La pobreza en España y sus...", ob. cit. en el que se apuntan y comentan, entre otras, la desamortización, la situación geográfica de España, la crisis personal y colectiva de valores y ciertas situaciones y conductas sociales consideradas improcedentes (especulación, paternidad irresponsable, gastos superfluos, etc.).

[34] Al igual que ocurre con el propio concepto de pobreza, con sus criterios de medición e indicadores o con el perfil o tipología de los pobres, no coinciden los diferentes comentarios y artículos de especialistas, informes y resoluciones de organismos supranacionales o internacionales y encuestas y trabajos de investigación en lo que hace a la localización de las causas específicas de la pobreza.

[35] La falta de unanimidad que evidencian los estudios sobre la pobreza a la hora de enunciar sus causas se debe, también, a planteamientos ideológicos y a las diferentes perspectivas, económica, jurídica, sociológica, etc. desde las que se aborda el examen de aquélla. También influye, como en cualquier otra tarea

(continúa...)

consecuencias[36] e, incluso, a la identificación de algunas de ellas con las carencia o privaciones en que consiste la pobreza. Así, la falta de un alojamiento digno y adecuado, la marginalidad o las carencias formativas, que son apuntadas, a veces, como circunstancias que propician la aparición de la pobreza y, otras, como resultado de tal situación, pueden considerarse, al tiempo, como elementos definitorios de dicho padecimiento.

Unos y otros factores están íntimamente relacionados, son interdependientes y se autoalimentan y agravan, siguiendo un mecanismo acumulativo que, como se señaló, es característico de la pobreza. Ello hace que, a la hora de enunciar las concretas variables que determinan la aparición de ésta, el fenómeno de la pobreza se muestre, con toda su crudeza, como un proceso de acontecimientos encadenados cuyo punto de partida es difuso y de difícil aislamiento.

Por si esto fuera poco, muchas veces se cae en el error de subjetivizar la causa e identificar críticamente y en abstracto a quien se considera responsable. Como ejemplo cabe citar los resultados de

---

[35] (...continuación)
intelectual, la formación del investigador, el origen del encargo institucional, los fines del estudio, la proyección social del mismo, etc.

[36] Por este motivo se reivindica la noción de exclusión social que, según se apunta en el Informe 8 CES antes citado, está empezando a reemplazar a la de la pobreza en todos los ámbitos de la Unión Europea. Del concepto de exclusión social se dice que "engloba las causas y los efectos de la pobreza y permite, además, designar los procesos, situaciones y mecanismos en función de los cuales una parte de la población, personas, grupos o territorios, queda al margen de la participación en la vida social y económica (ob. cit., págs. 2 y 3).

una reciente encuesta elaborada en nuestro país en la que, preguntados los españoles por las principales razones de la pobreza, aparece en primer lugar la falta de oportunidades, seguida del sistema económico y de la política del gobierno[37].

3.2) ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CAUSAS

No obstante todo lo anterior y al margen de las antecedentes, más o menos remotos, que han favorecido la aparición y posterior extensión de bolsas de pobreza, es posible localizar los agentes fundamentales de la misma, teniendo en cuenta que en alguno de ellos se superpone el triple plano comentado hace un momento. Aunque las connotaciones económicas de la pobreza son ineludibles pues ésta es, básicamente, una situación de escasez de recursos traducibles a términos monetarios, y los efectos, indeseados o no, del sistema capitalista no pueden ocultarse[38], las siguientes reflexiones se alejan, a propósito, de toda teoría y análisis económico

---

[37] Encuesta de Estructura, Conciencia y Biografía de Clase. Sobre la percepción de la pobreza y las expectativas sociales ante la desigualdad, consúltese los trabajos "Las ambivalencias de la igualdad. Actitudes ante el Estado de Bienestar y la igualdad en España" de NOYA F.J. (tesis doctoral, 1995) y "Las actitudes ante la igualdad" Centro de Investigaciones Sociales, del mismo autor en colaboración con VALLEJOS A.

[38] CASADO, D., en "Sectores y factores de la...", ob. cit. pág. 157, justamente por la inexistencia de alternativas plausibles al capitalismo privado, advierte de su arrogancia y recomienda estar al tanto de sus efectos deletéreos.

por desbordar dicho campo la formación de la autora de este trabajo.

Se ha preferido profundizar en aquellas causas que, por su general incidencia y frecuente mención, se perfilan como las principales claves de la pobreza en Europa, con especial referencia al panorama que ofrecen nuestro país. Se trata, además, de variables cuya decisiva y dominante influencia se deja sentir, no sólo en la configuración de la pobreza y la problemática que la envuelve sino, también y como consecuencia de ello, en las medidas y estrategias diseñadas para combatirla.

El progreso técnico, los avatares de la economía y la profunda evolución de los modos de vida han hecho familiar la imagen de una sociedad dual en la que, como se apuntó, colectivos de población en estado de precariedad asisten, perplejos y como meros observadores, a un crecimiento económico y una elevación del nivel general de vida que les son totalmente ajenos porque sólo otros grupos de individuos, y no ellos, parecen estar en condiciones de beneficiarse de las ventajas del sistema.

Los tres factores que, sin lugar a dudas, más han contribuido a la consolidación de la situación descrita tienen que ver con el mercado de trabajo, con la estructura sociodemográfica y con el sistema de protección social pero, a pesar de su coincidencia temporal, presentan una dispar consonancia con la lógica evolutiva de la cultura del progreso: así, mientras los dos primeros son de signo claramente dinámico, el tercero, por el contrario, muestra la tendencia

inmovilista y contradictoria de la sociedad actual; a su comentario se dedican las siguientes líneas.

3.2.1) Transformaciones del mercado de trabajo

Siendo el trabajo la fuente básica de ingresos de un volumen apreciable de la población y constatadas las considerables modificaciones operadas en el ámbito laboral, no es de extrañar la enorme repercusión que la progresiva destrucción de empleo ha tenido en las economías familiares asalariadas. Como apunta el Informe 8 CES, "aunque la tenencia de un empleo no signifique un alejamiento automático del riesgo de pobreza o exclusión, (...), la carencia de empleo es uno de los factores que más afectan al mismo"[39]. Los índices relativamente elevados de desempleo que aún se mantienen en muchos países europeos[40] así como el subempleo o la precarización del trabajo contrastan con las optimistas expectativas económicas, confirmando una nueva forma de dualización social[41].

---

[39] De hecho, según el citado Informe, más de un tercio de los hogares cuyo sustentador principal estaba desempleado se encontraba bajo el umbral de pobreza en 1991, lo que representaba casi 200.000 hogares.

[40] La tasa de paro comunitaria se situó en el 11,6 % de la población, según datos de la memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1994, elaborada por el Consejo Económico y Social (en adelante, Memoria 94 CES), pág. 22.

[41] En lo que hace a nuestro país, los datos ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional ratifican la favorable coyuntura internacional en la que se enmarca la recuperación de la economía

(continúa...)

Aunque se confía en invertir o, cuando menos, en frenar la tendencia de los últimos lustros y aún sea pronto para valorar los efectos de ciertas medidas y actuaciones de apoyo al empleo[42], el paro masivo, permanente y de larga duración sigue siendo la asignatura pendiente en España que, como el resto de las democracias occidentales, tiene como principal desafío reducir su incidencia. No puede ignorarse, por otro lado, que la proliferación del empleo precario y de la economía sumergida o informal, paralela al proceso de segmentación del mercado de trabajo, son vertientes distintas de un mismo fenómeno en la medida en que todos comparten su capacidad para generar pobreza.

Así, la paulatina sustitución de empleo salarial indefinido por temporal[43], la utilización

---

[41](...continuación)
española, lo que permite aventurar que esta tendencia alcista se afianza. Sin embargo, junto a las halagüeñas perspectivas que se deducen del comportamiento de ciertos agregados, la Memoria 94 CES (págs. 24 a 49) no permite valoraciones optimistas en cuanto a la evolución de las tasas de desempleo que registran el 23,9 % de la población activa en el último cuatrimestre del año; la dualización de la sociedad española entre ciudadanos estables y ciudadanos inseguros es, pues, una realidad incuestionable.

[42] En el caso concreto de España, además de las modificaciones en la protección social por desempleo, la conclusión del Programa Nacional de Formación Profesional y los diversos Programas de apoyo financiero a la creación de empleo, se esperaba que las reformas introducidas en la legislación laboral contribuyeran a mejorar las estadísticas. Sin embargo, además de controvertidas, algunas de las anteriores medidas no han confirmado, en la práctica, las expectativas previstas.

[43] El número de asalariados con contrato de duración determinada supera ya los tres millones de efectivos, con un importante peso de las fórmulas contractuales con contenido formativo. Los asalariados con contrato indefinido han proseguido su disminución aunque de forma más moderada en el último cuatrimestre de 1994 (Memoria 94 CES).

masiva de expedientes de regulación de empleo[44] y el recrudecimiento del paro de larga y muy larga duración[45] ayudan a calibrar la magnitud del problema pues los colectivos afectados por cualquiera de estas variables tienen muchas posibilidades de engrosar la lista de los vulnerables a la pobreza[46]. Ello supone que, junto a los individuos tradicionalmente excluidos o en permanente situación de precariedad (inmigrantes ilegales, determinados grupos étnicos, prostitutas, pequeños traficantes, enfermos, minusválidos y ancianos sin pensión, etc.) otros grupos sociales se hayan visto repentinamente desplazados hacia estratos sociales más bajos.

En nuestro país, como consecuencia de las mutaciones del mercado de trabajo, un sector nada despreciable de la población ha perdido el empleo del que dependían sus ingresos, ha padecido la reducción de

---

[44] No obstante el crecimiento experimentado a principios de la década, la mejora de la situación económica ha llevado a un descenso del número de despidos por expedientes que, en 1994, se redujo en un 38% (Memoria 94 CES).

[45] En el cuarto trimestre de 1994, el número de personas que llevaba más de un año buscando empleo representaba el 57% de todos los parados, correspondiendo un tercio del paro total a personas que llevaban más de dos años en el desempleo (Memoria 94 CES).

[46] No debe descartarse el estigma de precariedad que llevan consigo determinados contratos a tiempo parcial cuando van ligados a actividades de escasa o nula cualificación profesional, cuando se utilizan para abaratar costes sociales o para encubrir fenómenos de subempleo o de economía sumergida. Sin embargo, que el empleo a tiempo parcial haya alcanzado en 1994 la nada despreciable cifra del 6,7% sobre el empleo total y que las contrataciones de ese tipo supongan algo más del 15% de los contratos registrados en ese año debe ser valorado con cautela a los efectos que ahora interesan; se deba o no dicho incremento a las iniciativas legales adoptadas, lo cierto es que el aumento del 47% experimentado en este último año engloba a los fijos discontinuos cuya situación económica, lejos de acercarse a los umbrales de la pobreza, puede ser tan holgada como la de otros tantos profesionales que hayan optado, voluntariamente, por esta reducción de su jornada laboral (Memoria 94 CES).

éstos, ha pasado a una situación de inseguridad económica o ha sido obligado a prolongar su dependencia. La precarización y destrucción de empleo ha afectado especialmente a trabajadores maduros de sectores sometidos a procesos de reconversión o reestructuración, a mujeres en una amplia franja de edad y a jóvenes demandantes de un primer empleo[47], colectivos todos ellos que, tras ser expulsados del marco laboral, se ven degradados socialmente como sujetos débiles y víctimas potenciales de la pobreza.

No en vano fenómenos como el rejuvenecimiento de la población pobre o la feminización de la pobreza y la propia noción de nueva pobreza no hacen más que completar el mapa cualitativo de esta realidad a partir de un rasgo común, la carencia de empleo o la ausencia de uno estable. La gravedad de tal circunstancia estriba, por un lado, en que no es pasajera sino que tiende a consolidarse adoptando la forma de paro de larga duración o paro residual y, por otro, en que quienes se ven privados de su puesto de trabajo o afectados por condiciones adversas suelen constituir el sostén económico familiar.

---

[47] Además del dato de las tasas de paro, que en los jóvenes duplica con creces el total de edades para ambos sexos y en las mujeres se sitúa 11 puntos por encima de la de los hombres, ha de tenerse en cuenta que la temporalidad y la ocupación a tiempo parcial afecta, también, principalmente a los dos primeros colectivos (Fuente Informe CES).

La incidencia del desempleo en los hogares[48] da cuenta de la doble dimensión, individual y colectiva, del drama ya que, al margen de las estadísticas[49], las repercusiones de dicho suceso difícilmente serán estrictamente personales. Téngase en cuenta que el paro es sólo un factor desencadenante de pobreza, seguramente el primero, pero a partir de él y de la escasez o inexistencia de recursos que se derivan del mismo se reproducen un cúmulo de privaciones en materia de vivienda, sanidad, educación, formación, etc. Tales carencias las sufre todo el entorno familiar y, al permanecer en el tiempo las condiciones de precariedad, es probable que los hijos hereden estas deficiencias acumuladas que irán marcando su vida[50]. De ahí que se hable con insistencia de gran pobreza y pobreza acumulativa.

3.2.2) Cambios en la estructura sociodemográfica

---

[48] Véase al respecto TOHARIA L., "La incidencia familiar del paro", en L. Garrido y L. Gil Calvo (eds.), Estrategias Familiares, Alianza Editorial, Madrid, 1993. Cfr. también las estadísticas de pobreza según la actividad del sustentador principal del hogar contenidas en el Informe 8 CES (cuadro II-20, pág. 30).

[49] También el Informe del CES reflexiona sobre esta cuestión y ofrece datos al respecto, señalando, por ejemplo, que las cifras recogidas en la EPA sitúan la tasa de paro de las personas principales en torno al 13%, con una muy desigual distribución por sexo de las responsabilidades familiares.

[50] En forma de inadaptación global, de analfabetismo, de falta de higiene y de salud, según apuntan ESTIVILL J. y DE LA HOZ J.Mª en "La pobreza y la RMI en Francia", ob. cit. pág. 16.

Precisamente en el contexto familiar se localiza otro de los condicionantes de la pobreza y es que, si la familia no ha permanecido ajena a las profundas transformaciones experimentadas por las sociedades capitalistas, es lógico que su influencia también se deje sentir en un fenómeno que, como se dijo, tiene una enorme proyección colectiva. Además de los cambios operados en aquélla, que subrepticiamente coadyuvan en la conformación actual de la pobreza, otra de las tendencias demográficas señaladas como causantes de la misma es el paulatino envejecimiento de la población.

Respecto a esta última ha de señalarse que no siempre es objeto de consideración a la hora de analizar las causas más típicas de la pobreza[51]. Si bien es cierto que el crecimiento sensible de la franja de población mayor de 60 años ha de interpretarse como una muestra indiscutible de progreso y bienestar social, también lo es que la favorable esperanza de vida no deja de plantear graves problemas de vivienda, asistencia médica, servicios sociales y, sobre todo, ante una situación de desempleo masivo y permanente como la que ahora se atraviesa, de financiación de sistemas de protección social.

---

[51] Añadiéndola a los factores causantes de la pobreza que se suelen señalar principalmente, es apuntada, entre otros, por QUESADA ALONSO en "Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre seguridad social y renta mínima", Documentación Social, nº 78, 1990, pág. 30.

En lo que hace al panorama español, el tema de la mayor longevidad de la población[52] y su incidencia en la pobreza salió a la luz, indirectamente, al abordarse la implantación de las prestaciones no contributivas de jubilación, pero fuera de este contexto parece que el colectivo de mayores, progresivamente en aumento tanto en miembros como en edad, estuviera al margen del problema. Aunque este aparente olvido sea justificable por el interés que despiertan fenómenos como el de la nueva pobreza o su rejuvenecimiento no puede ignorarse esta otra vertiente, más tradicional pero, seguramente, también más angustiosa.

La asociación de la pobreza a la mayor edad es un hecho que se comprueba comparando los recursos de los hogares en relación con el número de miembros y la edad de éstos[53]. Los resultados que arrojan las Encuestas de Presupuestos Familiares, aunque tengan que admitirse con reservas[54], parecen confirmar la limitada

---

[52] La esperanza de vida al nacer era, en 1993, de 76,9 años, lo que suponía un promedio de años de vida de los más altos de la Unión Europea (Fuente Informe CES).

[53] Adviértase, no obstante, que la incidencia del envejecimiento de la población en la pobreza no puede afirmarse, en abstracto, de todos los países del contexto europeo sin precisar los períodos en los que se constata dicha influencia. Y ello porque, aún cuando la mayor longevidad es predicable, con matizaciones, de todos sus habitantes, los diferentes sistemas de protección social no demuestran tener la misma sensibilidad a la hora de responder a las necesidades y carencias de la población anciana y, en consecuencia, las políticas de revalorización de pensiones y mínimos de vejez, que reducen la pobreza de este colectivo, no se implantan al mismo tiempo.

[54] Como acertadamente advierte DEMETRIO CASADO, en "Sectores y factores de la pobreza...", *ob. cit. pág.* 152, los datos de tales encuestas proceden de la medición del gasto monetario efectivo por lo que, no sólo son indicadores de la disponibilidad de ingresos sino, también, del estilo de vida menos consumista de los hogares añosos que, por otro lado, tienen cubiertos determinados gastos, como los sanitarios.

disponibilidad de ingresos de los hogares constituídos por una persona de 65 años o más o por una pareja cuyo sustentador principal supere dicha edad[55].

El sobrevivir hasta una edad avanzada se ve acompañado de un deterioro de la calidad de vida que, en las sociedades modernas, se agrava para aquellos individuos cuyas circunstancias profesionales, familiares y económicas no les garantizan una vejez segura. El envejecimiento progresivo de la población es, pues, una variable que no debe pasar desapercibida porque el incremento del número de ancianos, especialmente vulnerables y débiles y con necesidades específicas, multiplica las posibilidades de que se instale en ellos la pobreza y la marginación, máxime en condiciones tan adversas como las actuales.

Y es que, si las transformaciones del mercado de trabajo repercuten en el futuro de la población activa[56], problemática sobre la que ha alertado la propia Unión Europea[57], los cambios operados en la

---

[55] Según la citada EPF 1990-91, se trata de los hogares con los mayores porcentajes (40,9 y 32,8, respectivamente) de casos en los que el gasto medio equivalente es menor al 30% del gasto medio nacional. (Fuente INE: Estudio de los hogares menos favorecidos según la EPF 1990-91).

[56] A las repercusiones lógicas que se producen en el presente han de añadirse aquellas otras que se derivan de una irregular trayectoria profesional. Los parados de larga duración, los afectados por expedientes de regulación de empleo, los trabajadores en precario, etc., sobre todo a partir de una cierta edad, viven con mayor angustia esta situación al ver peligrar sus pensiones para la vejez que se avecina.

[57] Se ha advertido al respecto que "la interrupción en el trabajo y las cotizaciones, probablemente, van a significar que el paro o desempleo que los separó del conjunto de la población activa durante su vida laboral, los va a convertir durante la década venidera en los pobres de la población anciana". (La pobreza y su contexto. Evaluación del II Programa Europeo de lucha contra la pobreza. Bruselas, 1991).

familia, sobre la que pesaba el sostenimiento de los mayores, influyen decisivamente en el presente de la población pasiva. La mal llamada tercera edad es víctima, por otro lado, de los valores, modos de vida, hábitos y exigencias que impone el progreso y los vínculos de parentesco no son ya garantía de protección.

No en vano, se ha modificado hasta tal punto el papel y el espacio de los ancianos que los hogares en los que conviven tres generaciones de un mismo tronco familiar se han convertido en meras reliquias y el aislamiento progresivo de aquéllos hace más duras sus condiciones de vida, conduciéndolos a la miseria.

La evolución de la familia, como institución y núcleo social primario, es, sin embargo, de más hondo calado y su influencia en la actual dimensión de la pobreza no se reduce, tampoco, a la simple intensificación de la precariedad que padecen ciertos individuos por su avanzada edad. Es más, cuando se alude a la desagregación de la célula familiar tradicional, considerándola uno de los factores desencadenantes de la pobreza, no se piensa, normalmente, en aquel aspecto ni en aquel efecto.

En realidad, la modificación de la estructura familiar contemplada como causa de pobreza hace referencia, mayoritariamente, a nuevos modelos de familia y nuevos repartos de responsabilidades, distintos al tradicional, cuya aparición ha contribuído a agudizar el problema de aquélla. Así, la crisis de la familia o del

denominado modelo conyugal[58] se concreta en el incremento de divorcios y hogares recompuestos, la normalización de las uniones libres y los nacimientos extramatrimoniales, la proliferación de familias monoparentales al frente de las cuales suele estar una mujer y, como consecuencia de la incorporación de ésta al mercado de trabajo, la reducción del número de sus miembros[59].

Este proceso de cambio al que está sometida la institución familiar, que no necesariamente implica inestabilidad como afirma GONZÁLEZ SANCHO[60], ha sido objeto de especial consideración por los observadores porque expone a aquélla a mayores riesgos, aumentando los casos de desamparo. Dicho en otras palabras, las transformaciones de la familia, que se traducen en nuevas

---

[58] Con estas palabras se hace referencia, en el Informe del CES de la Comunidad Europea de 1989, a una de las causas principales de la pobreza ya que, según se apunta en el mismo, la desaparición de los modelos familiares, especialmente representativos son los divorcios y las familias monoparentales, cambia la naturaleza de la solidaridad y su eficacia.

[59] También en este aspecto se constata un cierto desfase entre los países europeos ya que todos estos cambios en la estructura familiar son más tempranamente acusados en el área norte que en el área sur. No obstante, el descenso del número de nacimientos (la tasa de natalidad ha disminuído casi 4 puntos entre 1981 y 1991), el ligero incremento de la natalidad extramatrimonial y de las uniones no maritales (ésta última representaba el 9% de las parejas en 1991), el aplazamiento de la maternidad (la edad media se sitúa en 29 años) y, sobre todo, el destacable aumento del número de hogares monoparentales (en 1991 representan el 10% del total) acercan el caso español al modelo europeo (Fuente Informe CES).

[60] En "Apuntes sobre la situación de la protección a la familia en España en 1989 y sobre la conveniencia de mejorarla", Seminario sobre Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza del Instituto Sindical de Estudios, Madrid, Mayo de 1989. Aunque el incremento de los divorcios o separaciones, en cuanto exteriorizaciones formales de una ruptura familiar, son síntomas del aumento de la inestabilidad en los primeros matrimonios, no todos los modelos familiares citados deben considerarse manifestaciones de inestabilidad familiar sino simples muestras de la superación del modelo tradicional.

formas de convivencia o, a la inversa, en la consolidación de hogares unipersonales, ha dado paso a situaciones en las que, a menudo, se asocian manifestaciones de pobreza y marginación.

Los divorciados-as con hijos, las madres solteras, los viudos-as que viven sólos, etc. son personas que se ven enfrentadas con frecuencia a graves problemas financieros derivados de la escasez, pérdida o mengua de recursos. Especialmente desventajosa es la situación de las familias monoparentales, más aún si el progenitor es mujer, que constituyen un ejemplo destacado de la comentada aparición de núcleos familiares de nuevo cuño[61].

A medida que estos modelos de hogares se van imponiendo, el fenómeno de la pobreza tiene nuevos espacios en los que reproducirse, ampliándose considerablemente su alcance subjetivo y objetivo. De la irrupción de los mismos se ha señalado que "supone también la aparición de necesidades sociales diferentes que requerirán soluciones también diferentes desde el ámbito de la protección social"[62]. Esta tendencia expansionista de la pobreza no se corresponde, sin

---

[61] El análisis de la incidencia de situaciones de pobreza según sexo del sustentador principal del hogar muestra que los hogares encabezados por una mujer tienen un riesgo mayor de pobreza que los encabezados por un varón, sobre todo cuando se considera la pobreza severa. Entre 1981 y 1991, la proporción de hogares en situación de pobreza severa encabezados por mujeres ha aumentado dramáticamente, pasando del 16 al 25 por cien (Informe 8 CES, cuadro II-10, pág. 15).

[62] En "Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse", Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, Madrid, 1996, pág. 47.

embargo, con el letargo que ha caracterizado la reacción de los Poderes Públicos, disfunción que se analiza seguidamente.

3.2.3) Insuficiencias de la protección social

En efecto, cualquiera que sea la variable apuntada como condicionante de la pobreza y con independencia de la mayor o menor incidencia que se predique de las mismas, el porcentaje de población afectado por dicha lacra dependerá, en última instancia, de la capacidad de respuesta de los modelos protectores vigentes para atender los estados carenciales en que aquélla consiste. Así, junto a los cambios del mercado de trabajo, la aparición de núcleos familiares de nuevo cuño o el envejecimiento de la población, circunstancias todas externas al propio sistema de protección social, hay una serie de aspectos internos a éste que lo convierten en responsable por omisión de los índices de pobreza alcanzados en las últimas décadas.

El que se atribuya, en parte, el germen y las proporciones de la pobreza actual a las deficiencias de la protección social es debido, fundamentalmente, a la reducida adaptabilidad que han demostrado tener los diferentes sistemas. Concebidos éstos en el pasado para su aplicación en un contexto -paro estacional de corta duración y con reducidas tasas de desempleo, mitigación de las necesidades por la red de solidaridad que inspira el modelo familiar tradicional- que dista mucho del actual, no se han adecuado a las nuevas circunstancias y resultan por ello insuficientes para dar respuesta a las demandas de hoy.

En este sentido, no han faltado voces que justifican el inmovilismo de los regímenes de Seguridad Social argumentando que "estaría fuera de lugar criticar(los) por haber fracasado en la eliminación de la pobreza, objetivo que jamás se les fijó"[63]. En la misma línea se ha señalado, comentando los elevados índices de pobreza y de exclusión social de nuestro país, que "el recrudecimiento de esta situación obedece... a la inadecuación de los sistemas de protección social para combatir la nueva pobreza. De hecho, tales sistemas no fueron concebidos para solucionar la pobreza y sus consecuencias..."[64].

Lo cierto es que, en los países desarrollados, los sistemas de Seguridad Social constituyen "el eje central de políticas de bienestar social dirigidas a mantener y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, y que contribuyen de forma esencial a evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginación"[65].

Ya se trate de un nuevo desafío impuesto por las circunstancias o de una tarea innata que hasta ahora no fué necesario acometer, es incuestionable la

---

[63] Con esta contundencia se pronuncian los miembros del comité de expertos que, a petición del Director General de la OIT, elaboró el Informe "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2.000". Aunque la mayoría de los miembros del grupo apuestan por una ampliación de los fines de la Seguridad Social, considerando indispensable un mínimo nacional, parece desprenderse del texto que la protección de la Seguridad Social no puede calificarse de insuficiente o limitada ante el drama de la pobreza porque dichas insuficiencias y limitaciones forman parte de su originario diseño.

[64] Documento Final de las VI Jornadas sobre el Cuarto Mundo, Barcelona, 1989.

[65] En "Informe de la Ponencia para el análisis ...", ob. cit., pág. 19.

responsabilidad de los sistemas de protección social en la problemática de la pobreza. De ahí los comentarios de la Sección de Asuntos Sociales para la que el estancamiento del valor de ciertas prestaciones sociales y familiares, e incluso su disminución, ciertas estructuras de sistemas de protección social y la aplicación de reglas cada vez más severas para el acceso a los derechos, pesan fuertemente en el origen y la agravación de la gran pobreza[66].

4) ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS EFECTOS PERVERSOS DE LA POBREZA

1. Si compleja es la etiología de la pobreza, no lo es menos la descripción de sus manifestaciones y efectos pues, dada su tendencia a ser confundidos, en la práctica, las carencias dispares y múltiples que identifican la pobreza son, al tiempo, condición y consecuencia de la misma, como si los síntomas de una enfermedad no pudieran aislarse de sus secuelas. Los asertos que la sabiduría popular recoge en dichos y que, posteriormente, intentan explicar los economistas y otros analistas sociales[67] ponen de relieve, gráficamente y

---

[66] Informe del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas sobre la Pobreza 1989 (ob. cit.).

[67] El "efecto Mateo" o el fenómeno de la pobreza acumulativa es descrito, coloquialmente, con frases como "males llaman males" o "las desgracias nunca vienen sólas".

con un particular realismo, el difícil y enredado mundo de la pobreza.

Prescindiendo de su intensidad, tipología, indicadores y perfiles, lo que subyace en toda pobreza es lo que aproxima a todos los pobres, la privación o falta de lo necesario para vivir. Ahora bien, estas diversas carencias que se acumulan en la pobreza, además de no ser sólo económicas y de aparecer indisolublemente unidas, tienen en las sociedades desarrolladas una virtud adicional, la de presentarse como inconvenientes que perpetúan la fatalidad y la espiral de aquélla, dificultando su superación. No es gratuito que se afirme que los pobres tienen poco de todo ya que los numeroso padecimientos que se concentran en ellos se traducen en desventajas añadidas que reducen las posibilidades de abandonar la situación en la que se encuentran.

Sin ignorar que ésta es personal e irrepetible, el punto de partida -con el paro, el subempleo o la economía sumergida como telón de fondo- es, salvo en casos minoritarios y no prototípicos, la inexistencia de una fuente de ingresos o la insuficiencia de los recursos disponibles. Esta premisa económica que repercute, de entrada, en necesidades tan básicas como el vestido o la alimentación, define sólo parcialmente el entramado de la pobreza en el que intervienen, entre otros, los siguientes elementos: mal estado de la vivienda o falta de equipamientos básicos, pésimas condiciones higiénicas y de salubridad, deficiente cobertura sanitaria y farmacéutica y bajo nivel cultural y escasa formación y cualificación profesionales. Si a los anteriores males se

suman los descriptores sociológicos de la pobreza, llámense reducida autoestima e inexistencia de alicientes, difícil acceso a los recursos del sistema o nula voluntad de uso de los mismos, desmotivación, desarraigo o marginación, y se apuntan algunas de sus realidades más vergonzosas, caso del alcoholismo, la drogodependencia, la desnutrición o la vida a la intemperie, el panorama, aún resultando desolador, no se ha expuesto con toda su crudeza. Y es que, admitiendo con ALONSO TORRENS que no sólo hay una cierta patología social, sino polipatologías sociales[68], la perversidad de la pobreza reside, precisamente, en la capacidad que ha demostrado para agravar e incrementar su incidencia[69].

Así, aunque es evidente que los anteriores padecimientos no son, siguiendo al autor citado, "patrimonio exclusivo de los pobres" sí puede afirmarse la especial vulnerabilidad de éstos y la predisposición de aquéllos. Es más, la estrecha correlación que existe entre ambos se hace más patente cuanto más bajo se está en la escala de precariedad económica. Ha de recordarse, por otro lado, la trascendencia familiar de dicha situación ya que, lo que originariamente es una carencia que afecta al cabeza del grupo o al sostenedor, se

---

[68] "La pobreza acumulada y/o la...", ob. cit. pág. 166.

[69] Véase al respecto los diferentes cuadros estadísticos contenidos en el Informe 8 CES en los que se refleja la relación entre los índices de pobreza y las características de los hogares en los que se instala, atendiendo a variables tales como sus equipamientos básicos, el nivel educativo y edad del sustentador principal, la situación sanitaria de la unidad familiar, etc.

convierte de inmediato en una privación común y en un problema enquistado en el hogar.

El malestar familiar y personal en que consiste la pobreza no puede, pues, simplificarse ni reducirse a un mero conjunto de privaciones derivado de la pérdida o reducción de los ingresos. Se trata de un fenómeno de mucha mayor envergadura, de un precipitado de condiciones, factores y efectos, todos ellos interdependientes e igualmente perjudiciales y dañosos, que se engarzan como eslabones de una sólida cadena de dificultades económicas y desventajas sociales.

2. Entre los numerosos rasgos predicados, hasta ahora, de la pobreza y los múltiples aspectos que, sin pretensión de exhaustividad, se han comentado, hay uno que no puede pasarse por alto porque revela las profundas ramificaciones de aquélla en la urdimbre del tejido social. Se trata, como puede imaginarse, del entorno de marginalidad, aislamiento y exclusión en el que surge, se desenvuelve o se proyecta la pobreza.

Aunque ya se hizo referencia a la dualización social como nuevo rostro de la desigualdad, conviene insistir en "la revisión de la idea puramente económica de la pobreza y en el reconocimiento de su multidimensionalidad"[70] ya que éste es, precisamente, el planteamiento que inspira las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza. Hacer frente a esta otra

---

[70] Como consecuencia de ello surge lo que AGUILAR M., GAVIRIA M. y LAPARRA M. denominan la segunda ola o generación de rentas mínimas de inserción, cuestión sobre la que se volverá en breve, "Estudio sobre los salarios sociales de las Comunidades Autónomas", Fundación FOESSA, Madrid, 1995, pág. 36.

vertiente de la pobreza, que condena al ostracismo y ubica a los pobres en la periferia del entramado social, es el reto asumido, en concreto, por las RMA.

Contemplada la pobreza desde cualquier perspectiva, es lógico que se asocie el fenómeno del pauperismo al de la marginación ya que la precariedad económica aparta progresivamente a los individuos de una sociedad cuyas estructuras son cada vez más complejas e inaccesibles. Aunque el proceso no es tan simple ni lineal y no todos los colectivos de baja renta presentan dificultades de relación y participación social, sí es cierto que la inseguridad económica que padecen aquéllos les sitúa en una zona de alto riesgo de exclusión y de continuas desventajas de cara a su promoción.

Las bolsas de pobreza propician la existencia de individuos que, según advierte el Consejo Económico y Social de la Unión Europea[71], "a pesar de mostrar intactas su capacidad sensorial y motriz, son los auténticos sordos, mudos, ciegos y paralíticos... son ciudadanos cívica y socialmente disminuídos y abandonados". La exclusión social, cualquiera que sean los hábitos, carencias, desajustes, conductas y mentalidades que lleven a ella, no es sólo una muestra palpable de la fatal espiral de la pobreza sino, lo que es más grave, un ejemplo evidente del fracaso de las políticas de protección social basadas exclusivamente en la transferencia de rentas.

---

[71] Informe sobre la Pobreza 1989 elaborado por la Sección de Asuntos Sociales (ob. cit.).

5) INDICADORES DE POBREZA

1. Como ya se comentó, no siempre la pobreza es sinónimo de marginación y ello porque ni la situación de los pobres es siempre igual ni la intensidad de la pobreza es la misma en todo caso. Este último aspecto tiene que ver con la medición de la pobreza, elemento cuya especial significación en el tratamiento y estudio de la misma es más que evidente.

Referirse a los indicadores de la pobreza es analizar dónde se ubican los umbrales de ésta, cómo se define y cuantifica, qué fuentes y estadísticas se utilizan para medirla y valorar su incidencia y cuáles son los tipos de pobreza comúnmente aceptados lo que, en definitiva, conduce a la determinación objetiva de las necesidades o carencias en que consiste aquélla.

A los efectos del presente trabajo dichas cuestiones interesan por su estrecho paralelismo con dos elementos esenciales de aquellas prestaciones que, como ocurre con las RMA, se desenvuelven en un contexto de escasez y de penuria; a saber, la delimitación del estado de necesidad cubierto por las mismas y la determinación de sus correspondientes sujetos destinatarios[72]. Desde esta perspectiva, el estudio, en abstracto, de los parámetros de pobreza y su medición facilita el posterior

---

[72] Como se verá posteriormente, los requisitos económicos y personales que exigen las diferentes normativas autonómicas para acceder a sus respectivas RMI responden a preguntas tales como ¿qué entienden los legisladores por estado de necesidad? o ¿de acuerdo a qué criterios se identifica a los pobres que pueden ver parcialmente cubiertas sus carencias?.

examen del alcance subjetivo y objetivo de las RMA y del espacio que las mismas ocupan en el sistema de protección social.

Se trata, en cualquier caso, de un tema que ha dado lugar a una copiosa literatura, suscitando debates inconclusos que ponen de manifiesto la relatividad de cualquier premisa o conclusión. Aún así, "mantener el concepto de pobreza, sus grados, sus diferentes situaciones debe ser algo que nos ayude a entender cómo están en juego los derechos básicos en las distintas situaciones y grados y, por ello, también en los más excluídos"[73].

A pesar de que la exposición siguiente es particularmente instrumental, en la medida en que los indicadores de pobreza son criterios utilizados en el diseño de las RMA, no debe caerse en el error de manipular la información y tomar la parte por el todo. Con ello quiere llamarse la atención sobre la frecuente utilización de las cifras de beneficiarios de determinadas prestaciones como tipo objetivo[74] de pobreza, lo que pone de manifiesto que, para muchos, un

---

[73] Con estas palabras RENES V., en "Programas y actuaciones ante la pobreza: la experiencia de Cáritas", Documentación Social, nº 96, ob. cit. pág. 337, sale al paso en el debate sobre la cuantificación de la pobreza, insistiendo en que, a pesar de que no todas las situaciones de pobreza pueden presentarse como situaciones de indigencia, no puede reducirse en extremo aquélla.

[74] Sobre este error advierten AGUILAR M., LAPARRA M. y GAVIRIA M., en "Las rentas Mínimas de Inserción de las ...", ob. cit. pág. 252, señalando, en concreto respecto a las cifras de beneficiarios de los programas de rentas mínimas de inserción, que el grado de pobreza que revelan es distinto en cada caso. Si, como apuntan estos autores -en su estudio comparado de la pobreza y los esquemas de rentas mínimas en Europa- la propia dinámica económica y social y los cambios institucionales y legislativos ejercen una profunda influencia en dicha cifra, es obvio que deben acogerse con prudencia dichas estadísticas.

titular en cifras es más llamativo, más gráfico y más científico.

En esta línea, no han faltado autores que evitan, sistemática e intencionadamente, abordar la cuantificación de la pobreza[75]. Sin embargo, no por ello eluden tipificarla o caracterizarla ya que, como se ha visto, entre las expresiones más usuales existen muchos adjetivos -nueva, acumulativa, plural, crónica, persistente, etc.- que apuntan, simplemente, un modo de acercamiento a la pobreza, una cualidad especialmente problemática o un intento de situar el fenómeno en el tiempo.

2. En lo que hace, en concreto, a los criterios de medición, debe insistirse en que todo es cuestión de métodos. Si, por ejemplo, se sustituye el análisis de la población pobre por el de la pobreza de la población[76], surgen las nociones de pobreza absoluta y pobreza relativa que son, sin duda, las más clásicas. Con ellas se identifica como pobres, respectivamente, a aquellos que no alcanzan niveles de supervivencia mínimos y a los

---

[75] De hecho, TORTOSA J.M. , en "Representación de la pobreza y política social", Sociología del Trabajo, nº 9, pág. 71, llega a preguntarse a qué se debe este claro gusto cuantificador que muestran bastantes investigadores. Por su parte, DEMETRIO CASADO, en "Viejos y nuevos pobres en la España de los 80", IV Jornadas de estudio del Comité Español para el Bienestar Social, ed. Acebo, pág. 16, justifica su escaso entusiasmo por la cuantificación de la pobreza en base a dos consideraciones: produce la imagen de que los afectados constituyen un colectivo homogéneo y convierte en protagonista de la información a la representación numérica.

[76] ESTIVILL J. y DE LA HOZ J., en "La pobreza y la Renta Mínima ...", ob. cit. pág. 17.

que disfrutan de un bienestar menor al que tienen la mayoría de sus conciudadanos[77].

Según sea el criterio por el que se opte, los parámetros utilizados serán las necesidades básicas en general, la comida, los costes y los ingresos -elementos todos ellos que operan de modo absoluto- o por contra, las facilidades, comodidades, niveles de consumo y disponibilidad de recursos, comunes en la sociedad en la que se vive y respecto a los cuales se marcan las diferencias. Así, la pobreza absoluta se basa en la definición de una canasta de bienes básicos, idéntica para todos los lugares y países e independiente, por tanto, del nivel medio de renta de cada país, mientras que la pobreza relativa se define por referencia al nivel medio de una determinada población e implica un estado de carencia en relación a las disponibilidades normales en la población a la que pertenece el hogar.

Esta última definición es la que parece imponerse hoy en día[78] ya que incorpora al concepto de pobreza una consideración esencial, la de la desigualdad,

---

[77] MARTÍN GUZMAN P. y BELLIDO ORTEGA N., en "El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza: un análisis basado en la encuesta de presupuestos familiares", en Documentación Social, nº 96, ob. cit. pág. 128.

[78] Ampliamente tratada por TOWNSEND, en "Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standars of Living", Penguin Books, 1979. Este autor, que cuantifica la pobreza basándose en indicadores no monetarios, la define como la carencia de recursos que permitan obtener el tipo de alimentación, participar en las actividades y disfrutar de las condiciones de vida y distracciones que son habituales o, al menos, ampliamente propiciadas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen.

y por ende, una dificultad ya comentada, su mutabilidad[79]. Por tal línea de trabajo se decanta la mayor parte de los especialistas, siendo una idea que goza de cierta aceptación en el ámbito institucional europeo[80]. Así, últimamente se prefiere acudir a una concepción relativa de la pobreza que tenga en cuenta las necesidades, no estrictamente vitales, pero sí indispensables en el ambiente social en el que el individuo se desenvuelve. Como han apuntado RUIZ-HUERTA y MARTÍNEZ, el mayor problema de las definiciones absolutas es la dificultad para establecer un umbral representativo del nivel de vida por debajo del cual, en diferentes países y períodos, pueda caracterizarse a una persona como pobre[81].

Otra diferencia importante en cuanto a la observación de la pobreza como fenómeno es la que atiende al carácter objetivo o subjetivo de sus indicadores o, lo que es lo mismo, a su cuantificación conforme a elementos

---

[79] Así, en la obra apuntada, MARTÍN GUZMAN y BELLIDO ORTEGA exponen, acertadamente, que, "si bien la pobreza absoluta tiende a reducirse mediante un desarrollo económico equilibrado, ésto no es necesariamente cierto en el caso de la relativa ya que la mayor disponibilidad de renta origina un desplazamiento equivalente del umbral de pobreza".

[80] Puede citarse, entre otros textos, la Declaración del Consejo de Europa de 19 de Diciembre de 1984 que alude a los pobres como las personas cuyos limitados recursos les excluyen del nivel de vida considerado como el mínimo aceptable en el Estado miembro en el que residen o el Informe sobre la Pobreza en 1989 de la Sección de Asuntos Sociales que, de manera insistente, recuerda que toda situación de pobreza debe ser estimada con relación a ciertos niveles económicos, sociales y culturales dados.

[81] En "La pobreza en España: ¿Qué nos muestran...", ob. cit. pág. 81 estos autores se muestran partidarios de un mínimo absoluto con matices relativos. Esta idea fue apuntada por SEN A. K., en "Poor, relatively speacking", Oxford Economic Papers, n° 1, 1983 para quien debería utilizarse un concepto absoluto en el terreno de las capacidades y relativo en el de los bienes concretos necesarios para realizar dichas actividades.

materiales -variables objetivas proporcionadas por los hogares- o a las percepciones sociales prevalentes -percepción de los hogares de su propia situación y necesidades-[82].

Más ilustrativas, menos abstractas y, en cierto modo, complementarias de las anteriores, resultan las nociones de pobreza severa o de pobreza extrema. Ambas operan con estadísticas y cifras, concretando la situación de necesidad o el padecimiento del individuo en función del volumen de ingresos o de las rentas disponibles por éste. Como apunta la Sección de Asuntos Sociales del Comité Económico y Social de la Unión Europea[83], aún cuando no se pueda confundir desigualdad de rentas y pobreza lo primero pesa gravemente en la calidad de vida y, de hecho, tales disparidades han dado lugar a un fuerte aumento del número de personas que no disponen de la mitad de los ingresos medios por unidad de consumo en su país respectivo.

Sea uno u otro el umbral en el que se sitúe la pobreza severa, que no deja de ser un concepto convencional entre sociólogos y economistas[84], lo cierto es que la concentración y estructura de la distribución de la renta en los países industrializados es causa y efecto de la pobreza que sufren sus ciudadanos. Volviendo al tema de la medición o

---

[82] Cfr. TOWSEND P., en "Poverty in the United Kingdom", Penguin, Hardmondsworth, 1986.

[83] En el Informe 1989 sobre la pobreza tantas veces apuntado.

[84] Véase al respecto la exposición del Informe 8 CES (págs. 4 y ss.) sobre medición y líneas de pobreza, variables consideradas en los estudios y estadísticas y sistemas de cálculo.

cuantificación de la misma, el eterno problema es el de sus indicadores y las fuentes de información. Como se ha venido comentando, unos y otras son variadísimos y de muy distinta significación lo que, sin duda, relativiza los estudios sobre la pobreza e introduce una nueva disfuncionalidad en la constatación de ésta[85].

3. Sin pretender enunciar todos los indicadores, pues se trata de un largo listado con numerosas especificaciones, sí pueden agruparse en torno a dos categorías, a saber, económicos y sociales y, dentro de los primeros, monetarios o no monetarios. Aunque ambos guardan una estrecha relación con algunas de las tipologías anteriormente apuntadas, debe precisarse que no siempre existe una total correspondencia entre unas y otras ya que, con frecuencia, dichos términos son utilizados con diferentes sentidos y, a menudo, los datos obtenidos no coinciden porque se manejan variables también distintas.

En cualquier caso, los indicadores subjetivos se refieren a resultados elaborados a partir de los datos de opinión y actitudes de los propios afectados sobre su situación en la pobreza. Por su parte, los indicadores objetivos consideran magnitudes económicas que expresan la realidad de los individuos o familias[86], ya

---

[85] Como exponente de esta inquietud, GIL LACRUZ y BERJANO PEIRATS, en "Aspectos psicosociales en la...", ob. cit. pág. 74, han señalado que "la compilación y elaboración de indicadores es un objeto prioritario para facilitar el acercamiento cuantitativo y cualitativo de los datos nacionales".

[86] Cfr. ROIX CELIX, en "Indicadores socioeconómicos y sociológicos de la pobreza en la España de los 80", La pobreza en España y sus causas, ob. cit. pág. 44.

atendiendo a la renta o el gasto, ya a la posesión de ciertos bienes, a la posibilidad de realizar determinadas actividades o al disfrute de concretos servicios o comodidades[87].

Sea cual sea el parámetro tenido en cuenta y las ventajas e inconvenientes de cada uno de ellos, lo cierto es que subyace en todos una doble característica, su utilización convencional[88] y la dificultosa obtención de información. Además, y éste es un hándicap que no puede pasar desapercibido, los datos y reseñas de los que se dipone son siempre relativos en el tiempo y el espacio por lo que deben apreciarse con cautela, teniendo en cuenta el distinto grado de fiabilidad de las variables.

Ya se apuntó que la medición del gasto monetario es un indicador, no sólo de la disponibilidad de ingresos sino, también, de los hábitos consumistas del hogar que, por ejemplo, en el caso de los ancianos suele ser inferior. Repárese en que la cuantificación de los recursos de un núcleo de convivencia no suele reflejar los obtenidos en la economía sumergida o que las encuesta de presupuestos familiares vienen referidas sólo a los residentes que viven en un hogar y no a los individuos sin techo, a los inmigrantes clandestinos o a los

---

[87] A cada uno de estos bienes y servicios TOWNSEND ("Poverty in the United Kingdom...", ob. cit.) les da el nombre de necesidades, a partir de las cuales y una vez seleccionadas y hallada la proporción de éstas en cada hogar, se calcula el índice de carencia cuyo valor máximo marca el umbral por encima del cual una familia será clasificada como pobre.

[88] Convencionalismo que, como apunta, DEMETRIO CASADO en "Viejos y nuevos pobres en...", ob. cit. pág. 17, no debe confundirse con la utilización arbitraria o caprichosa.

residentes de hogares colectivos. Por último, ha de considerarse que la diferencia entre bienes básicos y de lujo es, cuando menos, discutible y que el servicio y utilidad que se da a los mismos determina diferentes grados de satisfacción.

Admitiendo éstas y otras eventuales limitaciones, no puede dejar de reconocerse que la cuantificación de la pobreza, al margen de los métodos y variables utilizados, es una labor de exploración que, como se dijo, permite conocer el nivel de bienestar de una comunidad y facilita la aplicación de programas de política social y la estimación de su incidencia. Las investigaciones estadísticas sobre la pobreza contribuyen, por otro lado, a definir sus contornos y a analizar el espacio que ocupa en la estructura social. Además de todo ello, la adopción de un determinado umbral de pobreza es un criterio selectivo que condiciona el contenido y alcance de ciertas medidas de protección social.

Cuando se trata, concretamente, de prestaciones económicas destinadas a paliar estados de necesidad, el importe y el ámbito subjetivo de éstas suele estar íntimamente relacionado con la concepción y medición de la pobreza que se tome como referencia. En este sentido, puede adelantarse que las normativas reguladoras de ciertos subsidios o pensiones recurren, mayoritariamente, a operadores monetarios a la hora de detectar la pobreza, haciéndola coincidir, frecuentemente, con la cuantía asignada a la ayuda económica en cuestión. Quiere ello decir que la situación de precariedad que justifica el

disfrute de ésta no es sino el resultado de aplicar unos concretos indicadores que fijan el límite a partir del cual un ciudadano es considerado pobre y, en consecuencia, merecedor del referido instrumento protector.

Así, como se tendrá ocasión de comprobar, el colectivo potencialmente beneficiario de RMA y de otro tipo de prestaciones es identificado porque su volumen de ingresos, en el que eventualmente queda comprendido la titularidad de ciertas propiedades, títulos o derechos[89], se considera insuficiente al no superar un determinado importe. Ello permite afirmar que en la práctica, frente a la disparidad de variables e indicadores expuestos, los poderes públicos optan por una concepción objetiva, económica y eminentemente monetarista de la pobreza. De ahí que, cuando articulan medidas para combatirla, relativizan la pobreza, no tanto en función del ambiente socioeconómico en el que vive el individuo o de las necesidades que este entorno genera en él, como de la disponibilidad de una cantidad de recursos fijada aleatoriamente. De este modo, la cuantificación de la pobreza y la problemática que se suscita en torno a dicha tarea tienen una proyección limitada y concreta en las prestaciones citadas ya que tal operación está fuertemente influenciada por factores que poco o nada tienen que ver con los utilizados en los diferentes estudios de medición.

---

[89] No existe, evidentemente, una aplicación uniforme de dicha regla ya que, como se verá en el capítulo 3°, este criterio de delimitación del estado de necesidad del solicitante presenta numerosas excepciones, matizaciones y particularidades.

Desde esta perspectiva, es posible localizar dos concepciones o tipos de umbrales de pobreza; por un lado, los que, con mayor o menor fiabilidad y rigor, utilizan los expertos acudiendo a distintas variables y, por otro, los que instrumentalmente construye el diseñador de cada prestación quien, en base a criterios económicos pero, también, a condicionantes presupuestarios, políticos, sociales, institucionales, etc., decide dónde se sitúa aquélla.

6) CATEGORÍAS SUBJETIVAS O PERFILES DE POBREZA

1. Comentar los perfiles de la pobreza supone localizar los grupos mayoritariamente afectados por la misma, precisar las variables que concurren en ellos y dilucidar las circunstancias que condicionan y propician dicha situación lo que no es otra cosa que identificar el ámbito subjetivo de la pobreza.

Si, a los efectos de una concreta prestación y en su respectiva normativa reguladora, se trazan los límites entre la suficiencia y la precariedad económica, es obvio que, en la identificación objetiva de la pobreza se reconoce al pobre. El legislador esboza, pues, tanto el patrón de una como el perfil de otro y, conforme a criterios de diversa índole, establece los requisitos que debe reunir aquél para ser merecedor de ese instrumento de tutela. De este modo, las condiciones de acceso a la prestación constituyen el enunciado normativo que

personifica la pobreza en la que se pensó al articular la referida prestación.

Ahora bien, aquel boceto subjetivo se refiere, reservadamente, al potencial beneficiario de la prestación y, en este sentido, no pasa de ser un mero descriptor teórico y finalista de un reducido grupo de pobres. Fuera de este contexto, el colectivo de pobres es, evidentemente, mucho más amplio y heterogéneo pero, aún así, son frecuentes los comentarios en los que se alude al perfil del pobre y al rostro de la pobreza.

Aunque se ha reiterado que el universo de ésta es, por naturaleza, diversiforme y plural y que su padecimiento personal es particular e irrepetible, no cabe duda que existen circunstancias asociadas a la pobreza. Nadie ignora que factores como el hábitat o el grado de instrucción del individuo son significativos de su nivel de bienestar y la realidad demuestra que los pobres ni suelen alojarse en zonas residenciales ni tienen, normalmente, títulos universitarios. De igual manera es sabido que los hogares con mayores índices de pobreza presentan altas tasas de dependencia[90], suelen ser los de tamaño más pequeño y más grande en cuanto a número de miembros y se concentran en las zonas rurales o los núcleos urbanos periféricos.

Operando con éstas u otras variables se constata, y las estadísticas así lo confirman, la habitualidad de ciertas pautas, cualidades y condicionantes o su significativa presencia entre la

---

[90] Entendiendo por tal la proporción existente entre menores, inválidos y ancianos/adultos.

población pobre. Algunas tienen su explicación en el propio entramado, problemático y carencial, de la pobreza, otras apuntan las circunstancias y el entorno que les son más propicias, pero todas ellas están ligadas de un modo u otro a la pobreza y, en torno a las mismas, se han bosquejado diferentes tipos socio-económicos de pobreza.

No obstante, la excesiva tendencia a crear patrones de pobreza y a analizar ésta a partir de estereotipos puede ser peligrosa por los efectos indeseados que produce el uso y abuso de la expresión "el perfil del pobre". Así, su utilización indiscriminada provoca una arbitraria identificación de las causas últimas de la pobreza y divide inútilmente la sociedad en atención a rasgos que no están ni siquiera explicitados[91]. Por otro lado, el recurso generalizado a determinados roles lleva, con frecuencia, a asociar la pobreza a situaciones cuyas connotaciones negativas en nada contribuyen a erradicar la estigmatización del pobre y, menos aún, a fomentar la solidaridad hacia este colectivo[92].

---

[91] Si se habla de la feminización de la pobreza o del alarmante incremento de mujeres pobres es probable que se caiga en el error de relacionar la pobreza y el género o de simplificar el origen de aquélla, desconociendo los cambios sociales y demográficos que constituyen su auténtico fundamento. Del mismo modo, referirse, sin más, a las madres solteras o a los disminuídos físicos o psíquicos como colectivos vulnerables supone generalizar unos perfiles de difícil constatación y de relativa o escasa relevancia como criterio de identificación de un grupo social.

[92] Cuando se alude al alcoholismo, la drogodependencia, la vejez o el analfabetismo como eventuales perfiles del pobre se disfraza el alcance de su padecimiento y se agrava su situación de marginación al añadirse un nuevo motivo de rechazo.

Aunque la sociedad, de forma interesada o condicionada, orienta en muchos casos las imágenes sociales en determinado sentido[93], profanos y especialistas coinciden en la percepción de diferentes categorías subjetivas en la pobreza. Éstos últimos, tras examinar con rigor y minuciosidad los aspectos que tienen en común sus víctimas, han localizado los sectores de sexos, hogares, actividades, edades, núcleos geográficos, etc. en los que suelen concentrarse las situaciones de precariedad y han propuesto al respecto diversas clasificaciones de la población pobre.

Y es que, asumiendo los riesgos y adoptando las debidas cautelas, el análisis de la pobreza desde la óptica de sus perfiles presenta innumerables ventajas. Siempre y cuando se evite el simplismo de pretender modelos uniformes, el estudio de lo que podría considerarse el retrato robot de los afectados permite identificar los colectivos en los que la pobreza incide con perseverancia, con especial intensidad o de modo peculiar. Conociendo los rasgos de la población en situación de precariedad y detectando las zonas de preferente localización de la pobreza o los grupos más vulnerables a ésta, se está en condiciones de adecuar las medidas preventivas y focalizar las reparadoras al hipotético censo de pobres.

---

[93] DEMETRIO CASADO, en "Introducción a la sociología...", ob. cit. pág. 155.

2. Siendo de diversa índole las variables a considerar[94], es imposible, además de inoperante, pretender una relación exhaustiva de las numerosísimas clasificaciones que se han propuesto cuando, desde diferentes instancias y perspectivas y con distintos propósitos y métodos, se ha analizado el ámbito subjetivo de la pobreza[95]. Teniendo en cuenta el carácter instrumental que preside esta exposición, su estudio interesa en la medida en que pueda contrastarse, a posteriori, con el perfil del sujeto en estado de

---

[94] A la variedad de estándares e indicadores que pueden utilizarse para medir la pobreza, ha de añadirse los numeroso factores que son considerados para focalizarla: desde el sexo, el nivel formativo, el estado civil, la situación laboral o la edad del sostenedor familiar hasta el número de miembros de los hogares afectados, el grado de dependencia entre ellos o respecto al exterior, pasando por el carácter urbano o rural de los mismos o la Comunidad Autónoma de residencia. Si se atiende a presupuestos de carácter sociológico, demográfico o sicológico las posibilidades son infinitas: estado de salud, escolarización de menores, acceso a recursos de uso colectivo, grado de marginación, presencia de patologías como el alcoholismo a las toxicomanías, etc. son sólo algunas de las variables con las que se esboza el perfil de la pobreza.

[95] Véase al respecto y en lo que hace a la situación de nuestro país los trabajos de AYALA, MARTÍNEZ y RUIZ-HUERTA, en especial, "La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada" I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, vol. II, Fundación Argentaria. También la obra colectiva "La distribución funcional y personal de la renta en España: un análisis de sus relaciones" Edit. CES, Colección Estudios, Madrid, 1996. Las diferencias regionales son analizadas exhaustivamente por BOSCH, ESCRIBANO Y SÁNCHEZ, en "Evolución de la desigualdad y la pobreza en España. Estudios basados en las Encuestas de Presupuestos Familiares", Madrid, INE, 1989. Son igualmente ilustrativos los resultados que, periódicamente, facilita este Instituto a partir de las citadas encuestas pues en ellos se examina diferentes aspectos de los hogares menos favorecidos. Sobre la tipología de la pobreza expuesta en las diferentes investigaciones españolas da noticia RENES V., en "Lucha contra la pobreza hoy", Edic. HOAC, 1993. Ha de citarse, por último, los numerosos trabajos que, encargados por entidades como Cáritas o las propias Consejerías de Servicios Sociales autonómicas, han hecho público el perfil o perfiles de los pobres, el interesante Cuadro II-27 del Informe 8 CES en el que se compara el perfil de los viejos y los nuevos pobres así como los datos contenidos en "El gasto público en Servicios Sociales en España", Vol. (director BAREA TEJEIRO), M° de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.

necesidad destinatario de las medidas de protección a las que luego se hará referencia. Por ello ha de precisarse que, como toda selección, también ésta es relativa, centrándose en aquellos perfiles de pobreza que mejor reflejan las condiciones en las que se desenvuelve el presente de ésta y las transformaciones socio-económicas que han determinado su dimensión actual.

En tal sentido, se prioriza la atención sobre los grupos de población cuyas tasas de pobreza son porcentualmente elevadas, particularmente preocupantes o especialmente significativas, ya por su tendencia al alza ya por la magnitud del problema que se esconde tras las cifras. Ha de señalarse como última matización que los tipos socio-económicos que se describen seguidamente, no sólo presentan solapamientos, sino que resultan de la consideración conjunta de distintos criterios y de la manipulación de los patrones al uso, muchos magnifícamente expuestos y analizados por especialistas en el tema.

Éste es el caso, por ejemplo, de la pobreza institucionalizada, expresión acuñada por CASADO[96] para identificar a los sujetos cuya precaria situación económica deriva, precisamente, de las insuficiencias y limitaciones de los mecanismos de protección existentes. Forman parte de este colectivo los individuos perceptores de pensiones o subsidios de desempleo, supervivencia,

---

[96] En obras como "Introducción a la sociología...", ob. cit. o "La pobreza en la estructura social de España", Madrid, Edit. Ayuso, 1976, recurre a una clasificación, que sucesivamente y según sus propias palabras ("Viejos y nuevos...", ob. cit. pág. 19), irá adaptando para mejorar su capacidad de representación, en la que se incluye.

enfermedad, jubilación, etc., con independencia de la entidad u organismo que los dispensa, cuyos importes, requisitos o condiciones de acceso no permiten que sus beneficiarios o los hogares de los que forman parte disfruten de un nivel de vida adecuado.

Aunque no se trata de un sector homogéneo de población ya que incluye franjas distantes en cuanto a sexo, edad, disponibilidad laboral, estado físico, etc., ni la intensidad de la cobertura y la gravedad de sus padecimientos son, tampoco, uniformes puesto que varía en función de la dotación y el régimen jurídico de las correspondientes prestaciones, lo que tienen en común todos estos pobres institucionalizados es que el propio sistema es cómplice de su infortunio.

Cualquiera que sea el orígen último de éste, lo cierto es que, no disponiendo de fuentes autónomas de ingresos o debiendo renunciar a ellas[97], los recursos que se les proporciona no se corresponden con las necesidades, individuales o no[98], a las que tienen que hacer frente. Gran parte de este colectivo incluye a pobres tradicionales, caso de los ancianos, viudos o inválidos, dependientes hasta ahora de exiguos subsidios de corte asistencial, que han visto mejorar en los últimos años su situación tras adoptarse medidas

---

[97] Bien porque sean incompatibles con la pensión concedida, bien porque la suma de los recursos obtenidos por ambos conceptos supere el tope máximo fijado por la norma.

[98] Aunque sobre ésto se volverá, no es infrecuente que, en la práctica, los requisitos de acceso que se establecen condenen a subsistir con una prestación, en principio individual, a un hogar formado por dos o más miembros.

correctoras[99]. Sin embargo, en los últimos años se han producido incorporaciones tan significativas como la de los desempleados subsidiados, que se han visto afectados por las reformas, siempre restrictivas, de la protección de esta contingencia.

Si el fundamento de la pobreza institucionalizada se encuentra, de un modo u otro, en las prestaciones, es posible que la introducción de innovaciones en sus respectivas normativas genere una notable reducción del censo, imposible de cuantificar por las dificultades que entraña cruzar y contrastar una información tan copiosa[100]. Otras tipologías de pobres, en realidad todos los pobres, se verían igualmente beneficiados por una hipotética modificación del actual marco regulador de la protección social que extendiera e intensificara progresivamente su brazo protector. Sin embargo, estar excluído de éste no es dato lo suficientemente representativo como para reconducir a él el perfil de los restantes pobres.

3. Éste puede esbozarse retomando la anterior exposición sobre la etiología de la pobreza y considerando las variables allí apuntadas. Junto al importante colectivo de pobres de la tercera edad,

---

[99] Como las de revalorización de pensiones, garantías de mínimos o establecimiento de prestaciones no contributivas, por citar algunos ejemplos.

[100] Son orientativas al respecto, aunque no reflejan la auténtica dimensión del problema porque excluyen a colectivos como el de los ancianos y relacionan variables que ahora no se consideran, los diferentes cuadros y gráficos elaborados por AGUILAR M., GAVIRIA M. y LAPARRA M. al dibujar el mapa de la España pobre y asistida, en "La caña y el pez. Estudios sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas", Fundación FOESSA, Madrid, 1995.

parcialmente coincidente con el ya descrito[101], las transformaciones demográficas, combinadas como es lógico con otros agentes, han revelado un nuevo factor de riesgo, el género, y un colectivo especialmente vulnerable, las mujeres. Por su parte, la inestabilidad e inseguridad que propicia la evolución experimentada en el ámbito de las relaciones laborales agrava la ya de por sí frágil situación de ciertas economías y grupos de trabajadores, ubicados en el límite de la pobreza a consecuencia de la falta de empleo; también los que carecen de él o los que sufren su precarización configuran un perfil adicional de pobreza.

Tanto en uno como en otro hay, a su vez, subgrupos y especificidades que confirman la aparición de "nuevas formas de pobreza" relacionadas con las mutaciones en la estructura familiar y el mercado de trabajo. En concreto, en lo que hace a las primeras, las tendencias en la distribución de la pobreza por sexos muestran un aumento del porcentaje en los hogares encabezados por una mujer. Rescatando, de nuevo, el factor edad, resulta evidente la precaria posición del sexo femenino ya que la tasa de pobreza de las ancianas, con frecuencia dependientes de pensiones de viudedad, se sitúa siempre por encima de la correspondiente a los

---

[101] Según se deduce del estudio de RUIZ-HUERTA J. y MARTÍNEZ R., "La pobreza en España: ¿qué nos muestran...", ob. cit., págs. 55 y ss., las tasas de pobreza son superiores a la media en los hogares encabezados por mayores de 64 años; de hecho, un 30% de las personas que viven en estos hogares son pobres en 1990. Aunque es evidente que ni todos los ancianos son destinatarios de medidas de protección social ni, en consecuencia, todos los que son pobres se cuentan entre los institucionalizados, la constatación de una relativa mejora en las tasas específicas de pobreza de los ancianos en los últimos 10 años obedece, entre otras razones, a la adopción de políticas y medidas correctoras como las apuntadas.

varones con idénticos años, perceptores, por lo general, de las más generosas pensiones de jubilación.

Aunque no por ello deba aceptarse, sin más, el fenómeno de la "feminización de la pobreza"[102] y sea discutible la creciente presencia de la mujer entre los pobres[103], lo que es un hecho incuestionable es que existen procesos determinados que afectan sólo a las mujeres "engendrando una pauperización continua para el conjunto de ellas"[104]. Estos mecanismos peculiares, que tienen que ver con la discriminación laboral, salarial y de protección social que sufren las mujeres, acentúan sus efectos ante situaciones de rupturas matrimoniales que, según algunas corrientes de opinión, hacen visible un problema oculto durante el matrimonio[105].

Sean unas u otras las causas, a las tradicionales desventajas de la mujer ha de añadirse la

---

[102] Discutido, sobre todo, en relación con su identificación como nueva pobreza. Según FERNÁNDEZ VIGUERA B., en "La feminización de la...", ob. cit. pág. 17, se trata de una pobreza tradicional puesto que las mujeres siempre han sufrido una desigualdad económica respecto a los hombres y han sido las primeras en sufrir las consecuencias de las crisis económicas.

[103] Los resultados que ofrecen los diferentes estudios al respecto no apuntan en la misma dirección, entre otras cosas, porque se manejan datos en los que es evidente la desproporción entre hogares encabezados por mujeres y por hombres, porque la esperanza de vida de unos y otros no coincide. Téngase en cuenta, además, que ser cliente más habitual de los Servicios Sociales que el hombre o ser el femenino el sexo mayoritario de los perceptores de determinadas prestaciones no es, "per se", síntoma de feminización de la pobreza. Resultan por ello especialmente criticables conclusiones tan simples como la reseñalada en titulares en un artículo de prensa que afirma que "la pobreza en Canarias tiene nombre de mujer" (La Provincia, Miércoles 8 de Marzo, 1995).

[104] SCOTT HILDA, en "Working your way to the bottom. The feminization of poverty", Londres-Boston, Pandora Press, 1984.

[105] Si para algunas posiciones la auténtica causa es la dependencia económica que crea el matrimonio, desde otras posturas se ha defendido que es el propio matrimonio el que empobrece a la mujer.

penalización de ciertas situaciones, reflejo de nuevos modelos de unidad familiar, cuya presencia es cada vez más frecuente en las sociedades occidentales. Como ya se comentó, las tasas de pobreza son superiores en los hogares monoparentales, especialmente en aquellos cuyo único progenitor es una mujer, que en los restantes y, aunque las estadísticas demuestran que su peso demográfico es aún muy reducido, las solteras, separadas, divorciadas y viudas con responsabilidades familiares constituyen un grupo de riesgo cualitativamente importante.

4. La penuria económica que padecen no es ajena a la situación de fragmentación y precarización del empleo, circunstancia ésta que, salvando las diferencias que entraña el género, afecta objetivamente al conjunto de la población activa. Si no es posible hoy en día ligar la indigencia y el trabajo o estratificar socialmente la pobreza atendiendo a dicho factor, es debido, precisamente, a la frecuente incidencia que la carencia de éste tiene en aquélla. No obstante, el mercado de trabajo proporciona pautas para identificar los perfiles de un amplio colectivo de pobres, acudiendo, no tanto a su condición de trabajadores, cuanto a la situación o condiciones en las que se encuentran respecto al ámbito laboral[106].

---

[106] Se retoma con ello otra de las categorías, los trabajadores pobres, identificada por CASADO, D., en "Viejos y nuevos pobres en la...", ob. cit., poniéndola al día y adaptándola a las circunstancias actuales aunque subsisten algunas de las situaciones allí descritas, caso de los trabajadores agrícolas o los trabajadores, extranjeros o no, que desarrollan su actividad en la economía sumergida.

Los sujetos que han sido expulsados o no han podido acceder al mismo[107] y los que permanecen en él a tiempo parcial, de forma eventual o de manera clandestina suelen desenvolverse en un marco de inestabilidad e inseguridad económica y es bastante probable que este contexto les conduzca a la pobreza. Aunque tampoco ahora puede generalizarse ya que las situaciones descritas no desembocan necesariamente en estados carenciales, en torno al anterior panorama se generan bolsas de pobreza tipificadas por los rasgos comunes que presentan los afectados.

Teniendo en cuenta las graves consecuencias de la progresiva destrucción de empleo en los países de nuestro entorno y las altas tasas de desempleo que se registran en ellos, puede sorprender que no se constate un drástico aumento en la proporción de pobres en hogares de desempleados. La explicación, según RUÍZ-HUERTA y MARTÍNEZ[108], se encuentra en el hecho de que muchas estadísticas reflejan el impacto que el desempleo tiene en las economías familiares, atendiendo particularmente a la situación laboral del sustentador principal[109].

---

[107] No se incluyen, a estos efectos, los sujetos que no tienen edad o capacidad para trabajar, inactivos que, percibiendo o no una pensión, son susceptibles de configurar perfiles específicos de pobreza.

[108] Ob. cit., pág 67.

[109] Evidentemente, cuando es éste el que ostenta la condición de parado se resiente en mayor medida el nivel de bienestar de la unidad de convivencia pero, aún así, al estudiar la incidencia del desempleo en la pobreza deben considerarse otras variables: número de miembros del hogar, proporción entre activos y dependientes, fuentes alternativas o complementarias de recursos, etc.

Admitiendo las desviaciones de estos datos, puede identificarse conforme a ellos un nuevo perfil del pobre que, a pesar de su relativo peso, tiene una repercusión colectiva importante en cuanto que transmite la vulnerabilidad al conjunto del hogar. Se trata del varón con responsabilidades familiares, situado en la franja de los 45 y los 64 años de edad que, tras perder su empleo y transcurrido un amplio período de tiempo, no ha podido reincorporarse al mercado laboral y continúa situado extramuros del mismo.

El parado de larga duración es uno de los rostros en los que, ahora sí, se renueva la pobreza porque ésta "aparece en hogares y personas que no la conocieron antes"[110]. Además, los trabajadores que, forzosamente, han dejado de serlo en la edad adulta, normalmente han agotado todo tipo de prestaciones y subsidios y su situación de extrema indigencia puede prolongarse hasta que llegue el momento de la pensión, dada sus dificultades para el reciclaje y la recolocación profesionales.

Este último es uno de los factores que marca las distancias respecto a las hornadas de jóvenes, con edad y disposición para trabajar, que no pueden hacerlo por las restricciones impuestas y que, sin embargo, teniendo ciertas desventajas a la hora de acceder a un primer empleo, cuentan, también, con mayores oportunidades de tipo educativo o formativo. Obsérvese,

---

[110] CASADO, D., en "Viejos y nuevos pobres en ...", ob. cit., pág. 25. La impronta, especialmente dramática, de la pobreza en estos hogares confirma el dicho popular según el cual, aunque ésta nunca avisa, es más cruel cuando no se la espera.

por otro lado, que la eventual situación de penuria económica de este colectivo se alivia, con frecuencia, recurriendo a la protección familiar[111].

Continuando con el análisis del perfil del pobre en función de su situación laboral, no puede olvidarse la especial fragilidad de alguno de los componentes del otro grupo. Si la precarización del empleo cobra mayor virulencia entre aquellos sectores de población que, por su escasa representatividad, poder adquisitivo, nivel cultural, etc., difícilmente pueden oponerse a las pésimas condiciones de trabajo que les son impuestas, es indudable que uno de los colectivos peor parados es el de los inmigrantes extranjeros.

Su presencia en España "hace visible entre nosotros el hambre y el endeudamiento del Tercer Mundo"[112] pero, si además la entrada o la permanencia en nuestro país se produce de manera irregular, no tienen otro horizonte que el de la economía sumergida. La única salida que se les ofrece, al margen de la expulsión gubernativa y la sobrexplotación, es la venta ambulante, la delincuencia o, paradógicamente, la pobreza que creyeron haber superado. En este contexto de inferioridad y desventajas, no es de extrañar que la masiva llegada de extranjeros ilegales añada un peculiar perfil a la

---

[111] No por ello se trivializa la problemática de este colectivo ya que existen jóvenes sin protección familiar ni empleo y familias de bajísimo nivel socio-económico cuyas esperanzas de mejora se ven frustradas cuando sus hijos no consiguen un empleo con el que completar el exiguo presupuesto del hogar.

[112] RENÉS V. y LINARES E., en "Cáritas ante la Renta Mínima: interrogantes y...", Documentación Social nº 96, ob. cit., pág. 94.

pobreza y aporte otra dimensión a la problemática que gira en torno a ella.

En concreto, la inadaptación, la marginación y el aislamiento social son parte de su cotidianidad, como también lo son en la existencia diaria de otro sector de la población, tan variopinto como paradigmático, que vive en la pobreza, el de los desarraigados. Este conjunto de pobres en el que se incluyen pedigüeños, pequeños delincuentes o delincuentes de supervivencia, bohemios, desinstitucionalizados, minorías étnicas, etc. se corresponde con lo que en su momento se identificó con la expresión cuarto mundo. Si, como fenómeno, refleja la tendencia hacia la polarización de la estructura social en dos clases, como colectivo identifica a quienes, por circunstancias muy diversas, no logran integrarse en el entramado social.

Son sujetos todos ellos que, según la acertada descripción de CASADO, por vivir de espaldas a las reglas del juego, tienen grandes dificultades para obtener recursos y, viéndose condenados a la pobreza, optan por organizar o gestionar su propia protección social[113]. En la frecuente escena de los sin techo y los limpiacoches o vendedores ubicados en los semáforos se reconoce, como versión actualizada, a los clásicos vagabundos y mendigos pero, prescindiendo de ocasionales tintes de picaresca, el panorama de la pobreza marginal

---

[113] De ahí que el autor citado se refiera a ellos como los pobres autogestionarios, en "Viejos y nuevos pobres en la...", ob. cit., pág. 30 y ss.

y el cúmulo de carencias que se asocian a ella alcanza hoy límites insospechados e intolerables.

Sea el precio de la disidencia o la contestación, el fruto de ciertas limitaciones o debilidades personales o el resultado de una lucha entre desiguales, lo cierto es que el porcentaje de transeuntes, de usuarios de comedores y albergues municipales, de residentes en chabolas y, en general, de pobres o indigentes con dificultades graves de inserción o problemas importantes de marginación no ha conseguido reducirse.

A modo de recapitulación, puede concluirse señalando que el mosaico de imágenes ligadas a la pobreza y la disparidad de rostros en los que se siente su huella impide atribuirle un único perfil y generalizar patrones que, elaborados a partir de indicadores, métodos y criterios de medición diversos, son siempre relativos, cambiantes y tergiversadores. No obstante, ancianos, mujeres, pensionistas, parados, extranjeros, disminuídos, ex-reclusos, minorías étnicas, etc. son sectores concretos de población cuyos rasgos identificativos parecen predisponerlos a la precariedad económica, motivo por el cual se recurre a ellos para describir el actual ámbito subjetivo de la pobreza y las tendencias que se constatan o adivinan al respecto.

7) ENTRE EL DINAMISMO DE LA POBREZA Y LA TENDENCIA INMOVILISTA DE LA POLÍTICA SOCIAL

1. Del panorama descrito hasta el momento pueden extraerse, entre otras, las siguientes conclusiones: por un lado, se ha constatado que las formas de precariedad y de pobreza son muy diversas y presentan entre sí diferencias considerables en el tiempo y el espacio en cuanto a gravedad, distribución, incidencia, sintomatología, etc.; a pesar de ello, las situaciones de estrechez económica no constituyen realidades aisladas sino manifestaciones o aspectos de un mismo fenómeno que, desde hace unas décadas y en esta sociedad de fín de siglo, se revela con especial virulencia.

En cuanto tal y como proyección del entramado en el que surge y se desenvuelve, es obvio que la pobreza evoluciona al compás de las coordenadas sociales, económicas y culturales de la comunidad de referencia. Si los estados carenciales, haciéndose eco de todos estos cambios, modifican su fisonomía paulatinamente, no puede pretenderse que permanezcan constantes las exigencias individuales y colectivas de tutela. La pobreza que cada sistema genera reclama instrumentos de cobertura igualmente renovados y el entorno, en continua mutación, propicia un proceso paralelo en las demandas de protección que el conjunto social aspira a satisfacer.

De lo dicho se desprende que la política social, en lo que hace, en concreto, a la atención de

situaciones de precariedad, no puede quedar estancada sino que ha de adaptarse, en cada momento, al desarrollo y a los avances económicos y sociales de la población, asumiendo nuevos desafíos a medida que se conforman nuevos fenómenos de marginación y desigualdad[114]. Siendo ésto de una lógica aplastante, no pasa de ser un mero espejismo o desiderata ya que la realidad se encarga de demostrar que las respuestas normativas son tardías, cuando no insuficientes o precarias, y que la reacción de los poderes públicos es, por lo general, asincrónica.

La limitada virtualidad tutelar de las fórmulas tradicionales de protección, pensadas para un contexto y unas necesidades sociales radicalmente distintas, unida a la dispersión y falta de coordinación de los mecanismos existentes se traducen en unos niveles de cobertura que ni son aceptables ni acordes, en cantidad y calidad, a las dimensiones que actualmente alcanza la problemática de la pobreza.

No en vano, el origen de ésta se atribuye, en parte, a las incoherencias y disfuncionalidades de los modelos de protección social que, hasta hace bien poco, permanecieron anclados en el pasado por su inercia inmovilista o evolucionaron en una línea restrictiva y

---

[114] En palabras de DOMÉNECH M. (Conseller de Trabajo y Seguridad Social de la Generalitat Valenciana), pronunciadas en la inauguración de las jornadas sobre "Pensiones no cointributivas en Europa" celebradas en el marco de un coloquio extraordinario del Instituto Europeo de Seguridad Social (Jávea, Mayo de 1988), "los mecanismos de protección social requieren una permanente actualización en función de la evolución social. En caso contrario corren el riesgo de quedarse anclados en el pasado y perder eficacia".

excluyente por las exigencias económicas del entorno[115]. Como apunta GUY PERRIN, "si se acusa a la Seguridad Social de ser responsable de la pobreza...esta acusación se acentúa al aumentar, debido a la crisis económica, el número y la gravedad de tales situaciones, confinadas en lo que se ha dado en llamar pudorosamente "bolsas de pobreza" en los años de prosperidad, mientras que se iban elevando sin cesar los gastos de Seguridad Social"[116].

2. Los retos e interrogantes con los que se enfrentan aquellos sistemas son comunes en la mayoría de los países de nuestro entorno pues, si todos aquéllos presentan deficiencias innatas a su concepción, funcionamiento, extensión, técnicas, etc., todos éstos comparten, de un modo u otro, las secuelas de los cambios de las estructuras familiares, las mutaciones del mercado de trabajo o el envejecimiento de la población. Dichas circunstancias, absolutamente desconocidas en la Europa del bienestar y el progreso de la posguerra, comenzaron a generalizarse a partir de mediados de la década de los setenta, coincidiendo con la crisis económica que se suscita en todo el área occidental y en la que se inicia el "cuestionamiento de la bondad de los gastos públicos

---

[115] Cfr. apartado 3.2.3.

[116] "La Seguridad Social y la pobreza en los países desarrollados", Revista de Seguridad Social, n° 41, Enero-Marzo, 1989, pág. 7.

sociales como elementos efectivos de redistribución de rentas hacia los más necesitados"[117].

Sin que ello suponga una crítica a aquel modelo de política social y al margen de los argumentos que puedan utilizar sus defensores y detractores, lo cierto es que las situaciones antes mencionadas han desbordado la capacidad tuitiva de los sistemas de protección cuyas previsiones, efectuadas en un marco de pleno empleo y de crecimiento económico sostenido, se han visto pronto superadas por el devenir de los acontecimientos.

No resulta extraño, pues, que las fisuras de los diversos sistemas y las lagunas de su acción protectora terminaran por imponerse, máxime cuando aquéllos no quisieron o no supieron adecuar ésta, en el momento preciso, a las nuevas demandas sociales. El interés que despertó, durante el decenio de 1960, el tema de la pobreza y la declaración de guerra contra la misma, si bien tuvo una escasa proyección práctica, supuso una primera llamada de atención sobre la preocupante persistencia de la pobreza en los países industrializados y la insuficiencia de las medidas para reducirla[118].

Si ésto ocurría entonces -y casi treinta años después, no se han constatado mejoras considerables ni en

---

[117] En, ROJO TORRECILLA E., "La protección Social. Reflexiones sobre el estado del bienestar en Europa y en España", Razón y fe, Enero 1992, pág. 63.

[118] Según expone MARGARET S. GORDON, en "La Política de Seguridad Social en los países industrializados", Colección Economía y Sociología del Trabajo, nº 42, 1990, Mº Trabajo y Seguridad Social, págs.29 y ss., autores como GILBRAITH o TITMUSS disentían de la opinión generalizada conforme a la cual la pobreza sería eliminada con la mejora de los programas de sostenimiento de la renta y mantenimiento del pleno empleo.

un sentido ni en otro- está más que justificada la inquietud demostrada por el Comité Económico y Social de la Unión Europea ante la reducción de los medios y el aumento de las necesidades[119]. Tal desequilibrio, que alcanza cotas nada despreciables, ha provocado un incremento del número de personas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por los actuales instrumentos de protección[120] y es que, como acertadamente se ha dicho, las lagunas aceptadas en períodos de crecimiento son difíciles de tolerar en momentos de crisis[121].

Teniendo en cuenta que la red de protección se construye sobre la base de la Seguridad Social como institución nuclear, son sus correspondientes sistemas nacionales los que se han revelado incapaces para frenar el desarrollo de importantes focos de pobreza[122]. Frente al expansionismo experimentado por aquélla en años

---

[119] La Sección de Asuntos Sociales de dicho Comité recuerda, según palabras textuales, las responsabilidades que tienen en el origen de la pobreza los políticos demasiado apocados y las opciones presupuestarias inadecuadas e insuficientes, añadiendo que la valentía política de un gobierno es, en buena medida, reflejo de la valentía política de los ciudadanos (Documento Informativo sobre la pobreza, CES 412/88, ob. cit., apartado 3.2.1.).

[120] Se ha subrayado al respecto que, a menudo, las categorías de personas que están ya más duramente afectadas por los problemas del empleo son las que se ven de nuevo perjudicadas cuando el nivel de prestaciones sociales no es suficiente o cuando están pura y simplemente fuera de cualquier sistema de protección social (Dictamen sobre la evolución social en la Comunidad en 1986, CES 648/87, punto 5.2.5).

[121] GUY PERRIN, en "La Seguridad Social y la pobreza en...", ob. cit., pág. 7.

[122] Las deficiencias de la Seguridad Social en cuanto a la lucha contra la pobreza provienen, según GUY PERRIN, de su concepción ligada a los riesgos tradicionales, de las limitaciones de su campo de aplicación personal, de la técnica del seguro social a la que recurre generalmente y de la excesiva utilización de las prestaciones en metálico en detrimento de las restantes modalidades de intervención. ("La Seguridad Social y la pobreza en...", ob. cit, pág. 14.).

precedentes, al iniciarse el decenio de 1980 se estrena una política de signo contrario puesto que la coyuntura económica, con un crecimiento inestable, unas tasas altísimas de desempleo y una situación financiera delicada, crea unas condiciones más propicias al control del gasto que a la ampliación de la cobertura.

Así las cosas, el debate sobre la orientación que debe darse a ese gasto social para paliar las manifestaciones más severas de precariedad fue relegado ante la imperiosa necesidad de aplicar criterios restrictivos con el fin de reducir los costes y contener el déficit. Desde entonces y aunque se constatan avances en ambas direcciones, el problema de la pobreza, lejos de erradicarse o reducirse, se ha ido extendiendo y agravando. Por su parte, la Seguridad Social[123], a remolque siempre de los acontecimientos y sin adelantarse nunca a los mismos, no ha demostrado especial interés en adaptar sus intervenciones al nivel y al ritmo que exigen las demandas sociales.

Sin embargo, la red de protección social no podía permanecer eternamente de espaldas a la realidad y, con más tardanza que premura, ha reaccionado frente a sus propias limitaciones y rigideces, introduciendo mecanismos correctores. Cuando se afirma que "soplan vientos de cambio en los sistemas institucionales de

---

[123] Descrita por ALIENA MIRALLES R. como "un gigante al que la evolución de nuestras sociedades exige seguir creciendo", en "A la sombra de Speenhamland: una perspectiva histórica para el Ingreso Mínimo de Inserción", en Documentación Social, n° 78, ob. cit. pág. 74.

Seguridad Social, en especial los europeos"[124] se vaticina la reordenación de los mismos a partir de esquemas adecuados y efectivos con los que mitigar la continua emergencia de estados carenciales.

Ante los requerimientos de los colectivos más desfavorecidos, precisamente aquéllos que han permanecido ajenos a los beneficios del crecimiento económico de lustros anteriores y que sufren el paro, la precarización del empleo o la desagregación de la célula familiar tradicional, la mayoría de los legisladores del contexto europeo han ido ofertando prestaciones de nuevo cuño o moldeando las existentes.

Así, además de extender los beneficios de la asistencia social, atenuar los requisitos de acceso a ciertas pensiones o subsidios, eliminar la excesiva contributividad de las mismas o prolongar su duración, se apuesta decididamente por universalizar la cobertura mediante la implantación, como técnica alternativa o coadyuvante, de sistemas de recursos garantizados.

Desde hace varios años se asiste a una nueva etapa en el largo y lento avance hacia fórmulas de protección más redistributivas y solidarias, acordes con las exigencias de la comunidad y compatibles con los postulados del Estado social de derecho. Para GONZALO GONZÁLEZ se trata de "la última fase de un largo proceso de cambios, consecuente con las sucesivas transformaciones operadas en la estructura y composición

---

[124] ROJO TORRECILLA E., en "La Renta Mínima en el contexto internacional", Documentación Social, n° 76, pág. 150.

de las propias sociedades europeas desde la creación del primer seguro social"[125].

En la línea expuesta se sitúan las experiencias de nuestros vecinos europeos y las sugerencias de instituciones comunitarias y organismos internacionales, recordando la necesidad y conveniencia de "elaborar sistemas de protección social de tipo universal y establecer prestaciones de base mínimas que permitan a los ciudadanos más desfavorecidos y a sus familias, no sólo sobrevivir, sino vivir dignamente"[126]. En idéntico sentido y con un enfoque más global, las orientaciones del Comité encaminadas a reforzar e intensificar el combate a la pobreza priorizan, entre otros programas de actuación, el relativo a la introducción de una renta mínima de inserción que "sería tanto un signo de justicia social como un arma para la lucha contra la marginación y la exclusión social"[127].

El relativo anquilosamiento de los sistemas de protección social, que ni fueron concebidos como instrumentos de neutralización de la pobreza ni están en condiciones de combatirla en solitario, no ha impedido la adopción de medidas que atenúen el componente profesional

---

[125] Es la tercera y última fase, conocida como etapa universalista y comentada por dicho autor en "Las pensiones no contributivas en Europa", Documentación Laboral, nº 27/28, 88-89, pág. 15.

[126] Petición formulada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a los gobiernos de los países miembros cuya legislación no prevé todavía ingresos mínimos garantizados, contenida en el Proyecto de Recomendación sobre Unos Ingresos Mínimos Garantizados, Julio de 1989.

[127] ROSEINGRAVE T., en "Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social relativo a la Renta Mínima", Documentación Social, nº 78, pág. 130.

y potencien, al tiempo, su carácter solidario. Ello supone, en definitiva, la apertura de un nuevo frente con el que impedir el avance de aquella lacra social o reducir sus efectos.

En este contexto, el dispositivo de los ingresos garantizados se perfila, con sus ventajas e inconvenientes y en sus diversas modalidades, como un elemento dinamizador de gran virtualidad. Al estudio de esta figura y de otras semejantes o próximas así como a la descripción del eco que han tenido en los sistemas nacionales europeos de protección y en diferentes foros internacionales y supranacionales se dedican los siguientes apartados. No obstante, puede adelantarse que las propuestas de los legisladores europeos giran, principalmente, en torno a la creación de una red de seguridad que colme los huecos existentes en sus respectivos sistemas de protección social.

3. Las deficiencias que, en abstracto y desde una perspectiva general, se han comentado hasta ahora de éstos pueden predicarse también, de modo concreto y particularizadamente, del conjunto elaborado de normas, principios y técnicas que conforman el modelo de nuestro país cuyo esquema protector no se caracteriza, precisamente, por su preservación dinámica. El crecimiento económico y la mejora considerable de las condiciones de vida de ciertos sectores de la población española no oculta las profundas disfuncionalidades de un sistema que, a pesar de su escasa fijeza y sus indudables avances, es reacio a adaptar su estructura para asumir

los retos que imponen la sociedad y la pobreza, siempre cambiantes.

Los contradictorios movimientos del sistema de protección social en España dificultan la descripción de su tendencia evolutiva, hasta el punto de no admitir más notas definitorias que las predicables, separadamente, de cada una de las ramas que se comprenden en él. Así, si la respuesta de los poderes públicos a las necesidades de ancianos e inválidos, aún tardía, evidencia una cierta sintonía con el padecimiento de estos colectivos en los últimos años, no puede afirmarse lo mismo respecto a la política aplicada por aquéllos, por ejemplo en materia de desempleo o de atención a la familia.

Sabido es que en dichos ámbitos se han experimentado intensas y bruscas transformaciones y, sin embargo, o las normas apenas se han hecho eco de tales cambios o bien la proyección que les han dado apunta en una dirección radicalmente opuesta. Ante circunstancias como la inestabilidad del mercado de trabajo y la precarización del empleo o la descomposición de la estructura familiar tradicional y la caída demográfica que, en buena lógica, exigen el reforzamiento de la cobertura, el legislador, paradógicamente, retrocede y reacciona limitando o restringiendo ésta[128].

---

[128] Esta incoherente tendencia es magníficamente descrita por ESCUDERO RODRÍGUEZ R., en "Nuevos vientos fríos en la protección por desempleo", Reforma del Mercado de Trabajo, Monografías Relaciones Laborales, págs. 116 y ss. y por GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ E., en "Apuntes sobre la protección de la familia en España en 1989 y sobre la conveniencia de mejorarla", publicación de las ponencias pronunciadas en el Seminario sobre "Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza", Instituto Sindical de estudios, ob. cit., págs. 62 y ss. Si para el primero, en la regulación de la protección por desempleo "ha habido un claro vaivén legislativo,... una (continúa...)

En cualquier caso, ya sea por exceso de disposiciones ya por defecto, repercuta en unas prestaciones o en otras y se concrete en la congelación de las mismas, en su desmantelamiento o en el endurecimiento de los requisitos de acceso, lo cierto es que el recorrido que ha seguido el legislador nacional puede calificarse, a veces, como desconcertante. Sin negar la trascendencia de los cambios operados y los pasos de gigante que se han dado en las últimas tres décadas en lo que a la protección pública de la necesidad se refiere, no puede dejar de señalarse que muchas intervenciones vienen a destiempo o contracorriente o bien son oscilantes, produciendo unos efectos que no han sido debidamente calculados.

A nadie se le esconde que estos escarceos normativos y este titubeante proceder de los poderes públicos obedecen, prioritariamente, a la búsqueda del equilibrio presupuestario y a la necesaria contención del gasto. Pero, aunque dicho objetivo marca de modo unívoco el discurrir de la protección social en Europa a partir de la crisis económica de mediados de los setenta, las secuelas de dicha política han sido especialmente cruentas dentro de nuestras fronteras.

Ello se debe, entre otros motivos, a la vertiginosa rapidez con la que se ha transformado la sociedad española, a las mayores cuotas de desempleo que

---

128 (...continuación)
vertiginosa sucesión de avances en el nivel y la intensidad de la cobertura, pero también de retrocesos en una y otra,... un planteamiento expansivo y otro recesivo...", para el segundo, la protección a la familia en España "ha llegado a una situación fosilizada,... debido a la política constante de dejar morir por inanición dicha rama".

se han alcanzado aquí y, sobre todo, a la especial desventaja de la que parte nuestro sistema o, mejor dicho, los ciudadanos de nuestro país en estado de precariedad, cuando el mismo comienza a hacer aguas. Quiere ello decir que, frente al nivel y la intensidad de la cobertura con la que contaba la mayor parte de nuestros vecinos al sobrevenir la ralentización económica, la situación española es notoriamente deficitaria e inferior tanto subjetiva como objetivamente[129].

Este considerable desfase, que se deja sentir en el número de sujetos que pueden acceder a algún tipo de protección y en la calidad y proporcionalidad de la atención que se les dispensa, determina que, lo que en otros sistemas son meros huecos, algunos heredados pero todos acentuados por la dimensión actual de la pobreza y al tiempo condicionantes de la misma, en el nuestro sean auténticas lagunas. Los espacios de desprotección o infraprotección que se constataban en el pasado, subsisten en parte en el presente y se perfilan, junto a otros de nueva creación, como realidades a corto y medio plazo.

Si, como se ha dicho, el punto de partida es desfavorable y los logros y conquistas de otros sistemas no llegaron o lo hicieron con retraso a nuestro país, no

---

[129] Valorando con cautela las estadísticas, el gasto corriente de protección social en % del PIB se sitúa en España, para 1980, seis puntos por debajo de la media europea, lo que explica que, a pesar de los esfuerzos realizados, continúe en 1991 a una distancia de casi cinco puntos respecto a dicha media (tabla publicada en el cuadro nº 3 del trabajo de AYALA CAÑÓN, "Los sistemas generales de rentas mínimas ...", ob. cit, pág. 232. Fuente: EUROSTAT).

es de extrañar la diferida incorporación del sistema español de protección social a la ola de cambios a la que se asiste en los últimos años. Adquiere sentido, de este modo, que se califique de novata la experiencia autonómica de las RMA, lo que explica, por lo demás, que el debate iniciado en Europa sobre las rentas garantizadas como estrategia de lucha contra la pobreza se encuentre, aquí, en un estado incipiente.

Las expectativas generadas en torno a la implantación de las RMA en las diecisiete Comunidades Autónomas están, por lo dicho, más que justificadas, como justificado está, también, que se proceda a su examen crítico tras un lustro de vigencia de la normativa pionera. Para ello, resulta conveniente que se describan las pautas que, hasta el momento, han decidido el modelo de protección social en España en lo que hace, en concreto, a las fórmulas de garantía de ingresos mínimos, cuestión que se aborda en este primer capítulo.

SEGUNDA PARTE.- LAS RENTAS GARANTIZADAS COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONCEPTO, MODALIDADES Y EXPERIENCIAS EUROPEAS

1) DEL MARCO TEÓRICO A LAS SOLUCIONES PRÁCTICAS: ALGUNAS NOTAS SOBRE EL ORIGEN DE LAS RENTAS MÍNIMAS

1. La pobreza, al igual que la enfermedad, puede ser contemplada "como un mal social contra el que han de adoptarse medidas de lucha que, inevitablemente, están en concordancia con las distintas fases de la evolución de la sociedad y del Estado"[130]. Si las conocidas "leyes de pobres" son la respuesta que, en su momento, se dió al pauperismo, manifestándose en las mismas el espíritu con el que se practicaba el socorro público de los indigentes[131], las rentas mínimas constituyen el exponente del fracaso de ciertas políticas, evidenciando los avances que se han dado en este esfuerzo colectivo de afrontar una lacra antigüa pero no superada.

Siendo así, las rentas garantizadas o los subsidios universales no dejan de ser meras estrategias

---

[130] APARICIO TOVAR J., en "La Seguridad Social y la protección de la salud", Civitas, 1989, pág. 22.

[131] Tanto la primera de las "Poor Laws", la de 1601, como las sucesivas que modificaron parcialmente el sistema de asistencia legal introducido por aquélla, conciben la caridad estatal o la beneficiencia pública como un instrumento para suavizar la generalizada situación de pobreza de las clases bajas inglesas ante el temor de convulsiones y protestas sociales.

postuladas, cierto es que con mayor énfasis en los últimos años, como remedio a aquel padecimiento. Sin embargo, lejos de lo que pudiera pensarse, la propuesta de garantizar unos ingresos mínimos es herencia del pasado por lo que se trata de una alternativa poco novedosa.

Las expectativas que hoy generan tales prestaciones retoman un discurso que tiene su origen en épocas anteriores; como aspiración o como obligación, la idea de proporcionar un mínimo social para atender las necesidades básicas de los miembros de la colectividad está ligada a ciertos principios religiosos y morales y, según algunos, su filosofía no es ajena a prácticas y preceptos de las sociedades islámica, hindú, inca o azteca[132].

Se admitan o no antecedentes tan lejanos, puede afirmarse que los sistemas de ingresos mínimos son la versión contemporánea de propuestas e instrumentos de protección conocidos de antaño, si bien en su momento se concibieron bajo otros parámetros, no fueron llevados a la práctica o tuvieron una limitada difusión. Con el tiempo, una vez superados los esquemas y planteamientos de aquellas primitivas fórmulas, la garantía de un mínimo vital ante situaciones de precariedad continúa siendo objeto de reivindicaciones periódicas.

Sin embargo, ha sido en los últimos decenios, con el recrudecimiento de la pobreza y las dificultades económico-financieras, cuando la renta garantizada

---

[132] MILANO S., en "La revenu minimum garanti dans la CEE", París, P.U.F., 1989, pág. 5.

adquiere un interés renovado, no faltando desde entonces pronunciamientos a favor y en contra de la misma. Ello ha suscitado un debate en el que se oponen, no sólo los argumentos de sus detractores y partidarios sino, también, las diferentes concepciones y propuestas apoyadas por éstos últimos. Y es que, de la mano de ciertas bases teóricas y corrientes de pensamiento, los defensores de la idea de unos ingresos mínimos han ido marcando distancias entre sí al posicionarse en torno a diferentes modalidades.

El horizonte, en consecuencia, se ha diversificado y enriquecido al hacerse eco de distintas orientaciones e iniciativas pero, al mismo tiempo, se ha vuelto un tanto oscuro a nivel conceptual y terminológico por la propia ductilidad y policromía que caracteriza a las rentas mínimas[133].

La deficiente elaboración de determinadas construcciones y su escasa fijeza así como la ambigüedad de algunas expresiones y su incorrecta generalización han relativizado los perfiles de las rentas mínimas hasta tal punto que resulta difícil discernir lo que es una variedad de éstas y lo que constituye una categoría distinta. Por otro lado, se acusa una notable confusión entre técnicas y objetivos, entre sistemas y fórmulas, entre principios y características, elementos todos ellos susceptibles de múltiples combinaciones. Debe añadirse, por último, que el establecimiento de las rentas mínimas

---

[133] Y en las que reside, según ESTIVILL J., en "La ambivalencia de las rentas mínimas", Documentación Social, nº 78, págs. 113 y ss., a la vez que su fuerza, una de sus debilidades.

ha estado, en ocasiones, marcado por la provisionalidad o la improvisación y sujeto a continuas modificaciones para su adaptación a un contexto variable, circunstancias que introducen un factor añadido de complejidad.

Ante tal panorama, la noción misma de renta garantizada o ingreso mínimo se presenta como un referente conceptual vago, excesivamente contaminado por la utilización indiscriminada de términos que no siempre apuntan a una realidad unívoca. Por ello, más que conveniente resulta instrumentalmente necesario para delimitar el campo de análisis y establecer las oportunas comparaciones, efectuar algunas precisiones sobre las diversas fórmulas jurídicas de protección social que se aglutinan en torno al descriptor de garantía de ingresos.

En este propósito de clarificar los contenidos de las distintas propuestas debe tenerse en cuenta que la lista de "recetas" para proporcionar, parcial o totalmente, de modo directo o indirecto y con carácter universal o limitado, unos ingresos mínimos en los supuestos de precariedad económica es amplísima. Aunque las múltiples variables que diferencian unas y otras experiencias ponen de relieve su discutible reconducción a una categoría única, es posible localizar mayores coincidencias o similitudes si se recupera la visión retrospectiva.

2. Admitiendo que "el debate sobre la necesidad de garantizar una renta mínima a todo ciudadano carente de recursos encuentra sus orígenes en la propia crisis del Estado del Bienestar y en su incapacidad para atender

a las nuevas demandas sociales"[134], ha de advertirse que su formulación no se produce *ex novo* a partir de este momento. Cuando se afirma que "la idea de una renta mínima garantizada o de un subsidio universal no es, en sí misma, original de nuestro siglo"[135], se está pensando, con seguridad, en aquella propuesta de ciertos magistrados británicos que, según voces autorizadas, sitúa "la prehistoria del subsidio universal"[136] en los últimos años del S.XVIII.

Conocida la historia[137] y la novedad[138] del "sistema Speenhamland", topónimo con el que se alude a la iniciativa adoptada en dicho lugar y al período en el que

---

134 ROJO TORRECILLA, en "La renta mínima en el contexto internacional", Documentación Social, nº 78, ob. cit., pág. 150.

135 Fragmentos extraídos del trabajo de MÍNGUEZ F., "Rentas mínimas garantizadas: algunas reflexiones para el debate", Dossier Renta mínima y salario ciudadano, Volumen I, Octubre 1989, Servicio de Documentación de Cáritas, págs. 19 y ss.

136 VAN PARIJS, P., en "La préhistoire du débat: l´ombre de Speenhamland", en La revue nouvelle, 1985, nº 4, págs. 395 y ss. También GAZIER BERNARD o ALIENA MILLARES en España, recuperan el mito de Speenhamland al referirse a los antecedentes históricos de las rentas mínimas garantizadas en "Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti" Revue Française des Affaires Sociales, nº 2, 1989 y "A la sombra de Speenhamland: una perspectiva histórica para el Ingreso Mínimo de Inserción", Documentación Social, nº 78, 1990.

137 En 1795, reunidos los notables del condado británico de Berkshire para discutir las medidas de socorro a los pobres ante el alza de los precios, se decide la implantación de un subsidio de complemento o sustitución de salarios, fijándose para ello la renta mínima que cada trabajador debía recibir, ya de su trabajo y el de su familia ya del subsidio.

138 Es, precisamente, su otorgamiento conforme a una escala regular, que tiene en cuenta tanto el precio del grano en el mercado como el número de componentes de la familia pero, sin hacer distingos entre trabajadores e inactivos, la aportación principal de la propuesta. Los magistrados idearon, pues, una fórmula asistencial, utilizada de modo esporádico en un ámbito geográfico reducido, que constituyó una auténtica novedad en la tradicional política del socorro de los pobres. Su limitada aplicación se corresponde con una vigencia también breve, cayendo en el olvido tras la aprobación de una nueva ley de pobres en 1834.

la misma se aplica, no pasa desapercibido su originalidad en el marco de una política asistencial de corte tradicional y con un claro predominio del paternalismo y el subsidio. Si bien se asiste, desde entonces, a un cuestionamiento permanente sobre las ventajas del ingreso mínimo como instrumento para combatir la pobreza o neutralizar sus efectos, ha de reconocerse que algo han cambiado las cosas hasta la fecha.

Ante un fenómeno intemporal como el de la pobreza y una búsqueda constante e inconclusa del elixir que acabe con ella, se han sucedido remedios que, evidenciando la filosofía y prioridades dominantes en cada época, han sido sometidos a revisión con posterioridad. Por ello, sin negar las facultades que, *mutatis mutandi*, atribuiría el derecho de propiedad intelectual a los magistrados británicos, lo cierto es que fue años más tarde cuando, tras sentarse las bases teóricas de sus dos modalidades principales, la idea de garantizar un ingreso mínimo a las personas en situación de precariedad adquiere carta de naturaleza y empieza a definirse sobre pilares más sólidos.

De modo unánime, los especialistas en la materia ven en la escuela liberal el fundamento científico de las construcciones actuales y atribuyen a aquélla el origen doctrinal último de las diferentes asignaciones que, hoy en día y con una nomenclatura no exenta de errores, implican el establecimiento de una garantía de ingresos mínimos. Las fórmulas del impuesto negativo y del dividendo nacional, a las que se hará referencia a continuación, se plantean en un contexto

cualitativamente distinto al de la propuesta británica anteriormente comentada pero, distante también, del marco en el que continúan siendo reelaboradas.

La idea básica en torno a la cual se articulan una y otra propuesta es la de proporcionar una prestación única, costeada mediante un impuesto progresivo, que sustituya a todas las existentes. Ahora bien, si la primera se construye sobre la base de un impuesto cuya cuota es negativa para las unidades fiscales que no alcancen un determinado umbral de recursos, de modo que en vez de pagar reciben un ingreso diferencial[139], la segunda consiste en la creación de una asignación económica que se abona a título individual, extendiéndose a todos los sujetos, cualesquiera que sean sus rentas, actitudes ante el trabajo y situaciones familiares.

Ninguna de las dos responde, en puridad, a la fórmula prevista en el "sistema Speemhamland", del que toman, en cada caso, sólo algunos aspectos, pero ambas implican la fijación de un mínimo garantizado al que pueden acceder, respectivamente, el hogar como unidad de imposición o la persona como potencial beneficiaria.

Teniendo en cuenta las lógicas consecuencias que se derivan del factor temporal, son condicionantes de tipo ideológico, económico, social y político los que permiten establecer diferencias en materia de concepción

---

139 Su funcionamiento es explicado por EUZEBY CH., en "El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas", Revista Internacional del Trabajo, n° 3, Julio-Septiembre, 1987, pág. 55, conforme a la regla siguiente: s= G -tg, en donde s es el subsidio abonado, G representa el mínimo garantizado, t la tasa de imposición correspondiente a la parte del ingreso ganado que el Estado deduce y g equivale a las ganancias personales.

y de argumentos en favor de la aplicación de un ingreso mínimo en cada concreto momento histórico. No obstante, la cláusula del Estado social, presente en el constitucionalismo contemporáneo, determina una peculiar consideración de la protección pública en la medida en que impone actuaciones positivas destinadas a paliar los desequilibrios sociales. El Estado así calificado asume, entre otras responsabilidades, la directa provisión de ciertas cuotas de bienestar y sus intervenciones, que deben encaminarse en este sentido, evidencian una peculiar sensibilidad en el tratamiento de la pobreza y el aseguramiento de unas condiciones de vida mínimas.

Todo ello se trae ahora a colación para explicar el planteamiento desde el que, a partir de la década de los cincuenta, se aborda la creación o instauración de mecanismos de garantía de rentas. Aunque no es éste el lugar ni el momento apropiados para hacer una historia de la protección de la pobreza ni se pretende describir la trayectoria seguida desde las leyes británicas de pobres hasta las iniciativas más recientes, no puede dejar de señalarse que, en el presente siglo, han cambiado, no sólo las estrategias sino, también, los roles mismos del pobre.

Quiere ello decir que, si éste fué en el pasado un simple mendigo o pedigüeño, hoy es un ciudadano en situación de necesidad. Si ayer era un mero asistido, dependiente de la beneficiencia y destinatario de auxilios graciables, en la actualidad es un sujeto

demandante de tutela[140] que, en cuanto titular de un derecho genérico a la protección[141], aspira a la satisfacción de sus carencias mediante una política solidaria de redistribución de la riqueza. Si, por último, sus padecimientos sólo propiciaron, en el pasado, sentimientos de caridad y medidas de socorro ocasionales, sectoriales y profundamente estigmatizadoras, la superación de tales problemas es concebida, en el presente, como una exigencia colectiva de justicia e igualdad, como una meta prioritaria para la que han de aunarse esfuerzos y hacia la que deben dirigirse, conjuntamente, las aportaciones de sociólogos, políticos, economistas, etc.

3. Son, precisamente, estos últimos, los que, abonando el terreno para posteriores reflexiones, formulan los dos métodos anteriormente citados cuya aplicación resulta, no obstante, problemática. Y es que, tanto el impuesto negativo como el dividendo

---

[140] Es curioso, en este sentido, al observar los numerosos términos con los que, a lo largo del tiempo, se ha identificado al sujeto en situación de precariedad, que se compruebe la recuperación y actualidad de algunos de ellos lo que, quizás, pudiera interpretarse, como el rescate de objetivos que aún no se han visto satisfechos o que fueron deficitariamente cumplidos en su momento. Así, desde diferentes instancias se alude con frecuencia a los indigentes o los pobres, términos más propios del pasado que, sin embargo, recuperan hoy su espacio para comprender con ellos a aquel colectivo de individuos que, padeciendo un estado de necesidad, no se ajusta a los perfiles dominantes de esta categoría definida, primordialmente, en atención a contingencias que avalan su eventual protección mediante mecanismos aseguratorios.

[141] Aunque se volverá sobre ello, al comentar el art. 41 de la CE y analizar el título con el que se otorgan las RMA, entiéndase ahora por derecho genérico a la protección el reverso de un correlativo deber estatal, también abstracto e indeterminado, de tutela frente a situaciones de necesidad.

nacional[142], conocido también bajo el nombre de subsidio universal, se perfilan como propuestas excesivamente monetarias y de imposible trasposición práctica porque "presuponen un contexto institucional insólito".

Con estas palabras, EUZEBY CH.[143] describe el punto de partida de ambas fórmulas, la supresión de los servicios sociales públicos y la incorporación de la protección social y de las finanzas públicas a un solo esquema organizativo y funcional. Antes de referirnos a ellas y comentar, siquiera de modo somero, sus principios teóricos y las objeciones que se han ido apuntando, es necesario destacar que no fueron concebidas originariamente como instrumentos de lucha contra la pobreza y, de hecho, salvo limitadas aplicaciones, no se ha demostrado todavía su capacidad práctica en este campo[144].

Las miras de los economistas liberales, caso de FRIEDMAN[145], STIGLER, DOUGLAS o RHYS-WILLIAMS[146],

---

[142] Atribuída generalmente la primera teoría al economista FRIEDMAN M., respecto a la segunda fórmula se ha señalado que tiene un doble origen en las ideas abrigadas por PAINE T. y FOURIER CH.

[143] En "El ingreso mínimo garantizado: ..." ob. cit.

[144] Uno de los experimentos más caros jamás hechos en materia de ciencias sociales -las conocidos experimentos de New Jersey (1967-1972) y otros posteriores en Seattle y Denver, financiados por la Oficina Norteamericana de Oportunidades- tenía como objeto de estudio el impueso negativo sobre la renta pero centrando la atención principalmente en la repercusión de los pagos asistenciales en el incentivo al trabajo.

[145] Este economista, que se oponía especialmente a los programas obligatorios de seguridad social, propuso en su obra "Capitalism and Freedom" (Chicago, 1962) la abolición de la normativa sobre asistencia pública y de toda la seguridad social existente y su sustitución por un impuesto negativo sobre la renta.

están puestas en una política social que censuran duramente porque su coste detrae recursos a los procesos que de verdad crean riqueza. Desde esta perspectiva, consideran que los mecanismos asistenciales típicos del estado del bienestar son elementos desestabilizadores que perturban el modelo de crecimiento, impidiendo la corrección espontánea de lo que califican como externalidades.

Además de compartir otras características[147], tanto el impuesto negativo como el subsidio universal acentúan la distinción entre los recursos provenientes del desarrollo de actividades productivas y los que, por el contrario, están ligados a la marginalidad o la exclusión social. Esta dualización, aspecto clave para explicar la concepción liberal del ingreso mínimo, es objeto de numerosas críticas formuladas por las restantes escuelas, en especial desde posiciones socialistas, cuya aspiración última es la erradicación de tal fenómeno.

Qué duda cabe que el nivel de la prestación es, precisamente, el obstáculo principal de ambas propuestas ya que su determinación no está exenta de contrariedades; para el impuesto negativo, la fijación del umbral puede

---

146 (...continuación)

146 Fue ella quien, en 1943 y según expone GORDON M. en "La política de Seguridad Social en los ...", ob. cit., pág. 413, propuso un método alternativo de renta mínima garantizada, conforme al cual toda familia recibiría un dividendo social o crédito tributario que sustituiría a todas las demás prestaciones.

147 Así, el hecho de que las dos propuestas presupongan una economía sumamente flexible que excluya toda noción de salario mínimo garantizado y presente un perfecto ensamblaje entre oferta y demanda de trabajo. Según la autora citada, cuyos trabajos constituyen el soporte de esta exposición, una y otra fórmula comparten, además, un esquema de distribución vertical que se efectúa vía tributación, olvidando las necesidades para centrarse en los ingresos.

resultar discriminatoria respecto al grupo de familias que se sitúan apenas por encima del mismo y que pueden estar sujetas a tasas de imposición elevadas. Para el dividendo nacional, la insuficiencia o suficiencia del subsidio determina que el individuo tenga que acceder a otra prestación complementaria o que, por el contrario, se abstenga de trabajar por las repercusiones fiscales que se derivan de la percepción de ingresos en cuantía superior al mismo.

Para evitar este efecto disuasorio, la propuesta del impuesto negativo pasa por establecer un subsidio degresivo que se reduce a medida que aumentan las ganancias personales, pero a un ritmo menos rápido que éstas. Así, al ser descontadas sólo en parte, se alienta a los beneficiarios a trabajar y buscar empleo ya que sus ingresos finales pueden superar el umbral representado por el ingreso mínimo[148]. Contrariamente, la tesis del subsidio universal implica su otorgamiento en cuantía idéntica, sólo ajustable en función de la edad y/o el grado de invalidez, y sin considerar los recursos disponibles.

Además de las dificultades financieros que se derivan del coste presumiblemente elevado de su puesta en práctica, el funcionamiento de las técnicas descritas

---

[148] Siguiendo el ejemplo recogido en la obra colectiva "El salario social sudado", de LAPARRA NAVARRO M., CORERA OROZ C., GAVIRIA LABARTA M. y AGUILAR HENDRICKSON M., Editorial Popular, S.A., Madrid, 1989, pág. 31, si se establece un umbral de 500.000 ptas. anuales, una familia sin ingresos percibiría una devolución de hacienda por dicho importe; si sus ingresos fuesen de 300.000 ptas. anuales recibiría, vía impuesto, medio millón de ptas. menos un porcentaje, denominado tasa moderadora o de desincentivación del ocio. Si éste fuera del 75%, a sus recursos personales (300.000 ptas) sumaría otras 275.000 ptas., disponiendo finalmente de una renta de 575.000 ptas.

plantea otro tipo de inconvenientes, entre ellos, la necesaria comprobación de recursos y la consideración del hogar y del año fiscal como unidad y período de imposición en el caso del dividendo nacional y la falta de selectividad y el recrudecimiento de la dualización social en el caso del subsidio universal.

Si "el principal peligro de las propuestas liberales estriba en su radicalismo excesivo"[149], lo cierto es que las mayores ventajas de la segunda la han hecho particularmente atractiva a pesar de su exclusiva aplicabilidad en países con sistemas de producción y mercados de trabajo muy adaptables y su limitada viabilidad a corto plazo por las profundas reformas que, con miras a su ejecución, deben acometerse en los sistemas de protección social vigentes[150].

Para evitar el desmantelamiento de éstos con el consiguiente descontento de quienes lo consideran una conquista, y los efectos, no suficientemente medidos, que pudieran derivarse sobre el empleo, los costes salariales, la estratificación social, el sistema impositivo y la economía en general, se han buscado métodos alternativos que pasan por respetar el modelo de protección existente e incorporar a él una red de seguridad conocida como ingresos garantizados.

---

[149] EUZEBY CH., en "El ingreso mínimo garantizado...", ob. cit., pág. 67.

[150] Recuérdese que ambas propuestas parten de la supresión de las prestaciones y servicios existentes y su sustitución por un único subsidio en el marco de la integración de la protección social y las finanzas públicas en una misma estructura institucional, presupuestos ambos de difícil instauración.

2) LA PROCURA DE UN MÍNIMO VITAL COMO FUNDAMENTO ÚLTIMO DE UNA PLURALIDAD DE PROPUESTAS

1. Aunque son muchas las dificultades que han terminado por posponer el debate sobre el denominado salario ciudadano, es inevitable que se dediquen algunas líneas a tan sugerente proyecto -reformulación de muchas de las ideas ya comentadas- que no puede pasarse por alto dado el enorme interés que ha despertado.

Tal y como lo presentan sus partidarios, inscritos en corrientes que van desde el "neowelfarismo" hasta la izquierda alternativa o el socialismo utópico pasando por posiciones ideológicas de signo dispar que asocian el ecologismo con la crítica al trabajo y a la división sexual, los pilares sobre los que se construye el salario ciudadano actúan como palancas y propulsores de cambios sociales de envergadura.

Si el fundamento de la propuesta, siguiendo a GARCÍA-NIETO[151], se encuentra en el vínculo indisoluble entre el derecho a una renta y el derecho al trabajo, su formulación jurídica sería el derecho que tiene todo ciudadano a percibir un ingreso suficiente para llevar una vida normal y, en justa correspondencia, a aportar una cierta cantidad de trabajo a la comunidad[152].

---

[151] En "Más allá de la renta mínima, el salario ciudadano", El Ciervo, 1990.

[152] En palabras de GORZ A., 1987 (Fátima Minguez, Dossier I, pág.22) cada ciudadano debe tener el derecho a un estándar normal de vida, pero también la posibilidad (el derecho y la tarea) de contribuir a la sociedad de forma equivalente a lo que recibe.

La reducción del tiempo de trabajo[153] y el posterior reparto de éste[154], la subvención de actividades necesarias para la colectividad y no individualizables en su oferta ni en su demanda[155], el fomento de la cooperación y la participación sociales[156] son algunos de los presupuestos que confirman que la propuesta comentada, como doctrina o filosofía, va más allá de la aportación originaria del dividendo nacional en la que se inspira. La máxima del salario ciudadano es garantizar la supervivencia y participación social reconociendo a todo individuo el derecho a una renta básica, abonada periódica e

---

[153] Entendida no sólo como limitación de la jornada sino, de modo más amplio, como flexibilización de los horarios, favorecimiento de la jubilación, adaptación de la actividad a las exigencias de una utilización más efectiva de los recursos (trabajo nocturno, rotatorio, plurivalencia de profesiones), desarrollo cíclico del trabajos con interrupciones periódicas de cierta duración (estudios, reciclaje, cuidado de parientes u otras actividades socialmente útiles), etc.

[154] Entre activos e inactivos, entre hombres y mujeres, entre ancianos y jóvenes, de modo que pueda disminuir la cantidad de trabajo suministrado por cada uno de ellos sin merma del poder adquisitivo de ninguno ya que la renta real no es sólo la derivada de aquél sino el resultado de añadirle la que aporta el Estado. De este modo, la cantidad de trabajo que deba efectuar una persona depende de sus necesidades económicas que pueden verse satisfechas con ocupaciones intermitentes que complementen aquellos recursos garantizados.

[155] Se trata de incentivar la realización de trabajos que, exigiendo un modo de producción peculiar por los recursos y necesidades implicados, satisfagan carencias comunitarias tales como repoblaciones forestales, campañas sanitarias o de alfabetización, reciclaje de productos contaminantes, etc.

[156] Al disminuir la duración del trabajo con fines económicos y aumentar el tiempo libre, éste puede invertirse en la prestación de servicios de interés social que, hasta ahora han sido dispensados por entidades privadas o públicas (cuidado de ancianos y niños, asistencia a colectivos problemáticos, etc.) pero que pueden mejorar en calidad y resultar más satisfactorios si se rinden entre los propios miembros de la comunidad.

indefinidamente, en correspondencia a su intervención en el proceso social de producción.

Entre sus numerosos adeptos se cuentan prestigiosos filósofos, sicólogos, juristas y científicos de otras disciplinas de la talla de GORTZ, PRZEWORSKI, VAN PARIJS y VAN DER VEEN[157], sin que falten en nuestras fronteras seguidores y estudiosos del tema. Las aportaciones de éstos y otros muchos han sido, todas ellas, enriquecedoras, dando pie a continuas reflexiones e interrogantes y contribuyendo a dar altura a un debate, incipiente en España hasta hace pocos años.

El primero de los autores citados, al referirse a las políticas de acompañamiento que requiere el salario ciudadano, afirma que la renta en que consiste éste "no es realmente un salario porque no depende de la cantidad de trabajo suministrado ni remunera a los individuos en su calidad de trabajadores"[158]. Los comentarios del filósofo francés ponen en entredicho la idoneidad de la expresión utilizada para identificar una asignación que se caracteriza, precisamente, por la superación de los esquemas clásicos del trabajo mediante formas nuevas de distribución, tanto de éste como de la renta y la riqueza social producida.

---

[157] Dado que la obra de los autores citados es abundantísima, se citan seguidamente algunas publicaciones a título orientativo y sin prejuzgar su representatividad: "Los caminos del paraíso", Barcelona, Laia, 1986 y "El que no trabaje comerá", en Letra Internacional, nº 3, 1986, ambos de ANDRÉ GORZ, "Disorganized Capitalism", Oxford, Polity Press, 1985, de CLAUS OFFE "Una vía capitalista al comunismo", de los otros dos autores citados, y "La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático" de PRZEWORSKI A., ambas en Zona Abierta, 46-47, 1988.

[158] GORZ A., en "Los sindicatos entre el neocorporativismo y la ampliación de su misión", El Proyecto, Junio 1987, pág. 38.

La desacertada elección del nombre, habida cuenta de la naturaleza no retributiva del salario ciudadano, no tendría mayores consecuencias si se limitara su aplicación a esta concreta propuesta de manera que sólo ella resultara identificada. Sin embargo, lejos de circunscribirse a la misma, ambas denominaciones han terminado por generalizarse y, al igual que ha ocurrido con otras, adoptan múltiples combinaciones que, por su uso y abuso indiscriminado para aludir a prestaciones de signo dispar, han complicado considerablemente el panorama conceptual.

Así, refiriéndose a otra expresión igualmente controvertida, apunta GARCÍA-NIETO que "ni jurídica ni sociológicamente tiene sentido hablar de salario social... siempre utilizado para designar aspectos complementarios de tipo social al salario monetario propiamente dicho en una relación laboral normal"[159]. En este sentido, el citado autor llama la atención sobre la popularización de ciertos calificativos, como salario de pobres o de la marginación, que son también incorrectos a su juicio a pesar de que se utilicen desde otra perspectiva.

El propio STANDING se hace eco del babélico panorama terminológico y de lo problemático que resulta escoger un nombre de entre la pluralidad de giros, por las connotaciones que conlleva cada uno[160]. Aunque

---

[159] GARCÍA-NIETO J., en "Concepto y alcance de la renta mínima y el salario ciudadano", en Documentación Social, nº 78, pág. 64.

[160] En "Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en el Reino Unido", Informes OIT, MTSS, 1988 el autor rechaza salario (continúa...)

pretende relativizar dicho inconveniente, revela su predilección por las expresiones renta social o dividendo social, sin que por ello deje de recurrir a otras en sus discursos.

2. No se ignora que el confusionismo en torno al salario ciudadano obedece, en parte, a la forzada trasposición de palabras cuya significación en el idioma de origen se desvirtúa por una traducción errónea, excesivamente literal o simplemente poco afortunada[161]. Tampoco se oculta que la tendencia a importar modelos extranjeros, desconociendo el contexto del que se toman y reproduciéndolos parcialmente y con escasa fidelidad, conduce a tomar, equivocadamente, la parte por el todo. De este modo, no es infrecuente que, lo que en un ámbito nacional designa una figura o especie entre las varias existentes, en otro remite al conjunto del sistema o identifica a unas prestaciones no necesariamente coincidentes[162].

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el debate en torno a esta figura está plagado de matices,

---

[160](...continuación)
social por los argumentos expuestos y no oculta las implicaciones de deuda y obligación que tiene la denominación de crédito fiscal o social o el sentido de limosna del término garantía básica de ingresos.

[161] "Allocation universal", "reddito di cittadinanza" y "citizenship income", "universal grants" e, incluso, "basic income guarantee" son las locuciones extranjeras de mayor arraigo en la literatura especializada.

[162] Sin perjuicio de volver sobre esta cuestión, es llamativo que se aluda al minimex como la renta mínima de Bélgica cuando este país dispone de una red de mínimos sociales muy diversificada; o, por citar un ejemplo más cercano, no se explica que en España se hable de salarios sociales cuando ninguna de las normativas autonómicas identifica a su respectivas prestación con esta denominación.

existiendo marcadas diferencias entre las propuestas de unos y otros, sus enfoques, argumentos y conclusiones. "En su defensa encontramos planteamientos absolutamente divergentes ya sea en el plano ideológico o en las previsiones sobre la posible articulación práctica de tal propósito"[163], particularidades todas ellas que pueden también explicar la variada nomenclatura.

A las expuestas con anterioridad, pueden añadirse locuciones como asignación universal, renta garantizada o ingreso mínimo[164]. Ahora bien, mientras la primera conecta con la propuesta del salario ciudadano o con la más lejana del dividendo nacional, de las que ya se comentó su extensión subjetiva, las dos últimas, en su acepción más amplia, constituyen una especie de cajón de sastre en el que, además de las propuestas citadas, se incluyen distintas clases de prestaciones, técnicas o fórmulas que apuntan vagamente la idea de procura de un mínimo vital, sin prejuzgar quiénes son o deber ser sus concretos destinatarios.

Dicho en otras palabras, si aquéllas presuponen su asignación a todos los ciudadanos, éstas evidencian

---

[163] AYALA CAÑON, en "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", Documentación Social, nº 96, pág. 270. Añade este autor una nueva expresión, la de renta mínima incondicional -para referirse, en concreto, a aquéllas que no contemplan alguna forma de participación- admitiendo que no es posible, por lo dicho, agrupar todas las propuestas en el mismo saco.

[164] Con menos frecuencia se habla, también, de renta base, ingreso básico o asignación social y, aunque la nomenclatura, como ya se ha comentado, no es unívoca, con dichas expresiones se suele hacer referencia a lo que aquí se ha descrito como la propuesta del salario ciudadano. Con este sentido los mencionan, entre otros, LINDSTEDT G. y STANDING G., en "Un salario sociale minimo garantito a tutti", Internazionale Socialista, nº 3, 1987 y en "Desempleo y flexibilidad en ...", ob. cit. y diferentes trabajos elaborados en el seno de Cáritas Diocesana.

una total ductilidad al respecto, de manera que, además de tal posibilidad, admiten también limitaciones en cuanto a su ámbito de aplicación sin que, por el juego de criterios selectivos y reductores, se anulen sus potencialidades como garante de protección.

En realidad, tanto el salario ciudadano como sus homólogos tienen como objetivo primario asegurar que todo ciudadano disponga de un determinado volumen de ingresos y, desde esta perspectiva y cualesquiera que sean sus formulaciones concretas, se perfilan como técnicas de garantía de recursos, bien que cualificadas por su vocación de universalidad. Precisamente, uno de los aspectos más polémicos de la propuesta es la controvertida existencia de un nivel de abundancia suficiente para mantener una cobertura incondicional de las necesidades básicas del conjunto de la colectividad.

Ante la discutible viabilidad económica del proyecto, la reticencia de importantes sectores políticos y sindicales, los drásticos cambios de mentalidad y procesos de ajuste que exige su aplicación y la carga excesivamente utópica de algunos de sus presupuestos[165] se ha optado, como ya se adelantó, por fórmulas más sencillas y a corto plazo.

Aun así, la implantación de un salario ciudadano no es una aspiración a la que se haya

---

[165] Sobre las dificultades que presenta el salario ciudadano y las argumentaciones a favor y en contra de la propuesta véase, entre otros, "Marxismo, ecologismo y transición directa al comunismo", de VAN PARIJS, en Mientras Tanto, 26 de Mayo de 1986, la obra colectiva "El salario social sudado", anteriormente reseñada, así como "El ingreso mínimo garantizado:...", de EUZEBY CH. y "Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en...", de STANDING G., obs. cit.

renunciado[166], máxime cuando el alarmante recrudecimiento del desempleo, las tendencias alcistas de las tasas de pobreza y la acentuación de la desigualdad social confirman la permanente actualidad de sus postulados. Por ello, se ha afirmado que, con independencia de todos los obstáculos existentes, el salario ciudadano "si no es una solución válida para los problemas de hoy, podría ser una solución para mañana"[167].

3. En el interin, ha de darse respuesta inmediata a aquellos estados carenciales que, por su perentoriedad, no pueden esperar. De manera que, si no es posible conciliar el desarrollo económico con un modelo nuevo de distribución de la renta y del trabajo sí es exigible que los que no participan del confort y el progreso que genera aquél, sufriendo sin embargo sus efectos más devastadores, vean al menos satisfechas sus necesidades básicas.

Es en este contexto teórico y socio-económico, en el que se replantea la idea de asignar un mínimo a las personas o grupos familiares que, careciendo de recursos propios o disponiendo de ellos en cuantía ínfima, son frecuentemente ignorados, o atendidos de manera deficiente, por los sistemas de protección social. Al no

---

[166] La puesta en práctica del salario ciudadano no es, obviamente, tarea fácil, aunque tampoco imposible si, como apunta, GARCÍA-NIETO, "nos colocamos en una doble perspectiva: la de una utopía posible y la de una reestructuración radical del trabajo", en "Concepto y alcance de la renta mínima y ...", ob. cit. pág. 61.

[167] "Programme for full employment in the 1990s", Informe de la Comisión presidida por el ex-canciller austriaco KREISKY B. sobre el pleno empleo en Europa, Londres, 1989.

poder avanzar en otros frentes, se ha recurrido al mecanismo de ingresos mínimos para paliar la continua emergencia de nuevas situaciones de precariedad.

De ahí que sean concebidos como prestaciones, de carácter fundamentalmente pecuniario[168], destinadas a paliar la falta de recursos de individuos o grupos familiares proporcionándoles medios con los que satisfacer sus necesidades corrientes. A diferencia de las propuestas anteriormente comentadas, el establecimiento de las rentas mínimas no se explica sin el referente de un concreto sistema de protección social, al que no pretenden sustituir ni reestructurar y cuyas lagunas o deficiencias completan.

El espacio en el que se mueven aquéllos es, pues, el de la escasez de recursos, la indigencia y la precariedad, realidades ignoradas hasta hace poco por la mayoría de los sistemas de protección social y que, sin embargo, centran ahora el debate en torno a las grandes orientaciones estratégicas de éstos. La crisis en la que se encuentran[169] no favorece la implantación de instrumentos radicales de lucha contra la pobreza pero tampoco parece que deba remontarse desconociendo el papel que les corresponde como línea de defensa contra ella.

Ésta es, precisamente, la función que han ido asumiendo las rentas mínimas en las últimas décadas,

---

[168] Excepcionalmente la prestación se abona en bonos de compra o, siguiendo el modelo de rentas de inserción que seguidamente se comenta, se acompaña de actuaciones o programas de integración.

[169] Triple crisis de eficacia, de equidad y de legitimidad, según EUZEBY CH., en "La protection sociale et revenu minimum garanti", Futuribles, n° 139, pág. 3.

ampliando así su propósito originario de taponar los huecos del sistema de seguridad social. Concebidas inicialmente como última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos[170], la aparente novedad de los programas de rentas garantizadas estriba, pues, en su progresiva ampliación subjetiva y objetiva lo que contradice, por otro lado, su primitiva vocación de provisionalidad[171]. A medida que aumenta el número de individuos desprovistos de fuentes autónomas de ingresos y sin posibilidades de acceder a una protección adecuada y suficiente, se incrementa el volumen de beneficiarios de los programas de rentas mínimas que intensifican su presencia como "instrumento de acción selectivo y operativo para atenuar la pobreza"[172], otorgando a ésta plena significación en cuanto situación merecedora de tutela.

A pesar de que los dispositivos de ingresos mínimos fueron creados, en los países del norte de

---

[170] El fundamento y "modus operandi" de esta última malla de protección social varían según la orientación bismarckiana o beveridgeana del sistema de seguridad social de referencia; así, dado el carácter profesional del primer modelo, la renta mínima se dirige a los colectivos excluídos, fundamentalmente parados, procurándoles recursos con los que satisfacer sus necesidades básicas. Por el contrario, en los países que disponen de una seguridad social de corte universal o asistencial, la renta mínima incrementa las prestaciones sociales cuya cuantía es insuficiente.

[171] Téngase en cuenta que se pensó en ellas como medida transitoria llamada a desaparecer a corto plazo, de utilización excepcional, para garantizar un mínimo vital a reducidos grupos de población, circunstancialmente excluídos del mercado de trabajo y del sistema de protección social, cuyo nivel de vida mejoraría ante el aumento del bienestar colectivo y la aplicación de prestaciones especializadas. Sin embargo, lejos de cumplirse estas expectativas, se ha prorrogado indefinidamente la vigencia de los programas de rentas mínimas, creándose otros nuevos e implantándose allí donde no existían.

[172] QUESADA POLO S., en "Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa...", ob. cit. pág. 34.

Europa, antes de que las transformaciones acaecidas en la sociedad occidental dispararan los índices de desempleo y pobreza, lo cierto es que, en la actualidad, tienen como objetivo inmediato hacer tolerables estas situaciones. Su establecimiento y generalización contribuyen a preservar la cohesión social evitando graves tensiones pero, al tiempo, "constituyen un pretexto para no desarrollar la protección social de base"[173]. Quiere ésto decir que, entre modificar los sistemas de protección social para adecuarlos a las necesidades no contempladas y compensar sus deficiencias de previsión mediante prestaciones complementarias o subsidiarias, se ha optado decididamente por esta segunda fórmula, más fácil, menos costosa pero, también, profundamente estigmatizadora.

En cualquier caso, por controvertida que sea esta figura de la política social, la existencia de un mecanismo de rentas garantizadas es una necesidad ampliamente reconocida ya que actúa como un auténtico balón de oxígeno en un panorama de desempleo estructural y pobreza persistente. Aunque en la polémica generada en torno a su establecimiento subyace una polarización ideológica de mayor calado, lo que hoy se cuestiona no es el qué sino el cómo, no es tanto la oportunidad o conveniencia de los programas de ingresos mínimos cuanto su incorporación y articulación en los sistemas de protección social vigentes.

---

[173] SERGE MILANO, en "Protección social y renta mínima", Documentación Social, n° 78, pág. 122.

Dicho en otras palabras, admitida la propuesta por su viabilidad económica y rentabilidad social, son múltiples las alternativas y sugerencias que se han planteado respecto al modo en que debe instrumentarse para conciliar las demandas de tutela con las posibilidades reales que ofrece el contexto social, económico e institucional de referencia. Así, la calidad e intensidad de la protección, los colectivos de población a los que se dirige o el sistema de financiación y gestión son algunos de los aspectos que, o bien centralizan el debate o bien marcan las diferencias entre los dispositivos ya implantados.

Y es que no debe olvidarse que, en materia de rentas mínimas, a las aportaciones teóricas, con soluciones y argumentos bien dispares, se acumulan las experiencias prácticas, condicionadas a su vez por múltiples factores y con un desigual desarrollo, lo que genera un amplio mosaico de tipos, clases, modelos y programas de ingresos mínimos.

Teniendo en cuenta que su descripción y estudio se efectúa en apartados posteriores, valga ahora como recordatorio de lo dicho y adelanto de lo que se dirá que, a pesar de la diversidad, existe un hilo conductor en todos los dispositivos de protección conocidos como rentas garantizadas o ingresos mínimos: su función correctora de las disfuncionalidades de los sistemas de protección social mediante el aseguramiento de un mínimo vital con el que satisfacer estados carenciales.

6. Sin cuestionar ahora la idoneidad y eficacia de las rentas mínimas como estrategias de lucha contra la

pobreza, ha de reconocerse que no constituyen una panacea. Entre las críticas formuladas, son numerosas las voces que censuran el alcance exclusivamente monetarista de la medida por entender que el fenómeno de la pobreza, lejos de limitarse a una mera insuficiencia de recursos, es mucho más complejo y demanda soluciones integrales.

En esta línea, se ha apuntado que los profundos problemas de marginación y desarraigo que orbitan en torno a los estados de precariedad severa son causa y consecuencia de ésta, manifestando una cierta tendencia a instalarse y transmitirse de manera generacional. La exclusión social con todas las desventajas que conlleva -escasa autoestima, bajo nivel formativo, dificultad de relación, economía sumergida y empleo precario, etc.- es, pues, el primer obstáculo con el que se enfrenta el individuo para superar su situación de inseguridad económica.

Como se apunta en el informe sobre la pobreza en Europa tantas veces aludido, "garantizar un mínimo de renta a las personas pobres no es ciertamente una condición suficiente para hacerles encontrar el camino de la reinserción social y de la autonomía...más allá de las indispensables intervenciones destinadas a proporcionar una renta a los más pobres, la lucha contra la pobreza exige la adopción paralela de medidas sociales y educativas"[174].

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura aboga, en concreto, por la atribución

---

[174] Apartado 2.3.1 del Documento Informativo de la Sección de Asuntos Sociales, Familia, ..., 1989, ob. cit.

de una renta mínima social que tome la forma de una prestación de inserción, surgiendo así la figura de la renta mínima de integración. En aquella recomendación comunitaria se inspiran, además de las RMA, otras políticas nacionales de protección social que dan por supuesto que cualquier esquema de ingresos garantizados debe ir necesariamente acompañado por dispositivos tendentes a la erradicación de la exclusión y la dualización social.

El establecimiento de un vínculo entre asignación monetaria y medidas adicionales de inserción es el elemento que caracteriza lo que algunos describen como "la tercera ola de las rentas mínimas"[175] cuya implantación en algunos países es la principal y más reciente novedad en el proceso evolutivo experimentado por aquéllas. La renta mínima de inserción no es más que una modalidad del género amplio de dispositivos de rentas mínimas cualificada en razón de su doble objetivo, garantizar un mínimo vital a los sujetos en estado de necesidad y eliminar las barreras que dificultan la integración de éstos.

Con este propósito, a los beneficiarios de las prestaciones económicas se les implica en sus procesos de normalización social procurando su participación en cursillos formativos y de reciclaje, campañas de alfabetización, programas de empleo, actividades de interés social, etc. actuaciones todas ellas respaldadas por una red de servicios sociales. Si bien el énfasis en

---

[175] AYALA CAÑÓN, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa...", ob. cit..

la inserción profundiza en la multicausalidad de la pobreza y supone una considerable mejora en la búsqueda de soluciones a la marginación y la exclusión social, lo cierto es que la incardinación de estas actividades en la dinámica de la ayuda monetaria plantea dificultades conceptuales y de calificación[176].

De lo dicho puede deducirse que las rentas mínimas de inserción superan el tradicional tratamiento económico-asistencialista de la pobreza y, al incidir en los procesos que generan la precariedad y la exclusión, se presentan como algo más que simples dispositivos de garantía de ingresos. De hecho, "no sólo han de cumplir los objetivos de equidad, sino que han de suponer un impulso de movilización social"[177].

---

[176] Aunque el análisis de esta problemática se efectúa con posterioridad, al estudiar las rentas mínimas de inserción implantadas por las Comunidades Autónomas, son dos las cuestiones que han centrado el debate: por un lado, las repercusiones que, en el título de otorgamiento de la renta mínima y en su consideración como derecho, tiene el carácter obligatorio de la participación del beneficiario en las actividades enunciadas repercute; por otro lado, la influencia de la suscripción de compromisos, la imposición de obligaciones y la aceptación de contraprestaciones en el régimen jurídico de las rentas mínimas y en la cobertura de estados de necesidad.

[177] AYALA CAÑÓN, en "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa...", ob. cit. pág. 260.

3) LAS PROPUESTAS DE RENTAS GARANTIZADAS Y SU ACOGIDA EN LOS FOROS EUROPEOS

3.1) CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Como se ha venido comentando, el incremento progresivo y la consolidación de focos de pauperismo en los países occidentales obedecen a idénticos factores cuya mayor o menor incidencia explica la particular evolución de las tasas de pobreza en cada uno de ellos. Circunstancias tales como el incremento del desempleo, la modificación de los procesos productivos, la inadecuación de los sistemas de protección o los nuevos modelos familiares, lejos de sorprender, constituyen hoy estampas cotidianas en las sociedades industrializadas.

Si la internacionalización de la economía y la generalización de ciertas transformaciones sociales han hecho de la pobreza un fenómeno de dimensiones transfronterizas[178], es obvio que la articulación de fórmulas adecuadas para combatirla no es tarea que incumbe reservadamente a contados gobiernos o preocupe en exclusiva a ciertas comunidades. De hecho, en los numerosos Estados que comparten el problema se asiste a continuos debates sobre el mejor modo de tratar con la pobreza y se aplica algún tipo de medidas o programas

[178] Más aún si se tienen en cuenta factores como la apertura de fronteras, la circulación de mano de obra, los flujos migratorios y el fenómeno de los refugiados económicos.

para su erradicación, actuaciones éstas que suscitan opiniones encontradas.

Tratándose de una lacra común, la denominada pobreza del desarrollo azota a toda la sociedad occidental y es una realidad que afecta a países distantes a nivel cultural, geográfico, económico etc. e inquieta por igual a sus poderes públicos y ciudadanos. La respuesta que los primeros han ido dando ante las demandas de los segundos ha sido anacrónica; de ahí que el ejemplo de los países pioneros se revele como un valioso material para aquéllos otros, particularmente el nuestro, que se han incorporado tardíamente a los programas de lucha contra la pobreza.

Uno de los mecanismos al que se recurre con frecuencia es el aseguramiento de unos ingresos mínimos cuyas bondades en la atenuación de los efectos de aquélla le han hecho ocupar un papel relevante. Desde esta perspectiva, cobra especial importancia la experiencia comparada en materia de rentas garantizadas, señaladamente la del entorno europeo a la que, por su tradición, riqueza y proximidad, se dedica un posterior apartado.

2. Pero, además de objetivo prioritario de los Estados individualmente considerados y referencia a seguir por los más rezagados, la eliminación de la pobreza y la búsqueda de estrategias para conseguirlo se perfila como una empresa de mayor envergadura en la que está implicada la propia comunidad internacional. El papel de ésta es, hoy por hoy, incuestionable, no sólo por la discutible efectividad de las medidas unilaterales

sino, también, por la proyección supranacional de los intereses en juego.

La protección frente a situaciones de infortunio -y la precariedad económica no es más que el origen de un cúmulo de desdichas- se presenta como el reverso de una serie de derechos (la dignidad humana, el adecuado desarrollo de la personalidad individual, el disfrute de un nivel de vida digno, etc.) cuya tutela se encomienda a instancias internacionales por su significación y trascendencia[179].

De este modo, más allá de las fronteras nacionales existen organismos que se erigen en abanderados de una serie de valores, principios y reglas cuyo respeto demanda la vinculación efectiva de los Estados a través de obligaciones de carácter internacional. Si la labor de la comunidad internacional se juzga imprescindible en la salvaguarda de ciertos derechos, lo es aún más cuando se trata de aquéllos que, por imponer un compromiso social a los Estados, exigen de los mismos una decidida actuación en favor del bienestar.

Es el momento de recordar, como manifestaciones concretas de la intervención de instancias supranacionales y del relieve internacional que tienen los derechos sociales, el especial protagonismo asumido por la Organización de las Naciones Unidas y por la

---

[179] Aunque la literatura sobre la internacionalización de los derechos humanos es abundantísima, recuérdese la llamada de atención de BRUNET sobre la necesaria intervención de la comunidad internacional cuando afirma que "...no se puede encomendar únicamente a los Estados la preocupación de salvaguardar en su territorio el respeto de los derechos humanos...", en "La garantie internationale des droits de l´homme", Génova, 1947, pág. 28.

Organización Internacional del Trabajo en materia de Seguridad Social, protección de la familia, la infancia y la maternidad y, en general, en el aseguramiento de un nivel de vida adecuado.

La labor que ambas han desarrollado en este campo es de sobra conocida y cualquier comentario al respecto no deja de ser una mera referencia ilustrativa[180]. Lo que quizás pase más desapercibido es su creciente preocupación ante la cadena de acontecimientos que se han sucedido tras la crisis económica de mediados de los setenta. El fenómeno de la polarización social y la desigualdad económica, producido a partir de la generalización de recortes de gasto público con la consiguiente erosión de las prestaciones de seguridad social, produce intranquilidad en las organizaciones citadas, caracterizadas por su decidida defensa del progreso social.

Aunque el interés demostrado por ellas no se ha materializado en la adopción de instrumentos concretos de los que pudiera derivarse algún tipo de compromiso para los Estados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, sí se han propiciado estudios y coloquios diversos sobre las múltiples dimensiones del problema. Entre otros, merece ser destacado el Informe de la O.I.T que, bajo el título "La Seguridad Social en la

---

[180] Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que contiene una serie de derechos de carácter netamente social, hasta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales de 1966, pasando por los numerosos Convenios celebrados bajo los auspicios de la O.I.T. y su importantísima labor de difusión, promoción y asistencia técnica, ambas organizaciones han dado sobradas muestras de su preocupación por la justicia social y por la nececesaria implantación de políticas sociales que garanticen una protección adecuada y satisfactoria.

perspectiva del año 2.000", efectúa un diagnóstico de los males que la aquejan y propone un recetario de medidas a corto y medio plazo[181].

En concreto, en el apartado relativo a la pobreza, dicho informe resulta especialmente significativo porque insiste en la imposibilidad de reducir o eliminar aquélla con los instrumentos de cobertura existentes cuya inadecuación era desde entonces manifiesta. Sin perjuicio del controvertido papel que se asigna a la Seguridad Social y a la Asistencia Social en la protección de situaciones de necesidad, lo cierto es que en el citado trabajo se ahonda en la conveniencia de establecer un ingreso mínimo.

Según la opinión casi unánime del grupo de expertos, "un mínimo nacional es indispensable para llevar a cabo una tarea que, para todo sistema de Seguridad Social digno de este nombre, es primoridal e imperativa: cuidar de los desfavorecidos y de los económicamente débiles". Teniendo en cuenta que la finalidad de las recomendaciones es guiar las políticas de Seguridad Social de los años venideros y que la mayoría de los autores del informe defiende la incorporación de la lucha contra la pobreza en la corriente principal de aquéllas, es obvio que en el seno de la O.I.T. se apuesta decididamente por la aplicación de un ingreso mínimo.

---

[181] Informe de la Oficina Internacional del Trabajo, elaborado por un comité de expertos a instancias del Director General, en 1984.

La favorable opinión que merece no implica que el mecanismo para establecerlo y las condiciones de su otorgamiento tengan necesariamente que coincidir en todos los países, pues cada uno de ellos deberá decidir el nivel, el grado de decrecimiento, el colectivo de beneficiarios, etc., en función de sus respectivos sistemas y legislaciones de protección social. En cualquier caso, el pronunciamiento en pro de una intensificación y extensión de las iniciativas que deben adoptarse en este campo es una llamada de atención que se hace a todos y cada uno de los gobiernos nacionales.

3. Éstos, por otro lado, son conscientes de las escasas posibilidades de éxito que tienen sus programas de lucha contra la pobreza si se diseñan y ejecutan ignorando factores tales como la profunda interdependencia de sus economías, el alto coste de las políticas y sus repercusiones en la competitividad de los mercados o los fenómenos migratorios que provocan las situaciones de precariedad. Siendo opinión ampliamente compartida la que predica "la incapacidad de los Estados de garantizar, efectivamente, por sí solos, el goce por los individuos de los derechos humanos"[182], no parece que, en lo que hace a la protección de los que tienen un marcado componente socio-económico, pueda tampoco defenderse la autosuficiencia de aquéllos.

Los Estados han asumido el hecho de que no son universos aislados y, en consecuencia, todo lo que pretendan conseguir en el interior de sus fronteras

---

182 RODRÍGUEZ-PIÑERO M., en "Antecedentes, génesis y significación de la Carta Social Europea", pág. 133.

depende, en parte, de lo que ocurra fuera de ellas. Dicho presupuesto es especialmente significativo en materia de política social ya que, conforme a una concepción dinámica e integrada de la misma, se ha terminado por reconocer la fragilidad y relatividad de los logros propios cuando no se producen avances paralelos en los países del entorno.

Tal máxima, que reclama un cierto grado de coordinación de las iniciativas nacionales para garantizar su efectividad y optimizar los resultados, es de inexcusable observancia cuando los Estados están, además, implicados en proyectos cuya viabilidad exige la adopción de estrategias conjuntas. De este modo, lo que era práctica coadyuvante se torna labor imprescindible en espacios e instancias que han hecho de la convergencia y la armonización una realidad cada vez más habitual, cuando no una regla de funcionamiento.

Como es evidente, se está pensando en el paneuropeísmo, sus dos organizaciones más representativas y las directrices seguidas por sus respectivos países. El Consejo de Europa y la Unión Europea dan cuenta, por un lado, de este acercamiento progresivo de los países que conforman la región europea en torno a inquietudes e intereses compartidos y, por otro, de la importancia que tiene el establecimiento de pautas comunes en la construcción y consolidación de aquélla.

La paulatina aproximación de las políticas, economías y normativas nacionales así lo confirman y la materia que ahora nos ocupa, con cabida en estos tres frentes, no constituye una excepción. Desde esta

perspectiva, cualquier propuesta formulada por instituciones u órganos del Consejo de Europa o la Unión Europea que verse sobre mejora de condiciones de vida y promoción del bienestar social proyecta su incidencia sobre cada uno de los Estados miembros que deberán avanzar conforme a las pautas descritas.

Los compromisos derivados de la incorporación a las organizaciones internacional y supranacional apuntadas limitan, formal y materialmente, la autonomía de los Estados a la hora de diseñar sus políticas sociales y, en consecuencia, sus programas de lucha contra la pobreza y la marginación. Pero, al tiempo, su positiva incidencia en estos temas constituye una garantía de progreso en el afianzamiento y mejora de los sistemas de protección social de los diferentes países europeos, abanderando considerables mejoras en la calidad e intensidad de la cobertura dispensada por éstos.

En concreto, en lo que a las rentas mínimas se refiere, el papel del Consejo de Europa y de algunas instituciones de la Unión Europea puede calificarse de fundamental en la medida en que a través de sucesivas resoluciones, dictámenes y recomendaciones han llamado la atención de los gobiernos de los Estados miembros sobre la necesidad de su implantación. Aunque el establecimiento de los mecanismos de garantía de ingresos es, en algunos casos, anterior incluso a la existencia de las propias organizaciones, no por ello desmerece su labor en este campo, especialmente en lo que tiene de concienciación y sensibilización sobre las múltiples

dimensiones y consecuencias que presenta el problema de la pobreza en la sociedad europea de fín de siglo.

Si bien es verdad que el debate en estos foros es reciente, porque nuevas son también las proporciones y el dramatismo que alcanza la pobreza tras la crisis de los setenta, no es menos cierto que se ha intentado compensar el vacío de décadas anteriores desplegando una intensa actividad en los últimos lustros. Desde efectuar estudios y análisis sobre el fenómeno y su multicausalidad hasta promover grupos de trabajo y conferencias de expertos sobre el tema, pasando por la elaboración de los instrumentos y propuestas que seguidamente se comentarán, son numerosos y variados los frutos de esta incipiente atención que el Consejo de Europa y la Unión Europea dedican a las rentas mínimas como alternativa ante la pobreza.

4. De lo dicho hasta el momento se desprende que ambas organizaciones, y más ampliamente el espacio europeo en el que se insertan, son cita obligada en cualquier estudio que se aborde sobre los sistemas de rentas mínimas. Dentro de este mismo contexto material y regional y a pesar de que sus actividades se desenvuelvan en planos muy específicos, debe también mencionarse, por la proyección de sus reflexiones y aportaciones, a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y al Instituto de Seguridad Social de la Universidad Católica de Lovaina.

Sin desconocer la importante labor desarrollada por una y otro en sus respectivos ámbitos, su incidencia en el tema analizado no puede equipararse.

Así, mientras la primera se ha limitado a llamar la atención sobre el alarmante incremento de las situaciones de pauperismo y vulnerabilidad económica[183], el segundo ha realizado una esmerada tarea de investigación cuyo fruto final, el conocido como Proyecto de Código de Lovaina (1977)[184], está indisolublemente unido a la renta garantizada. Y es que, en efecto, el derecho de todo ciudadano a una renta mínima que le permita una existencia humana y digna es el principal envite[185] del modelo de Seguridad Social propuesto en dicho trabajo.

Las novedades que se contienen en él, las alternativas sugeridas en los trabajos acometidos en este centro o en cualquiera de las organizaciones anteriormente citadas y, en general, las soluciones que se han ido aplicando en el entorno europeo constituyen una realidad que no puede desconocerse porque enmarca, a nivel político, normativo, institucional y geográfico, muchos programas de lucha contra la pobreza que contemplan la concesión de una prestación análoga.

---

[183] Por ejemplo, en la reunión de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE celebrada en París en 1988 se hizo pública la preocupación de los responsables políticos ante la previsible continuidad del proceso de marginación y dualización social al que se asiste en la actualidad.

[184] Aunque, según ALONSO OLEA, en "Un nuevo modelo de Seguridad Social", Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1978, pág. 11, sus autores optaron por la denominación de Código de Seguridad Social, el nombre completo del texto es el de "Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social".

[185] Tal ambiciosa declaración, formulada en el art. 4, es posteriormente desarrollada en los arts. 139 a 156 del Código que, según expone ALONSO OLEA en la pág. 14 de la obra anteriormente citada, "atiende también como riesgo al puro y simple hecho de que las rentas que se tienen no alcancen el nivel mínimo que se determine...como admisible...".

Particularmente, en lo que hace a los planes diseñados en las diecisiete CCAA, tal es la referencia principal de los legisladores autonómicos, y así lo confirman tanto sus respectivas normativas como los estudios que acompañaron o prepararon las mismas[186]. Acercarse a todo este material es, pues, imprescindible y por ello, sin ignorar que los foros europeos no monopolizan el debate y que el ingreso mínimo no es de aplicación exclusiva en los países de este área, en las siguientes líneas se ofrece una visión panorámica del mismo.

Antes de describir globalmente los diferentes sistemas de rentas mínimas implantados en Europa, se procurará conocer, a través de sus respectivos cuerpos de disposiciones, la opinión y el criterio que mantienen al respecto el Consejo de Europa y la Unión Europea. En este doble marco de coordinación y armonización en el que se procura la unificación y defensa de los derechos sociales se inicia, pues, este breve recorrido sobre las recomendaciones, propuestas y experiencias europeas en materia de ingresos garantizados.

Las anotaciones y comentarios que se efectúen al respecto permitirán reflexionar sobre el tan traído modelo europeo de protección social y comprender esa

---

[186] A título de ejemplo, pueden citarse las leyes asturiana 6/91 y gallega 9/91 en cuyos preámbulos se alude a la Resolución 2171 del Parlamento Europeo y al Dictamen de 12 de Julio de 1989 del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, respectivamente. El interés demostrado por las Administraciones Públicas autonómicas ante la experiencia de sus homólogas europeas es especialmente evidente respecto a la renta mínima de inserción francesa; prueba de ello es el estudio ya citado sobre la misma, encargado por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y publicado en Documentos de Bienestar Social.

política social regional que se está intentando construir. Si, en efecto, nos hallamos en el inicio de una larga andadura en el plano nacional y supranacional, es necesario conocer la trayectoria de otros países y los requerimientos de las organizaciones implicadas en el proyecto para anticipar las dificultades, deficiencias e inconvenientes con los que habrá de enfrentarse nuestro sistema de protección social.

3.2) PLANTEAMIENTO Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA

1. A diferencia de las Comunidades Europeas, cuya política social fue prácticamente inexistente hasta la superación de las concepciones economicistas y liberales de sus padres fundadores[187], el Consejo de Europa, en palabras de ALONSO QUESADA, "puede vanagloriarse de una larga andadura en defensa de los derechos sociales"[188]. No en vano, el propio Estatuto de la Organización prevé que la misma "tendrá como fin conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, con

---

[187] Sabido es que, conforme a dicha concepción, se subordinó la acción social a los objetivos esencialmente económicos de la organización comunitaria y, como apuntan ALVAREZ DE LA ROSA y PALOMEQUE LÓPEZ, "los institutos sociales contemplados originariamente son ... otros tantos engranajes de la misma maquinaria económica", en "Derecho del Trabajo", Edit. CEURA, Madrid, 1994, pág. 293.

[188] "Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre seguridad social y renta mínima", en Documentación Social, nº 78, pág. 36.

objeto de... favorecer su progreso económico y social"[189]. Redundando en lo dicho, el autor citado añade que al Consejo de Europa le cabe el privilegio de ser a nivel europeo la pionera en este campo, como lo confirma la antigüedad y proyección de sus principales instrumentos internacionales: el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la Carta Social Europea.

Teniendo en cuenta las cuestiones que han centrado su actividad, la Seguridad Social es, sin duda, una de las materias estrella, de lo que constituye prueba irrefutable la ingente y continua labor desarrollada en este ámbito[190]. Por ello, no resulta extraño que la pobreza, la lucha contra la indigencia y la reivindicación de un nivel de vida digno para quienes padecen situaciones de precariedad, sean temas a los que el Consejo de Europa dedique una atención creciente.

---

[189] En el art. 1 del Estatuto del Consejo de Europa (Londres, 5 de Mayo de 1949), del que se extrae el fragmento, se añade que se intentará conseguir el fín descrito, por el estudio de asuntos de interés común, la firma de acuerdos y la adopción de una acción común, así como por la salvaguardia y desarrollo de los derechos del hombre y las libertades fundamentales.

[190] Junto a Convenios cuyo contenido es estrictamente de Seguridad Social, como los iniciales acuerdos interinos europeos posteriormente sustituídos por el Convenio de Seguridad Social, el Código Europeo de Seguridad Social y su Protocolo adicional o el Código revisado de 1990, existen otros de contenido más amplio, pero también con referencias directas o indirectas a la Seguridad Social, así, la Carta Social Europea y los Convenios relativos al Estatuto jurídico del trabajador emigrante y a la Asistencia Social y Médica. Además de tales instrumentos y para completar esta relación no exhaustiva de las actividades del Consejo de Europa en materia de Seguridad Social, ha de hacerse referencia a las conferencias celebradas por los ministros del ramo, fruto de las cuales se han adoptado Resoluciones y Recomendaciones sobre aspectos tales como la Seguridad Social de la mujer en el hogar, medidas en favor de los pensionistas, liquidación de pensiones, generalización de la asistencia sanitaria, etc. Cfr. Revista de Seguridad Social, nº 39, Julio-Septiembre 1988.

En cuanto fenómeno estructural, fruto de la desigualdad económica y de oportunidades, el proceso de pauperización al que asiste la comunidad europea es una realidad que no pasa desapercibida; máxime cuando amenaza con consolidar una sociedad dual, totalmente ajena a las concepciones de justicia social o de solidaridad colectiva plasmadas en los ordenamientos constitucionales de cada uno de los Estados miembros. Los principios y valores enraizados en la ciudadanía europea explican sobradamente el espíritu que informa los diferentes debates y grupos de trabajo en los que se analizan los sistemas europeos de protección social, y dentro de ellos los dispositivos de Seguridad Social, valorando su incidencia en la lucha contra la pobreza.

Ya se apuntó que, si los primeros no han conseguido dar respuesta al problema, constatándose un incremento del número de personas desamparadas o insuficientemente tuteladas por la Seguridad Social, la razón se encuentra en las condiciones de acceso a la misma, cada vez más rígidas y difíciles de cumplir, así como en las reglas de cálculo del importe de las prestaciones. Ante esta incuestionable realidad, unánimemente reconocida por los ministros europeos responsables de la Seguridad Social[191], se ha insistido en la necesidad de generalizar la protección dispensada por aquélla.

---

[191] Especialmente en las últimas conferencias celebradas que, en línea con lo expuesto, han abordado los siguientes y sugerentes temas: la generalización de la Seguridad Social (Madrid 1982), la Seguridad Social en períodos de crisis (Atenas 1985) y la Seguridad Social en una sociedad en mutación (Lugano 1989).

2. La preocupación demostrada por este aspecto y el evidente interés que, por su conexión, despierta el tema de la pobreza se refleja en el texto final de la Conferencia de Atenas, de 1985, destacándose en él que "la Seguridad Social bien concebida, constituye la primera línea de defensa contra la pobreza o, como mínimo, permite reducirla"[192].

Para avanzar en la pretendida universalización de la cobertura, el Comité de expertos creado tras la celebración de la primera Conferencia ya planteaba la instauración de regímenes no contributivos que concedan una pensión bajo condiciones de recursos, como una de las posibles alternativas en el sector de prestaciones[193]. En esta misma línea, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha aprobado varias recomendaciones, una de las cuales[194] apunta la flexibilización de los requisitos de acceso y su aplicación igualitaria, la armonización de ciertas definiciones y, sobre todo, el derecho a prestaciones no contributivas, como medidas específicas.

Que el Consejo de Europa es sensible a la problemática de la pobreza y defensor de las rentas

---

[192] Y ello a pesar de que, como se señala en el mismo comunicado final, la lucha contra la pobreza no constituye un objetivo encomendado generalmente a los sistemas de seguridad social.

[193] Particularmente en lo que se refiere a las prestaciones de vejez. Aunque la sugerencia contribuye, en efecto, a generalizar la protección, el Comité la hizo en el marco de un estudio inscrito en el programa de trabajo trazado tras la Conferencia de Estrasburgo en 1979; en él se pretende desarrollar la cooperación internacional con el fín de reducir, progresivamente, las desigualdades existentes entre los países miembros sobre la extensión y nivel de protección de sus respectivos sistemas de seguridad social.

[194] Recomendación sobre generalización de las prestaciones de vejez e invalidez (1987).

mínimas lo demuestra el hecho de que se creara a instancias del mismo un grupo de trabajo encargado de medir e inventariar el alcance del fenómeno en los Estados miembros. Sin embargo, si entonces "se llamaba la atención sobre la necesidad de atenuar el carácter humillante de determinadas modalidades de concesión de prestaciones sociales"[195], el reconocimiento del derecho a una renta mínima no pasó de ser una mera propuesta[196].

Tampoco salió adelante, aunque se tramitara ahora como Recomendación[197], la iniciativa de requerir, a los gobiernos de los países miembros cuya legislación no prevé una renta mínima garantizada, la instauración de sistemas de protección social de tipo universal[198]. Si bien el rechazo de la Asamblea Parlamentaria generó una cierta frustración entre los que consideran a la renta mínima como un eficaz mecanismo para combatir la pobreza, no cabe duda que el debate no ha finalizado y que, en el futuro, el Consejo tendrá que pronunciarse de manera decidida al respecto.

---

[195] QUESADA POLO, en "Planteamiento y recomendaciones...", ob. cit. pág. 49.

[196] En la Resolución 893 de la Asamblea Parlamentaria, aprobada el 24 de Abril de 1980, se propuso la incorporación de tal derecho en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta Social Europea.

[197] El proyecto fue rechazado en la la Asamblea Parlamentaria, en 1989, por un escaso margen de votos.

[198] Además del establecimiento de prestaciones de base mínimas que permitan a los ciudadanos más desfavorecidos y a sus familias no solamente sobrevivir, sino vivir dignamente (apartado 6.c del Proyecto de Recomendación).

En cualquier caso, no han sido baldíos los esfuerzos realizados hasta ahora y continúan abordándose estudios y presentándose sugerencias para mejorar determinados aspectos de las rentas mínimas y optimizar sus resultados; señaladamente la de vincular su atribución a la participación de los beneficiarios en programas de inserción, fórmula propugnada, entre otros, por el propio Consejo de Europa[199] y que cuenta con un número cada vez mayor de adeptos.

3.3) EL DEBATE EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

3.3.1) Primeras iniciativas

1. También en el ámbito comunitario, la combinación y complementariedad de las políticas de garantía de recursos y las de integración social es una idea ampliamente defendida. En el contexto de la Unión Europea se ha resaltado el carácter multidimensional de la pobreza y la exclusión y, conforme a una concepción amplia, global y coherente de la protección social, se pretende que todos los Estados adapten sus respectivos

---

[199] Las medidas de acompañamiento en el campo de la reinserción social y profesional fueron consideradas un aspecto fundamental en el proyecto de recomendación comentado; así, se pedía a los gobiernos de los Estados miembros que establecieran medidas de inserción como complemento de la ayuda financiera. Ya en 1986, con ocasión de las Jornadas de estudio sobre la pobreza, celebradas bajo los auspicios del Consejo de Europa, WRWSINSKI apuntaba que "ha de combatirse la resignación de los pobres haciéndoles partícipes de la idea de que deben y pueden superar su condición de marginados".

sistemas para conseguir un doble objetivo: la erradicación de la precariedad mediante prestaciones económicas suficientes y la lucha contra la marginación a través de dispositivos que favorezcan la autonomía y la promoción de los necesitados.

Siendo ésta la filosofía que inspira las más recientes iniciativas de la Comunidad, ha de señalarse, sin embargo, que en un primer momento la actividad desarrollada por dicha organización puso su énfasis en la necesidad de garantizar unos recursos mínimos a todos los ciudadanos, dispensando un tratamiento exclusivamente económico al fenómeno de la pobreza. La perspectiva de reinserción social es, por tanto, una exigencia que comienza a generalizarse en Europa a finales de la década de los ochenta.

No debe olvidarse, por otro lado, que sólo unos años antes la propuesta del espacio social europeo era una realidad lejana, cuando no impensable, y que la voluntad política de progresar en la construcción del mismo no se manifestó formalmente hasta 1985[200].

Por este motivo, sólo a partir de entonces, y a medida que la política social europea inicia y concluye

---

[200] Si bien con anterioridad se reparó en la atención específica que demandaban los problemas sociales de la comunidad y algunas instituciones reivindicaron el papel decisivo y autónomo de la política social en la construcción de la unión europea, hubo que esperar a 1984 para que, con la adopción del Programa de acción social comunitario a medio plazo, se sentaran las bases teóricas del nuevo proyecto. La aceptación del espacio social europeo es una realidad tras el Informe del Comité Dooge (Bruselas, 1985) en el que se apunta que "un espacio económico interior integrado debe estar asentado, no solamente en las políticas industrial, económica y monetaria, sino también en la política social".

etapas avanzando en su proceso de configuración[201], comienza a abordarse en foros comunitarios la problemática de la pobreza y a proponerse la instauración de un ingreso mínimo social para combatirla. Bien es verdad que, inicialmente, tal cuestión fue planteada de manera instrumental al analizarse factores como el de la crisis económica, las reestructuraciones industriales, el incremento de las tasas de desempleo y las repercusiones de este escenario sobre los sistemas nacionales de Seguridad Social.

Éste es el propósito de trabajos como el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas de 16 de septiembre de 1986 que versa, precisamente, sobre problemas de Seguridad Social y en el que se abordan temas de interés común. A los riesgos de precariedad económica y exclusión social que genera el desempleo se dedica un capítulo del informe cuya principal aportación es la de provocar un debate generalizado en torno a la instauración de un ingreso mínimo social.

Una más temprana atención mereció el contexto en el que se sitúa éste, la erradicación de la indigencia, empresa que ha impulsado, no sólo actuaciones parciales o locales sino, también, una acción comunitaria

---

[201] En un primer momento, la noción de la dimensión social del mercado interior hace que la política social continúe teniendo un carácter complementario. Con posterioridad, tras el Acta Única Europea (1986), se refuerza la idea de la cohesión económica y social y se centran las miras en la reducción de las diferencias interregionales y en el desarrollo de políticas comunes. El relativo respaldo a la formulación del *espacio social* europeo que supone la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989) no impide que los países miembros, de nuevo con la excepción británica, aprueben un Protocolo sobre política social (Maastrich 1992) en el que reafirman su intención de avanzar en la línea trazada por la Carta.

específica de lucha contra la pobreza. Fruto de esta política, que se ha ido fortaleciendo progresivamente, es la elaboración de programas y estudios experimentales, el primero de los cuales se remonta a 1975.

Sin embargo, ante el aumento del fenómeno en número y en intensidad[202], el Parlamento consideró prioritario dirigir mayores esfuerzos a intervenciones y medidas in situ con el fín de evitar que los mismos siguieran concentrándose en investigación e intercambio de información. En la línea de tal apreciación, manifestada en la Resolución de 16 de septiembre de 1988 sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad[203], y con las miras puestas en la elección de medios más eficaces para combatirla, se formulan una serie de reflexiones y sugerencias. Cabe destacar las que enfatizan la necesidad de una ayuda alimentaria para hacer frente a las consecuencias de la pobreza y aquellas otras que insisten en los problemas de marginación y exclusión social que suelen asociarse a la misma. En este sentido, se pide a la Comisión que apoye los programas que fomenten la participación de las personas más desfavorecidas y que estimule la instauración, en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad.

---

[202] En 1988, año en el que finalizó un programa de lucha contra la pobreza cuya puesta en práctica fue autorizada a la Comisión por el Consejo, mediante Decisión 85/8 (DO L 2 de 3.1.85), se calculaba que 45 millones de europeos eran víctimas de la pobreza.

[203] DO n° C 262/194.

2. Qué duda cabe que el volumen de paro de la Comunidad, además de estadísticamente preocupante por su coste económico, personal y social, es el elemento explicativo de la existencia de nuevas bolsas de pobreza y de una fractura social importante. La relación de ambos presupuestos ha sido constatada en diferentes trabajos sobre la dimensión social del mercado interior que se han llevado a cabo en el seno de la Comisión y del Parlamento Europeo.

En algunos de ellos se ha insistido en la necesidad de reforzar los mecanismos de solidaridad de que dispone la sociedad y de rediseñar continuamente los programas de ayuda social con el fín de adaptarlos a los nuevos fenómenos que surgen[204]. Con esta concepción dinamicista de la protección social, el aseguramiento de un nivel mínimo de ingresos para todos los individuos ha dejado de ser una medida ideal para convertirse en elemento integrante de una acción eficaz en pro de las personas menos favorecidas[205].

No obstante, no pasa desapercibido que el tratamiento otorgado a éstas difiere según sea su relación con el mercado de trabajo. Dicho en otras palabras, en el seno de la Unión Europea se reproducen los esquemas tradicionales conforme a los cuales la protección de la situación de necesidad se desenvuelve en un doble plano atendiendo al carácter de trabajador

---

[204] Apartado 58 del Documento de trabajo de la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 14 de Septiembre de 1988.

[205] Apartado 46 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la dimensión del mercado interior, doc. A 2-399/88.

excluído o simple individuo pobre o menos favorecido que ostente el sujeto en cuestión. Así, mientras éstos son potenciales destinatarios de los beneficios de la asistencia social o de ayudas financieras que les permitan un nivel de vida aceptable[206], los primeros son titulares del derecho a unos ingresos mínimos garantizados y deben poder disfrutar de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal[207].

De lo dicho se desprenden dos consideraciones importantes: por un lado, la necesaria articulación de mecanismos que, favoreciendo la integración socio-laboral de los colectivos subsidiados y dependientes, atenúen la dualización que provoca el desempleo a todos los niveles; por otro, la configuración de la renta mínima como un derecho reconocido a toda persona que se encuentre en situación de necesidad y que carezca de recursos económicos, siempre que esté posibilitada para acceder al mundo laboral.

3. Se reafirma, pues, la idea de que sólo influyendo sobre las causas estructurales de la exclusión social y económica puede combatirse eficazmente el alarmante incremento de la población en situación de pobreza y marginación. Lo que era una realidad constatada y una propuesta reiteradamente formulada se tradujo, en

---

206 En estos términos se pronuncia el Parlamento Europeo en el apartado 46 de la resolución anteriormente citada.

207 La consideración de derecho social fundamental que se afirma en el apartado 56 de la misma resolución es, posteriormente, confirmada, en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, aprobada, por sólo once de los Gobiernos comunitarios, en Estrasburgo el 9 de Diciembre de 1989.

1989, en el establecimiento de un programa comunitario de acción a medio plazo relativo a la integración económico y social de las categorías de personas menos favorecidas[208].

Los ambiciosos objetivos del programa y las diversas actividades a las que se destina la ayuda financiera que la Comisión podrá fomentar y/o proporcionar[209], no ocultan el hecho de que no hay integración posible si el sujeto implicado no tiene cubiertas sus necesidades básicas. El Consejo, en este sentido, al tiempo que afirmó que "la exclusión no encuentra únicamente su razón de ser en la falta de recursos", reconoció que "un componente esencial de la actuación contra dicha exclusión era la existencia de un conjunto de medidas que garantizaran un nivel de prestaciones y recursos suficientes"[210].

La asociación de ambos presupuestos es, como se ha dicho, la esencia de la renta mínima de inserción que tiene, por ello, un propósito dual que la perfila como una prestación cualitativamente distinta a la mayoría de

---

[208] Según la Decisión 89/457 del Consejo, de 18 de Julio de 1989, dicho programa se establece para el período comprendido entre el 1 de Julio de dicho año y el 30 de Junio de 1994.

[209] Para garantizar la coherencia social de todas las medidas, contribuir a la elaboración de medidas preventivas, producir modelos organizativos innovadores, realizar una labor de información, coordinación, evaluación e intercambio de experiencias, etc. (art. 2), la Comisión financiará, entre otras actividades, la puesta en práctica de medidas tipo implantadas en el tejido local y las iniciativas innovadoras tomadas por organizaciones no gubernamentales para la integración económica y social de los menos favorecidos así como la evaluación de experiencias y el intercambio periódico de datos (art.3).

[210] Resolución del 29 de Septiembre de 1989 del Consejo y de los Ministros de Asuntos Sociales de los países comunitarios.

las articuladas hasta el momento. No se trata, evidentemente, de una modalidad novedosa para la propia organización comunitaria puesto que, desde años atrás y en Resoluciones sucesivas, el Parlamanto Europeo las ha propugnado, dirigiéndose a la Comisión a fin de que estimule su instauración en los Estados miembros. Sin embargo, puede afirmarse que las esperanzas depositadas en ella han hecho de su establecimiento y generalización una estrategia de creciente interés en los programas para la erradicación de la pobreza.

Aunque no todo son ventajas y halagos, pues se renuevan los interrogantes en torno a su viabilidad, riesgos de estigmatización, complejidad de los procedimientos, efectos perversos en el mercado de trabajo, disfuncionalidades en la propia dinámica de la inserción, etc., es imposible desconocer el espacio que corresponde a las rentas mínimas de inserción en una política integrada y coherente de lucha contra la pobreza y la marginación.

En cualquier caso, si el papel que tales rentas juegan hoy en los sistemas de protección social nacionales es todavía reducido, el que, teórica y potencialmente, están llamadas a desempeñar en la política social de los Estados miembros parece ir *in crescendo*. Al menos así se deduce de los numerosos estudios y conferencias[211] que, desde diferentes

---

[211] Organizada por la Universidad de Bath y auspiciada por la Comisión, como lo fuera la de Tilques en 1988, se celebró a mediados de Noviembre de 1989, la Conferencia Europea sobre renta básica en Cumberland Lodge (Inglaterra). Con asistencia de representantes de los Estados miembros y de especialistas y técnicos, se abordó el (continúa...)

instancias comunitarias, se han promovido en los últimos años, durante los cuales se asiste, por lo demás, a nuevas experiencias.

Prueba de ello es la Recomendación del Consejo del 24 de junio de 1992[212], elaborada, tras pormenorizados trabajos preparatorios, siguiendo la propuesta del Programa de acción y desarrollo de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores[213]. En ella se insiste en la necesidad de asociar las diversas formas de ayuda inmediata con medidas encaminadas a integrar económica y socialmente a las personas afectadas. Late, pues, en todo el texto la pretensión de que todos los Estados hagan suya la idea de procurarles unos recursos suficientes en el marco de programas integrados y globales de lucha contra la marginación.

Si bien se había advertido con anterioridad que corresponde a cada Estado decidir, mediante la aprobación de la norma correspondiente, aspectos tales como su cuantía, criterios de cálculo, financiación, etc., la instauración de rentas mínimas de inserción es una

---

211 (...continuación)
tema de la renta mínima y la posibilidad de su instauración en todos los Estados miembros. Aunque ninguna de las ponencias se centraba en el aspecto promocional de las prestaciones, la experiencia francesa propició comentarios y reflexiones diversas sobre la oportunidad de articular mecanismos que favorezcan la inserción de los beneficiarios en el marco de políticas de lucha contra la exclusión social.

212 DOCE L 245, 26.8.92.

213 El referido programa, aprobado el mismo mes que la Carta, propuso recomendar la convergencia de objetivos en materia de protección social y la adopción de criterios comunes relativos a la existencia de unos recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de Seguridad Social.

recomendación que aspira a lo deseable dentro de lo posible. El Consejo es consciente de que no puede defender un proyecto único de aplicación uniforme en todos los Estados pero, aún así, pretende que éstos reconozcan un derecho subjetivo general a una garantía de recursos y prestaciones suficientes dentro de un dispositivo de lucha contra la marginación social, adaptando, cuando sea necesario, los sistemas de protección social nacionales para conseguir estos objetivos[214].

4. Comentada, a título meramente orientativo, una selección de los textos de mayor significación, ha de recordarse que son numerosos y variados los documentos, informes e instrumentos normativos que se hacen eco de la actualidad de las rentas mínimas y del creciente interés que suscitan en diferentes foros europeos.

Para finalizar este recorrido no exhaustivo por el material comunitario existente sobre renta mínima y lucha contra la pobreza, debe hacerse una referencia especial a la importante labor desarrollada por el Comité Económico y Social de la Unión Europea. Esta institución, que desempeña funciones de carácter consultivo, ha puesto de manifiesto en diferentes dictámenes los problemas que subyacen en un contexto de precariedad e inseguridad económica.

---

[214] En este sentido, existe una recomendación explícita del Consejo (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 26-8-92) sobre los criterios de convergencia de los sistemas asistenciales comunitarios de cara a garantizar un nivel mínimo de ingresos a cada ciudadano. En ella se insiste en la necesidad de reconocer el derecho fundamental de cada persona a un nivel suficiente de recursos y asistencia social para vivir de un modo compatible con la dignidad humana.

Si, ya con anterioridad, advirtió sobre los riesgos que entraña la deficiente cobertura de los sistemas nacionales de protección social, en 1986 denunció el cúmulo de desastres que se encadenan ante dos tendencias contrarias, la alcista de las tasas de desempleo y la restrictiva de los programas de Seguridad Social[215]. Ante tal panorama, se explica que, para el CES, una renta mínima garantizada sea "un arma importante para detener el deslizamiento de los niveles de vida precarios a una pobreza severa" ya que "un descenso brusco de la renta o la pérdida del derecho a la protección social es el momento crucial que sume a los afectados en la espiral imparable de privaciones múltiples"[216].

Consciente de que la dependencia de una ayuda financiera restringe la libertad del asistido y consolida la tan temida estigmatización y dualización social, el CES ha hecho suya la batalla en favor de una renta mínima que sirva a dos objetivos complementarios: la satisfacción de las necesidades esenciales del destinatario y su reinserción gradual en la sociedad. Ésta es una de las ideas eje del Informe sobre la pobreza elaborado en el seno de dicha institución que, posteriormente, se convirtió en el crucial Dictamen aprobado por unanimidad en la sesión plenaria del 12 de

---

[215] El Comité, en su dictamen de 1986 sobre el desarrollo social de la Comunidad, resaltó que "las categorías de personas que están ya afectadas muy severamente por los problemas del empleo son a menudo golpeadas de nuevo cuando los subsidios son demasiado bajos o cuando simplemente no están cubiertas por la Seguridad Social".

[216] ROSEINGRAVE T., en "Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social ...", ob. cit., pág. 128.

julio de 1989. En la confianza de que la provisión de una renta mínima de inserción contribuye a eliminar la indigencia y la marginalidad, se recomienda dar preferencia, entre otros, a los programas de acción de la Comunidad Europea que la contemplen.

3.3.2) La difícil armonización en materia de ingresos garantizados

1. De fecha más reciente, concretamente de noviembre de 1994, es la declaración conjunta sobre el futuro de la protección social en Europa. Dicho texto, cuyo comentario sirve de hilo conductor a las reflexiones siguientes, fué suscrito por los Presidentes y Secretarios Generales de los Consejos Económicos y Sociales de los Estados miembros de la Unión Europea participantes en la convocatoria anual.

Congregados para analizar las modificaciones que deben introducirse en los sistemas de protección social nacionales a fín de mejorar su viabilidad y garantizar su continuidad, en la citada reunión se trataron, además, otras cuestiones de interés, como el deseable acercamiento de las políticas sociales y la progresiva conformación de un modelo europeo de protección social.

Como es sabido, los sistemas de protección social de los países europeos, y dentro de ellos los regímenes de Seguridad Social, se han desarrollado a unos

ritmos y siguiendo unas orientaciones diferentes, fruto en cada caso del modelo, británico o germánico, en el que se inscriben pero, sobre todo, del peculiar contexto en el que se diseñan y aplican. El resultado es la existencia de numerosas y muy acusadas particularidades nacionales en aspectos que van desde la estructura y la organización administrativa o la financiación y gestión hasta la extensión subjetiva o la intensidad de la cobertura dispensada.

Si bien esta situación preocupó, en un principio, por sus eventuales repercusiones en los costes de producción, las capacidades competitivas, la afluencia de capitales, la libre circulación de mano de obra, etc., con el tiempo el tema comenzó a abordarse desde perspectivas más amplias, aumentando el interés por el mismo. Se confirmaba con ello que la aproximación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social no sólo era un medio para eliminar distorsiones en el ámbito económico y en el funcionamiento del mercado común sino, también, un instrumento al servicio de una finalidad muy precisa, la equiparación por la vía del progreso de las condiciones de vida y de trabajo.

Aunque no son éstos momento ni lugar adecuados para abordar un estudio en profundidad sobre tan espinosos temas, es obvio que las conclusiones que se adopten al respecto no son ajenas a las rentas mínimas pues su papel como mecanismos de neutralización de la pobreza y cobertura de necesidades depende de la suerte que corran los sistemas de protección en los que se integran.

En este sentido, reconociendo que los profundos cambios sociales, económicos, demográficos, etc. dificultan la viabilidad de un sistema de protección social basado en presupuestos ya superados, los Consejos Económicos y Sociales coinciden en que el mismo debe mantenerse como "instrumento de equilibrio, de cohesión social y de solidaridad entre los habitantes de todos los Estados miembros".

Sin embargo, si bien destacan la especial atención que merecen los más desamparados de la sociedad y la necesidad de combatir la exclusión social por todos los medios posibles, ni la pobreza ni las rentas mínimas[217] son aludidas en el texto que, por contra, enfatiza la importancia de otros aspectos. Así, el anunciado matiz financiero de la reforma hace que, salvo puntuales declaraciones de voluntad como las citadas[218], la práctica totalidad de los pronunciamientos giren en torno a medidas de racionalización y control del gasto, reducción del déficit, promoción del empleo y eficacia de la gestión.

Las modificaciones propuestas, que deben contribuir a mejorar los sistemas de protección nacionales, incrementan las posibilidades de

---

[217] En realidad, salvo la referencia a la racionalización de las prestaciones por jubilación, no se examina ninguna prestación o pensión concreta ya que el documento se limita a ofrecer una visión panorámica de los sistemas de protección, describiendo de manera general sus problemas y proponiendo alternativas al respecto.

[218] En la misma línea, se afirma que debe darse cumplimiento a la decisión política de mantener el nivel de integración social que constituye la base de la convivencia ciudadana, señalándose en otro apartado del texto, que el modelo de sociedad de Europa presupone la búsqueda constante de la calidad de vida y una preservación dinámica del modelo europeo de protección social garantizado por el Estado.

homogeneización de unos y otros al reducir las divergencias existentes entre ellos. No obstante, ésto no es suficiente para progresar en la configuración de un modelo europeo de protección social ya que, como acertadamente recoge la declaración conjunta, "es necesario definir unos objetivos comunes, establecer una progresividad en la puesta en marcha de los mismos y fijar un procedimiento de seguimiento y evaluación periódica que permita apreciar la evolución hacia aquéllos".

2. Tales iniciativas resultan particularmente relevantes en determinados ámbitos, verbigracia, aquéllos en los que están en juego derechos como el de la dignidad humana y principios como el de la solidaridad, la justicia social y el bienestar colectivo, todos ellos pilares fundamentales de las democracias europeas. En este sentido, tras describir las disfuncionalidades de los sistemas de protección, el documento reseñado insiste en que ha de darse una respuesta común europea y trabajar a fin de conseguir unos derechos sociales mínimos para todos los países.

Sin negar el papel esencial de la Unión Europea en el establecimiento de los mismos, desde algunos sectores se ha juzgado necesario elevar el tono de la propuesta y exigir que las garantías de rentas mínimas se desarrollen a nivel europeo[219]. Así, considerando que

---

[219] Y ello porque, como apunta GRAHAM ROOM, los procesos de cambio económico de la Comunidad son también responsables del aumento de la inseguridad. ("Conclusiones técnicas de la Conferencia Europea sobre renta mínima", Revista de Seguridad Social, nº 41, 1989, pág. 261.). En la misma línea, pero pronunciándose a favor de (continúa...)

su reconocimiento no puede dejarse en manos de los Estados miembros, sus regiones o comunidades locales, se ha dicho que "el derecho, como tal, a una renta básica mínima debería establecerse dentro de la propia Comunidad"[220].

Las posibilidades de que ésto ocurra, al menos a corto plazo, son tan reducidas que la mera oponibilidad frente a las autoridades comunitarias de un derecho subjetivo a la renta básica no pasa de ser un espejismo. Y es que, si las expectativas eran poco halagüeñas y no mejoraron tras la aprobación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores, menos optimista es el horizonte que se atisba para los próximos años.

Ante tal prospectiva, deben ensayarse alternativas más viables y realistas para generalizar los dispositivos de ingresos mínimos y borrar el espectro de la miseria y la precariedad. La solución pasa por retomar la trascendental noción de cohesión económica y social y, conforme a ella, avanzar en el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión Europea mediante políticas comunes

---

[219](...continuación)
la convergencia de los sistemas de rentas mínimas, se pronuncia LEGRAND J. al señalar que si el desarrollo de la integración europea ha propiciado la extensión de nuevas formas de exclusión, la Comunidad se convierte en responsable de atenuarla, proponiendo al respecto el autor que fije las directrices a seguir ("On the convergence of guaranteed minimum income schemes", Universidad of Bath, 1990).

[220] ROSEINGRAVE T., en "Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social...", ob. cit., pág. 131.

que reduzcan las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas[221].

El desigual desarrollo de los países es, precisamente, el origen de las divergencias constatadas entre los sistemas de protección social nacionales, lo que determina, a su vez, el variopinto panorama existente en lo que al reconocimiento de los dispositivos de ingresos mínimos se refiere. Así, como muestra de la diversidad reinante en materia de política social, ni la concesión de los mismos es una práctica generalizada en todos los Estados miembros de la Unión ni su articulación, en aquéllos que sí la contemplan, obedece a concepciones y fórmulas idénticas.

Este dispar punto de partida evidencia las enormes dificultades que deben sortearse para extender la aplicación de las rentas mínimas, máxime cuando su implantación exige esfuerzos y adaptaciones que no todos los Estados pueden o quieren asumir. Ante la imposibilidad de imponer, directa o mediatamente, un sistema uniforme de ingresos mínimos, la consolidación de una política social regional que los incluya como áreas de actuación prioritaria se convierte en una necesidad imperiosa.

Y es que la nula vinculabilidad jurídica predicada de la Carta, en la que la garantía de recursos

---

[221] Art. 130 A del Tratado de Roma, incorporado al Título V que, como es sabido, fue añadido por el art. 23 del Acta Única Europea.

se contempla de modo parcial, causal y limitado[222], es extensible a todo el material comunitario relativo a las rentas mínimas que se ha comentado hasta ahora. Al tratarse de normas, propuestas u opiniones no vinculantes, su aplicación efectiva en cada uno de los países comunitarios depende de variadas circunstancias, la mayoría de alcance eminentemente nacional, cuya incidencia podría atenuarse de existir una decidida actuación comunitaria de apoyo, promoción, financiación, asesoramiento y supervisión de los procesos de instauración de sistemas de ingresos garantizados.

Desgraciadamente, los programas de lucha contra la pobreza de la Unión Europea han sido escasos tanto en número como en presupuesto y, como se dijo, si hasta ahora no se ha avanzado en el diseño de un proyecto común tendente al progresivo establecimiento de dispositivos de rentas mínimas, los últimos acontecimientos y tendencias no parecen indicar un cambio de rumbo. Así, a la desregulación social, la lenta recuperación económica, la flexibilización normativa, la degradación de derechos a meros principios, la necesaria contención de los déficits públicos o la falta de unanimidad en la adopción de acuerdos ha de añadirse "el nuevo enfoque restrictivo de la acción comunitaria en materia social, que supone la renuncia a la armonización hacia arriba de los derechos

---

222 En realidad, como apuntan RODRÍGUEZ-PIÑERO M. y CASAS BAAMONDE Mª E., en "Por una Constitución Social Europea", Relaciones Laborales, nº 13, pág. 1, la Carta no otorga a los ciudadanos de los Estados derechos subjetivos oponibles frente a las autoridades comunitarias o nacionales. En opinión de dichos autores, a pesar de que muestra una cierta preocupación por los derechos proclamados en ella y un propósito de dotarles de una significación y efectividad jurídicas superiores a las de los meros principios políticos... el instrumento que se utiliza al efecto es extremadamente liviano.

de los Estados miembros y acepta y respeta la diversidad de los derechos nacionales"[223].

3. Aunque formulada desde una perspectiva más amplia, la anterior afirmación es sintomática de los aires que se avecinan y explica gráficamente la ralentización del reconocimiento efectivo del derecho de todo ciudadano europeo a unos ingresos mínimos con los que atender sus necesidades básicas. Evidentemente, la técnica de la armonización, prevista en el art. 117 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y señalada como uno de los elementos más importantes de la integración política a la que se aspira[224], no encuentra hoy una atmósfera demasiado propicia en el ámbito de la política de protección social.

Los principios en los que se inspira[225], su fundamento ético-jurídico y el indudable papel que desempeña como motor de avance en la pretendida cohesión social y económica[226] no ocultan el controvertido alcance y la discutible viabilidad de la armonización en un contexto de recesión e incertidumbre como el actual y

---

223 RODRÍGUEZ-PIÑERO M. y CASAS BAAMONDE Mª E., en "Por una Constitución Social...", ob. cit., pág. 5.

224 VANPRAAG P., en "Armonización de la Seguridad Social en la C.E.E.", ob. cit., pág. 214.

225 Siguiendo a DE LA VILLA, en "Armonización de la Seguridad Social en la C.E.E.", Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1975, pág. 10, tales son, sintéticamente: la aceptación de unas directrices comunes, el mantenimiento de las peculiaridades propias de cada legislación admitiendo cualquier vía capaz de conducir a resultados análogos y el perfeccionamiento de los instrumentos aptos para aminorar las diferencias existentes.

226 Véase, entre otros, "Posibilidades de armonización de las prestaciones sociales en la CEE", de CANNELA G., en "Armonización de la seguridad social...", ob. cit., págs. 143 y ss.

en un aspecto tan delicado como la instauración de una última red de protección.

Frente a la técnica de la coordinación, con una limitada influencia sobre la regulación positiva de los sistemas nacionales, la política de armonización compromete a los Estados a reducir las discrepancias existentes entre sus legislaciones, efectuando a tal fín los reajustes normativos necesarios.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que, en aras de la armonización social y jurídica, no puede pretenderse que los Estados renuncien, por ejemplo, a mejorar sus niveles de protección o a adecuar ésta a la evolución de ciertas variables por mucho que las correspondientes modificaciones legislativas aumenten las diferencias respecto a otros países. Repárese, por lo demás, en el hecho de que no todos los países cuentan con un modelo acabado y perfectamente definido de protección social lo que está en consonancia con el dinamismo y constante evolución de la sociedad y de los problemas a los que debe darse respuesta.

Los sistemas nacionales de Seguridad Social reflejan la concepción que, en materia de política social y por razones históricas, económico-sociales o de mera oportunidad, impera en cada país, motivo por el cual sus gobiernos ven con desconfianza toda iniciativa regional que ignore los condicionantes, factores, objetivos y opiniones que conforman el modelo por el que han apostado.

El recelo ante las propuestas de armonización se agudiza aún más si las mismas persiguen la

generalización de rentas mínimas, imponiendo mayores sacrificios a los Estados cuyos niveles de protección social más se alejan, subjetiva y objetivamente, del umbral medio o general; aquéllos que, por razones diversas -escasa voluntad política, coste financiero de los programas, atención prioritaria a otros objetivos, etc.- carecen de dispositivos semejantes o, simplemente, están en inferioridad de condiciones, difícilmente secundarán iniciativas que, para equipararlos al tono más elevado de cobertura de los sistemas vecinos, hipotequen el futuro de los propios.

Por lo dicho hasta ahora es obvio que, ya persiga la eliminación de las diferencias sociales y la distribución más equitativa de la riqueza, ya la igualación en el progreso y la mejora de las condiciones de vida, se trata de una labor que cuenta con numerosos inconvenientes de carácter jurídico, político y, sobre todo, financiero. No en vano, sean cuales sean las metas, se ha afirmado que "la armonización tiende a lo socialmente deseable, pero se limita a lo económicamente posible"[227].

De ahí que, conociendo los insuperables condicionamientos impuestos por el desigual desarrollo de los países, la propia Comisión haya entendido que deben rechazarse las propuestas de eliminación de las disparidades para concentrar los esfuerzos en el establecimiento de niveles mínimos de protección susceptibles de mejora. En el mismo sentido se pronuncian

---

[227] VELDKAMP J., en "La armonización de la Seguridad Social...", ob. cit. pág. 235.

los Consejos Económicos y Sociales participantes en la reunión anual de 1994 que coinciden en la necesidad de mantener los actuales niveles de protección, evitando, en una primera fase, la aparición de mayores divergencias entre los Estados miembros para caminar después hacia las posibilidades de homogeneización de los sistemas de protección social.

4. En conclusión, respecto a los ingresos garantizados la única lectura que puede hacerse de lo hasta ahora expuesto es que, además de negársele institucionalmente su condición de derecho social por no reconocerse como tal en ningún instrumento comunitario, se renuncia a exigir su implantación como nivel básico de protección social o suelo mínimo de cobertura a dispensar por los sistemas nacionales.

Desechada la primera vía y pospuesta sine die la segunda, puede apuntarse, como reflexión final, que queda aún mucho camino por recorrer si se pretende que, al estrenar el nuevo siglo, todo ciudadano europeo disponga de un nivel mínimo de recursos con el que satisfacer sus necesidades básicas. Mientras tanto, el debate sobre la necesaria convergencia de los sistemas de rentas mínimas continúa abierto, creciendo en intensidad y diversificándose el alcance de las propuestas.

Desde los requisitos de justicia y cohesión en la construcción del espacio social europeo hasta los peligros del *dumping social* tantas veces apuntado pasando por la previsible movilidad de flujos de población, son cada vez más numerosos y sólidos los argumentos proclives a la misma. Los problemas, en palabras de AYALA CAÑÓN,

"surgen a la hora de valorar los posibles criterios que puedan guiar las líneas de convergencia"[228] y ello porque, como ya se ha comentado y se verá seguidamente, son innumerables las diferencias presentes en los esquemas nacionales de rentas mínimas.

No obstante y para avanzar en esta línea, la Comunidad debe continuar su labor de sensibilización respecto a la necesidad de implantar dispositivos de ingresos garantizados allí donde no existan, procurando, en cualquier caso, que se intensifique la protección de los grupos menos favorecidos y que se eleve, progresivamente, el nivel de cobertura de los sistemas nacionales.

De este modo, no sólo se propicia el acercamiento de legislaciones y políticas sino que, además, se clarifica el modelo de protección social por el que debe apostarse y, lo que es más importante, se contribuye a hacer realidad la igualdad de derechos entre los ciudadanos comunitarios.

---

228 "Los sistemas generales de rentas mínimas:...", ob. cit., pág. 266.

4) LOS DISPOSITIVOS DE RENTAS MÍNIMAS EN LOS PAÍSES COMUNITARIOS

4.1) LA IMPOSIBLE TRASPOSICIÓN DE LAS EXPERIENCIAS Y FÓRMULAS NACIONALES

1. A pesar de que ningún Estado ha optado por la fórmula de una prestación universal para asegurar unos recursos básicos a los más necesitados, la mayoría de los países europeos cuenta con algún dispositivo de rentas garantizadas. La idea de establecer programas de ingresos mínimos está, pues, presente en casi todas las políticas nacionales de protección social pero, dada la función de "última malla de seguridad" que desempeñan estas prestaciones, sus perfiles varían considerablemente en unos territorios y otros.

La instauración de mínimos sociales en el continente europeo se ha producido de manera paulatina y secuencial ya que su aplicación ha tenido lugar en períodos sucesivos, al hilo de ciertos acontecimientos y procesos de carácter fundamentalmente económico pero, también, social y político. Lógicamente, los años transcurridos entre la aparición de los primeros mecanismos de garantía de ingresos y las más recientes experiencias han dejado su huella en estas prestaciones cuyo rostro se ha ido modelando desde 1933, fecha a la que se remonta el SOCIAL BISTAND danés, hasta la más

reciente instauración del REVENU MINIMUM D,INSERTION francés en 1988, posteriormente modificado en 1992.

Así, los sistemas pioneros se instauraron durante una fase de bonanza y expansión económica por lo que resultaban excepcionalmente necesarios ante "el buen funcionamiento de los mecanismos primarios laborales y de Seguridad Social"[229]. Tras la crisis de los setenta, aumentan los problemas de financiación y las fisuras de los sistemas de protección social, potenciándose la vocación asistencial de los ingresos mínimos, ante la generalización de situaciones de pobreza. Un nuevo cambio de rumbo, en lo que a la concepción de las rentas mínimas se refiere, se produjo con su vinculación a programas de inserción, siendo éste el rasgo definitorio de algunos de los dispositivos de ingresos garantizados que se pusieron en marcha en la pasada década.

No obstante, no puede afirmarse que cada período de tiempo se corresponde con un tipo diferenciado y singular de rentas mínimas; todo lo más, con una particular instrumentación de éstas. Incluso tal conclusión debe admitirse con reservas ya que, por ejemplo, la orientación general del SUPPLEMENTARY WELFARE ALLOWANCE irlandés, sistema de rentas mínimas instituído en 1977, se aproxima más a la del británico que a la de su contemporáneo, el MINIMEX belga, que se aleja considerablemente de los restantes dispositivos de los países comunitarios.

---

[229] ROJO TORRECILLA, en "Rentas mínimas y protección social en la Europa comunitaria", Cuadernos Jurídicos, nº 16, pág. 9.

2. Por otro lado, si con su implantación se aspira a atenuar las insuficiencias y lagunas dejadas por los tradicionales sistemas de protección social, basta con recordar las profundas divergencias existentes entre los regímenes nacionales de Seguridad Social, para adivinar que la diversidad ha de ser también una constante en los esquemas europeos de rentas mínimas.

Cada uno de ellos trata de atender a distintos objetivos, según el volumen y naturaleza de las necesidades a cubrir, apuntándose en este sentido que "cuanta mayor importancia tenga el mecanismo primario de mantenimiento de rentas, menos relevante será el sistema secundario"[230]. El hecho de que las rentas mínimas "no sean inteligibles más que desde la referencia al conjunto de la protección social"[231], impide pensar en un modelo único de prestación porque la configuración de ésta dependerá, entre otros factores, de los huecos y rigideces que aquél presente en cada marco estatal.

Dicho en otras palabras, los ingresos garantizados sólo se conciben en función de los correspondiente sistemas a los que complementan y en los que se integran y éstos, como es sabido, no operan nunca bajo idénticos parámetros. No puede olvidarse, por otro lado, la vinculación que existe entre la renta garantizada y el mercado de trabajo lo que, indudablemente, supone un factor adicional de diversidad.

---

230 AYALA CAÑÓN, en "Los sistemas generales de rentas mínimas...", ob. cit. pág. 226.

231 QUINTÍN O.: Conferencia europea sobre la renta básica: conclusiones políticas", Revista de Seguridad Social, nº 41, 1989, pág. 274.

Así las cosas, coincidiendo las legislaciones nacionales "en la búsqueda de las fórmulas más apropiadas para paliar la continua emergencia de nuevas necesidades... lo que varía es el modo en que han de instrumentarse los dispositivos de rentas mínimas y a qué tipo de población deben atender"[232]. El ámbito subjetivo de aplicación y la intensidad de la cobertura son algunas de las variables en torno a las cuales giran las particularidades detectadas en los esquemas europeos de rentas mínimas. A partir de ellas y teniendo en cuenta las prioridades y propósitos de cada sistema, se localizan numerosos rasgos distintivos que afectan a aspectos tales como los requisitos de acceso, la duración, cuantía y dinámica de las prestaciones o los derechos asociados a su percepción y las obligaciones impuestas.

Cualquier estudio comparado de las mismas pone de manifiesto, además, las diferentes formas de financiación y gestión a las que se recurre, "los enrevesados tipos de suficiencia que existen en las rentas mínimas nacionales"[233], los dispares métodos de cálculo utilizados para su determinación y, sobre todo, los discrepantes planteamientos que fundamentan las fórmulas por las que, finalmente, se opta. El sesgo ideológico que se esconde tras ellas introduce nuevos matices a la hora de catalogarlas como derecho o mero

---

[232] AYALA CAÑÓN: "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa...", ob. cit. pág. 224.

[233] GRAHAM ROOM, en "Conferencia europea sobre rentas mínimas: conclusiones técnicas", Revista de Seguridad Social, nº 41, 1989, pág. 264.

auxilio social, de dotarlas de carácter universal o limitado o de asignarles un importe u otro según el nivel de vida mínimo o digno que se pretende proporcionar a sus perceptores. Qué duda cabe que la determinación de dicho nivel, la fijación de la cuantía de la prestación, la consideración de los conceptos computables, etc. son importantes puntos de fricción entre los diversos sistemas nacionales en lo que hace a las fórmulas adoptadas para garantizar la renta básica.

La existencia de una amplia red de prestaciones que desempeñan la función del mínimo social y la constatación de acusadas diferencias entre ellas, dificultan considerablemente la descripción general de los mecanismos de rentas garantizadas de los países comunitarios. No obstante, su análisis comparado revela la presencia de determinados rasgos comunes que, por su significación y entidad, constituyen una referencia excelente para caracterizar, globalmente y haciendo abstracción de las particularidades, las experiencias nacionales de ingresos garantizados.

3. Antes de proceder al examen conjunto de las mismas y sin perjuicio de lo que entonces pueda apuntarse, conviene hacer ciertas reflexiones en torno a la eventual existencia de modelos o patrones de rentas mínimas, comentando al hilo de la exposición algunos de los factores que han podido condicionar los diferentes esquemas europeos.

Teniendo en cuenta que los ingresos garantizados no son sino piezas de unos entramados de protección social más amplios, parece lógico imaginar que

el predominio del elemento asistencial o del contributivo en un sistema dado, determinaría "a priori" el diseño de su correspondiente ingreso garantizado. En este sentido cabe plantearse si la mera adscripción de los sistemas nacionales a uno de los dos grandes modelos de Seguridad Social explicaría, de modo razonable, ciertas similitudes y desemejanzas observadas en la red de rentas básicas, autorizando, en tal caso, su dual tipificación en torno a aquél dato.

De hecho, si conforme a los planteamientos originales de Beveridge, la garantía de una renta mínima forma parte integrante de la Seguridad Social, según la tradición bismarckiana serviría de complemento a una protección de marcada orientación profesional[234].

Tomando como referencia los paradigmas más significativos de una y otra línea, son notables las particularidades que distinguen al INCOME SUPPORT británico, de carácter residual pero considerable cuantía y concebido en una estructura profundamente centralizada, del SOZIALHILFE alemán, prestación diferencial sometida a prueba de recursos y financiada en un porcentaje considerable por cada Länder al que corresponde, también y dentro de unos límites, fijar su importe.

La proyección exterior de las anteriores figuras es, no obstante, limitada y sus esquemas no tienen reflejo inmediato en otros dispositivos europeos

---

[234] En cuanto prestaciones asistenciales y como expone MILANO S. "son concebidas en los sistemas bismarkianos para que nadie se quede sin nada para vivir y en los sistemas beveridgianos para incrementar hasta el mínimo legal las prestaciones mínimas de la Seguridad Social", en "Le revenu minimum garanti dans la CEE", París, PUF, 1989, pág. 14.

ya que, como se predica de los modelos atlántico y continental, "existe gran diversidad en la proporción con la que se combinan los elementos de uno y otro[235]". En consecuencia, ni los caracteres o rasgos típicos de aquellas prestaciones han sido reproducidos literalmente ni ellas han servido de ejemplo único y exclusivo a posteriores experiencias. Es más, en lo que hace concretamente al Reino Unido, no sólo se cuenta con otro mínimo asistencial, el FAMILY CREDIT, sino que, en la actualidad, ni siquiera se aplica el dispositivo de rentas garantizadas tal y como fué concebido originariamente[236].

Desde su creación, se han producido ciertos cambios en la configuración inicial de las prestaciones que, ante los numerosos reajustes efectuados en el sistema de protección social británico, han terminado por reducir su cuantía y duración. Por otro lado, el aumento de beneficiarios ha reforzado el papel atribuído, en un principio, a las rentas mínimas y así, "el creciente

---

[235] Con estas palabras, ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA se refieren, en su "Compendio de ...", ob. cit., págs. 28 y 42, a los sistemas mixtos que predominan en la mayoría de los países como resultado de la fuerte tendencia al acercamiento entre los modelos puros.

[236] El régimen de prestaciones complementarias original (Supplementary Benefit) fue sustituído en 1988 por un nuevo régimen de sostenimiento de la renta, el mencionado INCOME SUPPORT que centra su atención en la ayuda a los verdaderos necesitados y a las familias trabajadoras de renta baja. También los iniciales complementos de renta familiar (Family Income Supplement) desaparecieron para dar paso a un nuevo crédito, el FAMILY CREDIT, destinado a personas con una cierta actividad profesional.

recurso a las mismas cuestiona el supuesto carácter residual que deberían tener"[237].

Sin embargo, no es sólo el dispositivo británico el que ha cambiado; otros sistemas han modificado, también, sus esquemas iniciales a través de sucesivas reformas y casi todos han visto incrementar el volumen de perceptores de sus respectivas prestaciones asistenciales. El espacio de éstas se ha ampliado, tanto en los países de marcada orientación atlántica como en los de influencia germánica, contribuyendo con ello a difuminar los perfiles teóricos de ambos modelos cuyo progresivo acercamiento ha dado paso al ya comentado predominio de sistemas mixtos.

En realidad, a partir de la crisis económica y ante la manifiesta desprotección de las situaciones de necesidad que afloran con ella, se asiste a un relanzamiento de los ingresos garantizados pero, también, a una reformulación de los principios y objetivos que impulsaron, décadas atrás, su nacimiento.

En este sentido, no faltan estudios que analizan los rasgos distintivos de los diferentes mecanismos nacionales situándolos en el tiempo y resaltando el contexto que condiciona la aparición y formulación de los mismos[238]. Si bien cada autor sigue

---

[237] AYALA CAÑÓN, en "Los sistemas generales de rentas mínimas...", ob. cit., pág 234.

[238] Puede citarse, entre otros, "Los sistemas de renta mínima garantizada. Realizaciones", ponencia de EUVRARD F., expuesta en la Conferencia europea sobre renta básica (Cumberland Lodge, Inglaterra, Noviembre de 1989), "Rentas Mínimas y protección social en la Europa comunitaria", de ROJO TORRECILLA o el tantas veces mencionado trabajo de AYALA CAÑÓN, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa".

su propio criterio a la hora de agruparlos[239], el perfil cronológico que trazan permite apreciar la evolución que han experimentado los dispositivos de ingresos garantizados y las pautas conforme a las cuales se diseñan y conciben, en cada etapa.

En cualquier caso, se amplíen o reduzcan los períodos de referencia y los ejemplos nacionales incluídos, es lógico que existan ciertas coincidencias entre los sistemas coetáneos, porque surgen en similares circunstancias para dar respuesta, desde una perspectiva próxima, a una problemática común. Prueba más que elocuente de ello es la sintonía con la que el REVENU MINIMUM GARANTI luxemburgués y el REVENU MINIMUM D,INSERTION francés, máximos exponentes del comentado giro que han dado los sistemas de rentas mínimas, intentan superar las fracasadas fórmulas tradicionales y apuestan por estrategias globales de lucha contra la pobreza y la marginación social[240].

4. Si el panorama europeo de ingresos garantizados no propicia la localización de modelos o tipos de éstos, la variedad de elementos presentes en su

---

239 Concretamente, AYALA C. distingue tres olas de rentas mínimas: la anterior a la crisis económica, la que surge a partir de ella y la que se inicia en la segunda mitad de los ochenta. Por su parte, la autora reseñada describe las experiencias de los países agrupándolos en cuatro secciones, si bien la última incluye a los que no cuentan con un dispositivo de renta garantizada a nivel nacional. El profesor ROJO T., por último, diferencia dos períodos históricos y, en consecuencia, dos grandes tendencias de rentas mínimas según pongan su acento en la dimensión económica o en la social.

240 ESTIVILL y DE LA HOZ distinguen, en "Las rentas mínimas garantizadas y de inserción", Mon Laboral, Extra 89-90, pag. 23, dos generaciones de países en su aplicación de la renta garantizada, apuntando que la principal diferencia entre la primera y la segunda es, precisamente, la declaración explícita por parte de los componentes de ésta de perseguir la finalidad de la inserción.

funcionamiento y la disparidad de variables a considerar relativizan, como se ha visto, cualquier clasificación de los diferentes sistemas nacionales de rentas mínimas en torno a un conjunto de caracteres o rasgos.

Así, aunque el momento de su instauración o la tradición del sistema de protección social en el que se insertan expliquen las mayores o menores coincidencias apreciadas entre algunas rentas mínimas, el alcance de tales factores es más aparente que real a la hora de establecer una cierta tipología. En realidad, toda disposición por clases o categorías resulta sólo parcialmente orientativa ya que ni existen arquetipos o puntos de referencia unívocos, ni los dispositivos nacionales se han realizado conforme a unos mismos diseños, ni hay, por último, ningún sistema de renta mínima que, por su perfección, se deba seguir e imitar[241].

Es más, si la "ductilidad, policromía y multifuncionalidad de las rentas mínimas hacen difícil dar una sóla definición"[242], estas mismas características unidas a las irrepetibles coordenadas en las que se produce la articulación de cada una de ellas confirman su lógica resistencia a ser clasificadas. Por ello, las tipologías propuestas no reproducen ni identifican auténticos modelos y no tienen, por tanto,

---

[241] Como señala QUINTÍN O., en "Conferencia Europea sobre rentas básicas. Conclusiones políticas", RSS, nº 41, pág. 274, "los sistemas de renta mínima son los elementos de una política de lucha contra la exclusión y solamente son evaluables si caracterizan sociológicamente a las poblaciones amenazadas por esa exclusión".

[242] ESTIVILL y DE LA HOZ, en "Las rentas garantizadas y de inserción", ob., cit., pág. 20.

más valor que el de resaltar los rasgos diferenciales de los sistemas comunitarios de ingresos garantizados, poniendo el acento en unos u otros aspectos.

Sin ánimo de ahondar en este tema y como última consideración respecto a la posibilidad de reconducir los sistemas de renta mínima europeos a tipos o clases, conviene recordar que ni siquiera la función complementaria o sustitutiva de tales dispositivos es, en la práctica, un criterio de distinción relevante[243].

4.2) CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA RED DE INGRESOS MÍNIMOS IMPLANTADOS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Con el objetivo, no de proporcionar una descripción exhaustiva de cada uno de ellos, sino de ofrecer, a partir de sus rasgos comunes, un retrato global y conjunto de los diferentes sistemas, se exponen a continuación, las notas más significativas de los dispositivos de ingresos garantizados implantados en los Estados miembros de la Unión Europea[244].

Frente a las propuestas defendidas por los liberales, las rentas mínimas implantadas en Europa han

---

[243] Entre otros, MILANO S., en su estudio "La revenu minimum garanti dans la CEE", París, 1989, pág. 14, hace referencia a esta doble tipología, distinguiendo entre la renta mínima garantizada que se inserta en la protección social existente y la completa y la renta mínima garantizada sustitutiva, que, como su nombre indica, sustituiría al conjunto de las prestaciones sociales vigentes.

[244] España, Grecia, Portugal e Italia quedan excluidos de este comentario general al tratarse de países en los que no existe una red mínima garantizada a nivel nacional.

renunciado a reemplazar los sistemas y prestaciones existentes y, reconociendo las insuficiencias de unos y otras, se limitan a atenuarlas. Aunque su incorporación en los sistemas nacionales se efectúa a través de fórmulas diversas, el carácter complementario parece ser una constante en los ingresos garantizados de los países comunitarios. En este sentido, ha apuntado CHANTAL que "su introducción ha tenido la finalidad de complementar el sistema social vigente para llenar las lagunas, sin la voluntad de transformarlo o reestructurarlo"[245].

Nunca, como con en estas prestaciones, ha sido tan evidente que la situación de necesidad es una "noción dotada de una extraordinaria fuerza expansiva"[246], capaz de contrarrestar las rigideces impuestas por conceptos como riesgo social, contingencia o hecho causante, todos ellos de corte claramente restrictivo pero profundamente arraigados en las políticas de mantenimiento de rentas.

A diferencia de los mecanismos que las aseguran sólo cuando se han perdido, los ingresos mínimos son dispositivos "destinados a garantizar a todos los ciudadanos una cobertura de los niveles básicos de subsistencia"[247] y por ello complementan una renta

---

[245] El ingreso mínimo garantizado.: experiencias europeas", Seminario "Prestaciones no contributivas y lucha contra la Pobreza", Instituto Sindical de Estudios, Madrid, 1989.

[246] ALARCÓN CARACUEL M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA S., en "Compendio de Seguridad Social", ob. cit., pág. 115.

[247] ESTIVILL J. y DE LA HOZ, "Las rentas mínimas garantizadas y ...", ob. cit., pág. 22.

cuando es insuficiente o la proporcionan cuando no existe[248]. Suplen ya la escasez ya la falta de recursos provenientes del trabajo, del patrimonio, de las prestaciones sociales o, incluso, de las obligaciones legales de alimentos, elevando en cualquier caso los ingresos del perceptor hasta un umbral fijado por cada legislación en su respectivo país.

Intervienen, por tanto, a título doblemente complementario ya que, si por un lado integran las lagunas de los sistemas de protección, principalmente de los regímenes de Seguridad Social, por otro, se adicionan a los recursos propios del beneficiario para cubrir ese nivel mínimo previamente especificado.

De lo dicho se desprende que los ingresos garantizados se presentan, además, como prestaciones de carácter diferencial, reproduciéndose, también en lo que hace a este aspecto, la diversidad a la que se ha venido haciendo referencia. Así, mientras que en Holanda o el Reino Unido, dos figuras distintas cumplen la función del mínimo asistencial[249], en Bélgica, por ejemplo, "existe una red de mínimos sociales muy diversificada con

---

[248] Ésta última estrategia es la que más tardíamente se ha desarrollado a nivel nacional, excepto en el Reino Unido, jugando, por lo general, un papel marginal hasta la aparición del fenómeno de la nueva pobreza que ha obligado a un replanteamiento de la protección social. En estos términos se expresó SHULTE B. en la ponencia que, sobre las estrategias para el mantenimiento de la renta, pronunció en la Conferencia Europea sobre Renta Mínima (Cumberland Lodge, Inglaterra, Noviembre de 1986). Ésta y otras ponencias son comentadas por MARTÍNEZ LÓPEZ F. en "Renta básica o mínima", Revista de Seguridad Social, n° 41, 1989, págs. 143 y ss.

[249] De modo similar al Incomme Support, destinado a los que no trabajan y al Family Credit que complementa los ingresos de familias cuyo sustentador trabaja, en los Países Bajos coexisten dos formas de rentas mínimas, según se trate de parados que, además de reunir otros requisitos, hayan agotado prestaciones de desempleo (RWW) o de familas con insuficiencia de ingresos (ABW).

prestaciones superiores a la del Minimex que cumple, por ello, un papel claramente residual"[250].

Las anteriores y otras muchas experiencias "han sido efectuadas para proporcionar ayudas a las familias que no están protegidas por los regímenes de seguro o que se hayan insuficientemente protegidas por ellos, sea porque ninguno de sus miembros tiene una ocupación normal, sea porque su base de ingresos es demasiado baja, sea porque padecen varias desventajas a la vez"[251].

El carácter complementario y diferencial de las rentas mínimas, apuntado unánimemente en los numerosos análisis comparados efectuados hasta la fecha, hacen de ellas una ayuda subsidiaria, sujeta a la investigación previa de los recursos del interesado. Es precisamente este último dato el que propicia la puesta en funcionamiento de un complejo proceso administrativo que, a juicio de EUVRARD, hace que el número de beneficiarios sea inferior al potencialmente elegible[252].

2. En cualquier caso, lo cierto es que los dispositivos analizados no pueden confundirse ni con las

---

[250] AYALA CAÑÓN L., en "Los sistemas generales de rentas...", ob. cit., pág. 234. Aunque se ha constatado un aumento progresivo de perceptores del MINIMEX, éste se dirige a las situaciones de pobreza más severa ya que coexiste con formas de protección destinadas a ciertas categorías de personas (ancianos, minusválidos, etc.) que gozan de regímenes especiales y más favorables)

[251] EUZEBY CH., en "El ingreso mínimo garantizado: experiencias y ...", ob. cit., pág. 56.

[252] Ésta y otras sugerentes reflexiones fueron recogidas en la ponencia "Los sistemas de renta garantizada.Realizaciones", pronunciada en el curso de la Conferencia Europea sobre Renta Mínima (Inglaterra, 1989) y comentada por MARTÍNEZ LÓPEZ F., en "Renta básica o ...", ob. cit., pág. 151.

prestaciones mínimas o garantía de mínimos que conceden los regímenes de seguro ni con aquellas otras transferencias de rentas o prestaciones complementarias otorgadas para satisfacer necesidades puntuales o específicas.

Y es que, como ayuda de subsistencia, el ingreso mínimo se concede para satisfacer necesidades corrientes o básicas, lo que no impide su eventual acompañamiento por otras pretaciones especiales, de carácter discrecional o no, o que lleven implícitos otros derechos asociados (asistencia sanitaria, programas de formación, servicios de alojamiento y guardería, etc.). Es más, la renta garantizada consiste, casi siempre, en una ayuda exclusivamente pecuniaria[253].

El importe de las prestaciones varía considerablemente de unos dispositivos nacionales a otros pero, también, dentro de cada uno de ellos, en función de los recursos de los que dispone el solicitante o de las necesidades familiares. Por este motivo se suelen establecer diferentes suplementos atendiendo al número de componentes del hogar famliar o a la concurrencia de ciertas circunstancias en sus miembros (minusvalía, edad, viudedad, etc.).

---

[253] Además de las excepciones de Francia y Luxemburgo que, como se ha dicho, incorporan programas de inserción socio-laboral en sus sistemas nacionales de ingresos garantizados, en otros países se han adoptado disposiciones y medidas tendentes a la formación, readiestramiento y perfeccionamiento profesional de los percepctores, al fomento de la creación de empresas por éstos, a su participación en actividades públicas, etc. Sin embargo, estas medidas se mantienen más o menos al margen de los dispositivos de rentas mínimas, si bien se percibe una tendencia a la coordinación con éste.

Ya se adelantó que, tanto el nivel de la prestación como su cálculo dependen de los baremos, reglas, procedimientos de actualización y suplementos establecidos en cada legislación nacional. Así, los ingresos mínimos de base se fijan con arreglo al salario mínimo legal en Holanda[254], a la pensión de vejez en Finlandia, a una canasta de bienes considerados indispensables en Alemania o sin referencia a ningún parámetro en Francia.

Por su parte, a la hora de efectuar el cómputo de los recursos propios y determinar la cuantía diferencial de la renta mínima se opta por soluciones que van desde la totalización de todos con independencia de su naturaleza y origen, caso de Dinamarca, hasta la exoneración de algunas rentas de actividad, como ocurre en Bélgica[255], o la consideración de una cierta proporción de ellas, así en los Países Bajos, pasando por la acumulación del ingreso garantizado con subsidios familiares en Luxemburgo.

Ha de tenerse en cuenta que, si bien la calidad de la cobertura social no depende exclusivamente de las variables expuestas -pues deben valorarse, además, los requisitos de acceso de los beneficiarios o la duración

---

254 El caso holandés es especialmente significativo porque su cuantía es prácticamente igual a la del salario mínimo y, a diferencia de los restantes ingresos garantizados europeos cuya cuantía es independiente de la evolución de las rentas medias del conjunto de la población, el de los Países Bajos trata de mantener su posición relativa.

255 La cuantía del MINIMEX no siempre se fija de manera diferenciada ya que es un ingreso complementario sólo a partir de un determinado umbral de recursos por debajo del cual, recursos propios y prestación pueden sumarse.

de las prestaciones, por ejemplo- resultan ilustrativas del nivel de protección dispensado por cada sistema nacional de ingresos garantizados[256]. La diversidad de fórmulas existentes es, precisamente, uno de los principales escollos en la convergencia hacia una renta mínima garantizada en el seno de la Unión Europea[257].

En cuanto a la duración del ingreso mínimo, ha de apuntarse que, en consonancia con el carácter permanente de las necesidades, será previsiblemente ilimitada mientras se mantengan las condiciones que propiciaron la concesión de la prestación. No obstante, suele otrogarse inicialmente para un período determinado de tiempo, prorrogándose e, incluso, revisándose su cuantía de forma periódica, tras un examen de los recursos disponibles o, en su caso, de las contrapartidas cuando éstas estén previstas[258].

3. Atención especial merece el catálogo de requisitos que determinan en cada país y para su

---

256 Véase al respecto la triple clasificación que realiza CHANTAL E. en "El ingreso mínimo garantizado. Experiencias ...", ob. cit., pág. 162 y ss., quien, apuntando acertadamente que "sería peligroso o no significativo asilar el ingreso mínimo del resto de la cobertura social", distingue tres grupos de países según el nivel de protección dispensado finalmente por la renta mínima y el conjunto de la cobertura social.

257 PETERS M., en la ponencia presentada sobre el tema en la Conferencia de Cumberland Lodge, Inglaterra, 1989, plantea una serie de interrogantes que deben resolverse al respecto; muchos de ellos versan, precisamente, sobre las cuestiones apuntadas: ¿cuál debe ser el nivel de una renta mínima?, ¿este nivel debería relacionarse con el coste de la vida, la renta media disponible o el salario mínimo?, ¿cómo debería variar ese nivel según la tabla y la composición de los hogares? o, finalmente ¿la renta mínima debe ser o no completamente individual? (Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ, "Renta básica o ...", ob. cit., págs. 157 y ss.)

258 Es el caso, por ejemplo, de la renta mínima de inserción francesa que sólo es renovable si a los tres meses de su concesión se ha firmado el correspondiente contrato de inserción.

respectiva renta mínima, el perfil de los potenciales beneficiarios de las mismas. Como apunta AYALA CAÑÓN[259], "aunque existe una imagen estereotipada de las rentas mínimas como prestaciones de carácter universal, una rápida revisión de las condiciones de acceso obliga a matizar tal afirmación". Ciertamente, la pretendida universalidad de las prestaciones no es tal cuando la exigencia de condiciones referidas a la nacionalidad, residencia, edad, etc., restringe considerablemente el acceso a las mismas, excluyendo ciertos colectivos de población.

También en este aspecto las disposiciones legislativas varían mucho de unos países a otros y, así, la renta mínima está destinada en Luxemburgo a las personas de más de treinta años, domiciliadas en ese Estado y con una residencia no inferior a una década mientras que en Dinamarca o el Reino Unido, por ejemplo, pueden obtenerla los mayores de edad aún cuando sigan viviendo con sus padres.

Haciendo abstracción de las particularidades nacionales, son principalmente los jóvenes y los extranjeros -o ciertas categorías de ellos[260]- quienes presentan mayores dificultades para disfrutar de las rentas mínimas. Tal restricción no deja de resultar significativa cuando son éstos colectivos especialmente

---

[259] En "Los sistemas generales de ...", ob. cit., pág 240.

[260] El requisito de la residencia está muy extendido, exigiéndose en menor medida la nacionalidad respecto a la cual suelen establecerse excepciones para los refugiados, asilados, ciudadanos europeos o, en el caso francés, de otros países con los que se han suscrito tratados bilaterales.

afectados por la precarización del empleo y, en el caso de los segundos, por la marginación y la pobreza. Ha de tenerse en cuenta, por otro lado, que la prueba de recursos, la exigencia de ciertas contrapartidas o la necesaria concurrencia de circunstancias que imposibiliten la autonomía personal (invalidez, ancianidad, etc) son presupuestos adicionales que cuestionan la noción de universalidad en el contexto de las rentas garantizadas.

No obstante ello, desde el momento en que se reunen los requisitos para la atribución y se cumplen las obligaciones exigidas, la renta mínima se concede automáticamente, configurándose así como un derecho susceptible de ser ejercitado una vez se constata el estado de necesidad. No faltan, en este sentido, comentarios acerca del carácter de "cuasi derecho" del ingreso garantizado en la medida en que "está sometido al poder de apreciación de las colectividades territoriales, variable acorde con el grado de rigos de las tensiones presupuestarias y el estado del mercado de trabajo"[261].

Respecto a la financiación de las prestaciones, la situación es, también, variopinta y, si bien la tónica general es la participación mayoritaria de los presupuestos estatales, tal aportación es íntegra en países como Irlanda, más reducida en Francia y, por nombrar una situación intermedida, en un cincuenta por ciento en Bélgica o Dinamarca donde los costos se

---

[261] EUZEBY CH., en "Asistencia Social y Renta Mínima Garantizada", IV Jornadas de Estudio de Economía de los Servicios Sociales.

reparten por igual entre el Estao y las comunas o municipios. Particular interés tiene la reciente reforma del ingreso garantizado de los Países Bajos -el conocido como ABW- cuyo funcionamiento y financiación dependen, en gran medida, de los municipios, responsables de incrementar hasta un máximo del 20 por ciento de la prestación base, la cuantía final de ésta si aquélla no resulta suficiente para atender las necesidades básicas.

La misma diversidad comentada cabe predicar de la gestión y administración de las rentas mínimas nacionales, debiendo destacarse, no obstante, que la descentralización es la pauta dominante y que tales tareas se confían generalmente a instancias territoriales.

Ante un panorama tan rico en matices, resulta arriesgado elaborar un concepto general de renta mínima, válido para todas las prestaciones que, con idéntico o similar perfil, desempeñan, en sus correspondientes ámbitos de aplicación y siempre en Estados miembros de la Unión Europea, esta función de última malla de seguridad a la que tantas veces se ha hecho referencia. Es igualmente peligroso efectuar una valoración global de las experiencias de los países comunitarios en materia de ingresos garantizados pues, como también se ha reiterado, todos presentan patrones distintos y no pueden aislarse de sus respectivos sistemas de protección que los dotan de sentido y coherencia.

Sirvan, pues, a modo de epílogo, los siguientes comentarios y conclusiones de la mano de su autor,

MILANO: "... la existencia de una prestación social general evita, en principio, a cualquier persona el hecho de encontrarse sin nada para vivir... Concebido el ingreso garantizado como el último nivel de protección en sentido estricto, finalmente en gran medida se convirtió en paliativo de todas las carencias de protección social: lagunas, prestaciones insuficientemente diversificadas o de muy escasa cuantía"[262].

Aunque son muchos los límites de los sistemas europeos de rentas mínimas[263] y "nunca se han confirmado las esperanzas que en ellos se habían depositado", lo cierto es que su existencia garantiza la cobertura de niveles básicos de subsistencia. Desde esta perspectiva, constituyen un primer paso en la lucha contra la pobreza al tiempo que una estrategia, mejorable y aún por desarrollar, en la erradicación de las intolerables bolsas de miseria y marginación que subsisten en el viejo continente.

---

[262] En "Le revenu minimum garanti dans la CEE", Droit Social, n° 6, Junio, 1989, pág. 530.

[263] AYALA CAÑÓN L. y CHANTAL E. en las obras anteriormente citadas apuntan, entre otros, las trabas administrativas que dificultan el acceso de los beneficiarios potenciales planteando el problema del no ejercicio del derecho, el carácter demasiado modesto de las prestaciones y las restricciones financieras experimentadas en los programas nacionales y la concepción exclusivamente monetarista de la mayoría de las medidas.

SEGUNDO CAPÍTULO.- CONTEXTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y MARCO DE PROTECCIÓN CONDICIONANTE DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

"El debate sobre el establecimiento del salario social no se debe centrar en si dar cañas o peces, sino en la ordenación de la pesca de otra manera distinta a la actual"

JUAN BOSCO GARCÍA

PRIMERA PARTE.- EL ENCUADRAMIENTO DE LOS DISPOSITIVOS REGIONALES DE INGRESOS GARANTIZADOS: AYER Y HOY DE UN POLÉMICO TRINOMIO

1) LA PARTICULAR GÉNESIS DE LA ASISTENCIA SOCIAL COMO ANTECEDENTE DE UN DEBATE INCONCLUSO

1.1) PRIMERAS MANIFESTACIONES: EL TÍMIDO REMOZAMIENTO DE LA BENEFICIENCIA Y LA FRAGMENTARIA ORGANIZACIÓN ASISTENCIAL

1. A la hora de analizar una institución, no siempre es conveniente abordar el objeto de estudio de forma directa sino que es preferible dar un rodeo por su historia y conocer los avatares que han determinado su conformación en el presente. En el caso de la Asistencia Social, figura controvertida donde las haya, tal estrategia de investigación se justifica aún más por las profundas y viejas raíces que tiene su ambigüa configuración actual.

Así lo confirma la polémica que acompaña a las primeras experiencias regionales de rentas mínimas, alimentada de la vaguedad y ambivalencia que, desde su nacimiento, caracteriza a la Asistencia Social. Su difícil delimitación respecto a otras técnicas de protección fue, en su momento, origen de numerosos problemas y actúa también como caja de resonancia de

otros tantos que se han ido añadiendo en los últimos años. Al desenterrar la génesis de la Asistencia Social se pretende, pues, conocer su pasado para explicar y dar cuenta de su presente.

Como antecedente o primera manifestación de lo que se ha dado en llamar la "moderna Asistencia Social"[1], como concepto carente de autonomía jurídica y no distinto a ésta[2] o como rúbrica que aglutina cometidos amplia y difusamente relacionados con la idea de hacer el bien[3], es imposible ofrecer una visión retrospectiva de la actividad estatal de auxilio a los necesitados sin referirse a la Beneficiencia Pública[4].

---

[1] Así se pronuncian, entre otros, MARTÍN MATEO, en "La asistencia social como servicio público", en "Guía de actividades públicas asistenciales", Edit. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, pág. 49 y DE PEREDA MATEOS, en "La asistencia social y los servicios sociales en la Constitución de 1978", Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución, IELSS, pág. 480, si bien este segundo autor matiza que " ...la vieja beneficiencia y la moderna asistencia social son manifestaciones sucesivas de una misma institución". En el mismo sentido, RODRÍGUEZ-PIÑERO, en "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", RL, n° 16, 1988, pág. 3 afirma que "...desde el punto de vista funcional, la Seguridad Social viene a desempeñar papeles que hasta ahora, ..., había venido cumpliendo la vieja beneficiencia pública en su forma más moderna de asistencia social o, con un término más sofisticado, ayuda social".

[2] Significativos representantes de la doctrina italiana son de esta opinión y así, autores como VENTURI, en "I fondamenti scientifici della sicurenzza sociale", Milán, 1954 y PERSIANI, en "El sistema jurídico de la previsión social", Publicaciones del Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, 1965, consideran inútil intentar distinguir ambas figuras pues, con base en el derecho italiano, sus objetivos respectivos no están suficientemente perfilados ni existen criterios concordes para perfilar el contenido y fines asignados a una u otra.

[3] HERNÁNDEZ, en "La beneficiencia en España", Madrid, 1876.

[4] Sobre la asistencia a los pobres y el tratamiento de la mendicididad durante los S. XVII y XVIII, véase el Capítulo II de la obra de APARICIO TOVAR "La Seguridad Social y la protección de la salud", Edit. Civitas, Madrid, 1989 y la extensa bibliografía allí citada.

Aunque la constitucionalización de la misma data de la primera Carta Magna que se ha dado nuestro país[5], su aparición tuvo lugar durante el reinado de Carlos III, época en la que las concepciones ilustradas y la subordinación de la autoridad eclesiástica a la autoridad real propiciaron cambios importantes en la organización de la beneficiencia social, hasta entonces confiada a la Iglesia. No obstante, la escasa trascendencia positiva de las primeras Leyes así como los escasos recursos destinados a los establecimientos benéficos generales, provinciales y municipales restaron importancia a la atención que, desde estos tres órdenes administrativos, se dispensó, durante el pasado siglo, a las situaciones de necesidad[6].

Es por ello por lo que deben dirigirse las miras a un período histórico posterior, concretamente los últimos años de la década de los treinta, a partir del cual la actividad asistencial del Estado despliega un entramado normativo y orgánico de cierta consideración. Si bien serán varios los Ministerios que asuman funciones específicas en la organización asistencial, el de Gobernación y el de Interior ostentan, inicialmente y en

---

[5] La Constitución de Cádiz de 1812 dedica dos preceptos a la Beneficiencia Pública, atribuyendo competencias en la materia a los Ayuntamientos (art. 321) y a las Diputaciones (art.335) y, en palabras de DE PEREDA MATEOS, en "La asistencia social y los ...", ob. cit., pág. 482, "además, ya como Beneficiencia pública y secularizada, es decir, consagrando dos rasgos de la institución que le dan carácter moderno".

[6] Véase el comentario que, sobre las Leyes de Beneficiencia de 23 de Enero de 1822 y su sustituta, la Ley de 20 de Junio de 1849, hacen DE PEREDA MATEOS y MARTÍN MATEO en las obras anteriormente citadas. Cfr. al respecto la abundantísima literatura existente sobre el tema y de la que se ofrece una amplia relación bibiliográfica en el trabajo del segundo de los autores reseñados.

lo sucesivo, un papel protagonista a través de los organismos y competencias vinculados o asignadas a uno u otro.

2. En cuanto al primero y como órgano aglutinador de los establecimientos de la Beneficiencia general, debe destacarse la labor desarrollada por la Dirección General de Beneficiencia y Obras Sociales que, aunque creada con anterioridad, comenzó a ser efectiva a partir de 1932[7]. Al Ministerio de Gobernación quedaron también adscritos el Consejo de Administración del Fondo de Protección Benéfico-Social[8], la Organización Nacional de Ciegos[9] y la Asociación Nacional de Inválidos Civiles[10], entidades todas que, con cargo a distintos fondos, desarrollan diferentes acciones asistenciales (médico-farmacéuticas, educativas, recuperadoras, auxilios económicos, etc.) a favor de concretos colectivos en estado de necesidad.

Especial mención merece la Obra de Auxilio Social, incorporada a la disciplina del Movimiento pero sometida igualmente al protectorado del Ministerio de Gobernación hasta su constitución como organismo autónomo

---

[7] Esta Dirección General fue creada el 17 de Octubre de 1917 y, tras su adscripción temporal al Ministerio de Trabajo en 1933, volvió a vincularse al de Gobernación a partir de 1938.

[8] Este Fondo, creado en 1936, fue reorganizado en 1940 para suprimirse, posteriormente, por Ley de 21 de Enero de 1942.

[9] Creada el 13 de Diciembre de 1938, la protección social de los ciegos conoce, sin embargo, intentos anteriores de dotarse de una cierta organización.

[10] Entidad constituída por Orden de 29 de Noviembre de 1958.

dependiente de éste[11]. Su destacado papel en el sistema de organizaciones asistenciales no empaña la actividad desempeñada por otras obras sociales ligadas a aquella organización o integradas en la denominada Beneficiencia del nivel provincial[12].

Del Ministerio de Interior dependía, entre otros, el Consejo Superior de Beneficiencia y Obras Asistenciales al que se encomiendan funciones coordinadoras y orientadoras en materia asistencial. Aunque su creación tuvo lugar en 1938[13], ya con anterioridad se pusieron de manifiesto los inconvenientes que generaba la proliferación de establecimientos, instituciones y organismos de carácter benéfico así como el firme propósito de acometer una labor profunda de transformación en este campo a fín de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos.

Y es que, a pesar de que el régimen franquista se encargara de minimizar el alcance de las penurias padecidas por amplios sectores de la población durante la posguerra, justificando así la menor necesidad de este

---

[11] Creada en Valladolid como Auxilio de Invierno tras el inicio de la contienda civil, dicha Obra no cristaliza hasta 1940, año en el que tiene lugar su regulación orgánica por Decreto de 17 de Mayo.

[12] Siguiendo a MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., págs. 71 y siguientes, a nivel provincial la organización asistencial se monta sobre la base de los gobernadores civiles y las juntas provinciales de beneficiencia, pensadas inicialmente para la tutela de la beneficiencia particular si bien, con posterioridad, amplian sus competencias y extendiendo su gestión, tramitando expedientes, realizando pagos, formulando propuestas e, incluso, resolviendo por delegación de la Dirección General de Beneficiencia.

[13] Decreto de 28 de Mayo de 1938.

tipo de instituciones[14], lo cierto es que continúan apareciendo. Desde entonces no ha dejado de criticarse la falta de coordinación existente entre ellas, el carácter fragmentario de la organización, lo anacrónico de su regulación, los frecuentes conflictos de competencias que se plantean, la ausencia de auténticos planes públicos para el afrontamiento de las necesidades o "la accidentalidad con que inicialmente se adjudicaron a determinados organismos funciones asistenciales"[15].

3. Paralelamente, se continúa avanzando en el ensayo y desarrollo de las primeras fórmulas de una política de previsión social[16] que, impulsada por el Estado, parece encaminada a arrinconar los métodos benéficos y caritativos que tan raquíticos resultados están produciendo. Poco a poco va completándose el cuadro de seguros sociales diseñado durante la II República cuya obra fue interrumpida, años atrás, por el estallido de la contienda civil.

Sin embargo, por intensa que fuera la propaganda de los sistemas de previsión, la actividad

---

[14] Ejemplo de esta política de relativizar los estados de penuria y las necesidades reales es el Decreto de 19 de Marzo de 1938, por el que se aplica a determinados fines el fondo benéfico-social, en cuya introducción se afirma que "Es aspiración del Gobierno, ..., el que los comedores colectivos y otras instituciones análogas sean cada vez en menor medida necesarias, porque desaparecido el paro, retribuido el trabajo debidamente y restituída la madre al sitio que le corresponde, los españoles todos habrán de saber lo que es el calor y la dignidad del hogar familiar, ...".

[15] MARTÍN MATEO, "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., pág. 74.

[16] Sobre los orígenes y antecedentes de la previsión social en España así como, en general, sobre la historiografía de los seguros sociales en nuestro país, véase la obra colectiva "Los Seguros Sociales en España" (3 volúmenes), coeditada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Universidad de Salamanca, Madrid, 1988.

benéfica no podía, en modo alguno, desaparecer pues, de hecho, ni sus objetivos, medios o contenido eran similares ni la protección que en ese momento dispensaban estaba tampoco próxima en cuanto a intensidad y extensión[17]. Es más, cercana ya la aprobación de la Ley 193/63, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, fueron creados, por la Ley 45/60, de 21 de julio, los Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y el ahorro que, financiados con el importe de ciertos rendimientos, contribuciones y recargos, quedan afectos a fines económico-sociales, entre los que se encuentra el Fondo Nacional de Asistencia Social.

Con cargo a éste y utilizando los recursos que resultan del recargo aplicado a determinadas adquisiciones de bienes a título oneroso, se financia, inicialmente, el sostenimiento de establecimientos e instituciones que desarrollan actividades benéfico-sociales[18]. Para regular la administración, gestión y asignación de los recursos que, por este concepto, se recauden el Gobierno deberá recabar la propuesta de un Patronato en el que están representados, entre otros, el Auxilio Social y los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Seguridad Social así como diversas instituciones,

---

[17] Como señala MONTERO GARCÍA, en "Orígenes y antecedentes de la previsión social", volumen I de la obra colectiva anteriormente citada, pág. 65, "El seguro intenta cubrir los objetivos de la previsión com métodos cualitativamente distintos a los de la Beneficiencia. Frente al "pauperismo" y la miseria de la condición de vida obrera, la Beneficiencia, el mutualismo y el seguro son tres estadios dentro de un proceso de mayor y mejor cobertura de los "riesgos" o inseguridades que conlleva la vida del proletariado en la nueva sociedad urbana e industrial".

[18] Cfr. arts. 7, 8, 9 y 10 de la citada Ley 45/60.

públicas y privadas, que atienden a los fines ya especificados.

La aparición del Fondo Nacional de Asistencia Social no implica la eliminación de ninguno de los servicios o entidades benefico-asistenciales preexistentes pues con su constitución "...el Estado español no absorbe ni suplanta la acción de los organismos sociales que sirven a la Beneficiencia. Lejos de constituirse en un Estado asistencial, viene a ayudar a dichos organismos benéficos, aumentando sus actuales dotaciones, ..."[19].

A las puertas de la instauración en España de un sistema de Seguridad Social, el panorama que se contempla en el ámbito de las medidas de protección social encaminadas a subvenir los infortunios queda representado "grosso modo" con dos frentes o líneas de actuación. Por un lado, el que llevan a cabo los deslabazados seguros sociales conforme a técnicas actuariales y mediante prestaciones económicas o de asistencia sanitaria y, por otro, el desarrollado a través de los auxilios, ayudas y socorros que dispensan las instituciones de Beneficiencia.

Ésta permanece anclada en esquemas y concepciones decimonónicas y, aferrada a los postulados caritativos y filantrópicos de la Beneficiencia privada de antaño, continúa operando de forma absolutamente discrecional y graciable. No obstante, aunque algunos de estos aspectos se mantendrán hasta fechas relativamente

---

[19] Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley 45/60.

recientes, el surgimiento de la Asistencia Social y su configuración como un servicio público hace que, poco a poco, evolucionen las primitivas fórmulas, superándose vetustos planteamientos.

4. Si bien, como es sabido, se trata de una institución, aún hoy, controvertida, no existiendo unanimidad al decidir qué se entiende por Asistencia Social, sí parece que su aparición viene acompañada de un cambio de actitud ante el hecho de la necesidad, "animando con un espíritu nuevo la misión asistencial del Estado"[20]. Los autores no siempre han coincidido al perfilar los rasgos distintivos de ambas figuras[21] pero la relatividad de los mismos bien pudiera avalar la tesis de que, al menos a nivel conceptual, tales fronteras no existen pues son, en esencia, meras rúbricas bajo las que se integran las actividades públicas de auxilio llevadas a cabo por el Estado en distintos y sucesivos momentos. Puede afirmarse, eso sí, una cierta diferenciación en cuanto al papel desempeñado por los Poderes Públicos y el carácter o título con el que interviene el Estado, basado, precisamente, en la dispar ideología que, dependiendo de las concepciones filosóficas, postulados

---

[20] MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades ...", ob. cit., pág. 56.

[21] Se han señalado, entre otros, la finalidad reparadora o previsora de la Beneficiencia y la Asistencia Social, el carácter universal o restringido de sus prestaciones y colectivos destinatarios, e, incluso, el perfil de meros indigentes o sujetos transitoriamente inhabilitados de sus respectivos beneficiarios.

éticos y principios y doctrinas imperantes, inspira la política estatal en cada contexto histórico[22].

Dicho ésto, debe matizarse respecto a nuestro país que la Asistencia Social se encuentra, en estas fechas, en una fase aún embrionaria y no es posible predicar de ella los rasgos y características que, desde la perspectiva de otros sistemas nacionales de protección social y aún admitiendo la falta de uniformidad existente[23], se afirman de la misma.

No en vano, los escasos textos normativos en los que aparece mencionada no necesariamente están contemplándola como figura o instrumento de tutela con entidad propia. Es más, en principio, parecen referirse a la Asistencia Social para, con otra nomenclatura, continuar la contraposición entre dos sectores de actividad cuya diferenciación pretende ahora destacarse, la beneficiencia privada y la asistencia pública. Con este sentido[24] es utilizada la expresión en la reorganización de los servicios del Ministerio de

---

[22] Según CALVO ALONSO, en "La Asistencia Social", Madrid, 1964, pág. 600, "si hay alguna diferencia entre Beneficiencia y Asistencia Social, puede ser que la Beneficiencia supone dedicación voluntaria y espontánea, mientras que a la actividad del Estado, no ya de promoción y fiscalización, sino puramente de gestión, le cuadra perfectamente el nombre de ayuda o asistencia social".

[23] Como matiza MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., pág. 56, "... tanto la terminología utilizada para rubricar esta nueva actividad estatal, como el contenido que se asigna a la misma, no resulta uniforme y concordante, no sólo con relación a los distintos países, sino también en la doctrina y legislaciones de naciones determinadas".

[24] Sobre los diferentes significados atribuídos a la expresión asistencia social así como sobre la dispar terminología con la que, en el derecho comparado, se hace referencia a la misma como institución jurídica, véase la exposición que efectúa MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., págs. 56 y ss.

Educación Nacional cuando, en 1955, se crea la Comisión de Protección Escolar y Asistencia Social.

Similar es la filosofía que subyace en algunas Leyes Fundamentales del franquismo las cuales, sin llegar a dar carta de naturaleza a la nueva institución, acuden a un circunloquio y evitan el empleo del término beneficiencia por sus connotaciones poco atractivas. Así, si el Fuero de los Españoles, de 1945, adopta la denominación "asistencia" aunque no emplea ningún calificativo[25], la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 es algo más explícita al recoger el derecho de todos los españoles "... a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales..."[26].

En cualquier caso, la Ley de 21 de julio de 1960 es, si no la norma pionera, sí la de efectos más contundentes pues, al dar nombre a uno de los Fondos Nacionales que crea, contribuye a la divulgación del término y al afianzamiento de la institución,

---

[25] Según DE PEREDA MATEOS, en "La asistencia social y los servicios ...", ob. cit., pág. 483, el Fuero de los Españoles repite, en su art. 29, la solución por la que optara la Constitución de la II República pues cuando aquél señala que "El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia ...", el art. 43 de ésta declara, con el mismo propósito de remozar la Beneficiencia, que "El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos ...". Siguiendo a este autor, dicho precepto no debe interpretarse como una reserva exclusiva de la acción asistencia a favor del Estado pues los Estatutos de Cataluña y el País Vasco, especificando sus competencias, asumieron para sus respectivas administraciones la legislación y ejecución, el primero, de las funciones de la beneficiencia (art. 12.c) y, el segundo, paradógicamente, de las materias de asistencia social y beneficiencia, tanto pública como privada (art. 2.d.2°).

[26] Para ALMANSA PASTOR, en "Derecho de la Seguridad Social", 2ª edición, Madrid, 1977, volumen I, pág. 38, a pesar de ese pasaje, contenido en la Declaración IX de la Ley de 17 de Mayo de 1958, se confirma el declive de la asistencia privada y la expansión de la actividad protectora del Estado que, mediante la asistencia pública y la seguridad social, relega a la beneficiencia privada a un papel complementario y de segundo orden.

otorgándoles un decisivo respaldo con el posterior establecimiento y desarrollo del primer programa de prestaciones económicas de Asistencia Social. Conocidas como pensiones del FONAS, con ellas el Estado amplía su oferta de medidas de protección y diversifica el destino inmediato de los recursos afectos a atenciones de carácter benéfico-social.

Y es que, sin considerar las medidas de protección canalizadas a través de los seguros sociales pues éstos obedecen a relaciones obligatorias y de previsión, las tareas asistenciales se articulaban, fundamentalmente, en torno a tres tipos o géneros de prestaciones. Así, consistían, por un lado, en la asistencia médico-farmacéutica y servicios de rehabilitación prestados con carácter hospitalario, domiciliario o ambulatorio a quienes carecen de cobertura sanitaria; por otro, en el internamiento, ayuda en familia o tratamiento en régimen abierto de individuos con trastornos psíquicos o psicomotores y escasos recursos económicos; y, por último, en la procura de cobijo y alimentación a colectivos desfavorecidos económicamente a través de centros de maternología o de amparo de menores, jardines maternales, guarderías, hogares-cuna u otras instituciones de recogimiento de niños para su adopción, residencias de ancianos, comedores populares, albergues para transeúntes y otros establecimientos de acogida similares.

Frente a este elenco de prestaciones en especie que reduce la actividad pública asistencial a soluciones de contenido no pecuniario, el establecimiento de un

sistema de pensiones con cargo a un fondo de asistencia social supone la primera incursión del Estado en un campo no explotado hasta entonces: la utilización de subsidios directos o auxilios de carácter económico como mecanismo de atendimiento de necesidades básicas ante situaciones de insuficiencia o carencia de recursos.

Su instauración y las condiciones de otorgamiento quedaron plasmadas en el Decreto 1315/62, de 14 de junio, que constituye la normativa básica de las prestaciones del FONAS a favor de ancianos y minusválidos. Ambos colectivos, junto al de la infancia desvalida y subnormal a cuya ayuda se dedicaron inicialmente las dotaciones citadas, constituyen los destinatarios por excelencia de la labor asistencial del Estado.

5. De estas ayudas se ha dicho que presentan un elevado componente discrecional pues su concesión no es más que la respuesta potestativamente ofrecida por la Administración ante la mera facultad de pedir que asiste al potencial beneficiario. Lejos de suponer la configuración de un derecho reconocible y de obligada atención, tanto las prestaciones reseñadas como, más ampliamente, todos los beneficios y servicios dispensados con cargo al FONAS y, cómo no, la Asistencia Social en cuanto nuevo servicio público aún en fase de cimentación, presentan connotaciones graciables que resultan familiares.

Si bien se trata de un rasgo hoy discutible y, en todo caso, relativo y matizable, el carácter discrecional de la Asistencia Social así como su papel

complementario y residual, también sujeto a puntualizaciones, fueron, en su momento, las notas más comúnmente predicadas. Éstas últimas se proclamaban en la medida en que, como mecanismo protector de segunda instancia, la Asistencia Social opera una vez agotadas las posibilidades ofrecidas por otros dispositivos estatales de cobertura, léase los seguros sociales, a los que sirven de complemento.

Si la Beneficiencia tenía como principales destinatarios a los pobres e indigentes, con la aparición de los seguros sociales la Asistencia Social que sucede a aquélla incluye en su campo de aplicación a quienes, por no participar en el proceso de producción, carecen de la tutela cualificada que se otorga, a través de los nuevos mecanismos, reservadamente a los trabajadores[27].

En esta línea gira también el discurso de la OIT que, tras adelantar que no hay una definición aceptada de asistencia social o seguro social, se refiere al sistema danés de pensión no contributiva y al sistema de seguro alemán de pensiones como ejemplos clásicos de una y otro para resaltar sus notas. Así, señala de la primera que, financiándose por impuesto, otorga beneficios para las personas de escasos recursos, en monto suficiente para satisfacer un standar mínimo de necesidad y, del segundo, que otorga beneficios para las

---

[27] El desarrollo de una actividad laboral y no el hecho del pago de las cotizaciones es, según PERSIANI, en "El sistema jurídico de la previsión ...", ob. cit., pág. 71, el título en virtud del cual se reconoce al individuo la posibilidad de ser admitido en el régimen de previsión social que es, siguiendo al autor citado, más completo y más intenso que el de la asistencia al que pueden acceder, tanto los trabajadores como los no trabajadores.

personas de escaso salario y en monto que combina el esfuerzo contributivo del asegurado con las cuotas del empleador y subsidios del Estado[28].

Insistiendo en su diferenciado papel, para MARTI BUFILL la distinción entre ambos servicios públicos está, en último término, en que el Seguro Social es una de las formas de la Previsión Social y, como sistema de previsión, tiene un carácter reparador y preventivo, mientras que la Asistencia Social tiene un alcance meramente reparador y es una forma administrativa de prestación de servicios, precisamente de los no obtenidos por aquél[29].

1.2) LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL TRAS LA INSTAURACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

1. Con estas argumentaciones, el carácter complementario y residual de la Asistencia Social no parece ofrecer dudas y es, en principio, unánimemente aceptado. Sin embargo, tras esta aparente obviedad, se esconde un entramado de relaciones de mayor complejidad y casuística a medida que, a lo largo de la geografía europea, los viejos y deslabazados seguros sociales

---

[28] "Hacia la Seguridad Social", Informe de la Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1942, pág. 96.

[29] En, "Tratado comparado de Seguridad Social", INP, 1951, págs. 194 y ss.

maduran y se coordinan para dar paso a la Seguridad Social. Y es que, al tiempo que en "uno de los más perfectos planes de cobertura de necesidades"[30] se profundiza en dicho vínculo para, integrando seguros y asistencia, crear un sistema de Seguridad Social[31], va madurando también la idea de una Asistencia Social, externa y ajena a aquél, pero igualmente complementaria.

Ello supone, dicho en otras palabras, que según la órbita en la que se sitúe la asistencia, tal cualidad se predicará, ya como exponente de la plenitud que alcanza el sistema de Seguridad Social al incluirla en su acción protectora, ya como confirmación de sus limitaciones y carencias por no contemplarla. En realidad, mientras que en el primer caso la Asistencia Social complementa a los seguros sociales perfeccionando el nivel de protección dispensado por la propia Seguridad Social, en el segundo, más que completar ésta, suple sus constatadas deficiencias, actuando como vía subsidiaria o residual de tutela ante las previsibles situaciones de desprotección que se generarán.

Qué duda cabe que los anteriores supuestos, descritos en abstracto y de forma absolutamente genérica, se corresponden con los dos modelos teóricos de Seguridad Social, tradicionalmente identificados por su origen o

---

[30] MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., pág. 65.

[31] Como es sabido, las bases del informe conocido como Plan Beveridge se tradujeron en la instauración de un sistema de Seguridad Social en la Gran Bretaña posbélica que, junto a los seguros sociales unificados y de financiación tripartita, contemplaba, ya con financiación exclusivamente estatal, el Servicio Nacional de Salud, la Ayuda Familiar y la Asistencia Social. (completar).

zona de influencia, británico o atlántico y germánico o continental, y por el mayor apego del primero a esquemas asistenciales y del segundo a técnicas actuariales. Aunque, como es sabido, la Seguridad Social española se sitúa originariamente en esta línea, que continúa siendo la predominante, las obvias particularidades nacionales añaden al panorama descrito un mosaico de matices. Para valorar sus singularidades es necesario fotografiar la realidad española y obtener una instantánea de lo que acontece en 1966, año en el que, por fin, ve la luz el Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social.

2. Aprobada un trienio atrás[32], la mencionada Ley justificaba la oportunidad de operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social, recogiendo los principios programáticos que resumen la trascendencia de la pretendida reforma, de indudable envergadura a pesar de que su articulación redujera considerablemente el alcance de dichas directrices. No ocurre así en lo que hace a la trasposición de bases, algunas de las cuales, caso de la 15 y la 16 referidas a los Servicios Sociales y el régimen de Asistencia, fueron casi literalmente reproducidas en el Texto Articulado.

Llevadas a los Capítulos V y VI del Título I, el régimen jurídico de unos y otra se contemplaba en los

---

[32] Con el número 193, fue aprobada el 28 de Diciembre de 1963 autorizándose en ella al Gobierno para que, en el plazo de dos años, presentara el texto o textos articulados de desarrollo de la misma lo que se hizo, apurando la prórroga concedida por Decreto Ley 1/66, el 21 de Abril de dicho año mediante el Decreto 907/66.

artículos 24 a 37 cuya redacción, salvo ligeras y puntuales modificaciones, permaneció prácticamente inalterada hasta que, en 1978, algunos preceptos se vieron afectados por la importante reforma acometida en la estructura orgánica de la Seguridad Social. Durante este amplio período se suceden disposiciones normativas que no dejan de introducir cambios, de mayor o menor envergadura, en la legislación de Seguridad Social sin aportar apenas nitidez en el perfil de los dos institutos sobre los que se centra ahora la atención, los Servicios Sociales y la Asistencia Social.

Incluídos ambos en el entramado de la Seguridad Social desde la instauración del sistema, ya entonces se evidenció la dudosa calificación de los vínculos que mantienen entre sí estas tres parcelas o instituciones de protección social[33]. Ello obedece, en parte, a las lógicas incertidumbres que genera toda nueva realidad jurídica pero, también, al caótico panorama que presentan los presupuestos, elementos y figuras en los que, hasta la aparición del sistema español de Seguridad Social, se ha apoyado la actividad asistencial de las diferentes Administraciones Públicas.

---

[33] Este farragoso tema venía siendo analizado por la doctrina extranjera, pudiendo citarse, a título de ejemplo, las obras de PERSIANI M., "El sistema jurídico de la ...", ob. cit., págs. 65 y ss., DURAND P., "La política contemporánea de Seguridad Social, Colección Seguridad Social, n4, M° T y SS, Madrid, 1991, págs. 715 y ss. y DEVEALI, "Diferencias entre seguros sociales y asistencia social como factores de Seguridad Social", Boletín del INP, Buenos Aires, 1964. Por lo que se refiere a nuestro país, el tema suscitó pronto el interés de autores como JORDANA, en "Aspectos actuales del problema social de la vejez", en Estudios Sociales y de Previsión, vol. II y PÉREZ LEÑERO, en "Servicio y Asistencia Social", Madrid, 1966, además de los que aparecen citados a lo largo de estas páginas.

Recuérdese que la frecuente identificación de la Asistencia Social con la tradicional Beneficiencia así como la dispersión normativa e institucional que subyace en ambas han imposibilitado, cuando soplan ya nuevos aires en el ámbito de la protección social, el montaje de un aparato prestatorio acorde con los cambios que se avecinan[34]. La organización administrativa del entramado benéfico-asistencial, además de las controversias y disfuncionalidades que genera, presenta una dosis de irracionalidad y discordancia nada recomendable en un sector de la actividad pública tan necesitado de claridad, eficiencia y precisión como el de la tutela de los sujetos económicamente débiles.

3. Así las cosas, es indudable la dosis añadida de incoherencia y perplejidad que supone la articulación de unas ayudas asistenciales que, otorgadas como complemento de las prestaciones comprendidas en la acción protectora del sistema de Seguridad Social, dan vida a una nueva fórmula de Asistencia Social. Si bien resulta más novedoso y, aparentemente, de mayor trascendencia colectiva el establecimiento de Servicios Sociales, ofertados en primicia por el sistema de Seguridad Social,

---

[34] Aunque el elemento personal es, sin duda, un factor decisivo en el funcionamiento del aparato administrativo y la buena marcha de los programas y actividades asistenciales depende, en gran medida, del equipo de profesionales que los promuevan e impulsen, no se está considerando, ahora, este aspecto a los efectos de valorar la organización asistencial española. No obstante, se trata de un tema que, lejos de pasar desapercibido, despertó un temprano interés desde diferentes frentes (Administraciones implicadas, establecimientos asistenciales, autoridades educativas y laborales, personal ejerciente, etc.) que coincidían en su empeño de profesionalizar de alguna manera la Asistencia Social en España . Así, conscientes de la necesidad de contar con agentes preparados, la formación y especialización de los asistentes sociales comenzó, bajo el patrocinio de la Iglesia, en 1932, reglamentándose los estudios y la expedición de títulos en 1964.

causa cierta extrañeza la instauración en éste de un elenco de auxilios y servicios en régimen de Asistencia Social. La regulación de tales beneficios se efectuó, años después, por Orden Ministerial de 21 de abril de 1967, de aplicación y desarrollo de la Asistencia Social[35].

Seguramente porque se trata de una figura no desconocida, más que su fragmentación, lo que en realidad sorprende es el concepto particular y desnaturalizado del que parte el legislador que, identificándola con las prestaciones extrarreglamentarias[36] que concedía el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales[37], mantiene íntegramente las limitaciones de cobertura del régimen anterior. Y es que, si la previsión social otorgaba protección tan sólo a los que

---

[35] B.O.E. de 8 de Mayo de 1967.

[36] En este sentido se expresan, entre otros, BLANCO J. E., en "Las prestaciones extrarreglamentarias en la Ley de Bases de Seguridad Social", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nº 5, Septiembre-Octubre, 1964, pág. 1027, VIDA SORIA, en "Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española", Revista de Trabajo, nº 1, 1968, pág. 70 y MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., pág. 90.

[37] Siguiendo a BLANCO J. E., en "Las prestaciones extrarreglamentarias en la Ley de Bases de Seguridad Social", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nº 5, Septiembre-Octubre de 1964, pág. 1023, son prestaciones extrarreglamentarias aquéllas que conceden las instituciones de Seguridad Social con carácter potestativo o graciable. De carácter económico o sanitario, las mencionadas prestaciones eran ya otorgadas por el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales que debían destinar a fines de Asistencia Social un porcentaje de sus ingresos (Orden Ministerial de 6 de Abril de 1962 del Seguro Obligatorio de Enfermedad y Reglamento General de Mutualismo Laboral de 10 de Septiembre de 1954). En realidad, el Texto Articulado de la Ley 193/63 y la Orden Ministerial de 21 de Abril de 1967, de desarrollo de la Asistencia Social se limitan a regular dichos beneficios en una normativa uniforme, dándoles acogida en el sistema de Seguridad Social mediante el cauce que proporciona la Asistencia Social pero manteniendo la dualidad preexistente en cuanto a financiación y gestión.

desarrollaban una actividad profesional, la Seguridad Social extiende los beneficios de la Asistencia Social "a las personas incluídas en su ámbito de aplicación y a los familiares o asimilados que de ella dependan"[38].

Teniendo en cuenta la existencia de otras entidades y servicios que cumplen funciones de Asistencia Social[39], esta circunstancia, además de no suponer un considerable avance respecto a la situación anterior, "pugna con los postulados unitarios de la Seguridad Social rectamente entendida"[40] y, como apunta MARTÍN MATEO, bien podría constituir un ejemplo de las "paradojas legislativas" censuradas por SAINZ DE BUJANDA[41].

---

[38] Cfr. art. 36 del Texto Articulado de la Ley 193/63 y art. 2 de la Orden de 21 de Abril de 1967, de aplicación y desarrollo de la Asistencia Social. Respecto a éste último, se ha considerado un exceso reglamentario la inclusión en el ámbito subjetivo de la Asistencia Social de quienes en algún momento fueron trabajadores por cuenta ajena lo que, además, dará lugar, caso de considerarse válido jurídicamente, a problemas de posible duplicidad de prestaciones asistenciales, VIDA SORIA, en "Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española", Revista de Trabajo, nº 1, 1968, pág. 60.

[39] No desconocidas por la Ley 193/63 que, en el apartado VII de su Base Preliminar, se refiere a ellas y a otras entidades que cumplan funciones afines a la Seguridad Social para anunciar que el Gobierno dictará las disposiciones necesarias a efectos de coordinación.

[40] MARTÍN MATEO, en "Guía de actividades públicas ...", ob. cit., pág. 91. Para este autor, técnicamente, la Seguridad Social se realiza a través de los seguros sociales, de la Asistencia social y de los servicios sociales, que deberán estar comprendidos dentro del sistema de Seguridad Social respetándose la autonomía existente entre ellos.

[41] Con esta expresión, el autor alude, en "La gran paradoja de la Ley General Tributaria", en Revista de Derecho Financiero,, nº 25, 1964, pág. 279, a la práctica de los órganos estatales encargados de promover la elaboración de una ley, criticándoles su falta de fidelidad respecto a los dictados de ciertos principios del ordenamiento jurídico. La misma crítica puede dirigirse a los autores de la Ley 193/63 quienes, ignorando las declaraciones contenidas en la Exposición de motivos, limitan el campo de

(continúa...)

Si bien no es la única crítica formulada a la configuración normativa de la Asistencia Social en el ordenamiento de la Seguridad Social, se trata, qué duda cabe, de una de sus más significativas deficiencias, pudiendo afirmarse el absoluto fracaso del legislador en su intento de situar la Asistencia Social como un último eslabón del sistema.

No en vano, luego de reconocer que "... la superación de los esquemas clásicos de Previsión y Seguros Sociales exige inexcusablemente un régimen complementario de Asistencia Social..." se afirma de ésta que "... no se trata tanto de un régimen complementario de la Seguridad Social como sistema, cuanto de un régimen complementario de sus prestaciones..."[42], en clara referencia a que sólo los beneficiarios de unas podrán acceder a los auxilios y ventajas que proporciona la otra.

Dos observaciones hay que hacer al respecto; por un lado y a pesar del carácter complementario que le asignaron tanto la Ley de Bases como el Texto articulado, la no inclusión de la Asistencia Social en la acción protectora de la Seguridad Social permite cuestionar, "ab initio", el espacio que ocupa en el sistema de protección. Por otro lado, el descuido terminológico y

---

[41](...continuación)
aplicación de la Asistencia Social que no incluye, como se ha visto, a todos los españoles en situación de necesidad.

[42] Apartado III.5 del texto introductorio de la Ley de Bases 193/65.

sistemático del que hace gala el legislador[43] induce a confusión en cuanto a la autonomía jurídica y conceptual de la Asistencia Social contemplada, iniciándose así un cúmulo de errores y equívocos que parecen acompañar a esta figura desde su nacimiento.

Sobre el particular se pronunció en su momento el profesor VIDA SORIA, para quien, sobre la base de las características generalmente aceptadas, el sistema de prestaciones asistenciales de la Seguridad Social no puede pretender formar parte del concepto crítico-jurídico de Asistencia Social[44]. Se trata, dice textualmente, "... de un híbrido jurídico-institucional, al que, desde luego, no se le puede negar que utiliza una técnica jurídico-asistencial para su realización, pero del que no se puede decir ni que sea la Asistencia Social

---

[43] Si, en su comentario preliminar, la Ley de Bases hace referencia a un régimen complementario de Asistencia Social, a un sistema complementario en casos límite de la protección dispensada por la Seguridad Social -como si la Asistencia Social se situara fuera de ésta- o, ya en la Base 16 y con minúscula, a un régimen de asistencia, el Texto articulado no se pronuncia con mayor claridad. Así, despues de mencionar los beneficios de la Asistencia Social y apuntar su complementariedad respecto a lo que podría denominarse el conjunto central de las prestaciones del sistema, regula las ayudas asistenciales como un grupo más de este sistema central, sin destacar sus peculiaridades ni afirmar su configuración como un régimen complementario.

[44] Aunque en ese momento la Asistencia Social en España carezca de una base suficiente para su conceptuación y caracterización jurídica, pues se trata de una figura novedosa y dinámica, la mayoría de la doctrina, siguiendo estudios de autores extranjeros, aceptaba las notas y elementos básicos ya señalados por éstos; así, sin perjuicio de volver sobre el tema y de comprobar la actualidad de algunos de los criterios que entonces se manejaban, coincidían en apuntar que la Asistencia Social presentaba los siguientes rasgos: no otorga derechos subjetivos perfectos a sus beneficiarios, supone una gestión puramente estatalizada, se financia con fondos públicos presupuestarios, tiene un campo de aplicación abierto que se extiende al conjunto de la población y está sujeta al requisito de la prueba de la necesidad.

de nuestro ordenamiento, ni que siquiera pueda verdaderamente integrarse en ella"[45].

No faltan, sin embargo, opiniones en contrario como la defendida por DIEGUEZ[46] quien, manifestándose en términos radicalmente opuestos, declara que la Asistencia Social propiamente dicha es, precisamente, la que depende de la Seguridad Social. Admitiendo la equivocidad de la expresión, este autor es partidario de reservarla para designar las prestaciones estrechamente conexas con las de Seguridad Social y utilizar el término Asistencia Pública cuando se trate de ayudas relacionadas con la beneficiencia tradicional.

4. Si "la asistencia como régimen de la Seguridad Social nos presentará siempre su problemática"[47], la configuración de los Servicios Sociales como campo al que podrá extender su acción la Seguridad Social[48] es, sin duda, menos polémica aunque no por ello carente de interés. A diferencia de la

---

[45] En "Asistencia social en el ordenamiento ...", ob. cit., pág. 70.

[46] En "Asistencia Social", Revista de Política Social, n° 92, Octubre-Diciembre, 1971, pág. 39.

[47] FALCÓN GÓMEZ A., en "Reflexiones sobre el régimen de asistencia de la Seguridad Social", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n° 5, 1971, pág. 1230. Tal categórica conclusión es completada por este autor con la siguiente reflexión: "por mucho que, en lo que tiene de dialéctica, nos esforcemos en aprehender el fenómeno, su complicación y dificultad, tendrá siempre alta medida. Porque siendo la asistencia social una representación de la acción política, rara vez cualquier teoría tendrá influencia directa sobre aquélla".

[48] En estos términos se pronuncia el art. 24 del Texto Articulado de la Ley de Bases 193/66 en el que se prevé la colaboración de la Seguridad Social con las Obras e Instituciones Sindicales especializadas en los Servicios Sociales regulados en dicho capítulo

Asistencia Social, los Servicios Sociales no cuentan con antecedentes en la historia del constitucionalismo de nuestro país y, ciertamente, no podía ser de otro modo si se tiene en cuenta que la asunción de esta materia como responsablidad estatal no comienza a generalizarse hasta bien entrado el presente siglo.

En la España de mitad de los sesenta los Servicios Sociales son una figura poco arraigada, cuando no desconocida, cuyos perfiles se presentan todavía difusos y difícilmente diferenciables de los restantes servicios públicos dispensados, con carácter gratuito, por el Estado[49]. La incertidumbre, que persistirá en lustros posteriores, no impide el empleo, en lo sucesivo cada vez con mayor frecuencia, de la expresión Servicios Sociales y ello a pesar de no corresponderse con una concreta realidad jurídica[50].

Su aparición está ligada a la constante búsqueda de nuevas formas de organización que realicen una protección más humanizada, más adecuada y más selectiva, con el mayor grado de flexibilización posible a fín de seguir la evolución de las necesidades y las

---

[49] No obstante, se han llegado a localizar en la Edad Media los orígenes de los Servicios Sociales (Cfr. "El gasto público en Servicios Sociales en España", ob. cit., págs. 61 y ss.).

[50] Tal situación es explicada, ya en la década de los setenta, por ALONSO LIGERO Mª. S., en "Los Servicios Sociales y la Seguridad Social", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nº 6, Noviembre-Diciembre, 1971, pág. 1509. Para esta autora, la ausencia de realidad jurídica obedece a que ni los textos legislativos prevén sanción alguna en caso de falta de dichos Servicios ni la jurisprudencia ha posibilitado la constitución de un derecho de esta naturaleza.

aspiraciones de sociedades nuevas y cambiantes[51]. Desde esta perspectiva, su relación con la Seguridad Social no es fortuita pues los Servicios Sociales favorecen el desarrollo de una atención individualizada a aquellas necesidades especiales, creadas ante circunstancias que, si bien justifican el otorgamiento de las clásica prestaciones de Seguridad Social, no se ven totalmente satisfechas por las mismas.

Especialmente gráficas son las palabras de ALONSO LIGERO para quien "la calidad y la humanidad de los servicios otorgados por la Seguridad Social es un objetivo fundamental". Precisamente por ello, al referirse a la necesaria colaboración entre ambas instituciones afirma que "los Servicios Sociales pueden devolver a la Seguridad Social su dimensión humana, en un momento en el que el progreso de las técnicas de organización y de gestión contribuye a convertirla en una administración impersonal"[52].

Con este propósito de articular una protección integral, afable y diversificada, la provisión de Servicios Sociales por la Seguridad Social adquiere auténtico sentido, no quedando condicionado su otorgamiento a la demostración o prueba de estado alguno de necesidad, a diferencia de lo que sucede con los beneficios de la Asistencia Social. Su virtualidad se

---

[51] Sobre el nacimiento y evolución de los Servicios Sociales, véase el trabajo de ALONSO LIGERO Mª DE LOS S. antes citado en el que se recoge una pormenorizada exposición de sus antecedentes históricos, sun vínculos con la Seguridad Social y su recepción en los textos internacionales.

[52] En "Los servicios sociales y ...", ob. cit., págs. 1506 y 1520.

confirma y acrecienta, al menos teóricamente, cuando los servicios dispensados por la Seguridad Social no son totalmente ajenos a su dinámica protectora pues guardan relación con el ámbito eminentemente profesional en el que aquélla se desenvuelve y con el tipo de contingencias que está llamada a cubrir.

Es éso lo que ocurre en el caso de los Servicios Sociales previstos en la Ley de Bases de 1966 y regulados en su posterior Texto Articulado, de los que se proclama su carácter complementario respecto a las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social que actuará, siempre, en conexión con sus órganos y servicios[53]. La complementariedad es, ahora sí, predicada con acierto de una serie de programas de salud laboral, campañas preventivas, ayudas de rehabilitación y recuperación y acciones formativas que, perfeccionando la tutela ofrecida a través de sus prestaciones económicas y sanitarias, se integran en la acción protectora de la Seguridad Social para mejorarla en intensidad y calidad.

Aunque su extensión subjetiva parece, en principio, coincidir con la de las prestaciones a las que complementan y, por tanto, con el campo de aplicación de la Seguridad Social señalado en el art. 7 del Texto Articulado[54], el alcance personal de los Servicios

---

[53] Base 15 y art. 34, respectivamente.

[54] Así se desprende de locuciones tales como desarrollar en las personas comprendidas en el campo de aplicación de la Ley (art. 26.b), condiciones que se han de cumplir en las empresas y demás (continúa...)

Sociales es susceptible de ampliación y, no necesariamente, ha de circunscribirse a dicho ámbito[55].

Por último y para finalizar este breve comentario sobre la configuración normativa de los Servicios Sociales en el ordenamiento de la Seguridad Social, debe apuntarse que, en cuanto tales servicios, se presentan como prestaciones técnicas o en especie sin que, al menos por el momento, se concreten en ayudas o auxilios de carácter pecuniario.

1.3) EL INEVITABLE DESDOBLAMIENTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA DEFICIENTE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

1. La difícil catalogación de las relaciones de complementariedad, subsidiariedad, integración, identidad, etc. que deban establecerse, tanto entre las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social y ésta como entre aquéllas y la Asistencia Social, es la consecuencia directa de un cúmulo de decisiones y hechos

---

[54] (...continuación)
centros sometidos a esta Ley (art. 27.1), desarrollo de programas que afecten a la población protegida por la Seguridad Social (art. 28.2) y derechos de quienes reúnan la condición de beneficiarios (art. 30).

[55] Tal es la previsión contenida, por ejemplo, en el art. 28.2 que alude a la colaboración en programas que se extiendan a la población del país, con carácter general o limitado o en el art. 31 que, precisamente bajo el epígrafe extensión de los servicios, se refiere a la labor de coordinación del Mº de Trabajo y Seguridad Social con otras instituciones a fín de organizar los Servicios Sociales para extender la acción protectora a las personas que, por no reunir la condición de beneficiario de la correspondiente prestación, carezcan del derecho a la reeducación y rehabilitación previstos.

que acontecieron en la primera mitad del presente siglo. El panorama descrito, fruto de la desafortunada política social e inadecuada organización administrativa de entonces, lejos de aclararse con el devenir de los años, se empañó al entrar en escena el dispositivo de los Servicios Sociales.

Pero, además, por si fuera poco el grado de dispersión e irracionalidad demostrado, el desarrollo posterior de la regulación comentada y las decisiones normativas y reformas institucionales adoptadas vinieron a confirmar la irremediable desvertebración del entramado asistencial de nuestro país. La reordenación de la actividad asistencial en un doble nivel, según se acometa o no en el ámbito de la Seguridad Social, va poco a poco consolidándose y, lo que era una distinción meramente bosquejada en la Ley de Bases de 1963, se confirma como una tajante separación administrativa y económica, pero también normativa e institucional, en los años siguientes.

No en vano, la producción legislativa emanaba entonces de dos instancias diferentes, el Ministerio de Trabajo y el de Gobernación, si bien la labor de este último se ralentizó, adquiriendo protagonismo la Asistencia Social de la Seguridad Social en detrimento de la organizada al margen de ésta. Así, las contadas normas que se dictan al respecto no abordan aspectos fundamentales ni introducen innovaciones de interés,

limitándose, simplemente, a orientar la acción del Estado[56] o a especificar el destino dado a las dotaciones del FONAS[57].

Por contra, proyectando el papel estelar asignado a la Seguridad Social, las miras del legislador se centran en la Asistencia Social del sistema el cual, como es obvio, exige una copiosa labor normativa para su aplicación y adecuado funcionamiento. De la amplísima relación de disposiciones dictadas al efecto, se reseñan y comentan, a continuación, sólo aquéllas de mayor y más directa incidencia en la concreta parcela de protección ahora comentada.

Por ello, aunque no se ignora la trascendencia de las materias que abordan, pueden pasarse por alto los Reglamentos Generales de prestaciones económicas de la Seguridad Social[58], de colaboración en la gestión[59] y

---

[56] Es el caso, por ejemplo, del II Plan de Desarrollo aprobado por Ley de 21 de Febrero de 1969 cuyo art. 10.c insta a la revisión y actualización de la legislación sobre beneficios y asistencia social o los arts. 40 y 42 del Estatuto de Funcionarios y del Reglamento BOE 19-Junio-1970 (el art. 42 de éste último crea una Dependencia a fín de promover y facilitar la asistencia social a los funcionarios)

[57] Por Orden de 21 de Abril de 1969 y en ejecución del Plan de Inversiones del FONAS, se acuerda destinar la totalidad de la dotación a ayuda a niños y jóvenes subnormales a los que se concederán asignaciones para su internamiento en establecimientos y centros especializados. que se financiarán con cargo al FONAS.

[58] Aprobado por Decreto 3158/66, de 23 de Diciembre, esta norma, como su nombre indica, regula la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social así como las condiciones generales y particulares exigidas para el disfrute de las mismas, no contemplándose en ella previsión alguna respecto a la asistencia o los servicios sociales.

[59] De fecha 24 de Noviembre, el Decreto 2959/66 aprobado por el M° de Trabajo regula, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley articulada de Seguridad Social, la colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la gestión de éstos y de las enfermedades profesionales.

del régimen financiero[60], el Decreto y la Orden por los que se regularon las asignaciones económicas de protección a la familia[61] o las disposiciones sobre campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación[62], normas todas de escasa o nula repercusión en lo que a "prestaciones complementarias"[63] se refiere.

2. Decisiva fue, sin embargo, la aprobación de la ya citada Orden de 21 de abril de 1967 de aplicación y desarrollo de la Asistencia Social que, como su propia denominación indica, pretende dar cumplimiento a los principios establecidos en los arts. 36 y 37 de la LSS, articulando los beneficios allí previstos.

Si en su preámbulo se reitera el limitado alcance subjetivo de los mismos y la vocación de

---

[60] Aunque sólo de manera incidental, el Decreto 3159/66, de 23 de Diciembre, se refiere a los Fondos de asistencia social previstos en el art. 36 de la Ley de Seguridad Social para apuntar, en el art. 7.4, el eventual destino que, previa autorización del Mº de Trabajo, las Mutualidades Laborales podrían dar al fondo especial establecido en el apartado 2.2 del citado precepto, de constitución obligatoria una vez dotadas las preceptivas reservas.

[61] Tampoco el Decreto 2945/66, aprobado el 24 de Noviembre ni la Orden de 28 de Diciembre de ese mismo año, aluden a prestaciones de Asistencia o Servicios Sociales pues se limitan, el primero a fijar la cuantía de las asignaciones económicas de protección a la familia en el Régimen General y, el segundo, a establecer el régimen jurídico de los diferentes tipos de asignaciones y subsidios previstos.

[62] Por Orden de 28 de Diciembre de 1966 se desarrollan los Capítulos I y II de la Ley de la Seguridad Social, regulando de manera conjunta y dadas las relaciones existentes entre ellas, las materias indicadas en lo referente al Régimen General, sin mencionar siquiera las prestaciones y servicios complementarios, al no hacerse referencia a la acción protectora.

[63] Con esta expresión, discutible y equívoca, ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 47, aluden a las prestaciones de Servicios Sociales y Asistencia Social de la Seguridad Social, caracterizadas, según los citados autores, por su función de tapar los huecos de desprotección dejados por la denominada Seguridad Social básica; es decir, por las prestaciones sanitarias y las prestaciones económicas que constituyen los dos grandes bloques del sistema de protección de la Seguridad Social.

uniformidad que inspira dicha norma, en su articulado se da cuenta de los servicios y auxilios en los que consiste la Asistencia Social, las entidades gestoras que asumen competencias al respecto así como el carácter discrecional con el que éstas apreciarán la concurrencia de las circunstancias y requisitos establecidos en la Orden[64].

El hecho de remitir a la discreción del correspondiente organismo gestor no exime a éste de una cierta prudencia a la hora de resolver, habiéndose afirmado, incluso, que la referida entidad deberá operar, necesariamente, dentro de unos presupuestos en cierto modo deducibles del propio Derecho Positivo[65]. En cuanto al contenido de los beneficios otorgados, como ya se ha tenido ocasión de comentar, éstos consisten, básicamente y prescindiendo de otro tipo de ayudas de dudosa calificación[66], en prestaciones dinerarias y sanitarias, con las cuales pretende darse respuesta a un conjunto nada homogéneo de situaciones de necesidad. Repárese en

---

[64] Art. 4 que apunta, "in fine", el proceder también discrecional con el que las Entidades Gestoras valorarán la modalidad y cuantía de las ayudas asistenciales.

[65] En este sentido se pronuncia DIEGUEZ G., en "Asistencia Social", Revista de Política Social, nº 92, Octubre-Diciembre, 1971, pág. 47, quien, apoyándose en diferentes preceptos de la Ley de Bases de Seguridad Social, del texto articulado y de la Orden de desarrollo de la Asistencia Social, apunta algunas pautas u orientaciones básicas. Así, señala por ejemplo, que la carencia de recursos debe interpretarse, no como una ausencia total de los mismos, sino como una desproporción entre éstos y la contingencia causante de la necesidad, debiendo estimarse, a su vez, dicha desproporción, a la vista de las prestaciones previstas para la contingencia de que se trate.

[66] Es el caso, por ejemplo, del dudoso préstamo dinerarios por vivienda o promoción profesional, previsto en la Orden de 26 de Mayo de 1966 y conocido como crédito laboral al que, sin embargo, no se refiere la LSS cuando describe el contenido de las ayudas asistenciales.

que, junto a situaciones de necesidad típicas que responden a contingencias previstas en la LSS pues surgen, precisamente, cuando se agotan las correspondientes prestaciones -caso del desempleo, la incapacidad laboral transitoria o la invalidez provisional- se perfilan otras de carácter genérico o residual [67], absolutamente atípicas -la consistente en pérdida de salarios a consecuencia de la rotura de fortuita de aparatos de prótesis, del Régimen General- cuando no desvirtuadas o de dudosa existencia[68].

A pesar de que lo expuesto es predicable de la Asistencia Social de la Seguridad Social en lo que hace al Régimen General, la casi totalidad de los Regímenes Especiales contemplan, en estos mismos términos, similares prestaciones asistenciales. De hecho, es común que remitan a las reglas del primero, a las que se acomodan sin dificultad la mayoría de los Regímenes[69], si bien algunos incorporan peculiaridades[70], ya

---

[67] La LSS alude a los estados de necesidad en que puedan incidir las personas y a los auxilios que, en atención a situaciones de necesidad, se consideren precisos, admitiendo, por otro lado, que las ayudas dispensables podrán ser otras distintas a las específicamente descritas.

[68] La constancia o permanencia en el servicio a la que el Régimen Especial del servicio doméstico vincula, con una criticable mentalidad paternalista, la concesión de premios.

[69] Véase, entre otros, los Decretos 575/67, de 23 de Marzo y 1495/67, de 6 de Julio, sobre normas de Seguridad Social para la Marina Mercante-Pesca Marítima y regulación del régimen especial para trabajadores ferroviarios, respectivamente, que, siguiendo la fórmula ya utilizada por el Reglamento del Régimen Especial Agrario aprobado por Decreto de 23 de Febrero de ese mismo año, se remiten al Régimen General al tratar la obra asistencial o los servicios sociales.

[70] Caso de los Regímenes Especiales de trabajadores del mar, autónomos y servicio doméstico.

admitiendo la periodicidad de las prestaciones[71], ya otorgándolas ante circunstancias que, conforme a la lógica dominante en el sistema, no constituyen auténticos estados de necesidad.

3. Del abanico de disposiciones que suceden a la Orden comentada conviene detenerse, una vez conocida la configuración básica de la Asistencia Social de la Seguridad Social y recobrando ya el hilo del discurso, en aquellas que proceden al desarrollo y ordenación de los Servicios Sociales de dicho sistema. Teniendo en cuenta el dinamismo que los caracteriza y el amplio campo en el que operan, no es extraño que, a poco de aprobarse la LSS, se creen nuevos servicios o se especialicen los ya existentes, engrosando así la relación expresamente prevista por la norma y modificando, por tanto, el panorama inicial.

Es el caso, por ejemplo, del Servicio Social de asistencia a los subnormales y del establecido a favor de los ancianos, ignorados en principio por el legislador pero incluídos posteriormente en la acción protectora de la Seguridad Social[72]. Su regulación, contenida en dos Órdenes del M° de Trabajo, constituye una muestra evidente del resbaladizo terreno en el que se desenvuelven las, aún incipientes, iniciativas públicas

---

[71] Recuérdese que, en el Régimen General, las prestaciones económicas no pueden consistir en rentas periódicas salvo en los casos en que expresamente se determinen (arts. 36.2 de la LSS y 12 de la Orden de desarrollo).

[72] Recuérdese que el art. 20.1.d de la LSS incluye en la acción protectora de la Seguridad Social, tanto los Servicios Sociales a los que se refiere dicha Ley, como aquellos otros cuyo establecimiento se considere conveniente o resulte necesario.

de vincular la organización y gestión de los Servicios Sociales al marco institucional de la Seguridad Social.

Por lo que respecta a la primera, el artículo único de la Orden de 8 de mayo de 1970 aprueba el texto refundido de normas reguladoras[73] del Servicio Social de asistencia a los subnormales. El establecimiento del mismo diversifica, qué duda cabe, la acción de la Seguridad Social pues, no sólo ofrece, a partir de ese momento, un nuevo servicio a los sujetos incluídos en su campo de aplicación[74], sino que, además, lo articula mediante una doble vía, a saber, la de prestaciones técnicas o en especie y la de ayudas o aportaciones económicas.

Dicha norma perpetúa, en lo que hace al Servicio Social de asistencia a los subnormales, la tradicional distinción entre Regímenes, general y especiales, atribuyendo al Instituto Nacional de Previsión o a las correspondientes entidades la gestión y el coste del mismo si bien corresponde al primero, en exclusiva y cualquiera que sea el Régimen en el que esté comprendido el solicitante, el ejercicio de las facultades resolutorias.

---

[73] Concretamente de los Decretos 2421/68, de 20 de Septiembre y 1076/70, de 9 de Abril, por los que se establece y regula la asistencia en la Seguridad Social a los subnormales.

[74] De acuerdo con el art. 3 de la mencionada Orden, el Servicio Social de asistencia a los subnormales se otorga, restrictivamente, a quienes hayan formalizado, de algún modo, su encuadramiento en el sistema, en caso de la ayuda económica, o a los subnormales que tengan los vínculos de parentesco descrito respecto a los mismos, en el caso de los cursos o tratamientos en centros especializados. De cualquier modo, es obvio que, el de asistencia a los subnormales, no es uno de los servicios que se extiendan a toda la población.

Más enmarañada resulta la organización y administración del Servicio Social de la Seguridad Social de asistencia a los ancianos y ello aún cuando el Plan Nacional regulado en la Orden de 26 de febrero de 1971 se presente, precisamente, como un instrumento de estudio y sistematización. No obstante, a pesar de que la norma prevea dos canales de actuación para el desarrollo del referido Plan[75] y admitiendo, incluso, la complejidad que entraña la estructura y gobierno del servicio en cuestión[76], la mayor dificultad que se deriva de su configuración estriba en la propia catalogación del mismo.

Y es que, la falta de fijeza y relatividad de la institución y los equívocos pronunciamientos del legislador introducen la duda razonable de si la asistencia a los ancianos, cuyo Plan Nacional es objeto de regulación, constituye en realidad un Servicio Social

---

[75] Este doble canal de actuación está constituído por la denominada acción directa, que comprende las realizaciones propias efectuadas por el Servicio Social de la Seguridad Social de asistencia a los ancianos a través de hogares, clubs, residencias, centros geriátricos, ayuda a domicilio, etc. y por la acción concertada que se establecerá, preferentemente pero no de manera exclusiva, con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social o, en su caso, con otras entidades públicas o privadas cuyo objetivo sea la atención a los ancianos (cfr. arts. 2 y 3).

[76] El Capítulo II de la Orden comentada se inicia con la regulación de los órganos de gobierno del Servicio Social de asistencia a los ancianos que serán la Comisión Nacional, cuyas funciones y composición se detallan en los arts. 7 y ss., y las Juntas Administradoras de residencias, hogares y clubs. A su vez, el Servicio Social contará con un director, secretario general, interventor y gabinete técnico.

de la Seguridad Social o, por contra, uno más de los beneficios de la Asistencia Social otorgada por ésta[77].

Si incuestionable es su ubicación en el entramado de la Seguridad Social y así se desprende del texto normativo, no lo es tanto el título o carácter en virtud del cual se dispensa atención geriátrica, tratamientos especiales, terapia ocupacional, asistencia médica y servicios varios a determinados sujetos enmarcados en la acción protectora de aquélla.

De los potenciales beneficiarios, sí pueden hacerse las siguientes afirmarciones. Por un lado, que se trata de individuos ya tutelados por el sistema y cuya protección se mejora y complementa, en atención a su edad, incapacidad o circunstancias individuales o familiares, a través de servicios especializados que, según los casos, se disfrutarán o no de forma totalmente gratuita[78]. Por otro lado, y ésto tampoco parece objetable, que los destinatarios de este conjunto de cuidados o ayudas lo son en su condición de ancianos pensionistas o afiliados a la Seguridad Social sin que la carencia o insuficiencia de recursos o la mera ciudadanía sean, respectivamente, requisito indispensable o

---

[77] Así, mientra el art. 1 de la Orden presenta el Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos como la articulación de la asistencia social que, en desarrollo del art. 36 de la LSS, debe dispensarse en el orden gerontológico a pensionistas y otros sujetos incapacitados, en el mismo y otros preceptos se alude, indistintamente, al Servicio Social de la Seguridad Social de asistencia a dicho colectivo o al Servicio Social sin más.

[78] Sobre la financiación del servicio y la participación del beneficiario en la misma, el art. 5 distingue entre las prestaciones dispensadas por los hogares y clubs, totalmente gratuitas, y la ayuda a domicilio, costeada por los centros gerontológicos y los propios destinatarios en atención a la situación económica y posibilidades de unos y otros.

presupuesto suficiente para acceder a esta atención cualificada.

La anterior reflexión y la decisión que se adopte respecto a la referida red de asistencia a los ancianos, lejos de ser irrelevantes, tienen una gran trascendencia desde el punto de vista normativo-institucional pero, también, conceptual y metodológico, siendo, en todo caso, buen exponente de la falta de norte con la que se proyectó, en su momento, el papel de la Seguridad Social, la Asistencia Social y los Servicios Sociales en el organigrama de la protección social.

1.4) LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS ALBORES DE LA CONSTITUCIÓN

1. Los años posteriores no trajeron consigo cambios importantes ni fórmulas o planteamientos novedosos y la producción normativa del período inmediatamente anterior a 1978 reproduce, sin alteraciones sustanciales, el panorama descrito: una Asistencia Social, de contenido y orientación no definitivamente perfilados pero comprendida en la Seguridad Social, sin apenas rasgos comunes con la otra Asistencia, Social o Pública, organizada al margen del sistema que, por su parte, alberga un programa de Servicios Sociales pendiente de concreción.

Respecto a la primera, la concesión de las prestaciones de asistencia sanitaria y social a colectivos no contemplados hasta entonces[79] y el reconocimiento expreso de la eventual periodicidad de los servicios y auxilios económicos otorgados son las únicas innovaciones introducidas por la Ley 24/72 que, como su normativa de desarrollo[80], centra las miras en otros aspectos de la regulación vigente[81].

En cuanto a la segunda, se constata una cierta preocupación por renovar su estructura orgánica y por actualizar la nomenclatura, funcionamiento y relaciones de sus unidades y servicios básicos. Así se desprende del Decreto 2162/73, de 17 de agosto, que acomete una profunda reforma de la Dirección General de Política Interior y Asistencia Social, en especial de la conocida Obra de Auxilio Social convertida tiempo atrás en el Instituto Nacional del mismo nombre[82]. El alcance meramente formal de las modificaciones introducidas hace

---

[79] Concretamente, la mujer casada separada de hecho y sus hijos, en las condiciones que reglamentariamente se determinen (Disposición Final 10ª) y a los inválidos permanentes con incapacidad total para la profesión habitual derivada de riesgos profesionales que, en aplicación de la normativa anterior y por falta de alguno de los requisitos exigidos en ella, no han podido acceder a la correspondiente pensión (Disposición Transitoria 3ª).

[80] Cfr. art. 22 del Decreto 1646/72, de 23 de Junio y arts. 8 y ss. de la Orden de 31 de Julio del mismo año.

[81] Como es sabido y anuncia el propia legislador al introducirla, el propósito innovador de dicha Ley de Financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social, aprobada el 21 de Junio, es adaptar las cotizaciones a las retribuciones reales de los trabajadores en forma análoga a la que se observa en materia de accidentes de trabajo lo que supone, en última instancia, la desaparición del sistema de bases tarifadas según categorías profesionales.

[82] El cambio de denominación procede de la Orden de 14 de Febrero de 1963 que efectuó un reajuste administrativo y económico en dicha institución.

que, salvo los puntuales cambios operados en la distribución y asignación de competencias, las tareas asignadas continúen siendo materialmente las mismas, sin que, por otro lado, se simplifique el jeroglífico de centros, secciones, comisiones, patronatos y organismos implicados en la protección asistencial.

Siguiendo con el criterio cronológico que preside la exposición, debe recordarse que fue en 1974 cuando se procedió a la aprobación del primer Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social[83] algunos de cuyos artículos permanecen aún en vigor[84]. Poco antes, por Decreto de 5 de abril, el Instituto Nacional de Auxilio Social pasó a ser de Asistencia Social, quedando adscrito al M° de la Gobernación a través de la Dirección General del mismo nombre.

Por su parte y como corresponde a toda obra refundidora, en el Decreto 2065/74 se recogieron puntualmente las modificaciones relativas a la Asistencia Social adelantadas por la anterior Ley 24/72 y, al tiempo, se introdujeron ciertas matizaciones o correcciones, no meramente estilísticas pero de escasa significación, en preceptos referidos a los beneficios de

---

[83] Aprobado por Decreto 2065/74, de 30 de Mayo.

[84] De acuerdo con la disposición derogatoria de la vigente Ley General de Seguridad Social, aprobada por Real Decreto-Legislativo 1/94, de 20 de Junio, permanecen en vigor ciertos preceptos de los Título I y II del anterior Texto Refundido así como sus disposiciones finales y adicionales y algunas transitorias. Paradógicamente, dicha reserva afecta a los artículos en los que se contiene la regulación de los Servicios Sociales de Higiene y Seguridad del Trabajo, Medicina Preventiva y Acción Formativa.

la Asistencia y los Servicios Sociales[85]. En esta misma línea, la Orden de 1 de diciembre de 1976, de aplicación y desarrollo de la Asistencia Social, aunque derogó la dictada nueve años atrás, se limitó a actualizar la normativa, incorporando pequeños cambios en la primitiva regulación[86].

Siendo inminente la aprobación del Real Decreto-Ley 36/78, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo y como prolegómeno de la importante reforma que se avecina, se transfieren al Ministerio de Trabajo las competencias y funciones que, en materia de asistencia social, venía ejerciendo el Ministerio de la Gobernación.

En un breve Decreto aprobado el 15 de abril, el nº 736/77, se procede a unificar la acción de ambos ministerios; a tal efecto, las unidades, dependencias y personal del primero se integran en la Dirección General de Servicios Sociales de la Seguridad Social, que pasará a denominarse de Asistencia y Servicios Sociales, quedando igualmente adscritos al segundo el FONAS y el INAS, este último en su calidad de organismo autónomo.

Adviértase que, a pesar de la nueva ubicación departamental, ni los órganos y entidades ahora asignados

---

[85] Es el caso, por ejemplo, del art. 22.1 que los incluye al referirse al carácter de las prestaciones de la Seguridad Social o el art. 24 que, en cuanto a los Servicios Sociales, sustituye la expresión "podrán extender" por la más taxativa "extenderán".

[86] Así, además de los ya apuntados por la Ley 24/72, se modifica el régimen convivencial exigido a ciertos familiares para acceder a los beneficios de la Asistencia Social (art. 2.c.) o, por citar otro ejemplo, se introduce la enfermedad común como contingencia que permite el disfrute de ciertos auxilios económicos (art. 5.a.c').

al Ministerio de Trabajo, ni las tareas y cometidos que venían desempeñando alteran su inicial ajeneidad respecto al sistema de Seguridad Social. De ahí que, pese a su posterior vinculación con el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social[87], los programas y prestaciones del FONAS así como el Patronato mismo se mantengan al margen de la estructura y dinámica protectora de aquél, sin perjuicio, lógicamente, de la presencia y participación de su personal en los órganos de dirección y gestión[88].

2. La auténtica reforma llega, como ya se adelantó, de la mano del Real Decreto-Ley 36/78, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, que, en ejecución de lo dispuesto en su propio encabezamiento, introduce importantes cambios en la estructura institucional de la Seguridad Social y en su organigrama administrativo, funcional y de gestión. Si la fecha en que se aprueba la norma, pocas semanas antes de promulgarse la Constitución Española, le confiere una particular proyección, la envergadura de los problemas que aborda permiten aventurar su profundo calado aunque, en la práctica, las soluciones propuestas confirmen que se trata de una simple innovación o mejora de carácter formal.

Reconociendo "la existencia de importantes defectos de organización y la falta de una coherente

---

[87] Lo que tiene lugar tras la aprobación del RD 1918/77, de 29 de Julio.

[88] Cfr. al respecto el Decreto 668/78, de 27 de Marzo por el que se actualiza la estructura orgánica y funcional del Patronato del FONAS.

concepción sistemática de su estructura y funcionamiento"[89], el legislador pretende, entre otros objetivos, reintegrar al Estado "funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma, tales como las referidas a empleo, educación y servicios sociales ..."[90].

En aras de una nítida delimitación de la salud, la Seguridad Social y los Servicios de Asistencia Social, catalogadas como las tres áreas de objetivos específicos, se procede a la racionalización y simplificación de los organismos del sistema, creando algunos y transfiriendo o suprimiendo otros, evitando el fraccionamiento de servicios, favoreciendo la descentralización y propiciando fórmulas de colaboración y participación en la vigilancia y control de las Entidades Gestoras establecidas[91].

En lo que hace a la materia ahora tratada, es cuestionable el éxito de la tarea emprendida por el legislador pues la nueva organización que diseña dista mucho de conformar un panorama absolutamente claro. Así, si por un lado concentra en el INSERSO y el INAS las funciones que, con anterioridad, venían siendo

---

[89] Comentario preliminar del Real Decreto-Ley 36/78.

[90] De dichas funciones continúa comentando el legislador que son "más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social".

[91] Se trata, como es sabido, del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), entidades encargadas de la gestión y administración de las prestaciones económicas, los servicios sanitarios y los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

desempeñadas desde diferentes instancias, por otro no perfila suficientemente el campo de actuación en el que operan dichos organismos.

Aunque el primero, como Entidad Gestora de la Seguridad Social, dirige sus miras a los individuos incluídos en el ámbito subjetivo de aplicación del sistema, el contenido de los servicios comprendidos en la acción protectora y el carácter con el que se otorgan es algo que permanece en la penumbra[92]. Del mismo modo, queda pendiente de concreción la suerte que corren los auxilios y ayudas de Asistencia Social del sistema, totalmente ignorados por la normativa[93], así como el papel que, respecto a éste, se asigna a los servicios de Asistencia Social externos al mismo[94].

---

[92] En virtud de las transferencias en favor del Estado previstas en el art. 4, de las funciones encomendadas por el art. 5 a los organismos del Estado y de los organismos declarados extinguidos en la Disposición Final 1°, el listado de servicios a gestionar por el INSERSO se reduce considerablemente pero, además, se afirma contradictoriamente de los mismos que, siendo complementarios de las prestaciones del sistema (art. 1.1.3), no parecen propios de la Seguridad Social ni constituyen una de sus áreas específicas (Preámbulo). Teniendo en cuenta los institutos y organismos creados así como la ubicación institucional y funciones de los mismos, en el INSERSO parecen encardinados, únicamente, los servicios sociales de la tercera edad y de minusválidos físicos y psíquicos.

[93] En palabras de ALARCÓN CARACUEL, "habida cuenta de que la asistencia social de la Seguridad Social no es expresamente contemplada por el DLGI, quedando huérfana de organismo gestor específico, el resultado práctico es que el INAS asume en solitario casi todas las funciones de asistencia social que pasa, de hecho, a segregarse prácticamente de la Seguridad Social", en "La integración de los Servicios Sociales y de la ...", ob. cit., pág. 20.

[94] Hasta ahora, eran los beneficios de la Asistencia Social de la Seguridad Social los que complementaban las prestaciones incluídas en la acción protectora de ésta, aspecto sobre el que guarda silencio el Real Decreto-Ley que se limita a predicar tal carácter de los servicios que el INAS pasa a gestionar (art. 1.2.2 del Real Decreto-Ley 36/78)).

Ciertamente, el Real Decreto-Ley comentado se hace eco de la generalizada confusión que rodea a ambas figuras, aún no consolidadas siquiera como realidades, de las que el legislador parece desconocer, incluso, que tienen perfecta cabida en el sistema de Seguridad Social. Es más, el modelo que parece construir y los principios inspiradores que puden entreverse a lo largo del texto, proyectan la equívoca imagen de que la Asistencia Social y los Servicios Sociales son algo residual, aunque sin duda necesario, pero distinto en cualquier caso del más acotado y restringido plano en el que se sitúa la Seguridad Social[95].

A lo expuesto hasta ahora pueden añadirse otros dos datos del Decreto-Ley 36/78. Si, por un lado, dicha norma consagra la existencia de dos tipos de Asistencia Social, no así de Servicios Sociales, por otro, al configurar el INAS y el INSERSO, parece apostar por la definitiva expulsión de la primera del campo de la Seguridad Social, reteniendo, sin embargo, como parte de ésta unos servicios sociales que, paradógicamente, están siendo desmantelados.

Del Decreto de gestión institucional con el que concluye este comentario retrospectivo se ha dicho que "consigue, en realidad, multiplicar las distorsiones

---

[95] Ésta no es considerada como un todo omnicomprensivo sino como una institución autónoma separada de las restantes, cuyas prestaciones económicas, entre las que no se encuentran evidentemente las dispensadas por la Asistencia Social, son gestionadas de manera reservada por el INSS. Se llega a hablar de sistemas de Seguridad Social, diferenciándolos de la materia de salud y de los Servicios de Asistencia Social (art. 1), sin que quede claro que queda dentro y qué fuera del concepto de Seguridad Social en el que está pensando el legislador.

históricas de la administración social española"[96], dando, por tanto, continuidad a un caótico panorama organizativo y conceptual, del que tratará penosamente de recuperarse el constituyente. Aunque pudiera pensarse que la fórmula por la que opta dicha norma favorece la transición hacia el nuevo marco de protección social por el que apuesta la Constitución, ni ésta ni las disposiciones dictadas al amparo de una y otra serán capaces de resolver, al menos a corto plazo, los interrogantes y problemas que se han venido gestando hasta ahora.

3. El objetivo, harto difícil, que justificó la reforma institucional diseñada a finales de 1978 exigía, obviamente, el posterior desarrollo de las pautas fijadas en el Real Decreto-Ley 36/78 motivo por el cual se facultó al Gobierno para reglamentar, entre otras cuestiones, la estructura y funcionamiento de las entidades y organismos a que se refiere la citada norma[97].

Tal labor, que sería acometida en los años siguientes, coincidirá en el tiempo con la sucesiva aprobación de disposiciones referidas a la política

---

[96] DESDENTADO BONETE, en "Medidas sobre asignación y régimen de personal en la descentralización territorial", en "Descentralización de los servicios sociales", edit. Marsiega, Madrid, 1983, pág. 112.

[97] Dicha autorización, referida expresamente a materias tan variadas como cotización y recaudación o transferencia y modificación de créditos (Disposiciones Finales 3ª y 5ª), se amplía considerablemente en lo que hace a las Entidades previstas en el Real Decreto-Ley, pudiendo el Gobierno, no sólo dictar disposiciones que complementen las previsiones de la norma sino, también, derogar o modificar, las disposiciones con rango de Ley que, regulando la estructura, organización y competencias de los diferentes servicios, instituciones y establecimientos de dichas Entidades, continúan en vigor en calidad de normas reglamentarias (Disposición Final 2ª).

asistencial del Estado en las que se regula, por ejemplo, la ejecución de los Planes de Inversiones por el Patronato del FONAS, la supresión de éste y los restantes Fondos Nacionales creados en 1960 o el establecimiento del régimen unificado de ayudas públicas a disminuídos.

Pero, además, y éste es un dato a destacar, ello acontece cuando, de manera simultánea, se afronta la tarea de adecuar el ordenamiento jurídico vigente -léase el sistema de Seguridad Social y las normas sobre Asistencia y Servicios Sociales ajenos al mismo- a las previsiones de la Constitución (en adelante, CE). Sabido es que, no resultando ni uno ni otras anticonstitucionales en bloque, los planteamientos derogatorios estaban fuera de lugar. Por ello, apremiaba, de un lado, proyectar en el entramado normativo e institucional preexistente los mandatos contenidos en la Carta Magna y, de otro, completar, desarrollar y modificar dicho panorama para posibilitar un progresivo y adecuado cumplimiento de las exigencias por ella impuestas.

Así las cosas y habida cuenta del superior rango jurídico de la CE, el programa constitucional en materia de protección social se presentaba como pieza fundamental de la normativa vigente e hilo conductor de las iniciativas que se adoptaran a partir de entonces. No obstante, aunque con la promulgación de la Carta Magna se pasa una nueva página en la historia de la protección social de nuestro país, ésta no va a experimentar un giro copernicano en su anterior trayectoria pues, sólo desde

la perpectiva de la nueva organización territorial, pueden vaticinarse cambios dignos de mención.

En este sentido, la descentralización de la protección social y la instauración de los correspondientes marcos autonómicos va a dar lugar a profundas transformaciones, de carácter eminentemente orgánico, secuenciadas en torno a un proceso de transferencias de funciones, medios y servicios inherentes a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social o Seguridad Social.

Fuera de este contexto, en el que se produce una importante novedad desde la óptica de la producción legislativa al concurrir normas de cuño estatal con otras de origen autonómico, ningún pronunciamiento constitucional permite presagiar reformas inminentes de la Seguridad Social ni, más ampliamente, aires de cambio en el campo de la protección social.

2) LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA CARTA MAGNA: APUNTES Y REFLEXIONES

2.1) EL DIFERENCIADO TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA ASISTENCIA SOCIAL, LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Aunque se ha apuntado que "la coexistencia entre las normas sobre Seguridad Social de la CE y las del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social no es enteramente pacífica"[98], lo cierto es que las previsiones constitucionales no resultan demasiado exigentes y la pretendida tensión se ha confirmado más aparente que real. En clara alusión a los retos que plantea la Carta Magna, aseveraciones como la expuesta suponen una evidente toma de posición respecto al controvertido modelo constitucional de Seguridad Social, debate al que se hará referencia tras comentar sus presupuestos normativos.

Como es sabido, la Seguridad Social es objeto de una dispersa atención en el texto constitucional que la menciona, identificándola con estos términos, en cuatro ocasiones. Además del art. 41, precepto nodal en la materia, se refieren a ella expresamente los arts. 25.2, 129.1 y 149.1.17ª, relativos, por este orden, a los

---

[98] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 40, refiriéndose, como es obvio, al entonces vigente Texto Refundido aprobado por Decreto 2065/74, de 30 de Mayo.

derechos del condenado a pena de prisión, la participación de los interesados en los organismos públicos y las materias sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas.

Por su parte y en cuanto a las otras dos figuras consideradas, los pasajes en los que la CE parece acordarse de ellas son el art. 148.1.20ª, que incluye la Asistencia Social en la relación de materias respecto a las que podrán asumir competencias las CCAA, y el art. 50 en el que se alude a un sistema de servicios sociales como mecanismo de promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad.

La ubicación de los anteriores artículos y el espacio que dedica la CE a estas tres instituciones permiten adivinar los desafortunados términos en los que se produce la recepción constitucional de las mismas así como el desigual papel que parece atribuirles el constituyente en su política de bienestar social. No obstante, a pesar de que los citados preceptos contienen las líneas básicas del esquema de protección social diseñado en la Ley Fundamental, no son los únicos que abordan cuestiones relacionadas con la acción protectora de los poderes públicos ni se agota, por tanto, en ellos el tratamiento constitucional del tema.

Y es que, en el cuerpo de la CE se localiza una serie de artículos, los conocidos como artículos "pedagógicos"[99], que regulan materias vinculadas a la

---

[99] En sus diversos comentarios del art. 41, VIDA SORIA se refiere a dichos artículos señalando que son preceptos perfectamente coyunturales, o pedagógicos según el "argot" de la época, que (continúa...)

Seguridad Social o áreas de actuación que tradicionalmente han quedado comprendidas dentro de su ámbito. Al operar de este modo ocurre que, mientras en un art., el 41, se contempla la Seguridad Social como un todo global y genérico, en otros preceptos[100] se habla, específicamente, de "la protección social de la familia", "el derecho a la protección de la salud", "una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos" o "la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad", con lo que parece descomponerse el contenido convencional de aquélla.

Calificada de "magma normativo constitucional"[101] cuando no de aberración[102], esta dispersión normativa ha sido unánimemente criticada por la doctrina que la culpabiliza, en parte, de la deficiente concepción del art. 41. Sin embargo, si bien la segregación de partes típicas de la Seguridad Social

---

[99] (...continuación)
pretendían, en el fondo, que determinadas capas sociales se vieran protagonistas del texto constitucional y se identificaran con él. En el mismo sentido se expresa BORRAJO DACRUZ, en "Comunidades Autónomas y Seguridad Social", Papeles de Economía Española, n° 12/13, pág. 188, para quien "las menciones separadas de la Constitución ..., se explican muchas veces por el afán de producir citas expresas de grupos sociales muy concretos, para que cada uno de los colectivos de la vida nacional se encuentre recogido en la superley ...".

[100] Concretamente, en los arts. 39, 43, 49 y 50, éste último recuérdese, contemplando en exclusiva un sistema de servicios sociales ignorado en el resto del articulado.

[101] MULAS GARCÍA, en "Seguridad Social, Constitución y Autonomías", Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución, IELSS, Madrid, 1985, pág.439.

[102] VIDA SORIA, en "Modelos de la Seguridad Social en el ámbito constitucional", en "La reforma de la Seguridad Social", serie Documentos y Estudios, n° 26, Fundación Ebert, pág. 111.

influyó de modo decisivo, hay otros presupuestos que operan en contra de una adecuada formulación del precepto que, al igual que otros conexos, tiene méritos sobrados para justificar su mala prensa.

Prueba de este descrédito son las gráficas palabras de quien es un profundo conocedor de la norma por haber participado en la Comisión que elaboró la redacción definitiva del precepto. El profesor VIDA SORIA, tras señalar, no sin razón, que "... las leyes se desvinculan del legislador en cuanto aparecen ..."[103], afirma con contundencia que el art. 41 y todo lo relacionado con la Seguridad Social le parecen los peores de la Constitución.

Se coincida o no con dicha valoración, lo cierto es que la censura que merece el planteamiento constitucional de la Seguridad Social puede hacerse extensiva a la atención que reciben las otras dos instituciones en la Ley Fundamental. Si del primero se ha dicho que opta por una "fórmula híbrida y ambigua", por "un precepto con graves deficiencias"[104], reprochándose igual e insistentemente la indefinición y polivalencia constitucionales, del tratamiento otorgado a la Asistencia Social y los Servicios Sociales ha de

---

[103] Añadiendo acertadamente que "... uno es padre de las leyes hasta que se les pone la última palabra pues despues ya no tienen padre conocido afortunadamente ...", VIDA SORIA contesta por alusiones al profesor BORRAJO DACRUZ quien le precedió en el uso de la palabra con su ponencia "La Seguridad Social en el marco jurídico constitucional". Ambos participaron en las Jornadas sobre "La Reforma de la Seguridad Social", publicadas en la colección Documentos y Estudios arriba reseñada.

[104] VIDA SORIA, en su estudio monográfico sobre el art. 41, en "Comentarios a las Leyes Políticas" dirigidos por ALZAGA O., en Revista de Derecho Público.

señalarse que, de tan anómalo y escueto, es discutible incluso que exista.

En cualquier caso, ya sea por unos u otros defectos y ya se piense en una concreta fórmula de protección social o, más ampliamente, en el sistema en su conjunto, no es por casualidad que los pronunciamientos del constituyente sean un cúmulo de despropósitos. Al contrario, la filosofía, planteamientos y avatares que condicionaron los debates constitucionales y el proceso de gestación y redacción definitiva de los preceptos analizados, evidencian la huella dejada por ciertos factores y circunstancias del entorno inmediato.

2. Así, la dispersión normativa que caracteriza el tratamiento constitucional de la protección social y la segregación material de partes típicas de la Seguridad Social constituyen, en cierto modo, la lógica consecuencia del panorama que tiene ante sí el constituyente. Éste no hace más que proyectar en el texto la proliferación institucional y falta de coordinación funcional con que, hasta ese momento, se ha venido operando en el ámbito de la política social.

Particular lectura ha de hacerse, en concreto, del camino recorrido por la Asistencia Social hasta su recepción en el texto de la CE; no en vano, la formación histórica de esta institución, su posterior evolución y las tendencias que han marcado su relación con la Seguridad Social son el caldo de cultivo del conflictivo art. 148. 1.20ª.

En este sentido, se ha apuntado que "... el llamado sistema de Seguridad Social convivía, mal que

bien, con una pluralidad de medidas de Beneficiencia Pública, Asistencia Social Pública y otras medidas de protección social pública, a cargo del Estado, de las Diputaciones Provinciales, de los Ayuntamientos, en un entrecruzado tejido político-administrativo, que se complicará con la puesta en marcha de las Comunidades Autónomas"[105].

No es gratuito recordar, a estas alturas de la exposición, el resultado al que conduce la fórmula utilizada por el Decreto-Ley 36/78, publicado unas semanas antes de promulgarse la CE, para clarificar el panorama institucional de la Seguridad Social[106].

Tampoco puede ignorarse que, en 1978, los Servicios Sociales eran todavía una realidad nueva y prácticamente desconocida que, de hecho y como ya se ha puesto de relieve, carecía de antecedentes en el constitucionalismo de nuestro país. Añadiendo a ello que "no existía en aquel momento un aparato técnico y profesional desde el cual se pudiera hacer un planteamiento unitario de los Servicios Sociales"[107] se explica, además de su lacónica consideración, que no fueran contemplados en la Ley Fundamental como posible institución unitaria.

---

[105] BORRAJO DACRUZ, en "La Seguridad Social en la Constitución Española", Estudios sobre la Constitución Española, Civitas, pág. 1487.

[106] Cfr. apartado 1.4 (3).

[107] REDONDO DE LA SERNA A., en "El sistema de Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías", en "El futuro de la protección social en España", Colección Bienestar Social, pág. 100.

A diferencia de los anteriores, la Seguridad Social es una realidad político-social bastante consolidada y, consecuentemente, una institución ante la cual el constituyente se desenvuelve con más desenvoltura. Sin embargo, no por tratarse de un terreno conocido su configuración constitucional va a estar a la altura de las circunstancias y, precisamente por no hacerse eco de la problemática situación que atraviesa la Seguridad Social, el art. 41 resulta, cuando menos, decepcionante[108].

Piénsese que, en el momento de redactarse la CE, el estado de salud de la Seguridad Social era ya de pronóstico reservado en cuanto a su nivel de ineficacia y desorganización. Si, desde esta perspectiva, "padecía una crisis interna, insalvable probablemente dentro de los parámetros o coordenadas en que se estaba desenvolviendo"[109], desde el punto de vista económico la coyuntura era también especialmente adversa, siendo a todas luces evidente la necesidad de proceder a ciertos cambios y reajustes.

Ambos presupuestos impulsaron la idea de la renovación y tuvieron un peso relevante en el planteamiento constitucional de la Seguridad Social. No

---

[108] En este sentido se pronuncia VIDA SORIA para justificar la dureza de sus críticas, en "Comentarios a las Leyes ...", ob. cit., pág. 84. Señala al respecto que, dada la trascendencia del art. 41, el único que trata global y directamente de la Seguridad Social del Estado, "habría que haber esperado que el Texto constitucional situara este precepto en un lugar de su esquema de más firme significación y que hubiera definido los compromisos (o proyectos) de un modo más explícito".

[109] VIDA SORIA, en "Modelos de la Seguridad ...", ob. cit., pág. 112.

en vano, en este contexto de reformas, de propuestas y proyectos alternativos, se van tomando posiciones a favor de unas u otras fórmulas, suscitándose un debate cuyo trasfondo ideológico estará presente durante la gestación parlamentaria del art. 41[110].

En los trabajos de ponencias, comisiones y plenos se pone pronto de manifiesto que la cuestión en liza, la diferente concepción de la Seguridad Social defendida desde sectores conservadores y progresistas, deberá resolverse acudiendo al famoso proceso consensuado de ir retocando el texto originario. Qué duda cabe que ello condicionó sobremanera, tanto los debates parlamentarios al respecto que "fueron muy simples cuando existieron"[111], como el tratamiento de la materia[112] y

---

[110] Sobre la gestación del actual art. 41, las vicisitudes que experimentó el precepto desde su inicial redacción hasta la aprobación de la fórmula definitiva, las enmiendas y votos particulares presentadas por los distintos grupos y los aspectos en torno a los cuales giró el debate parlamentario véase, entre otros trabajos, el de MULAS GARCÍA A., en "Seguridad Social, Constitución y Autonomías", Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución, IELSS, Madrid, 1985, el de BARRADA A., "Los Derechos de Seguridad Social en la Constitución Española de 1978", en Revista de Seguridad Social, nº 1, Abril-Junio, 1979 y el de VIDA SORIA recogido en la obra "Comentarios a las Leyes Políticas" que, bajo la dirección de ALZAGA O., publica la Revista de Derecho Público.

[111] VIDA SORIA, en su estudio del art. 41, en "Comentarios a las ...", ob. cit., pág.91. Añade el autor que los referidos debates "en realidad no aportan nada nuevo y al final evidencian una clara falta de apoyatura teórica...".

[112] Según BORRAJO DACRUZ, en "Comunidades Autónomas y Seguridad Social", Papeles de Economía Española, 1982, nº 12-13, pág. 187, este proceso de transacciones mutuas determinó que "muchas veces una misma materia aparezca con tratamientos divergentes y, lo que es más frecuente, reciba denominaciones distintas".

la redacción definitiva del pasaje, absolutamente híbrida y ambigua[113].

LLegados a este punto ha de admitirse que la CE de 1978, "al regular las materias de bienestar social no responde a un planteamiento general y sistemático de la cuestión, sino que se ha procedido en ella, de un lado, por acumulación, y de otro, por la vía de un tira y afloja entre diversas posiciones"[114].

Del proceso de gestación de los preceptos relativos a este bloque temático interesa, por último, llamar la atención sobre la tardía incorporación de la Asistencia Social y los Servicios Sociales al articulado de la CE. La ponencia Constitucional sólo mostró su atención inicialmente por la Seguridad Social y así los pasajes en los que hoy se menciona a las otras dos instituciones "son fruto de enmiendas que los incorporan a artículos ya existentes, lo que supone una contemplación parcial y no siempre coherente en sus resultados"[115].

3. Ahondando en su diferenciado tratamiento constitucional, si hay algo que resulta evidente es que no existe un precepto dedicado a la Asistencia Social o a los Servicios Sociales como lo está el art. 41 a la

---

[113] SUÁREZ GONZÁLEZ F., en "La Seguridad Social y la CE de 1978", en Papeles de Economía Española, 1982, n° 12-13, pág. 119 destaca la paradoja de que los preceptos relativos a la Seguridad Social fueran aprobados por los dos grupos políticos de mayor representación, basándose cada uno en razones de interpretación cabalmente contrarias.

[114] BARRADA A., "Los derechos de la Seguridad Social en la CE de 1978", Revista de Seguridad Social, 1979, n° 2, pág. 81.

[115] DE PEREDA MATEOS A., en "La Asistencia Social y los ...", ob. cit., pág. 477.

Seguridad Social. La única referencia a la primera se emplaza en una zona, la parte orgánica de la CE, absolutamente inadecuada para su reconocimiento constitucional habida cuenta de la temprana y constante presencia de dicha institución en el panorama español de protección social. En cuanto a los segundos, aún admitiendo como atenuante su escasa madurez, hubiera sido preferible el silencio del constituyente a la distorsionada imagen que ofrece con tan particular mención de los mismos. De la referencia contenida en el art. 50 de la CE se ha dicho que "padece las deficiencias que se desprenden de la incorporación del concepto existente en aquel momento a un precepto que pretende convertirse en base sustentadora de una profunda transformación social. En efecto, en dicho artículo se mantiene una concepción paternalista y, en la actualidad, anacrónica de los servicios sociales"[116].

Adviértase, en cualquier caso, que ninguna de las instituciones es acogida de manera que sus beneficios puedan configurar derechos subjetivos a favor de individuos concretos. Tal posibilidad, si incierta en el caso de la Seguridad Social[117] y remota en el de los Servicios Sociales dado el peculiar alcance normativo de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero del

---

[116] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial", Edit. CEDECS, Barcelona, 1996, pág. 23.

[117] Salvando la conocida y paradógica excepción del art. 25.2 que reconoce para un sector concreto de la población, la reclusa, un derecho a los beneficios de la Seguridad Social protegido con las máximas garantías.

Título I[118], es del todo inimaginable respecto a la Asistencia Social que ni siquiera goza de la garantía constitucional menos plena de la que disponen aquéllos[119].

En este sentido, contrastando con la débil formulación de la Carta Magna, resultan mucho más contundentes y firmes, al margen del contexto jurídico-político en el que se enmarcan, los pronunciamientos de la normativa preconstitucional[120]. En lo que hace particularmente a la Seguridad Social, el rechazo inicial a enmiendas que apuntaban en tal sentido puso de manifiesto que no tendría apoyo un precepto "... que supusiera una profundización de ese derecho y una decidida publificación del sistema"[121].

Respecto a este último dato, si bien el carácter público del diseño constitucional de la

---

[118] Como es sabido y sin ánimo de reproducir la amplísisma y compleja polémica doctrinal surgida en torno al tema, el art. 53.3 de la CE remite la protección de los principios rectores de la política social y económica a un régimen de garantías singular que no hace sino modular la incuestionable vincularidad de los preceptos contenidos en el Capítulo Tercero del Título I. Sobre el tema véase, entre otros, NIETO A., en "Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional", Revista de Administración Pública, n° 100-102, ALZAGA O., en "La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)", Madrid, Ediciones del Foro, 1978 y las obras anteriormente citadas de BARRADA A., "Los derechos de Seguridad Social en ...", y PALOMEQUE M., "Los derechos a la Seguridad Social y a la ...".

[119] Obviamente, el reconocimiento de derechos tiene muy mal encaje en el Título VIII de la CE, dedicado a la organización territorial del Estado.

[120] Configurando un derecho subjetivo público de carácter individual y frente al Estado, el principio IX de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento afirma que: "Todos los españoles tienen derecho... a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales...".

[121] VIDA SORIA, en su comentario al art. 41, en "Comentarios a las Leyes ...", ob. cit., pág. 91.

Seguridad Social[122] es, por extraño que parezca, una cuestión controvertida[123], no es imaginable que dicha polémica se reproduzca en el ámbito de las otras dos instituciones. La dimensión pública que, a nivel conceptual, tienen la Asistencia Social y los Servicios Sociales se proyecta necesariamente en sus respectivos sistemas los cuales -no podía ser de otro modo- otorgan un marcado protagonismo a los Poderes Públicos sin perjuicio de las soluciones que se adopten en cuanto a gestión, colaboración, sostenimiento financiero y participación.

Tales aspectos, como otros muchos relativos al contenido, dinámica y extensión de las referidas instituciones, no se incluyen entre las previsiones normativas de la CE que, de referirse a alguno de ellos, lo hace en contadas ocasiones y a modo de simples pinceladas[124]. Desde esta perspectiva, la recepción constitucional de la Asistencia Social, los Servicios Sociales y la Seguridad Social tiene lugar, no obstante su diferenciado tratamiento, en parecidos términos de

---

[122] Sobre esta problemática, véase la reflexión de ALMANSA PASTOR J., en "Gestión pública e iniciativa privada", en Papeles de Economía española, n° 12-13, pág. 166 y ss.

[123] En estos términos expresan su estupor, dada la clara dicción del art. 41, ALARCON CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en su "Compendio de ...", ob. cit., pág. 49.

[124] Así, se apunta que el régimen público de Seguridad Social es para todos los ciudadanos y que los de la tercera edad serán destinatarios de un sistema de servicios sociales o, por citar un ejemplo que afecte a las tres instituciones, pudiera admitirse, siguiendo a DE PEREDA MATEOS, en "La Asistencia Social y los ...", ob. cit., pág. 487, que la CE prevé la común aplicación del principio de participación de los interesados.

inconcreción y falta de fijeza de la acción protectora que comprenden.

Interesa destacar, especialmente, la indeterminación constitucional de las situaciones de necesidad que van a ser objeto de tutela por las referidas instituciones -o, en el caso de los Servicios Sociales, de las condiciones que se proponen mejorar- así como de las fórmulas o medidas en que tal propósito tuitivo haya de traducirse. Dicho en otras palabras, salvo la privilegiada atención del desempleo[125], la intraducible locución "asistencia y prestaciones sociales suficientes"[126] y la omnicomprensiva fórmula de "sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio"[127], el constituyente no se pronuncia sobre el ámbito objetivo de la Asistencia Social, los Servicios

---

[125] La atención preferente del art. 41 al desempleo, sólo justificada por la tremenda importancia que el problema del paro tenía ya entonces, plantea no pocos problemas interpretativos en cuanto al alcance o proyección práctica que ha de tener esa especial indicación.

[126] Sobre el alcance dado por la doctrina a la palabra asistencia, véase la exposición de BORRAJO DACRUZ, en "La Seguridad Social en la ...", ob. cit., pág. 1495, que analiza su triple sentido como sinónimo de acción protectora, asistencia sanitaria y asistencia social pública. Respecto a las prestaciones sociales, poco puede decirse porque con este término se dice prácticamente todo: en especie o económicas, contributivas o no contributivas, de tracto único o sucesivo, de servicios sociales, de asistencia social, pensiones, subsidios, asignaciones, etc. Por último, la suficiencia exigida por el constituyente sólo tiene traducción vía asimilación al concepto de salario suficiente y es, en todo caso, un concepto jurídico indeterminado que, en palabras de VIDA SORIA, "posibilita toda una construcción retórico-jurídica sobre la significación y eficacia que puede tener ...de escasísimos resultados prácticos", en "Comentarios a las Leyes ...", ob. cit., pág. 107.

[127] Con esta absoluta generalidad se refiere el art. 50 a los problemas que serán atendidos por el sistema de servicios sociales previsto para los ciudadanos de la tercera edad, colectivo que es contemplado en términos de uniformidad en cuanto a los desequilibrios o carencias que presentan.

Sociales y la Seguridad Social de las que, por otro lado, tampoco da un concepto normativo.

Hasta tal punto guarda silencio la Constitución que bien podría pensarse que apuesta por refundir la acción protectora de las tres instituciones, no juzgando necesario, en consecuencia, definir sus respectivos perfiles o especificar los ámbitos en los que se desenvuelve y concreta la función tutelar de cada una de ellas. Así las cosas, a pesar del diferenciado tratamiento que les otorga la Carta Magna, no necesariamente ha de estar interesada en tratarlas como diferentes y quizás sea voluntad del constituyente que esas tres técnicas protectoras se miren de frente en vez de darse la espalda.

2.2) ESPECULACIONES EN TORNO A LA EVENTUAL EXISTENCIA DE UN MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

1. Se trata, en cualquier caso, de una de las variadas lecturas que puede hacerse del entramado normativo constitucional relativo a la protección social del que se ha dicho que "permite una amplia gama de interpretaciones, incluso las más encontradas"[128]. Si dicha incógnita o las restantes y numerosas que, sobre la regulación de la referida materia, suscita la Carta Magna

[128] En estos términos se pronuncia VIDA SORIA, en su comentario al art. 41, en "Comentarios a las Leyes ...", ob. cit., pág. 92, para afirmar, seguidamente, que tampoco el Derecho comparado ofrece ejemplos más ilustrativos.

no se han resuelto ni pueden resolverse de modo unívoco es, precisamente, por la propia polivalencia constitucional del art. 41 que "permite ir a cualquier solución, porque no condiciona sobre el contenido de la acción protectora en orden a su encuadramiento institucional"[129].

Sin ánimo de reproducir los eternos y conocidos debates que promueve el mencionado precepto y sin intención tampoco de agotar un tema en sí mismo inagotable, resulta obligado referirse al principal interrogante que plantean los pasajes hasta ahora comentados: la eventual existencia de un modelo constitucional de Seguridad Social.

Como ya se apuntó, tras la aprobación de la CE comienza una labor de revisión y depuración de la normativa de Seguridad Social a fín de adaptarla a las previsiones constitucionales. Al tiempo, la crisis económica confirmaba la necesidad de reformar el sistema para corregir sus disfuncionalidades, incorporando nuevos retos y acelerando, incluso, el proceso iniciado años antes. Para acometer ambas tareas era imprescindible, lógicamente, un examen concienzudo de las líneas maestras de la política de Seguridad Social perfilada en la Carta Magna, vaticinándose entonces que, ni el mandato constitucional contenido en el art. 41 tiene fuerza configuradora ni el modelo de Seguridad Social que parece diseñar la Ley Fundamental es, en realidad, tal modelo.

---

[129] BORRAJO DACRUZ, en "La Seguridad Social en el marco ...", ob. cit., pág. 99.

La explicación hay que buscarla en "la enorme dispersión con que el tema es tratado por la CE y el tenor literal poco decisorio de esos diversos preceptos"[130], aspectos que, por otro lado, resumen las numerosas críticas recibidas por el texto constitucional -léase, confusa redacción, pésima sistemática, deslavazamiento de materias conexas, excesiva amplitud y equivocidad de los términos[131], imprecisión y vaguedad de las expresiones, etc.-.

Como consecuencia de este defectuoso tratamiento de la Seguridad Social la voluntad del constituyente se difumina y distorsiona, quedando reducida a un conjunto de insinuaciones parciales, vagas y relativas con las que se llega a ningún sitio y a todos a la vez. El análisis sistemático, jurídico-formal y material del "magma normativo constitucional" referido a la institución revela que no hay respuestas en él para la mayoría de los temas sobre los que tiene que pronunciarse cualquier sistema positivo de Seguridad Social.

De hecho, ni siquiera es unívoco o puede darse por acabado el concepto normativo de Seguridad Social reflejado en la CE pues "el art. 41 lo maneja de una manera y los arts. 148 y 149 de la Constitución lo

---

[130] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 43.

[131] ALARCÓN CARACUEL señala al respecto que "... prácticamente todas las palabras que contiene el art. 41 son susceptibles de interpretaciones diversas", en "La integración de los Servicios Sociales y ...", ob. cit., pág.10.

manejan de otra"[132]. En este sentido, es ya un tópico doctrinal, que la expresión Seguridad Social contemplada en el articulado de la CE "recoge un concepto abierto susceptible de un desarrollo múltiple, de modo que el legislador dispone de una amplia facultad de acción y podrá optar en términos muy amplios en el momento de la decisión política"[133].

Conforme a la opinión mayoritaria, puede afirmarse, pues, que "la CE no ha establecido modelo alguno de Seguridad Social ... o ninguno claro y unívoco, que viene a ser lo mismo ..."[134], impregnando la institución de una alta dosis de ductilidad. Ya obedezca al espíritu de consenso que presidió la redacción de la Carta Magna ya a las exigencias de abstracción y flexibilidad propias de su configuración como principio rector de la política social y económica[135], resulta obligado admitir la inexistencia de un modelo y un concepto constitucionales de Seguridad Social.

---

[132] VIDA SORIA, en "La reforma de la Seguridad Social en España", Ponencia presentada en las II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", pág. 251.

[133] BORRAJO DACRUZ, en "La Seguridad Social en la ...", ob. cit., pág. 1487.

[134] RODRÍGUEZ PIÑERO y GONZÁLEZ ORTEGA, en "La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante de su reforma", en II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pág. 271. Para estos autores, la inexistencia de dicho modelo y el carácter abierto del Texto Fundamental, no sólo posibilita la reforma del sistema sino que, incluso, constitucionaliza la necesidad de dicha reforma.

[135] No en vano, "... al ser su función la ordenación general a largo plazo de la dinámica política, social y económica, se excluye toda posibilidad razonable de regulación detallada", SANTAMARÍA PASTOR, en "Fundamentos de Derecho Administrativo", Vol. I, pág. 455 (edit. y fecha).

2. Al no apuntar en una única dirección, la interpretación, aplicación y articulación del mandato constitucional admite criterios y operaciones de variado signo, pudiendo recurrirse a unos u otros para determinar el alcance de aquél y dar cumplimiento a la obligación impuesta a los poderes públicos. Generalizando las conclusiones de BORRAJO DACRUZ, " el dato económico y la capacidad de asunción de la novedad ..., señalarán cuál es, de las posibilidades constitucionales existentes, la viable"[136]. Tal prospectiva genera, obviamente, perplejidad, tanto en orden a la subsistencia de la legislación vigente como a la que en un futuro pueda dictarse en desarrollo de las previsiones de la CE[137].

Si ello es así en condiciones de relativa calma o estabilidad, la incertidumbre aumenta cuando se asiste a un período de reajuste en el que se anuncia, no se sabe ya si como constante implícita o como necesidad coyuntural, la reforma del sistema. Y es que, la maniobrabilidad concedida al legislador ordinario para regular aspectos como la organización general de la Seguridad Social, o su estructura, gestión y financiación, también le amparará cuando pretenda, por ejemplo, modificar su ámbito subjetivo, alterar el nivel

---

[136] Aunque el citado autor se está refiriendo, en concreto, al esquema institucional de la Seguridad Social, tal solución es predicable de la marcha del sistema en su conjunto que también dependerá "de la mentalidad, intereses y capacidad de obstrucción de los grupos burocráticos afectados", en "La Seguridad Social en la ...", ob. cit., pág. 1493.

[137] Téngase en cuenta que la falta de previsión normativa alcanza, no sólo al contenido de las acciones futuras sino, también, a la forma concreta que éstas deben adoptar -léase tipo de Ley, exigencia de rango legal, etc.- a la observancia de plazos para cumplir el mandato constitucional e, incluso, al hecho mismo de que tales actuaciones deban necesariamente llevarse a cabo.

de protección, reforzar la asistencia complementaria o adoptar medidas de corte privatizador.

En este sentido se ha dicho que el art. 41 funciona "como un artículo casi en blanco que vendría a permitir una modificación del sistema abierta a cualquier orientación y en la que toda línea de tendencia tendría acogida"[138]. La inexistencia de un modelo constitucional de Seguridad Social no deja de entrañar un riesgo de desmantelamiento del sistema, apuntándose, en este sentido, que "la fórmula del art. 41 es lo suficientemente mala, lo suficientemente ambigua, como para aceptar cualquier modelo de reforma que se imponga"[139], "y puede permitir algún tipo de regresión sobre lo ya establecido"[140].

Aún cuando existen opiniones en contrario[141], por equívoco que sea el mandato constitucional y relativos los principios rectores, no parece que la fórmula de Seguridad Social pueda ser eliminada o sustituída sin más. Cuestión distinta es que se plantee un eventual recorte de la cobertura dispensada por aquélla, solución que, según se ha expuesto, sí cabría adoptar porque no contradice las previsiones

---

[138] RODRÍGUEZ PIÑERO y GONZÁLEZ ORTEGA, en "La configuración constitucional de la ...", ob. cit., pág.271.

[139] VIDA SORIA, en "La reforma de la ...", ob. cit., pág. 251.

[140] El mismo autor, en "Modelos de la Seguridad Social ...", ob. cit., pág. 116.

[141] ALZAGA VILLAAMIL, por ejemplo, entiende que la Ley que suprimiese el régimen público de Seguridad Social no podría ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad por no permitirlo el juego del art. 161.1.a) en relación con el 53.1, ambos de la CE, en "La Constitución española de 1978", Comentario sistemático, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pág. 316.

constitucionales. Argumentando la carácterística flexibilidad del art. 41 y las exigencias del pluralismo político se ha defendido[142] la libre determinación por los poderes públicos de los niveles de protección social lo que incluiría, de aconsejarlo las circunstancias, la reducción de los ya alcanzados.

Tal posibilidad ha sido rechazada de plano por quienes entienden[143], con una interpretación progresista de la expresión, que la palabra mantendrán del art. 41 obliga a preservar el sistema en las condiciones en que fue recibido por el constituyente. Sin pretender su inmutabilidad o anquilosamiento, la realidad entonces existente -léase intensidad de la cobertura, extensión objetiva, ámbito subjetivo, calidad de las prestaciones y servicios, etc.- actuaría como suelo mínimo de la Seguridad Social futura, constriñendo el poder de intervención y configuración del legislativo.

Las diversas acepciones del vocablo mantendrán[144] relativizan la anterior premisa que, no

---

[142] Véase, entre otros, DESDENTADO A., FERNÁNDEZ B. y GONZÁLEZ SANCHO, en "La reforma de las pensiones de la Seguridad Social", Civitas, Madrid, 1986, págs. 51 y ss.

[143] Entre otros, GONZÁLEZ ORTEGA, ALARCÓN CARACUEL, RODRÍGUEZ PIÑERO Y BORRAJO DACRUZ, éste último citando el ejemplo de la experiencia italiana cuya Constitución emplea idéntica palabra "que no es caprichosa sino que tiene un sentido", en "La Seguridad Social en el ...", ob. cit., pág. 100.

[144] El tenor literal de la expresión mantendrán admite, como es sabido, otras muchas acepciones defendidas desde diferentes sectores doctrinales. Así, para SUÁREZ GONZÁLEZ significa que, "los poderes públicos tienen el deber de propiciar la existencia de un régimen público de Seguridad Social, conservando o modificando el anterior o instaurando uno nuevo". En parecidos términos y negándole toda significación temporal se pronuncia VIDA SORIA que, en sus diversos comentarios al art. 41, lo interpreta como obligación de los poderes públicos de tomar a su cargo directo el sistema de Seguridad Social. Mientras que para BELMONTE el término mantendrán

(continúa...)

obstante, se verá reforzada con el concurso de otras nociones o técnicas jurídicas más elaboradas. Así, identificando las "paredes maestras" del bosquejo constitucional[145], recordando el "ideal de cobertura conseguido en nuestro período histórico" o "el contenido material sumamente estable de la Seguridad Social"[146] o apuntando los mínimos de protección exigibles a la luz de la garantía institucional y los compromisos internacionales, un amplio sector doctrinal ha salido en defensa de la irreversibilidad del sistema generalizado de protección social.

Aunque la regresividad de los actuales niveles de protección es difícilmente aceptable por sus efectos perversos en términos de estigmatización o desagregación social, de oportunidad política, de valores superiores afectados o de redistribución de la renta, los argumentos sociológicos, económicos o éticos no pasan de ser puramente testimoniales. Tampoco el arraigo social o el componente histórico de la Seguridad Social constituyen por sí mismos una barrera infranqueable que asegure la

---

144 (...continuación)
equivale a sostener financieramente, PALOMEQUE LÓPEZ, DE LA VILLA y DESDENTADO lo admiten también como sinónimo de organizar, defender, alimentar, etc.

145 PALOMEQUE LÓPEZ, en "Delimitación de competencias Estado/Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y de Seguridad Social", en "Los trabajadores y la Constitución", Selsa, 1980, pág. 149. Para este autor, hay cinco singulares especificaciones o pronunciamientos normativos que contribuyen a diseñar el espacio constitucional en que ha de ser situado el edificio de la Seguridad Social. Tales nociones son la publicidad del sistema, la generalidad y suficiencia de la cobertura, la situación de necesidad como determinante de la protección y la posibilidad de un nivel complementario sobre el mínimo obligatorio.

146 ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA, en "Instituciones de Seguridad Social", Civitas, Madrid 12° ed., págs. 19 y 20.

imposible marcha atrás del sistema y, sin embargo, ambos presupuestos no son del todo ajenos a la técnica de la garantía institucional[147] con la que se ha reaccionado frente a los excesos del legislativo.

No en vano, al tratarse de "una institución enraizada en la conciencia colectiva del país"[148] cuyos rasgos se han ido decantando históricamente, se justifica, aún más si cabe, la protección reforzada que recibe el contenido esencial de la Seguridad Social de la mano de la citada técnica. Como constricción al legislativo, la garantía institucional supone que la regulación que lleve a cabo debe respetar el concepto previo que se tenga de la Seguridad Social y los caracteres que conforman su perfil comúnmente aceptado.

Se acota así un espacio, el contenido esencial de la institución[149], vedado a eventuales intromisiones de los poderes públicos. En la misma línea, los efectos de las normas internacionales sobre Seguridad Social en

---

[147] Sobre la garantía institucional, véase PAREJO ALFONSO, en "Garantía institucional y autonomías locales", IEAL, Madrid, 1981, además de las obras ya citadas "El art. 41 de la Constitución: garantía ...", de ÁLVAREZ DE LA ROSA, "La configuración constitucional de la ...", de RODRÍGUEZ PIÑERO y GONZÁLEZ ORTEGA y "La Seguridad Social y la protección ...", de APARICIO TOVAR J., así como la abundantísima bibliografía en ellas reseñada.

[148] ÁLVAREZ DE LA ROSA, en "El art. 41 de la Constitución: garantía institucional y compromisos internacionales", en Revista de Seguridad Social, nº 15, 1982, pág. 80.

[149] Así, universalidad, solidaridad, publicidad, obligatoriedad y función redistributiva son, a juicio de RODRÍGUEZ PIÑERO y GONZÁLEZ ORTEGA, en "La configuración constitucional de la ...", ob. cit., págs. 278 y 279, rasgos profundamente enraizados en la conciencia social y, por tanto, elementos esenciales de la Seguridad Social. En parecidos términos se pronuncia APARICIO TOVAR J., en "La Seguridad Social y la protección ...", ob. cit., págs. 66 y ss. quien añade, como rasgo definidor del sistema de Seguridad Social, desde la perspectiva concreta de la protección de la salud, la exigibilidad de la prestación y la igualdad de tratamiento.

nuestro ordenamiento jurídico condicionan, como contrapeso, al legislador ordinario, inhabilitando sus propuestas cuando contengan fórmulas de signo debilitante. Así, la ratificación de la Carta Social Europea, punto obligado de referencia interpretativa, imposibilita la regresión a fórmulas primitivas que rebajen el nivel de protección previsto en el Convenio nº 102 de la O.I.T. y considerado satisfactorio.

A través de las vías expuestas se ha conseguido, además de neutralizar la ambigüedad constitucional y contrarrestar la aparente ductilidad que se ha atribuído a la Seguridad Social, fijar un umbral no traspasable que impedirá, de cara al futuro, una minoración de los niveles de cobertura alcanzados. La necesaria racionalización del sistema deberá hacerse, en consecuencia, "de forma que la Seguridad Social sea un bastión de defensa contra la crisis y no una de sus víctimas"[150].

3. Pese a la actualidad del tema y la envergadura de los intereses y aspectos que se ven afectados ante una eventual reforma, no se agotan aquí las repercusiones e interrogantes que plantea el difuso modelo constitucional de Seguridad Social. También a propósito del campo objetivo de su acción protectora y de la concreción legislativa del mandato constitucional se desatan otras dudas que no necesariamente han de referirse a la potencial modificación del sistema o a su posible reversibilidad.

---

[150] ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA, en "Instituciones de ...", ob. cit., pág. 31.

Se está pensando, en concreto, en los problemas institucionales y/o jurídicos, cuando no meramente conceptuales, que genera la "Seguridad Social constitucional" desde dos frentes: de un lado, su contenido o las técnicas de protección y parcelas integradas en ella y, de otro, su estructura o el esquema organizativo y funcional de la misma sobre la base del Estado de las autonomías.

El enigma surge al intentar armonizar los arts. 41, 148.1.20ª y 149.1.17ª de la Carta Magna con los restantes pasajes constitucionales que contemplan intervenciones específicas de la actividad protectora de los Poderes Públicos[151], ya asegurándola o reconociéndola como derecho ya ordenando su promoción o mantenimiento. En la confluencia de estos artículos se ventila el contenido institucional, el volumen de la Seguridad Social y las acciones comprendidas en ella pero, también, y en íntima relación con todo este entramado, el reparto de competencias en materia de protección social entre las distintas Administraciones, estatal y autonómicas, implicadas.

Pese a que se trata de "dos planos que conviene mantener bien diferenciados"[152] pues una cosa es la extensión objetiva de la acción protectora de la

---

[151] Se trata, entre otros, de los arts. 39.1, 40.2., 43, 49 y 50 que contemplan la actividad protectora de los poderes públicos en diferentes términos, refiriéndose de modo concreto a la que debe dispensarse a la familia, en el ámbito laboral, en el terreno de la salud, a los disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos y a los ciudadanos de la tercera edad, respectivamente.

[152] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA , en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 47.

Seguridad Social y otra distinta es la fórmula organizativa adoptada para hacerla efectiva, resulta del todo imposible referirse a esta segunda cuestión sin acotar, previamente, la primera. Y es que la interpretación de aquel disperso cuadro normativo admite opciones muy variadas, identificándose al respecto hasta cuatro soluciones distintas, todas posibles a la luz de los debates parlamentarios, los antecedentes históricos y las referencias o vinculaciones internacionales[153].

Aunque puede localizarse alguna otra, la disyuntiva consiste, esquemáticamente, en reducir la Seguridad Social al sistema clásico de pensiones o Seguridad Social en sentido estricto o, por contra, ampliar su contenido y hacer de ella un sistema integrado de protección social. Se trata, en cualquier caso, de un problema especulativo, con un evidente componente ideológico, que tiene su origen en una dispar lectura de la expresión Seguridad Social, puesta en boca del constituyente.

Si de un lado se afirma que "pese a la ortografía empleada el sentido propio de las palabras atendido el contexto, etc. parece ser el de Seguridad Social como conjunto de acciones y no como conjunto de instituciones"[154], de otra parte se apunta que "aunque el constituyente no ha sido demasiado cuidadoso al respecto ... por Seguridad Social constitucional ha de

---

[153] BORRAJO DACRUZ, en "La Seguridad Social en el marco ...", ob. cit., págs. 97 y ss.

[154] BARRADA A., en "Los derechos de Seguridad Social en la ...", ob. cit., pág. 65.

entenderse todo el conjunto de esas técnicas protectoras, es decir: Seguridad Social en sentido amplio y no técnico-jurídico"[155].

No se entendería, de no ser así, una posición tan enfrentada como la que mantienen los seguidores de las denominadas tesis segregacionista e integradora. La referencia a la Asistencia Social y a un sistema de servicios sociales al margen del complejo institucional de Seguridad Social contemplado en el art. 41 y la fragmentación de parte del contenido de ésta en acciones protectoras sectoriales tienen, para unos y otros, una traducción radicalmente distinta porque opuestas son también las convicciones previas que condicionan ambas propuestas.

En torno a la primera se alinean quienes, defendiendo una concepción estricta de Seguridad Social, la identifican con un sistema de seguros sociales evolucionado cuya acción protectora se concreta y articula, conforme a la fórmula profesional y contributiva de la vieja previsión social, en prestaciones en metálico otorgadas al actualizarse ciertas contingencias.

Frente a la tesis segregacionista, que expulsa la asistencia sanitaria, la Asistencia Social y los Servicios Sociales del campo objetivo de protección de la Seguridad Social, los defensores de la tesis integradora tienen una visión amplia de ésta y apuestan por un complejo institucional que acoja al conjunto de las

---

[155] VIDA SORIA, en "Estudio del art. 41. Comentarios a las Leyes ...", ob. cit., pág. 99.

citadas técnicas y otorgue prestaciones, económicas o en especie, cuando se produce un estado de necesidad.

Como acertadamente se ha señalado, la elección de una u otra tesis "vendrá, sin duda, determinada no solamente por razones técnico-jurídicas, sino también por la concepción global que se tenga de lo que deba considerarse Seguridad Social"[156]. No en vano, si "el legislador goza de libertad ...tanto para mantener las líneas tradicionales de un sistema de Seguridad Social como para refundir las instituciones heredadas en este nuevo modelo de organización y de acción social"[157] es, precisamente, porque en este específico aspecto el desarrollo de las bases constitucionales está más ligado a factores de tipo social, económico y político que a condicionantes históricos o a límites jurídicos.

4. Confirmando lo expuesto anteriormente, también en lo que hace a las parcelas o técnicas de protección comprendidas en el sistema de Seguridad Social, la operación concretizadora y el desenvolvimiento futuro de éste tienen las puertas abiertas en diversas direcciones. Cuando el Tribunal Constitucional señala que "la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario" y que "la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución"[158]

---

[156] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 44.

[157] Refiriéndose al defendido por la tesis integracionista, BORRAJO DACRUZ, en "La Seguridad Social en la ...", ob. cit., pág. 1493.

[158] Sentencia de 28 de Julio de 1981 (BOE de 13 de Agosto).

fuerza a la búsqueda de ese núcleo esencial protegido a sabiendas de que, fuera de él, todo es evanescente, relativo y opinable.

Así ocurre en relación al campo objetivo de la Seguridad Social pero, también, a su organización en el espacio autonómico, su gestión administrativa y política, su estructura en niveles y regímenes o su financiación y la participación de los interesados en el sostenimiento del sistema, cuestiones todas que, no estando suficientemente explicitadas por la CE, permanecen extramuros del contenido esencial cuya continuidad se trata de conseguir mediante la garantía institucional.

Dilucidar qué opciones -segregacionista o integradora, centralización o descentralización de la Seguridad Social, mantenimiento o erradicación de singularidades, protección uniforme o diferenciada y modelo asistencial o contributivo- se adaptan mejor a los dictados del constituyente es, por tanto, una tarea infructuosa dadas las escasas indicaciones efectúadas por éste.

Todo dependerá, en última instancia, de lo que los operadores jurídicos entiendan por Seguridad Social, de manera que, cualesquiera que sean las perspectivas desde las que se aborda su análisis, detrás de cada solución se esconde siempre una diferente concepción de la misma. Vengan de uno u otro sector, sus respectivas propuestas constituyen un posicionamiento a favor de un modelo, contributivo o asistencial, de Seguridad Social y todos sus esfuerzos y argumentos irán encaminados a

demostrar que es ése el que mejor responde a las previsiones constitucionales.

Si bien, como cuestión de fondo, tal discusión es a todas luces estéril pues nadie discute el carácter mixto del sistema vigente, como hilo conductor de sucesivas controversias, la polémica en torno al componente asistencial o contributivo de la Seguridad Social española renueva periódicamente su actualidad. En efecto, aún cuando la experiencia comparada y la evolución normativa hayan relativizado muchas de las dificultades interpretativas del texto constitucional, a raíz de ciertas iniciativas ha podido constatarse que algunos interrogantes no han quedado definitivamente resueltos.

El tema en el que se enmarca el debate es, hoy igual que ayer, la definición teórica de la Seguridad Social, la identificación jurídica estricta de un término "suficientemente expresivo en el ámbito político-social, pero (que) encuentra mayores dificultades en lo estrictamente jurídico"[159]. Aunque "doctrinalmente, el concepto de Seguridad Social encuentra ya elaboraciones clásicas"[160], "aprehender(lo) a partir del derecho positivo puede ser cuestión ardua de resultados no pacíficos y, por ello de utilidad dudosa"[161].

---

[159] VIDA SORIA, en "Comentario al art. 41.", ob. cit., pág. 99

[160] LÓPEZ LÓPEZ J., en "Marcos autonómicos de relaciones ...", ob. cit., pág. 196.

[161] APARICIO TOVAR J., en "La Seguridad Social y la protección de ...", ob. cit., pág. 83.

"Se trata, a decir verdad, de un empeño bastante difícil, a poco que se intenten delimitar los contornos de la Seguridad Social con cierta precisión"[162]. Aquí, precisamente, radica una de las claves que han hecho de la Seguridad Social una institución jurídica de difícil conceptuación[163]: en la difusa frontera existente entre Seguridad Social y otros ámbitos o técnicas de protección social, particularmente y a los efectos que ahora interesa, los constituídos por la Asistencia Social y los Servicios Sociales.

La génesis histórica de estas tres figuras, su constante proceso de cambios y la incoherencia y falta de rigor de determinadas actuaciones públicas han distorsionado hasta tal punto sus respectivos perfiles que no resulta infrecuente asistir, en la práctica, a una total confusión entre modelos de Seguridad Social y etapas de evolución, campo objetivo y fórmulas organizativas, servicios de asistencia y Servicios Sociales o protección, nivel y prestaciones asistenciales. Repárese, por otro lado, en que la dudosa delimitación de la Asistencia Social, los Servicios Sociales y la Seguridad Social ha contribuído a expulsar los primeros del contenido objetivo de ésta, creando una

---

[162] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 27.

[163] APARICIO TOVAR J., en "La Seguridad Social y la protección ...", ob. cit., págs. 80 y ss., apunta tres grandes inconvenientes: las acusadas disparidades de los distintos ordenamientos nacionales, la propia popularidad de la expresión y, por lo que se refiere al ordenamiento español, su extraordinaria complejidad habida cuenta de la dispersión normativa, producción en cascada, permanente movilidad y fuerte inestabilidad que han estado presentes en nuestra Seguridad Social desde antiguo. Estas carácterísticas, predicables también de la Asistencia Social y los Servicios Sociales, explican sobradamente el panorama de confusión que rodea a estas tres figuras.

corriente de opinión favorable a la tesis segregacionista ya comentada.

Puede que el texto constitucional aluda vagamente a una coordinación y síntesis de los sistemas de Asistencia, Previsión y Servicios Sociales, "tendencia seguida por las fórmulas comparadas más eficaces y más modernas"[164]; es posible, en efecto, que el texto constitucional plantee "a la sociedad española el reto de alcanzar un sistema a la altura, por lo menos de los principios formulados ya en 1963"[165]. Probablemente habrá que plantearse el alcance de la noción protección social como concepto integrador que englobe diferentes mecanismos, instituciones y fórmulas protectoras[166].

Sin embargo, no está de más preguntarse, en relación con lo expuesto, si los conceptos y categorías con los que se ha venido operando en el pasado son extrapolables y pueden aplicarse, sin más, a la nueva realidad perfilada por el constituyente y recreada, a partir de él, por el legislador ordinario. Tal reflexión, especialmente en lo que hace a la noción Asistencia

---

[164] VIDA SORIA, en "Comentario a art. 41", ob. cit., pág. 104.

[165] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ..."ob. cit., pág. 40. Con esta afirmación, los autores citados se refieren al ambiciosos diseño contemplado en la Exposición de Motivos de la Ley 193/63, de 23 de Diciembre, para destacar la consideración que merecen, en dicha Ley, la Asistencia Social y los Servicios Sociales y el concepto amplio de Seguridad Social del que parte el legislador (cfr. apartado anterior, punto 1.2.(3)).

[166] En esta línea se pronuncia BORRAJO DACRUZ en "La Seguridad Social en la Constitución: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional", Documentación Laboral, nº 30, 1990, ALARCÓN CARACUEL en "Hacia el derecho de la protección social", en Seguridad Social y protección social: temas de actualidad, (coord.: LÓPEZ LÓPEZ), Edit. MARCIAL PONS, Madrid, 1996 y HURTADO GONZÁLEZ en "Seguridad Social versus protección social", Actualidad Laboral, nº 13, 1995.

Social, es a todas luces necesaria para comprobar la vigencia de determinados criterios delimitadores y situar, en sus justos términos, la problemática que rodea la implantación de los dispositivos autonómicos de rentas mínimas.

2.3) DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. El entramado de reglas por el que opta el constituyente al efectuar el reparto de competencias es, sin duda, una pieza clave del jeroglífico en que consiste la delimitación conceptual de las figuras a las que se ha venido haciendo referencia. Considerado "deliberadamente ambiguo y, en buena medida, confuso e impreciso"[167] amén de "injustificado, carente de virtudes técnicas e inútilmente complejo"[168], el sistema utilizado ha recibido, como se sabe, comentarios nada halagadores, propiciando la calificación del Estado autonómico como un "enigma jurídico-estatal"[169].

---

[167] LEGUINA VILLA, en "Las Comunidades Autónomas", en La Constitución Española de 1978, Civitas, Madrid, 1981, 2° edición, pág. 806.

[168] FERNÁNDEZ T.R., en "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en Lecturas sobre la Constitución española, Tomo I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1979, 2ª ed., pág. 392.

[169] ARIÑO ORTIZ, en "El Estado de las autonomías: Realidad política, interpretación jurídica", en "La España de las autonomías: pasado, presente y fututo", tomo II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pág. 28.

Sean unos u otros los aspectos censurados, lo cierto es que, con dos listados de competencias, dos vías de acceso al autogobierno y distintas fórmulas de atribución residual y asunción competencial[170], el cuadro resultante es de lo más variopinto. Se habla, por ello, de un sistema de autonomía "a la carta en el que cada invitado elige su propio menú"[171], premisa que, a los efectos que ahora interesa y al margen de sus otras muchas repercusiones, condiciona ab initio el panorama autonómico en este campo.

Pese a sus indudables efectos distorsionadores, los diferenciados niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas no constituyen la única amenaza al normal desenvolvimiento del proceso de descentralización del sistema de protección social. Recuérdese que, en materia de Seguridad Social, "a pesar de la rúbrica general del art. 149.1 CE, la competencia es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas"[172] las cuales disponen, como suelo competencial mínimo, de todo el bloque de la Asistencia Social. Teniendo en cuenta que ésta no es una realidad concreta y determinada y que aquélla tampoco es una expresión unívoca, "ha de producirse la oportuna distinción conceptual entre ambas

---

[170] Concretamente, los listados contenidos en los arts. 148. y 149.1, las vías previstas por los arts. 143.2 y 151.1 y las fórmulas contempladas en los arts. 149.3, 147.2.d) y 150.1 y 2.

[171] AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito", en "Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomía", Edit. MARSIEGA, pág. 37.

[172] LÓPEZ LÓPEZ J., en "Marcos autonómicos de relaciones ...", ob. cit., pág. 188.

instituciones destinada a hacer posible este orden competencial"[173].

En aras de una correcta distribución de competencias debía aclararse, de un lado, el alcance de las funciones que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en el nuevo esquema organizativo de la Seguridad Social y, de otro, la denotación de la Asistencia Social en el marco de la oferta hecha a las instancias territoriales.

Todo dependerá, lógicamente, de la interpretación de los términos a los que recurre el constituyente en el art. 149.1.17ª y de la traducción de la fórmula que éste utiliza en el art. 148.1.20ª, preceptos cuya elasticidad y falta de rigor han dejado su estela, como inmediatamente se verá, en la descripción estatutaria de las competencias asumidas. Pese al protagonismo de los Estatutos de Autonomía y el carácter decisorio de sus declaraciones, en virtud del principio de superioridad jerárquica, prevalece el cuadro distributivo fijado en la CE y, con ella, la determinante elaboración doctrinal del Tribunal Constitucional a cuyo comentario se dedica un posterior apartado.

En cuanto intérprete supremo de la Carta Magna[174], las resoluciones de éste constituyen un material de primer orden para superar la equivocidad de

---

[173] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: delimitación conceptual y régimen jurídico", Colección Aragonesa de Bienestar Social, nº 14, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988, pág. 61.

[174] En definición del art. 1 de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de Octubre.

los intrincados pasajes constitucionales y descifrar los términos en los que se articula la distribución competencial entre los poderes central y regional. A propósito de los conflictos suscitados y que ha debido dirimir, el Tribunal Constitucional ha tenido múltiples ocasiones para pronunciarse sobre el particular, consolidando, en cuanto a los principios inspiradores del diseño constitucional y los conceptos de legislación, ejecución y desarrollo legislativo, una línea interpretativa sobradamente conocida.

Al valor capital de las decisiones, criterios y argumentaciones del Tribunal Constitucional, se une la influyente aportación de la doctrina especializada cuyos comentarios y análisis han propiciado una abundantísima literatura[175]. Sobre las reservas y atribuciones que, a

---

[175] Véase, entre otros y además de los ya citados anteriormente, "Comunidades Autónomas y Seguridad Social", en Papeles de Economía Española, nº 12-13 y "Distribución de competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y Seguridad Social", en Revista de Derecho Público, nº 80-81, 1980, ambos de BORRAJO DACRUZ; "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social", en Documentación Laboral, nº 1, de DE LA VILLA; "El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías", en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 38, 1983, de DESDENTADO BONETE; "Delimitación de competencias Estado/Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y de Seguridad Social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978", en Cuadernos de Derecho del Trabajo, 1980, de estos dos últimos autores; "La distribución constitucional de competencias en materia de Seguridad Social", en Documentación Laboral, nº 5, de VILLAR PALASÍ; "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas", en Revista de Política Social, nº 121, 1979, de ALONSO OLEA; "Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas", en Revista Española de Derecho del Trabajo, nº 1, 1980, de CASAS BAAMONDE; "La Seguridad Social y las Comunidades Autónomas", en Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Servicio de Publicaciones del Mº de Trabajo, Madrid, 1984, de SALA FRANCO; "La distribución de competencias ente el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social", Mº de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985, de MANRIQUE LÓPEZ; así como las obras colectivas "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980 y Jornadas sobre Seguridad Social y Autonomías", Sevilla, 1983.

favor del Estado central, reconoce el art. 149, han expuesto sus opiniones expertos e instituciones relevantes del país lo que excusa ahondar ahora en el tan traído tema de las competencias estatales y autonómicas en materia de Seguridad Social.

En relación a las funciones reservadas al Estado o asumibles por las Comunidades Autónomas, tanto las tesis jurisprudenciales como las opiniones científicas han resultado decisivas, aclarándose así la noción de "bases o legislación básica", el contenido del "régimen económico" o el significado de la facultad de "ejecución de los servicios".

2. No puede decirse lo mismo, sin embargo, en lo que hace a la segunda de las cuestiones antes apuntadas pues bastaría una rápida incursión en el repertorio de sentencias[176] y bibliografía[177] existente para confirmar que no se ha entrado a fondo en la disquisición conceptual de la Asistencia Social. "El desconocimiento general que existe en relación con dicho campo, derivado, entre otras razones, del escaso interés político que el mismo suscita, ha provocado,

---

[176] La poca jurisprudencia, tanto del TS como del TCO, existente sobre el tema es aún más escasa en lo que hace a declaraciones que delimiten el significado o contenido de la Asistencia Social. Las sentencias más significativas a tales efectos, que serán comentadas posteriormente, fueron dictadas en 1986 por el TCO y con ocasión del planteamiento de conflictos competenciales.

[177] Así ha ocurrido hasta hace relativamente poco tiempo lo que obedece, en parte, al carácter embrionario que entonces tenían esa parcela del ordenamiento jurídico y los ámbitos profesionales relacionados con ella. En los últimos años, sin embargo, se ha profundizado en el estudio jurídico de este sector de la Administración Social como lo prueban las numerosas publicaciones -algunas de las cuales se citan en el presente trabajo- que, abordando temas diversos, han visto la luz durante esta década.

probablemente, el olvido de los estudiosos"[178]. En cuanto ámbito sobre el que opera el reparto competencial, la Asistencia Social no ha sido, en efecto, suficientemente contemplada.

Cualesquiera que sean las facultades y materias atribuídas a las Comunidades Autónomas, se debería conocer de antemano el objeto de la descentralización con vistas al consiguiente proceso de transferencias lo que sirve, tanto para la Asistencia Social como para la Seguridad Social. Sin embargo, la evanescencia de esta última resulta menos preocupante porque, lo que haya de ser a los efectos del art. 149.1.17ª de la CE no es cosa distinta a lo que deba entenderse de la mano del art. 41 del mismo texto y de los mecanismos, garantías y lecturas anteriormente comentados.

Contemplada únicamente en el art. 148.1.20ª, la situación cambia considerablemente respecto a la Asistencia Social, no sólo por su imprecisa identidad sino, además, porque se trata de una materia cambiante en la que el confusionismo lingüístico y el riesgo de una eventual invasión de terrenos próximos campan por doquier. Ajeno a todo ello, el constituyente no reparó en que "asistencia social es término equívoco que se refiere a múltiples realidades e instituciones, parte de las

---

[178] CASADO CARRASCO y ZABARTE MARTÍNEZ DE AGUIRRE, en "Reflexiones en torno al diseño de una política de Bienestar Social", Revista de Seguridad Social, nº 19, Julio-Septiembre, 1983, pág. 143. El artículo publicado recoge la comunicación presentada por los autores a las I Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social (Madrid, 23-24 de Abril de 1983).

cuales están incluidas dentro de lo que habitualmente se entiende por seguridad social en nuestro país"[179].

Ha de decirse, en defensa del texto constitucional y de sus redactores, que las Comunidades Autónomas no son meros convidados de piedra en un contexto que les viene dado sino copartícipes del mismo por el celo con el que han ejercido la posibilidad de asumir competencias en materia de Asistencia Social. En este sentido se ha señalado que "la CE no ofrece claridad y los estatutos de autonomía han producido positivamente la confusión"[180] porque, en lugar de concretar el concepto de Asistencia Social, lo han diversificado todavía más.

Si bien dicha actitud no exime al legislador constituyente de su responsabilidad, en todo caso la atenúa o descompone, una simple ojeada a los Estatutos de Autonomía permite constatar lo mucho que han tenido que ver sus autores en el cariz que presenta el asunto. Como revela el examen de los mismos, no todos hacen una misma e idéntica lectura de un único precepto constitucional, el art. 148.1.20ª, y de los dos términos consignados en él, Asistencia Social.

---

[179] ALONSO OLEA, en "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades ...", ob. cit., pág. 73.

[180] CASADO, D., en "Criterios para la descentralización territorial de los servicios asistenciales y sociales", en "Los servicios asistenciales y sociales en el ...", ob. cit., pág. 26.

3) PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL Y CONCEPTUAL A PROPÓSITO DE UNA ETERNA APORÍA

3.1) MARCO ESTATUTARIO DE ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ORDEN SOCIO-ASISTENCIAL

1. Ciertamente, "Los Estatutos de Autonomía han recogido la oferta constitucional en esta materia con distintos matices"[181] y, mientras unos transcriben literalmente las palabras de la Carta Magna[182], otros hacen referencia, además, a sus competencias sobre Servicios Sociales o Bienestar Social[183] e, incluso, sólo a éstas sin mencionar las de Asistencia Social[184].

---

[181] LÓPEZ LÓPEZ J., en "Marcos autonómicos de relaciones ...", ob. cit., pág. 195.

[182] Los Estatutos del País Vasco (art. 10.12), Cataluña (art. 9.25), Galicia (art. 27.23), Valencia (art. 30.24) y la Ley de Régimen Foral de Navarra (art. 44.17).

[183] Así, los Estatutos de Autonomía de Andalucía (competencia exclusiva sobre asistencia y servicios sociales, art. 13.22), Aragón (competencia exclusiva sobre asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario, art. 35.19), Asturias (competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 140 y 149 de la CE, sobre asistencia y bienestar social, art. 10.p), Baleares, (competencia exclusiva sobre asistencia y beneficiencia sociales, art. 10.12), Canarias (competencia exclusiva sobre asistencia y servicios sociales, art. 29.7), Cantabria (competencias exclusivas que serán ejercidas en los términos dispuestos en la CE, sobre asistencia y bienestar social, art. 22.18), Castilla- La Mancha (competencias exclusivas sobre asistencia y servicios sociales, art. 31.p), Castilla-León (competencias exclusivas sobre asistencia social y servicios sociales, art. 26.18), Extremadura (competencias exclusivas sobre asistencia social y bienestar social), La Rioja (competencias exclusivas sobre la asistencia y el bienestar social, art. 8.18).

[184] Es el caso del Estatuto de Autonomía Murciano cuyo art. 10.0 contempla como competencia exclusiva la materia bienestar y servicios sociales.

Así, "quien podía lo más ha optado por lo menos y viceversa"[185] pues, como explica el citado autor, las Comunidades que no precisaban ajustarse al marco fijado por el art. 148 han restringido su competencia al campo de la asistencia social y, al contrario, la mayoría de las constituídas al amparo del art. 143 de la CE, que deberían por tanto limitarse a aquel elenco de competencias, han invadido los terrenos de los servicios sociales y del bienestar social.

Lejos de circunscribirse al campo de la Asistencia Social, la heterogeneidad se extiende también al ámbito de la Seguridad Social como muestra el estudio comparativo de las normas institucionales básicas de las diferentes Comunidades Autónomas. En este caso, la disparidad estatutaria se pone de manifiesto en la descripción de las competencias, no así en la delimitación de la materia sobre la que versan las mismas[186], encontrando su lógica explicación en los distintos niveles de autonomía que propicia la Carta Magna y en la voluntad de los entes territoriales de ampliar su techo competencial.

Los desiguales posicionamientos de las Comunidades Autónomas en relación con el desarrollo del

---

[185] AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria sobre ...", ob. cit., pág. 39.

[186] Así, mientras los Estatutos de Autonomía catalán o vasco, por ejemplo, recogen, como competencias de dichas Comunidades en materia de Seguridad Social, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislacón básica del Estado (arts. 17.2), además de la gestión del régimen económico en el caso del segundo (art. 18.2 a y b), los de Canarias y Murcia prevén, únicamente, la asunción de competencias de ejecución de los servicios de la Seguridad Social (art. 34.B.3) y de gestión de su régimen económico (art.13.1 11), respectivamente.

punto 20 del art. 148 de la CE obedecen, sin embargo, a circunstancias que nada tiene que ver con la existencia de dos tipos de autonomías o con el deslinde competencial establecido por el constituyente pues se trata de una materia ante la cual todas las Comunidades Autónomas se sitúan en igualdad de condiciones. Pese a ello, el contenido de los Estatutos de Autonomía y la excesiva discrepancia en la formulación de los campos de actuación específicos parecen empeñados en demostrar que "la Constitución de 1978 es como un pozo sin fondo, o como la chistera de un prestidigitador"[187].

Pero, además de la falta de sintonía de los dos instrumentos normativos que originan el llamado bloque de constitucionalidad y del desigual tratamiento que los Estatutos han venido dando a la expresión constitucional, la Asistencia Social del desafortunado art. 148.1 20ª de la CE introduce una complicación adicional en la configuración de los marcos autonómicos de protección social. A saber, la Asistencia Social que se ve afectada por el citado precepto y respecto a la cual opera la exclusividad de competencias a favor de las Comunidades Autónomas[188].

Habida cuenta de la coexistencia, en el ordenamiento jurídico preconstitucional, de dos figuras o referentes administrativos que responden a la

---

[187] CASADO, D., en "Criterios para la descentralización territorial de ...", ob. cit., pág. 26.

[188] A este tema ya se hizo referencia, si bien desde otra perspectiva, al comentar el art. 41 de la CE y el debate doctrinal en torno al contenido objetivo e institucional de la Seguridad Social (cfr. apartado 2.2.1).

denominación de Asistencia Social, habrá que decidir si tal dualidad se mantiene, proyectándose la anterior díada institucional en la nueva organización territorial o si, a la luz del reparto competencial, desaparece, se transforma o matiza.

Se trata, qué duda cabe, de un dilema de envergadura cuyo alcance trasciende el plano meramente estructural o de técnica administrativa para afectar al proceso de descentralización territorial en las áreas de Seguridad Social y Asistencia Social y, lo que es más importante, al sistema de protección social en su conjunto. No en vano, al apostar por una u otra solución, se están decidiendo las directrices que marcarán la futura evolución de éste.

La asunción estatutaria de la titularidad sobre servicios sociales o bienestar social ha sido con frecuencia interpretada como una extralimitación de lo dispuesto en el art. 148.1.20ª de la CE y de la Asistencia social, sin más, que en él se menciona. La generosidad interpretativa de las normas estatutarias responde, en parte, al carácter evanescente del concepto de Servicios Social, suscitando, en cualquier caso, opiniones diversas.

Así, mientras unos la justifican por entender que asistencia, bienestar y servicios sociales "encajan perfectamente en lo determinado en el art. 148.1.20ª de la CE"[189], otros mantienen que se ha producido una clara

---

[189] MUÑOZ MACHADO S. en "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Civitas, Madrid, 1982, Tomo I, pág. 566. Una tesis similar es mantenida, entre otros, por DEMETRIO CASADO, en "Notas (continúa...)

invasión de competencias por estar reservadas al Estado "todas las nuevas áreas de responsabilidad del poder público que la dinámica social pueda hacer surgir en el futuro"[190]. Sin embargo, el modus operandi de los legisladores regionales puede que tenga una explicación distinta a la mera "avaricia autonomista" que apuntara ALARCÓN CARACUEL[191].

2. La gran confusión normativa sobre las competencias estatales y autonómicas en materia de protección social es fruto del desorden conceptual y terminológico que, desde siempre, ha caracterizado este sector de la actividad pública prestacional. A ello se añade el ininteligible panorama institucional subyacente y la profunda centralización de este área de la Administración Social, premisas a las que se une, con su laconismo, un texto constitucional incapaz de dar respuesta a los retos e interrogantes que plantea, con la nueva organización territorial, el referido campo de intervención social.

Descifrar el significado de términos como asistencia social, servicios sociales o bienestar social, que salen al paso constantemente a propósito de la configuración de los marcos autonómicos de protección

---

189 (...continuación)
sobre la descentralización y desconcentración territorial e institucional de los Servicios Sociales", en Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales", nº 3-4, 1980; también para este autor el término asistencia social incluiría presumiblemente el de servicios sociales.

190 T.R. FERNÁNDEZ, en "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las ...", ob. cit., pág. 396.

191 ALARCÓN CARACUEL M., en "La integración de los servicios sociales en ...", ob. cit., pág. 30.

social, es uno de estos desafíos. "A nadie se le oculta que, pese a las dificultades que conlleve su definición y lo arduo que resulte la delimitación de sus fronteras, todos ellos tienen un alcance diverso"[192].

Ni el estudio de la CE ni el análisis de la normativa estatutaria permiten formar los correspondientes conceptos por lo que, en cierto modo, "somos libres para indagar cuáles sean los significados más convenientes para aquellas palabras"[193]. Tampoco la legislación española preconstitucional, ciertamente cicatera en la delimitación de las expresiones reseñadas, o la doctrina de nuestro país han contribuido en exceso a la consolidación de criteros concordes en relación con el contenido de las actividades públicas a las que se ha hecho referencia.

El análisis de ciertos textos internacionales[194] y de la jurisprudencia comunitaria han sido de cierta utilidad como lo prueban las continuas remisiones a Convenios y Sentencias pero, según se ha visto, las declaraciones y juicios que contienen deben admitirse con reservas y a título meramente orientativo.

---

[192] AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria en ...", ob. cit., pág. 39.

[193] CASADO, D., en "Criterios para la descentralización territorial de ...", ob. cit., pág. 25.

[194] Así, suele mencionarse la Convención Europea de Asistencia Social y Médica, firmada en París el 11 de diciembre de 1953 o la Declaración Universal de Derechos Humanos cuyo art. 25.1 incorpora el derecho a los servicios sociales. Éstos han sido definidos por la División de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y por el Consejo de Europa pero, sin duda, es la Carta Social Europea el texto más frecuentemente citado por contemplar, en sus arts. 13 y 14, el derecho a la asistencia social y el derecho al beneficios de los servicios sociales, respectivamente.

Lo mismo ha de señalarse respecto a las definiciones y categorías conceptuales elaboradas por expertos de otras disciplinas, léase sociología, politología, economía, etc., conforme a pautas y desde perspectivas distintas a la jurídica. No obstante, sus aportaciones han servido como base conceptual de posteriores debates y reflexiones, evidenciando la imposible construcción de un lenguaje y un léxico comunes en un terreno en el que abundan sobreentendidos, conceptos embrionarios o en expansión, y términos con una profunda carga axiológica.

Ante la relatividad de las proposiciones y el dinamismo de los vocablos, no parece conveniente ahondar en "un debate conceptual sobre los diversos términos "sociales" de aplicación, quizás algo baldío"[195] y, probablemente, eterno. La manifiesta voluntad de no intentarlo, sin duda por impotencia pero también por las escasas posibilidades de ponerle fin, no es incompatible con el examen indiciario de acontecimientos e iniciativas posteriores a la CE que pueden disipar algunos equívocos. Tarea ésta infinitamente más modesta aunque, con seguridad, más pragmática.

3.2) PRIMEROS PASOS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIAS EN EL ORDEN SOCIO-ASISTENCIAL

---

[195] CASTILLO BLANCO y BARRANCO VELA, en "Competencias locales en materia de servicios sociales", edit. CEMCI, Granada, 1994, pág. 51.

1. Especialmente significativos resultan los Decretos de traspaso de funciones y servicios los cuales "proporcionan una noción más amplia, impropia si se quiere, de lo que es la Asistencia Social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido"[196].

De hecho, entre las escasas referencias de la legislación estatal a la Asistencia Social se encuentran los conocidos como Reales Decretos de transferencia de competencias, expresión que no siempre es utilizada con la debida corrección[197]. A diferencia de otros bloques normativos, aquéllos han optado mayoritariamente por el término "Asistencia Social" y son, en consecuencia, de utilidad para analizar "un sector confuso, al que bien se puede definir como un conjunto borroso"[198].

De las transferencias se ha dicho que "aparecen, en una primera aproximación como continuación de un proceso que se inicia con el reconocimiento

---

[196] Sentencia del TCO, 146/86, de 25 de Noviembre por la que se resuelven los conflictos positivos de competencias acumulados números 50/84 y 465/85 (cfr. apartado 3.3.2.).

[197] Como apunta LÓPEZ LÓPEZ J., en "Marcos autonómicos de relaciones laborales y de ...", ob. cit., pág. 51, "hay que tener presente que lo que se transfiere no son las competencias, sino sólo los servicios, medios personales y materias correspondientes a las competencias asumidas estatutariamente" pues, según el fundamento jurídico 3 de la Sentencia del TCO 25/83, de 7 de Abril, "no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto". Sensu contrario, en caso de competencias no asumidas por los Estatutos o en situación de preautonomía sí será necesario una transferencia de competencias y sí procede entonces dicha denominación para los correspondientes Reales Decretos.

[198] Expresión tomada de las ciencias exactas e introducida por Lofti A. Zadeth, con dicha expresión se quiere destacar el amplio intervalo de relaciones de pertenencia de los elementos del conjunto así denominado. REDONDO DE LA SERNA y otros, "Conceptos básicos de Bienestar Social", Seminario Taxonómico organizado desde la Comisión de Bienestar Social del Colegio de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1987, pág. 17.

constitucional de competencias a las Comunidades Autónomas y prosigue con la recepción por los Estatutos de Autonomía de aquéllas"[199] pero "aún siendo un medio esencialmente técnico, el Decreto de transferencias es la manifestación más palpable del nivel real de autonomía alcanzado"[200]. En tal medida, constituye una expresión inequívoca de lo que entendió el Estado que debía traspasarse a las entidades territoriales para dar efectividad a las previsiones, constitucionales y estatutarias, sobre competencias autonómicas en materia de asistencia social.

Lejos de lo que pudiera parecer, en el momento de realizarse las correspondientes transferencias, ni los diferentes niveles competenciales ni la desigual redacción de los Estatutos de Autonomía tienen apenas proyección. Al haberse utilizado "una fórmula amplia que ha permitido que las Comunidades Autónomas, al iniciarse el proceso de las transferencias, recibieran las mismas competencias respecto de una de las ramas de la Administración Central"[201], "la materia de la asistencia social ha servido para homogeneizar básicamente los

---

[199] LÓPEZ LÓPEZ J. en "Marcos autonómicos de relaciones ...", ob. cit., pág. 53.

[200] DE LA PEÑA ROSINO y BELOQUI URMENETA, en "Los servicios sociales y su configuración en el Estado de las Autonomías", Revista de Seguridad Social, n° 19, 1983, pág. 131.

[201] REDONDO DE LA SERNA A., en "El sistema de Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías", en la obra colectiva "El futuro de la protección social en España", colección Bienestar Social, pág. 102.

paquetes entregados a las Comunidades Autónomas en el campo que nos ocupa"[202].

Así, éstas asumen en condiciones similares, la red de centros y establecimientos del INAS, los centros sociales dependientes de la Dirección General de Acción Social y las prestaciones económicas del extinguido FONAS, configurándose un marco homologado de funciones, servicios y medios transferidos que aproxima el punto de partida de las Comunidades Autónomas en cuanto a capacidad de ejercicio y desarrollo de sus competencias en materia de Servicios y Asistencia Sociales.

Pese a las diversas modalidades de transferencias[203] y las distintas fechas y fases en las que se han llevado a cabo[204] los Decretos coinciden en su intitulación, especificando con ella que el traspaso se efectúa "en materia de servicios y asistencia sociales". Con ello se confirma la impronta de la homogeneización, propósito y criterio de los procesos analizados en los que se procura "equiparar los niveles

---

[202] CASADO, D. en "Introducción a los servicios sociales", edit. Popular, SA, Madrid, 1994, 5ª edición ampliada, pág. 190.

[203] Recuérdese que, en el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra y Cantabria la transferencia ha sido individualizada, efectuándose directamente del poder central al autonómico correspondiente mientras que para las restantes Comunidades Autónomas, salvedad hecha de Madrid y La Rioja, se articuló un sistema común de transferencias de la Administración del Estado a los regímenes preautonómicos a partir de las propuestas y acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencias.

[204] Partiendo del verano de 1980, en el que se aprobaron los Decretos de transferencias a Cataluña y el País Vasco, el proceso se extiende hasta julio de 1982, mes en el que se hace lo propio con Galicia y Cantabria. Las Comunidades Autónomas a favor de las cuales se efectuaron las transferencias durante la fase preautonómica mediante un proceso uniforme de atribución, una vez constituídas se han ido haciendo cargo de las competencias asumidas estatutariamente.

de competencias asumidas"[205]. Pero, además, se revela la lectura que hace el legislador estatal de la competencia autonómica en el campo de la Asistencia Social, sin duda en términos igual de generosos o expansivos que los redactores de las normas estatutarias.

Uno y otros contemplan como materia asumible o funciones susceptibles de transferir las relativas a los Servicios Sociales, área que, como es sabido, no menciona el constituyente al diseñar el reparto de competencias[206]. Según se ha dicho, "da la impresión de que para el constituyente los Servicios Sociales forman parte de la Seguridad Social, y por eso no los menciona expresamente, mientras que la Asistencia Social es un mundo aparte respecto del cual se ve la necesidad de determinar reglas competenciales específicas"[207].

2. Sin embargo, la predicada sintonía del texto constitucional con el diseño del Real Decreto-Ley

---

[205] Con estas palabras se expresa el art. 1°.2 del Real Decreto 2968/80, de 12 de Diciembre, sobre funcionamiento y composición de las Comisiones Mixtas de Transferencias, antes de establecer que, con las miras puestas en dicho fín, estudiarán y elaborarán las propuestas de traspaso de competencias, funciones y servicios "atendiendo especialmente a la homogeneización de los procesos de transferencia".

[206] Recordando que la CE no se refiere a los Servicios Sociales, de manera expresa, para atribuirlos a la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, GARCÉS SANAGUSTÍN, en ""las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 23, apunta una doble posibilidad. Que se trate de una submateria, es decir, de una función o potestad encajable en el concepto de asistencia social, o de una materia conexa, entendiendo por tal aquélla que guarda un vínculo lógico-normativo u operativo con respecto a los enunciados de la CE y de los Estatutos de Autonomía.

[207] ALARCÓN CARACUEL M., en "La integración de los Servicios Sociales y la ...", ob. cit., pág. 21.

36/78[208] no puede llevar al equívoco de mantener que, a los efectos del reparto de competencias, todo lo que sea Asistencia Social está al margen de la Seguridad Social y, por contra, lo que queda aprehendido con la expresión Servicios Sociales constituye, sin más, una pieza de aquel sistema con las reducidas funciones autónomicas que reconoce el precepto citado.

Téngase en cuenta, de un lado, la superposición de bloques organizativos y el solapamiento de ámbitos funcionales que consagra el referido y preconstitucional Decreto-Ley al que no, necesariamente, debía sujetarse el constituyente. Aún consolidando la conocida escisión, debe recordarse, además, que del RD 36/78, como ya se expuso con más detalle, no salen bien parados ni la Asistencia Social ni los Servicios Sociales de la Seguridad Social, la una porque es prácticamente ignorada, los otros porque retienen poco. Repárese, por último, en que la proximidad de la citada norma y de la CE es meramente temporal, siendo marcadas las distancias de sus redactores en cuanto al propósito, óptica y espíritu con que se refieren a los componentes de la consabida tríada[209].

---

[208] En el mentado artículo, el anterior autor apunta esta idea que, sin embargo, es puesta en entredicho por DESDENTADO BONETE A., en "Medidas sobre asignación y régimen de personal en la descentralización territorial", en "Descentralización de los Servicios Sociales", edit. Marsiega, Madrid, 1983.

[209] Dejando al margen las lógicas diferencias que obedecen a su desigual rango jerárquico, contexto político y orden normativo, el Real Decreto-Ley 36/78 y la CE se mueven en órbitas distintas a la hora de abordar el tema. Así, mientras el primero intenta racionalizar la Seguridad Social y, partiendo de una gestión centralizada y concentrada, pregona su deseo de cambiar de estrategia, la segunda amplia el margen de descentralización situándolo en el más extenso área de la Administración Social y (continúa...)

Si ello es así, mediando apenas unas semanas entre la promulgación de ambos textos, es impensable que la CE y los Decretos de Transferencias o los Estatutos de autonomía, por citar ejemplos legislativos de especial significación, coincidan en sus objetivos, perspectivas y principios inspiradores al abordar el tratamiento de la Asistencia y los Servicios Sociales. Lo mismo cabría decir de cualquier otra norma que traduzca los controvertidos pasajes y expresiones constitucionales o de las sucesivas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales.

Al respecto, "parece comúnmente aceptado que no es a la asistencia social y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social a los que se refiere el art. 148 de la CE"[210]. No obstante, tampoco por ello es totalmente acertada -no, al menos, como única conclusión posible- la idea, ampliamente compartida, de que la asistencia social contemplada por el apartado 20 de este artículo es, literalmente, la asistencia social pública del Estado.

---

[209](...continuación)
proyectándolo en una organización territorial hasta entonces inexistente. Por este motivo y como apunta su encabezamiento, el RDGI opera en un plano institucional, contemplando la asistencia social y los servicios sociales en su dimensión de organismo autónomo y entidad gestora, respectivamente. Para la CE, sin embargo, la Seguridad Social es un sistema cuyo mantenimiento adquiere el rango de principio rector de la política social y económica pero, además, una materia en la que comparten competencias el Estado y las Comunidades Autónomas. Los servicios sociales, localizados también bajo el epígrafe de principios rectores, son tenidos en cuenta en su condición de sistema a promover a favor del colectivo de la tercera edad y en cuanto área específica de la actividad tutelar, frente a la asistencia social, considerada igualmente desde una perspectiva material a efectos de reparto de competencias.

[210] CASADO CARRASCO y ZABARTE MARTÍNEZ DE AGUIRRE, en "Reflexiones en torno al diseño de ...", ob. cit., pág. 149.

Esta tesis, si bien encuentra apoyo en el ulterior traspaso de funciones y servicios de asistencia social a las Comunidades Autónomas, se debilita al examinar el alcance de las transferencias en materia de servicios sociales los cuales, ante el silencio del constituyente a la hora de efectuar el reparto competencial, se convierten en una especie de tierra de nadie y de todos a la vez. No en vano, la existencia de servicios sociales de la Seguridad Social, estatales, de asistencia social e, incluso, de asistencia sanitaria los hace oscilar entre el numeral 20 del art. 148.1 y el apartado 17 del art. 149.1 con las consabidas repercusiones que ello conlleva a efectos del reparto de competencias.

Así las cosas, la intensidad de las transferencias "estará en función de la fórmula institucional en la que el servicio social se inserte"[211] y, como se ha puesto de manifiesto durante aquel proceso, las redes, servicios, centros y funciones traspasados han propiciado un corrimiento de terrenos en favor de la Asistencia Social asumida por las CCAA. Se confirma con ello la idea, ya advertida, de que "cuando las transferencias se proyectan sobre conceptos dinámicos, la falta de delimitación previa de lo que se quiere traspasar puede llegar a tener consecuencias paradógicas"[212].

---

[211] DESDENTADO BONETE A., en "Medidas sobre asignación y régimen de personal en ...", ob. cit., págs. 112-113.

[212] AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno (continúa...)

El campo de intervención de las Comunidades Autónomas se confirma sumamente elástico al recibir de la Administración estatal ciertos servicios sociales sobre los cuales pueden asumir competencias ejecutivas al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.17ª. Dicho ámbito de actuación se verá incrementado, con posterioridad y estatutariamente, por la vía indirecta de contemplar a sus potenciales clientes[213]. A lo anterior se suma, en algunas Comunidades Autónomas, aquellos otros que, incluídos en el INSERSO, les van siendo transferidos con un margen de maniobra que no se ajusta al previsto en el precepto citado.

3. Al abrigo de dicho pasaje constitucional y del art. 148.1.20ª del mismo texto se inicia el proceso de transferencias de un paquete de servicios, organismos, acciones y medios personales y materiales que, ni tienen que ver con el régimen de Asistencia Social integrado en el sistema de Seguridad Social ni son una copia exacta de aquella otra Asistencia Social cuya gestión es encomendada, en 1978, al INAS. Al respecto es preciso señalar que, a la altura de 1978, la asistencia social no es una realidad institucional diferenciada y precisa por

---

[212] (...continuación)
a un modelo inédito", en "Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías", edit. Marsiega, pág. 47.

[213] Se trata de aquellos sectores concretos de población expresamente citados por los Estatutos de Autonomía que, formando parte del campo subjetivo de aplicación de los Servicios Sociales, van a permitir la intervención de las Comunidades Autónomas en este campo. Así, la referencia a alcohólicos y drogadictos, a juventud, infancia y tercera edad, a mujeres, inmigrantes o minusválidos supone, de facto, la puesta en marcha de servicios sociales autonómicos de integración, promoción, rehabilitación, reinserción, etc. a favor de estos colectivos.

lo que, para el constituyente, no pasa de ser una materia competencial.

En cuanto a los Servicios Sociales, tampoco los que quedaron integrados en el INSERSO o fueron devueltos al Estado en virtud del RD 36/78 se corresponden, en puridad, con los que, posteriormente y de la mano del reconocimiento competencial del citado precepto constitucional, atribuirán las normas estatutarias a sus correspondientes Comunidades Autónomas.

Así las cosas, resulta obvio que los Servicios Sociales en los que piensan los redactores de los diferentes Estatutos de Autonomía no agotan su contenido en la realidad aprehendida hasta entonces con dicha expresión. El dinamismo y novedad de los mismos como instrumento renovador de una política de protección social enfrentada a nuevos retos dejan su huella en los Estatutos que "han registrado la ebullición y la presión de un sector de actividad que quiere cambiar"[214].

Frente a esta tendencia transformadora y al auge experimentado en el área de los Servicios Sociales, la Asistencia Social se presenta como una técnica conservadora, reacia a modificar sus tradicionales esquemas y anclada en sus orígenes, aspectos éstos que no ignoran los legisladores autonómicos. Seguramente por ello y conscientes de la mala prensa que tiene la Asistencia Social, optan por fórmulas más ambiciosas y actuales, atenuando así las connotaciones negativas de una expresión que remonta a tiempos pretéritos.

---

[214] CASADO, D. en "Introducción a los servicios ...", ob. cit., pág. 190.

Que la Asistencia Social suena a antiguo es, además de una frase afortunada, una impresión compartida por todos los que se han acercado a la historia de la protección social de nuestro país. Desde su aparición como tal apenas ha cambiado su fisonomía, la defectuosa organización administrativa con la que se dió a conocer y la filosofía que inspiró sus primeras manifestaciones, resultando absolutamente inadecuada para atender las demandas y problemas del presente.

Si las resonancias negativas de la Beneficiencia determinaron su eliminación del definitivo texto constitucional[215] y la denominación Asistencia Social evoca también prácticas anticuadas, "cabe presumir que los constituyentes no estuvieron al tanto de esta circunstancia, de modo que no tuvieron escrúpulo en emplear la locución de marras"[216].

Ahondando en la idea antes expuesta, se ha comentado que "esa imagen de obsolecencia que la expresión conlleva es la que, posiblemente, ha provocado los saltos de los estatutos hacia expresiones menos deterioradas"[217]. El legislador autonómico apuesta, pues, por la modernización terminológica y, sustituyendo antiguas locuciones por otras de nuevo cuño, procura

---

[215] Contemplada en los primeros borradores, la alusión a la Beneficiencia fue finalmente eliminada tras aceptarse una enmienda en la que se invocaba su mala imagen lo que no supone, obviamente, la abolición de dicha institución.

[216] CASADO, D., en "Introducción a los Servicios ...", ob. cit., pág. 185.

[217] CASADO CARRASCO y ZABARTE MARTÍNEZ DE AGUIRRE, en "Reflexiones en torno al diseño de una política de ...", ob. cit., pág. 148.

afirmar el protagonismo de los entes territoriales en la metamorfosis de una parcela de intervención pública necesitada de profundos cambios.

Por ello, "al referirse a las competencias asistenciales, lo hacen al amparo de cualquiera de sus posibles denominaciones, ya sean genéricas -bienestar social, asistencia social, servicios sociales, etc.- o específicas -protección de menores, tercera edad, etc.-[218].

Cierto es que los estatutos autonómicos no saben muy bien hacia dónde apuntan estas transformaciones por lo que asumen expresiones como las citadas "probablemente, más como un intento de huir hacia adelante respecto a viejas concepciones (...) que, como realidad jurídica constatada"[219]. En su empeño por presentar una versión actualizada de la tradicional asistencia social, "ensayan con denominaciones presuntamente prestigiosas (...) sin conocer su significado exacto"[220] y, a pesar de que incurren en errores terminológicos y de planteamiento, la lectura de los legisladores autonómicos es más fructífera y prospectiva que la efectuada por el Tribunal Constitucional.

---

[218] BLASCO LAHOZ, en "La protección asistencial, un concepto inexistente en el ordenamiento jurídico español", en Actualidad Laboral, nº 36, Octubre, 1992, pág. 647.

[219] MILLÁN VILLANUEVA, en "Los denominados servicios sociales en el Estado de las ...", ob. cit., pág. 64.

[220] DEMETRIO CASADO, en "Introducción a los servicios ...", ob. cit., pág. 190.

3.3) LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. No en vano, aunque éste ha realizado un esfuerzo meritorio por aclarar el tema de la asistencia social, en las contadas ocasiones en las que se ha referido al mismo no llega a reconducirlo a términos jurídicos inequívocos y contundentes. El problemático modo de intervención social ha sido expresamente abordado, siempre desde la misma y específica perspectiva, a raíz de los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias que, promovidos por el Gobierno de la Nación y el Gobierno de la CA de Galicia, respectivamente, fueron resueltos en sendas Sentencias, las números 76 y 146 de 1986[221].

En la primera de ellas el Tribunal decide a favor de la Comunidad Autónoma Vasca y de la legitimación competencial de su Parlamento para regular los derechos profesionales y pasivos del personal que, antes de su reconocimiento constitucional, prestaba servicios para aquella Administración. Al analizar las leyes impugnadas -leyes 11/83 y 8/85- hizo referencia a diferentes títulos competenciales en función de las prestaciones

[221] La primera, de 6 de Junio, resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 666/1983 y 189/1986; la segunda, dictada el 25 de Noviembre del mismo año, son la respuesta del TCO a los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 50/84 y 465/85.

contempladas y atendiendo al encuadramiento que, en opinión del Tribunal y según su naturaleza, merecían.

Antes de pronunciarse sobre las prestaciones de jubilación, viudedad y orfandad que, previstas en las leyes examinadas, se destinan a personas no incluídas en el régimen de Seguridad Social, la Sentencia en cuestión se vale de la legislación vigente para afirmar que la materia competencial contemplada en el art. 148.1.20ª no es otra que la asistencia social externa a aquel sistema.

Partiendo de tal premisa[222] y tras señalar que "esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas (...) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social", el TCO entiende que las leyes vascas participan de esta idea y, en consecuencia, no considera vulnerada la distribución competencial. A mayor abundamiento expone que "no se trata de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social, sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles".

La limitada virtualidad de ambas leyes y las notas de excepcionalidad y no incidencia en el sistema de la Seguridad Social son, para el Alto Tribunal, suficientes argumentos en apoyo de las tesis de la CA Vasca, de su competencia respecto a las medidas de asistencia acordadas y de la constitucionalidad de las leyes impugnadas. Si bien este razonamiento resulta ya

---

[222] Expuesta, como todo lo que seguidamente figura entrecomillado, en el Fundamento Jurídico nº6 de la Sentencia 46/86.

discutible porque las proposiciones iniciales, que afirman el carácter de la prestación sin fundamentarla adecuadamente, encierran ya una conclusión, en cierto modo esperada por lógica[223], merece especial atención la remisión que se efectúa a la legislación general.

Con este modo de proceder se está condenando a la asistencia social a su fosilización y a ser una especie de cadáver viviente pues se le niega la posibilidad de que los aires de cambio que soplan puedan rejuvenecerla. El peligro que comporta la lectura propuesta por el TCO "estriba en desconocer que en el propio texto constitucional se encuentran las bases que servirán para transformar el concepto latente que existe en 1978"[224]

Es ilógico que, para interpretar el contenido del término competencial asistencia social, se recurra a definiciones y conceptos preconstitucionales ya que con ello se frustran las expectativas de regeneración que ofrece el propio texto de la Carta Magna. Si, a los efectos del art. 149.1.17ª, "el objeto del traspaso es la Seguridad Social constitucional, a no ser que se convenga

---

[223] Nótese que, sin llegar a definirla, el Alto Tribunal basa su decisión en la existencia de una asistencia social externa a la Seguridad Social lo que, a su juicio y por el simple hecho de que no afecta a ésta, permite etiquetar la prestación concedida por la CA vasca como una prestación de asistencia social ubicada, por tanto, en un área sobre el que las CCAA tienen plenas competencias; ni la prestación en sí ni el contenido de las leyes que la regulan son factores en los que repara el TCE preocupado, más que en la naturaleza de la pensión, en encontrar un título de legitimación competencial que permita resolver el problema de justicia material al que se enfrenta, la desprotección de un colectivo de ciudadanos cuyas necesidades no son cubiertas por el sistema de Seguridad Social.

[224] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: delimitación conceptual y ...", ob. cit., pág. 69.

en que las materias a transferir sean restos arqueológicos"[225], a los del art. 148.1.20ª, la materia atribuída a las CCAA no puede ser otra cosa que la asistencia social constitucional y lo que de ella resulte a través de un doble proceso de juridificación y descentralización.

Se consideren insuficientes y desjurificadores, aclaratorios o significativos[226], la pieza judicial estudiada y los pronunciamientos del TCO en relación a la asistencia social evidencian la vacilante y precautoria postura que adopta éste en su primera aproximación al tema. La Sentencia, que no expresa el el sentir unánime de todos los Magistrados miembros del TCO[227], apunta otras dos ideas que no deben pasar desapercibidas porque resumen el contradictorio planteamiento del que parte el Tribunal.

---

[225] AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y ...", ob. cit., pág. 48.

[226] Con estos calificativos se refieren GARCÉS SANAGUSTÍN, PÉREZ AMORÓS y RODRÍGUEZ PIÑERO M. a determinados fragmentos de la Sentencia 46/86 que comentan en "La acción social: delimitación conceptual y ...", ob. cit., págs. 67 y ss., "La renta mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades ...", ob. cit., págs.170-171 y "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", Relaciones Laborales, nº 16, 1988, págs. 5-6.

[227] Los Magistrados Rubio LLorente y Díez-Picazo formularon un voto particular a la Sentencia dictada con la que no están de acuerdo, por ejemplo, en lo referente al título competencial de asistencia social invocado. De éste manifiestan que "sólo permite comprender disposiciones y acciones que tengan por finalidad lo que la tradición jurídica denominaba beneficiencia entendida como satisfacción de necesidades vitales en los casos en que la persona esté imposibilitada, económicamente, para atenderlas por sí sola". Resulta obvio que ambos Magistrados ofrecen una definición aún más anacrónica que la idea que subyace en la Sentencia cuyos criterios no comparten pero, como apunta GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: delimitación conceptual y...", ob. cit., pág. 73, al menos hacen un esfuerzo por contrastar el contenido de dicha definición con los presupuestos de hecho de la norma impugnada.

Por un lado, al señalar que "es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios" admite que la evolución del sistema de Seguridad Social puede hacerla avanzar en esta misma dirección. Por otro, al esbozar vagamente las funciones o notas que distinguen la asistencia social de la Seguridad Social continúa fiel a la idea de que lo caracterítico de la primera es que complementa a la segunda sin llegar a integrarse en su sistema.

2. Los anteriores criterios, expuestos y mantenidos por el TCO en el verano de 1986, distan de los que, meses más tarde cuando vuelve a tener ocasión de pronunciarse sobre la asistencia social, defenderá este mismo órgano. Con dos nuevos miembros y actuando como ponente el mismo Magistrado, el TCO "hilará mucho más fino"[228] en la Sentencia nº 146/86 cuyos núcleos argumentales básicos ponen de relieve el nuevo enfoque con el que se aborda el análisis de aquélla.

Si bien la decisión adoptada favorece al Estado, rechazándose las pretensiones autonómicas de la Junta de Galicia que es la promotora del conflicto de competencias, el sentido del pronunciamiento no es la directa consecuencia de aquel cambio de óptica sino el resultado lógico de operar con preceptos y criterios distintos frente a situaciones controvertidas también diferentes. La iniciativa del Gobierno de la Nación de

---

[228] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: delimitación conceptual y ...", ob. cit., pág. 73.

convocar dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social[229] y el infructuoso requerimiento de la Comunidad Autónoma Gallega para que aquél dispusiera lo oportuno a fín de declarar la nulidad de la Resolución que recogía dicha convocatoria fueron los desencadenantes del litigio en el que se enfrentaron ambas Administraciones.

Los motivos alegados por la Junta se centran en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre asistencia social, la inexistencia de una Ley de Armonización que apreciara un interés de dimensión nacional en la materia y la falta de autorización constitucional de la Ley Presupuestaria para incidir en el reparto de competencias[230].

El abogado estatal no combate el carácter autonómico y exclusivo de la competencia en cuestión pero niega que las Resoluciones impugnadas afectaran a dicho ámbito porque, al venir referidas a la Acción Social, la intervención contemplada puede incluirse en títulos competenciales exclusivos del Estado, a saber, los ordinales 13ª y 17ª del art. 149.1. Aduce, además, que el

---

[229] Tal convocatoria, efectuada por Resolución de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 14 de Septiembre de 1983, instrumentalizaba el crédito específico que contemplara la Ley de Presupuestos Generales del Estado de ese año para el desarrollo de programas estatales e internacionales de Acción Social. Planteado el conflicto de competencia por la Junta de Galicia, junto a la citada Resolución se impugna, subsidiariamente y como norma habilitante de aquélla, la mencionada Ley Presupuestaria. El segundo de los conflictos, acumulado a petición del Abogado del Estado y suscitado a raíz de la convocatoria que aprueba una nueva Resolución, de 2 de Enero de 1985, extendió la impugnación al Real Decreto 102/83, de 25 de Enero, por el que se regula la estructura del Ministerio y de la Dirección implicados pues el representante de la Junta consideró que habilitaba el acto de ejecución constituído por la referida norma.

[230] Antecedente núm. 4 y Fundamento Jurídico núm. 1.

mandato constitucional y los abundantes precedentes prueban que el área incumbe al Estado, pudiendo éste determinar las condiciones en que ejercita su facultad de gasto público[231].

En su intento por conceptualizar la Asistencia Social, el TCO incorpora como elementos auxiliares de interpretación la pauta de algunos instrumentos internacionales, el propio texto y lenguaje constitucionales, los Estatutos de Autonomía y los Decretos de traspaso de funciones y servicios. De estos referentes normativos deduce que el sector de actividad en litigio "abarca una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella. (...). Esta noción no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos -que la definen y la prestan- sino, también, a la dispensada por entidades privadas, caso en que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control"[232].

La Sentencia recoge otros aspectos y reflexiones de interés sobre la Asistencia Social, institución a la que el Tribunal se refiere siempre con mayúsculas, quizás para enfatizar su autonomía y entidad propias. Con este propósito se marcan las distancias que la separan de la clásica beneficiencia social en la que hunde sus raíces y de la Seguridad Social con la que no

---

[231] Antecedente núm. 7.

[232] Fundamento Jurídico núm. 2.

parece guardar ya una relación de complementariedad o subsidiariedad.

También a lo largo de la Sentencia "se reconoce la vinculación del fenómeno de la Asistencia Social con los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la CE"[233] lo que, sin duda, constituye una prueba más del cambio operado en el concepto y en la doctrina jurisprudencial. En ésta se da acogida por primera vez a un nuevo sector del campo de lo social, la acción social, sobre el que pesa una dosis de inconcreción y vaguedad tal que lo mismo sirve para autorizar convocatorias estatales de subvenciones a proyectos de dinamización social que para legitimar la concesión de becas de estudios o de determinadas prestaciones sanitarias otorgadas por instancias centrales.

En efecto, la acción social sobre la que descansa la pretendida legitimación del Estado para dictar las Resoluciones impugnadas es uno de los conceptos básicos de bienestar social "más complejos de desarrollar, no tanto por sus contenidos semánticos como por la superposición en él de diferentes usos profesionales que pueden generar confusión"[234]. De la policromía de la acción social da cuenta su utilización como referencia presupuestaria, ámbito de ciertas

---

[233] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: deimitación conceptual y ...", ob. cit., pág. 75.

[234] VVAA, en "Conceptos Básicos de Bienestar Social", Seminario Taxonómico ..., ob. cit., pág. 63. Sobre la Acción Social y su delimitación conceptual por la doctrina administrativista, cfr. notas a pie de página números 276 y 332.

organizaciones administrativas, conducta interrelacionada entre diversos agentes sociales o, más recientemente, "servicio público que se concreta en diferentes técnicas prestacionales"[235].

Con este último sentido se alude a la acción social en el Fundamento Jurídico núm. 6 que, tras afirmar el ámbito estatal de los programas y actividades previstos en las Resoluciones de referencia, justifica la intervención del Estado en este campo[236]. Al respecto ya se había pronunciado el TCO para quien la existencia de un interés general y de una problemática social de proyección supracomunitaria exigen un planteamiento global que, lógicamente, sólo puede asumir el poder central.

Precisamente aquí es donde el razonamiento jurídico del Alto Tribunal presenta mayores fisuras pues no invoca precepto constitucional alguno para legitimar lo que, a todas luces, es una clara invasión de

---

[235] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "Acción social: delimitación conceptual y ...", ob. cit., pág. 91. Hay autores que se muestran más escépticos con la expresión acción social de la que se ha dicho que "es un mero recurso lingüístico para englobar un conjunto de actividades jurídicas que se emplean para eliminar la menesterosidad personal que no consiguen hacerlo otras políticas sociales", BELTRÁN AGUIRRE, en "El régimen jurídico de la acción social pública", Bilbao, 1992, pág. 71. Para DEMETRIO CASADO, en "Introducción a los servicios ...", ob. cit., pág. 42, "no existe base de uso suficiente para considerar que la acción social sea algo sustancialmente distinto a los servicios sociales".

[236] En su último apartado se señala, textualmente, que "la acción social puede así realizarse por el Estado, a cargo de sus propios fondos, y éste puede regular detalladamente el tipo de ayudas que se conceden, cuáles son sus posibles beneficiarios, y cuál es la posible cuantía de las ayudas, así como regular el procedimiento y requisitos formales para su concesión. Al hacer ésto, el Estado no invade el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Gallega, no concurre con ella en la realización de los programas generales y normales de Asistencia Social, que le corresponden en exclusiva a ésta, y actúa dentro de sus competencias y atribuciones".

competencias de titularidad regional. Si la CE y los Estatutos de Autonomía atribuyen la asistencia social, en exclusiva, a las Comunidades Autónomas sin establecer reservas, excepciones, límites o facultades en favor del Estado, no parece que el interés general permita la injerencia de éste en un campo que le está vedado.

Por tal motivo, el Tribunal debió declarar que las resoluciones en conflicto sí han invadido la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta, dentro de su territorio, en materia de asistencia social. De nada sirven sus esfuerzos por delimitar un área de intervención que sabe y reconoce íntegramente regionalizado si, al tiempo, relativiza sus perfiles y admite que, apelando al interés general, los órganos centrales interfieran en él.

De esta opinión es el Magistrado Leguina Villa que, disconforme con la Sentencia, formula un voto particular en el que explica su posicionamiento. Entre otros argumentos señala que "si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yuxtaponer ex nihilo una competencia estatal concurrente o paralela, (...). Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional del Estado autonómico"

Para un amplio sector doctrinal la solución acogida en la Sentencia 146/86 es, sin embargo, más que plausible porque reconoce constitucionalmente la acción

de la Administración central en un sector en el que interesa garantizar iguales beneficios y posibilidades a los ciudadanos de todo el territorio nacional. Si "la ausencia de una reserva constitucional de competencias en materia de Asistencia Social a favor del Estado central es un error técnico producido por el olvido político de los ciudadanos menesterosos"[237], el pronunciamiento del TCO contribuye a atenuar las negativas consecuencias de este desliz del constituyente.

Quienes lo critican por el diferenciado régimen competencial que otorga a la Asistencia Social y la Seguridad Social ven en la descentralización de la primera una amenaza a los principios de igualdad de derechos y solidaridad interterritorial. Apoyan por ello la tesis del TCO pues supone, según se ha dicho, "un gran avance para la política de Estado en materia de Acción Social que con la presente Sentencia se ve desde una perspectiva constitucional estratégicamente consolidada y confirmada en los pasos dados hasta el momento"[238].

Se compartan o no las anteriores argumentaciones, subyace en ellas una cierta desconfianza hacia las Administraciones Autonómicas y su futura política en materia de asistencia social, lo que no resulta extraño si se repara en el elenco de materias "asimiladas" estatutariamente y en el considerable peso

---

[237] DEMETRIO CASADO, en "Criterios para la descentralización territorial ...", ob. cit., pág. 24.

[238] CABRA DE LUNA M.A., en "La legitimidad de las dotaciones económicas para programas estatales de acción social", en Cuadernos de Acción Social, n°9, 1989, pág. 83.

que tiene el marco territorial como factor de desigualdad[239].

3.4) ASISTENCIA SOCIAL "VERSUS" SEGURIDAD SOCIAL

1. Con este elocuente título, que sirve de prólogo al comentario de una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas -en adelante, TJCE- SEMPERE NAVARRO y DE DIEGO ARIAS resumen, gráficamente, el trasfondo de la cuestión que allí se ventila[240] y que sirve, ahora, como hilo conductor de este apartado: la

---

[239] En este sentido, CASADO D. recuerda que, incluso en tiempos de fuerte intervencionismo estatal, los espacios administrativos ricos tienen muchos recursos socio-asistenciales y pocos pobres y, a la inversa, los espacios pobres tienen mucha gente pobre y pocos recursos a su disposición. Al referirse a este tema, en "Criterios para la descentralización territorial de los ...", ob. cit., pág. 22, afirma que "en un Estado autonómico en el que se descentralicen los recursos y, a la vez, las necesidades socio-asistenciales puede producirse la vinculación de dichas necesidades a los territorios en que residen sus sujetos, por lo que resulta absolutamente imprescindible establecer medidas eficaces contra la desigualdad".

[240] El título completo del artículo, publicado en La Ley, Comunidades Europeas, año VIII, suplemento nº 26, es "AS versus SS (A propósito del Asunto Giletti)" y, en él, los citados autores estudian la S TJCE de 24 de Febrero de 1987, dictada en los asuntos acumulados números 379, 380 y 381 de 1985 y 93/1986, cuya conjunta resolución se justifica sobradamente por la identidad de los interrogantes suscitados. Con ella se responde al Tribunal de casación de la República Francesa que, por la vía prejudicial prevista en el art. 177 del Tratado constitutivo de la CEE, interesa el pronunciamiento del TJCE sobre la interpretación de los arts. 4 y 10 del Reglamento 1408/71 del Consejo, según redacción entonces vigente. La causa mediata del asunto es la negativa del Fondo Nacional de Solidaridad francés, Entidad Gestora de la prestación cuya naturaleza jurídica suscita el conflicto, a satisfacer la "allocation" cuando sus titulares trasladan su residencia a otro país. Como añaden los citados comentaristas al plantear el tema, según la normativa francesa dicha circunstancia es causa de extinción del referido subsidio que, por lo demás, tiene carácter accesorio, persigue garantizar un mínimo de recursos y es financiado por vía impositiva.

relativización de las dos categorías conceptuales en discordia.

De tan polémico tema tuvo que ocuparse el TJCE al dilucidar, a instancias del Tribunal de Casación francés[241], si la prestación objeto de la controversia se encontraba o no incluída en el campo de aplicación material del Reglamento 1408/71[242]. La solución que se adopte al respecto condiciona el régimen jurídico del subsidio en cuestión[243] pues, según se ubique en el

---

[241] El Tribunal de Casación planteó, en concreto, dos cuestiones: de un lado, la inclusión del referido subsidio suplementario en el campo de aplicación del Reglamento 1408/71 e, indirectamente, la eventual calificación del mismo como prestación de Seguridad Social; de otro, el sentido y alcance que debe darse a la expresión "adquiridos", recogida en el art. 10 del citado Reglamento. En su fallo, además de confirmar que el apartado 4° del art. 4 del Reglamento 1408/71 no excluye el subsidio francés, pese a estar financiado por la Hacienda Pública gala y tener como objetivo garantizar un mínimo de subsistencia a los titulares de pensiones, entiende que la adquisición del derecho al mentado subsidio no puede denegarse por la única razón de que el interesado no resida en el territorio del Estado miembro donde se encuentra la institución deudora.

[242] Recuérdese que el art. 4 del Reglamento 1408/71 "sobre la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores emigrantes y a sus familiares" concreta tan significativo título, por un lado, acotando lo que suele constituir el núcleo básico de un sistema de Seguridad Social, es decir, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, supervivencia, desempleo, etc. (4.4) y, por otro, excluyendo la asistencia social y médica y los regímenes de los funcionarios o del personal asimilado y en favor de las víctimas de guerra (4.5).

[243] Téngase en cuenta que la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas es elevado a la categoría de principio en el art. 3.c del TCEE lo que supondrá, según dispone el art. 48.2, la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Sin embargo, la efectividad de aquel derecho y la protección de los trabajadores migrantes ante la Seguridad Social no quedan aseguradas por mucho que opere el principio de igualdad de trato. Es necesario, como apunta el art. 51 del mencionado TCEE, crear un sistema que permita garantizar, de un lado, la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por cada legislación para adquirir, conservar y calcular las prestaciones o el derecho a las mismas y, de otro, su pago a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros. La traducción normativa de estos propósitos viene de la mano de las conocidas técnicas y reglas

(continúa...)

terreno de la Seguridad Social o en el de la Asistencia Social, entrarán en juego las disposiciones contenidas en la citada norma o, por contra, toda ella será inaplicable al faltar uno de los presupuestos determinantes[244].

El dilema está en calificar una prestación -en este caso, la "allocation" gestionada por el Fondo Nacional de Solidaridad del país vecino- como perteneciente a uno de los dos ámbitos. Teniendo en cuenta que, pese a que fue intencionada, "la exclusión es ... todo menos precisa, porque no está acompañada de una definición de lo que deba entenderse por Asistencia Social"[245], la tarea no se presenta fácil. Sin embargo, no se trata, tampoco, de un asunto desconocido o novedoso para el TJCE que ha tenido que reflexionar sobre el mismo en numerosas ocasiones.

Prueba de ello es la amplia relación de sentencias[246] que, abordando el tema, han permitido

---

243 (...continuación)
de totalización de períodos, mantenimiento de derechos adquiridos o en curso de adquisición, eliminación de la clásusula de residencia y exportación de prestaciones. Todas ellas, con sus matices, excepciones y reservas correspondientes, son recogidas en el Reglamento 1408/71 y forman parte del acervo comunitario en materia de Seguridad Social.

244 Adviértase, no obstante, que la exclusión de la Asistencia Social no supone una total desprotección de los trabajadores puesto que, como apunta RODRÍGUEZ PIÑERO, en "La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en las C.E.", IELSS, Madrid, 1982, págs. 124 y 125, "en aplicación del principio de igualdad de trato se impone, no sólo una igualdad, por encima de la nacionalidad, en materia de condiciones de trabajo y cargas fiscales, sino también una igualdad de trato de ventajas sociales".

245 POCAR, en "Diritto comunitario del lavoro", CEDAM, Padova, 1983, pág. 147.

246 Entre otras, las dictadas en los asuntos FRILLI (1/72, 22-6-72. Rec. 1972, pág. 457), CALLEMEYN (187/73, 28-5-74. Rec. 1974, pág. 553), BIASON (24/74., 9-10-74. Rec. 1974, pág. 999), VIGIER (70/80, 9-1-81. Rec. 1981, pág. 229), PISCITELLO (139/82, 5-3-83. (continúa...)

afianzar una jurisprudencia de la que el caso "GILETTI" constituye un buen exponente "como último eslabón de una sólida cadena de pronunciamientos"[247]. En todas ellas el TJCE se ha referido a las controvertidas fronteras existentes entre la Seguridad Social y la Asistencia Social, poniendo de manifiesto que las mismas, no sólo son borrosas y dinámicas sino, también, relativas puesto que varían en función del Estado o sistema de protección en atención al cual se efectúa la conceptuación.

Si lo que para un Estado es Asistencia Social para otro no necesariamente ha de serlo, es probable que difieran sus reacciones ante una misma o similar prestación, incluyéndola el segundo, no sin embargo el primero, en el ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71 con lo que ello supone de cara a un eventual cambio de residencia del perceptor. De ahí la función de la Corte, su decisiva influencia en posteriores productos normativos y la importancia y significación de sus decisiones que "estriba en impedir que el derecho comunitario sea interpretado y aplicado de forma diversa en cada uno de los países"[248].

Para evitarlo, el TJCE ha concentrado sus esfuerzos en precisar los contornos de la Asistencia

---

246 (...continuación)
Rec. 1983, pág. 1442) y FRASCOGNA (157/84, 6-6-85. Rec. 1985, pág. 1748).

247 SEMPERE NAVARRO y DE DIEGO ARIAS, en "Asistencia Social versus ...", ob. cit., pág. 5.

248 PÉREZ DEL RÍO T., en "El concepto de prestaciones de asistencia social establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española", en Temas Laborales, 1986, nº 7, pág. 104.

Social, construyendo, desde la óptica del Reglamento 1408/71, una noción comunitaria de la misma y de los subsidios y pensiones que, "abstracción hecha de lo que resulte conforme a las clasificaciones internas"[249], se muevan en dicha órbita. La doctrina del TJCE sobre el particular es un compendio de los criterios que han sido utilizados por la Corte para determinar, en cada caso, el carácter de las prestaciones cuya calificación le ha sido propuesta.

Del análisis de los diferentes fallos puede deducirse que el hecho de que una prestación sea no contributiva no es suficiente para atribuirle carácter asistencial, como tampoco lo es el simple dato de que su concesión se sujete a la comprobación de recursos del solicitante o que tenga como función el aseguramiento de un mínimo de rentas. Partiendo de estas premisas, para distinguir ambos campos de protección social y sus respectivos tipos de pensiones o subsidios se ha trabajado, a nivel jurisprudencial y doctrinal, en elementos tales como el carácter del sujeto perceptor, la finalidad y requisitos de acceso de la prestación o la gestión y financiación de la misma[250], ahondando en aquellos que, a priori, parecen más decisivos o relevantes.

También se ha optado por renunciar a definiciones generales, centrando las miras en las pautas

---

[249] SEMPERE NAVARRO y DE DIEGO ARIAS, en "Asistencia Social versus ...", ob. cit., pág. 2

[250] Cfr. PÉREZ DEL RÍO, en "El concepto de prestaciones de asistencia social ...". ob. cit., págs. 105 y ss.

o principios sobre los que descansan los sistemas de Asistencia Social y Seguridad Social. En este sentido se ha apuntado que las prestaciones de Asistencia Social son la expresión de una solidaridad nacional, no la contrapartida de una aportación profesional para mantener los recursos en caso de imposibilidad de trabajar. De ahí que reposen únicamente en las necesidades individuales, que han de ser apreciadas como tales, pudiendo verificarse, en su caso, el nivel de recursos del interesado[251].

2. Aún admitiendo que el eje central de la Asistencia Social es la situación carencial padecida por el sujeto, la presunta asistencialidad de ciertas prestaciones quiebra en determinados supuestos por el juego de una regla que el TJCE ha juzgado conveniente emplear.

Así, cuando el propósito de una concreta pensión o subsidio no se agota en garantizar un mínimo de subsistencia sino que comprende, también, la mejora de las prestaciones dispensadas por el sistema de Seguridad Social, la Corte entiende que el carácter de éstas prevalece sobre el de aquéllas. Justificando su posición con el conocido principio de que "lo accesorio sigue a lo principal" el TJCE no ha dudado en importar, desde el

---

[251] Véase SEDIVY G., en "A propos de la distinction entre prestation de Sécurité sociale et prestation d´assistance", en Droit Social, Diciembre de 1980, n° 12, pág. 546.

derecho privado, una fórmula cuya trasposición y aplicación han sido duramente criticadas[252].

En cualquier caso, la comunicabilidad de la naturaleza jurídica de una prestación de Seguridad Social al subsidio que la complementa demuestra, de una parte, la pertenencia simultánea de algunas legislaciones a las categorías de Seguridad Social y Asistencia Social y, de otra, la progresiva dilatación de la primera a costa del repliegue o reducción de la segunda. Se confirma así, además de la relativización y movilidad de sus respectivas fronteras, la fuerte *vis atractiva* de la Seguridad Social que ha ido ampliando de forma considerable su radio de acción en detrimento del de la Asistencia Social.

En esta dirección se mueve la jurisprudencia del TJCE cuya generosa interpretación del concepto de prestación de Seguridad Social no deja de resultar problemática. Al propiciar la mutación de la naturaleza de unas concretas prestaciones, dispensadas como Asistencia Social en virtud de la legislación nacional y consideradas de Seguridad Social a efectos de la normativa comunitaria, la Corte se hace eco de un

---

[252] Particular eco ha tenido la oposición de SEDIVY quien, además de destacar que se trata de una regla propia de los derechos reales y usada también en Derecho Mercantil, apunta que "la utilización abusiva de la regla de lo accesorio conduce a consecuencias prácticas incoherentes ... y puede llegar a penalizar a los países que hayan hecho un esfuerzo de solidaridad nacional que serán llamados a suplir la inexistencia de tales prestaciones (las cercanas a la Asistencia Social) en otros Estados miembros". Como añade en "A propos de la distinction ...", ob. cit., pág. 565, la Corte demuestra pura y simplemente un abuso del lenguaje al calificar de accesorio, a propósito del asunto BIASSON, un subsidio suplementario respecto de una pensión de invalidez. En realidad, la "allocation supplémentaire" está afectada las necesidades materiales de la persona y no a la pensión que le sirve de base si bien es suministrada al mismo tiempo que ella.

"fenómeno universal de expansión del ámbito de (ésta)"[253]. Si bien con ello se ensancha el campo de aplicación del Reglamento 1408/71, contribuyendo, por tanto, a garantizar la efectiva libertad de circulación de los trabajadores, el confuso panorama inicialmente descrito, lejos de aclararse, se complica.

Ciertamente, los criterios propuestos por el Tribunal de Luxemburgo para distinguir las nociones de Asistencia Social y Seguridad Social, ni se han revelado tan tajantes como pareciera en un principio, ni se presentan como válidos para cualquier tiempo, situación y legislación de referencia. Habida cuenta de las transformaciones y tendencias descritas, hasta el que parecía más seguro y fidedigno, la posición legalmente definida de los beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social, comienza a cuestionarse.

La creciente importancia de las prestaciones no contributivas, el carácter preferente de la calificación de Seguridad Social y la reformulación del papel tradicionalmente desempeñado por la Asistencia Social tienen difícil encaje con la conocida reticencia de los Estados a conceder determinadas ventajas a los no nacionales o a los no residentes. La, cada vez menos nítida, distinción entre prestaciones de Seguridad Social y prestaciones ajenas a ella puede poner en peligro la coordinación de los sistemas nacionales de protección social al convertirse tal situación en un recurso estatal

---

[253] RODRÍGUEZ PIÑERO, en "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", en Relaciones Laborales, 1988, nº 16, pág. 3.

para, amparándose en el carácter asistencial de las mismas, negar la concesión o exportación de ciertas pensiones.

Conscientes de los inconvenientes sobrevenidos y de sus indudables repercusiones a corto plazo, desde mediados de la década de los ochenta la propia Corte y amplios sectores doctrinales han venido reclamando al legislador comunitario la adopción de algún tipo de solución normativa. El Tribunal Europeo de Justicia ha sido especialmente sensible a la evolución que han experimentado la mayoría de los sistemas europeos de protección social en los últimos años, dedicando particular interés a la aparición y desarrollo de una novísima rama de prestaciones, "...la gran y aún oscura especie de las pensiones no contributivas ..."[254].

3. Ya porque no sean asegurativas ni tampoco asistenciales puras, ya porque confluyan en ellas ambas cosas a un tiempo, la naturaleza mixta o híbrida de las prestaciones en cuestión ha hecho de ellas "un difícil tercium genus"[255]. Si su caracterización jurídica y la identificación de sus elementos básicos apremian, dada la significación de las mismas, la progresiva universalización de la Seguridad Social exige la revisión de las normas comunitarias sobre la materia para dar adecuada respuesta a los interrogantes que suscita el alcance territorial, la naturaleza y las condiciones de acceso de ciertas prestaciones.

---

[254] GONZALO B., en "Las pensiones no contributivas en Europa", Documentación Laboral, n° 27-28, pág. 13.

[255] Del mismo autor, ob. cit., pág. 14.

En este sentido, la Comisión de Comunidades Europeas propuso la reforma del Reglamento 1408/71 a fin de que se integraran en su campo de aplicación una serie de prestaciones, a caballo entre la Asistencia Social y la Seguridad Social, que debieran sujetarse a los principios de coordinación contemplados en aquél. Hubo que esperar a 1992 para que, de la mano del Reglamento 1247/92[256], se procediera a corregir ciertas disfuncionalidades y a introducir algunas modificaciones normativas.

A título de ejemplo, puede citarse la especificación de las condiciones en las cuales el Reglamento 1408/71 se aplicará a las prestaciones especiales de carácter no contributivo, ajenas, teóricamente, a la Seguridad Social. No obstante, el legislador comunitario se cuidará muy mucho de catalogar las prestaciones en cuestión, limitándose a admitir el mantenimiento de la cláusula de residencia cuando así lo exija la legislación estatal y siempre que se trate de las prestaciones mencionadas en la relación del correspondiente anexo[257].

Si bien se abstiene de pronunciarse sobre el fondo del asunto y renuncia a forzar la necesaria convergencia de los sistemas de protección social de los países miembros, que éstos dan prevalencia al modelo de Beveridge sobre el de Bismarck no es algo que pase

---

[256] JO de 19 de Mayo de 1992, n° L 136/1, aprobado el 30 de Abril, el referido Reglamento no entraría en vigor hasta Junio de ese mismo.

[257] Cfr. los arts. 2 bis y 10 bis así como el Anexo II bis introducidos por el Reglamento 1274/92.

desapercibido para el Consejo pues la propia Unión parece avanzar, de forma más o menos consensuada, en esta dirección. Por ello, aunque el Reglamento 1274/92 no contiene pautas precisas para afirmar, indubitadamente, el carácter de las prestaciones ni deja zanjada la coordinación de las no contributivas, se hace partícipe de la representativa máxima "Asistencia Social versus Seguridad Social" que describe la relación entre ambas y sintoniza con la tendencia expansiva de esta última.

Como se tendrá ocasión de comentar más tarde, el desarrollo de las pensiones no contributivas no necesariamente conduce al repliegue de la Asistencia Social pues también ésta concede prestaciones a las que cabe atribuir tal adjetivo. Dicho en otras palabras, si "las pensiones no contributivas corresponden a dos tipos de régimen"[258], sólo en la medida en que los sistemas nacionales de Seguridad Social potencien la universalización de la protección se producirá la correlativa retirada de la Asistencia Social.

Aunque ésto último vale como apreciación general, debe advertirse seguidamente que dichas afirmaciones se efectúan en atención a un marco global y comparado de sistemas nacionales y, como tendencia abstracta, no tiene validez en todo caso. Tampoco puede descontextualizarse el sentido y alcance de la jurisprudencia del TJCE pues sus pronunciamientos y

---

[258] "...los regímenes de prestaciones universales de Seguridad Social ...y los de asistencia social...", CHANTAL, E., en "¿Es ineluctable en los países de la OCDE el desarrollo de las pensiones de vejez no contributivas?", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 108, 1989, n° 1, pág. 15.

criterios, siempre referidos a una norma comunitaria, se han de aplicar reservadamente a aquellos supuestos en los que entra en juego el derecho originario o derivado de la Unión Europea.

4) REFORMULACIÓN Y PROYECCIÓN ACTUAL DEL DEBATE

4.1) NUEVAS INICIATIVAS Y VIEJOS INTERROGANTES EN TORNO A UNA TRÍADA CONTROVERTIDA

4.1.1) Comentario preliminar

1. Que la *vis atractiva* de la Seguridad Social difumina sus contornos y es una realidad que trasciende las fronteras estatales nadie lo discute. Tanto desde la perspectiva comunitaria como desde la óptica de los instrumentos internacionales de coordinación de la Seguridad Social, es fácilmente constatable la progresiva asunción por parte de ésta de espacios, fórmulas y prestaciones reservados, hasta hace bien poco, a la Asistencia Social.

Sin embargo, siendo importante su proyección supraestatal, el progresivo avance de la Seguridad Social tiene también una dimensión estrictamente nacional ya que se trata de un fenómeno cuya intensidad, traducción normativa, ubicación temporal, problemática y alcance

difieren, considerablemente, de unos países a otros. Así las cosas, cualquiera que sean los criterios propuestos para identificar y distinguir el campo de la Seguridad Social del de la Asistencia Social, su eventual trasposición al ordenamiento jurídico español ha de admitirse siempre con reservas pues, como se ha visto, los límites entre ambas dependen del proceder de cada legislador nacional y se renuevan conforme evolucionan las referidas técnicas de protección[259].

Téngase en cuenta que, antes de la promulgación de la CE, del ingreso de España en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986 y de la aprobación de la Ley 26/90, las prestaciones no contributivas eran auténticas desconocidas en nuestro sistema de protección social. En el entorno europeo, por el contrario, resultaban más o menos familiares, tanto las pensiones que responden a tal denominación, ubicándose en la Seguridad Social, como aquellas otras cuyo carácter, asistencial, pseudo asistencial o complementario, las hace pendular entre polos indiferenciadas de protección.

Así, "cuando ya los Reglamentos 3 y 4 eran historia antigua y los Reglamentos 1408/71 y 574/72 se hallaban plenamente consolidados, con su fama de

---

[259] Véase al respecto "¿Es ineluctable en los países de la ...", ob. cit., pág. 15. En dicho trabajo, EUZÉBY CHANTAL describe brevemente las variadas fórmulas utilizadas por los países para equilibrar los dos tipos de prestaciones, contributivas y no contributivas, de sus respectivos y cambiantes sistemas nacionales de pensiones, en función siempre de sus modelos básicos de protección social.

abstrusos, complejos y problemáticos"[260], el controvertido campo de aplicación de éstos y la doctrina del TJCE sobre el particular permanecían ajenos por completo a la realidad jurídica, social e institucional española. De hecho, la distinción de la Asistencia Social y la Seguridad Social no fue tema que preocupara en exceso a los operadores jurídicos nacionales durante el período preconstitucional.

La necesidad de establecer un perfil diferencial entre ambas surge con la aprobación de la Carta Magna, habida cuenta del desafortunado tratamiento que se dispensa a la protección social y de los confusos términos en los que se decide la instauración de los correspondientes marcos estatal y autonómicos. Consecuencia lógica de un proceso histórico marcado por la improvisación y el solapamiento normativo e institucional, es entonces cuando se toma conciencia de la deficiente conceptuación jurídica de este sector concreto de la actividad pública prestacional[261].

Los límites que, hasta ese momento, separaban la Asistencia Social de la Seguridad Social, no sólo se revelan imprecisos y controvertidos sino que, además, resultan inadecuados ante los desafíos interpretativos planteados por el constituyente. No en vano, si "la

---

[260] OJEDA AVILÉS y SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, en el prólogo de su compendio "Seguridad Social de la Unión Europea", edit. Tecnos, Madrid, 1994, pág. 13

[261] Entendida, según la concepción amplia de la que parte PAREJO, L. como el variado complejo de acciones de dación de asistencia y cobertura frente a contingencias vitales, servicios o bienes, en "La actividad de la Administración pública: sus características, clasificación y formas", Manual de Derecho Administrativo, 2ª edición, Barcelona, 1992, pág. 409.

dificultad del art. 41 reside no solamente en lo que dice sino también en lo que no dice o, más exactamente, en lo que está dicho en otros artículos de la Constitución"[262], la del sistema de distribución de competencias en materia de protección social, estriba, tanto en las dudas que suscita cuanto en las que, debiendo resolver, no resuelve o, incluso, acentúa.

Llegados a este punto, el acotamiento de la Asistencia Social y la Seguridad Social deja de ser una especulación teórica para convertirse en una aporía de indudables repercusiones prácticas cuya superación es, sin duda, una cuestión prioritaria. Se asiste, a partir de este momento, a un debate que, lejos de estar zanjado, renueva cíclicamente su actualidad y perspectivas de análisis.

2. Tras la aprobación de la CE se han aprobado disposiciones legislativas que han afectado a la cobertura otorgada por la Seguridad Social, propiciando que la imagen actual de ésta sea cualitativamente distinta a la que ofrecía hace menos de diez años. Algunas iniciativas suponen, en cierto modo, la asunción de tareas que, hasta hace bien poco, se consideraban exclusivas de la denominada Asistencia Social.

Se está pensando, en concreto, en la ampliación subjetiva de su campo de aplicación, operación que lleva a cabo la Ley 26/90, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. No en vano, se ha dicho que con esta

---

[262] ALARCÓN CARACUEL, en "La integración de los Servicios Sociales y ...", ob. cit., pág. 10.

iniciativa, "dictada al amparo de lo previsto en el art. 149.1.17ª de la Carta Magna"[263], "se empieza a dar cumplimiento efectivo al mandato constitucional del art. 41 de la CE"[264].

En este sentido y según se afirma en su Exposición de Motivos, la Ley "tiene como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el art. 41 de nuestra Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos". Sin entrar ahora en apreciaciones sobre el grado de correspondencia del sistema vigente con lo mandatado por el constituyente, lo cierto es que la Ley 26/90 supuso un considerable avance, que no un logro absoluto, en lo que al cumplimiento de una parte del art. 41 se refiere: la universalización de la protección.

Que la evolución de la Seguridad Social apuntara ya en esa dirección o, por el contrario, que no se hubiera dado tal paso de no ser por el art. 41 es una lucubración que, además de intrascendente a los efectos que ahora interesa, conduce a un callejón sin salida. mayor utilidad tiene el análisis de la repercusión que supuso la introducción de algo tan novedoso como la no contributividad, cualidad o categoría hasta entonces desconocidas pero polémicas ya desde su estreno.

---

[263] Según reza en su Exposición de Motivos.

[264] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 39.

Y es que, aunque implícito en un sistema financiado básicamente con cotizaciones de los sujetos incluídos en su campo de aplicación, el carácter contributivo es un rasgo que, por obvio o familiar, rara vez ha sido destacado al comentar algún aspecto de la Seguridad Social. La dinámica protectora de ésta, el alcance personal de su tutela y la cuantía de las prestaciones que otorga no pueden explicarse si no es en atención al elemento contributivo que las informa y, pese a ello, o quizás precisamente por ello, la nota de la contributividad ha pasado normalmente desapercibida.

Así las cosas, no es de extrañar el recelo que causa la carta de presentación de ese nuevo género o especie de prestaciones que la Ley 26/90 denomina no contributivas. La inicial desconfianza, que se torna pronto en perplejidad a la vista de la polivalente utilización normativa de la expresión, da paso a un cúmulo de dudas e interrogantes al hilo de iniciativas como las emprendidas por las Comunidades Autónomas al implantar unas prestaciones igualmente novedosas, los ingresos garantizados o rentas de inserción.

El discutido encuadramiento conceptual, normativo e institucional de éstos es, en realidad, la continuación de la conocida polémica que, suscitada tras la aprobación de la CE, se planteó en torno al modelo constitucional de Seguridad Social, la distribución de competencias en materia de protección social y las relaciones y límites existentes entre Asistencia Social, Servicios Sociales y Seguridad Social. Aquel debate pos-constitucional, que hunde sus raíces en la particular

historia de la protección social de nuestro país, no sólo ha permanecido abierto sino que ha ido añadiendo nuevos elementos para la reflexión y el análisis a medida que se articulan y concretan los mandatos del constituyente.

3. Diez años despúes de que el TCO se pronunciara sobre el tema, el alcance de la regionalización de la Asistencia Social sigue suscitando dudas que ponen en entredicho la coherencia de algunos criterios jurisprudenciales. Seguramente porque el Alto Tribunal no reparó en ese nuevo concepto de asistencia social latente en la CE, las soluciones adoptadas entonces se han visto pronto superadas por una realidad, quizás ni siquiera imaginada, a la que no pueden extrapolarse literalmente.

Las consideraciones de las sentencias comentadas han de admitirse, pues, con cautelas a la luz de las iniciativas, autonómicas y estatales, adoptadas en nuestro país durante los dos últimos lustros[265]. No en vano, la conocida imagen de la asistencia social como subsector funcional específico de los ciudadanos pobres o mero auxilio de indigentes ha ido diluyéndose a medida que aquélla amplía sus miras, mejora sus técnicas de intervención y abandona vetustos planteamientos.

En la conformación de este nuevo panorama ha sido decisiva la contribución de las propias Administraciones Autonómicas que, siguiendo pautas y estrategias comunes, emprenden tareas más ambiciosas que

---

[265] La instauración de prestaciones no contributivas en el sistema de la Seguridad Social y el otorgamiento de ingresos garantizados por parte de las Administraciones Autonómicas constituyen un claro exponente de ello.

la mera organización de los servicios transferidos. En cuanto comienzan a hacerse cargo de las competencias asumidas, las Comunidades Autónomas dedican parte de sus esfuerzos y recursos a crear una red territorial de Servicios Sociales, sin precedentes en nuestro país.

Para ello, los responsables autonómicos se sirven de un mismo o similar modelo cuyos principios inspiradores y notas características difieren cualitativamente de los de la asistencia social. A partir de las transferencias y con el impulso de una fuerte actividad legislativa comienza el desarrollo de los servicios sociales autonómicos cuya posterior ordenación convierte a la asistencia social en una mera reliquia.

4.1.2) Asistencia y servicios sociales de la administración central: cambios organizativos y funcionales

1. Antes de que las Administraciones Autonómicas procedieran a organizar sus respectivos sistemas de Servicios Sociales e, incluso, de que el TCO dictara sus Sentencias núms. 76 y 146 de 1986, se aprobaron una serie de normas estatales sobre Asistencia y Servicios Sociales que conviene tener presente. A nivel organizativo destacan, además del Real Decreto 1856/79 sobre órganos y competencias del INSERSO, el Real Decreto 1274/80, de 30 de junio por el que se regula la estructura del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

El art. 14 de este último está dedicado a la Dirección Gral. de Acción Social a la que se otorgan amplias funciones sobre prestaciones sociales, tanto del Estado como de la Seguridad Social, y a cuyo departamento queda adscrito el Instituto Nacional de Asistencia Social. Poco después, también el Instituto Nacional de Servicios Sociales queda bajo la inmediata dependencia de dicha Dirección Gral, asumiendo su titular las funciones encomendadas a esta entidad gestora[266].

Al año siguiente y en sendos Reales Decretos[267], se determina la estructura y funciones del INAS y se crea la Dirección Gral. de Asistencia Social. Respecto a las competencias del primero -asistencia a personas y grupos en situaciones de necesidad no cubiertas por la Seguridad Social o insuficientemente atendidas por este sistema- se prevé que lo serán en tanto no sean asumidas por las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 102/83, de 25 de enero, sobre la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social[268], apenas introdujo cambios en la Dirección General de Acción Social. Ésta, según dispone el art. 12, desarrolla las funciones de la Secretaría Gral. para la Seguridad Social relativas a la

---

[266] Disposición Adicional 1ª del RD 2001/80, de 3 de Octubre, por el que se modifica la estructura del Instituto Nacional de la Salud, se fija la dependencia del de Servicios Sociales y se extinguen determinadas Entidades y Servicios, entre ellos el de Programas Especiales.

[267] Los núms. 2346 y 2347, de 2 de Octubre de 1981. En este último se extingue la Secretaría Gral. del FONAS, además de diversos servicios.

[268] Desarrollado por Orden de 26 de Julio.

planificación y coordinación de prestaciones sociales y ejerce la tutela del Estado respecto a entidades asistenciales así como el protectorado del Gobierno sobre fundaciones de beneficiencia particular.

En parecidos términos se pronuncia el Real Decreto 530/85, de 8 de abril, también sobre estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que, no obstante, se hace eco del dinamismo emergente en el área e introduce los términos, actuaciones y técnicas de intervención en boga. Se habla así de prestaciones y servicios sociales, áreas de bienestar social, cooperación social con organizaciones no gubernamentales, nuevas orientaciones en acción social, prevención y reinserción social, etc. De otro lado y sintonizando con el proceso de transferencias en marcha, se suprime el organismo autónomo INAS cuyas funciones y Direcciones Provinciales, hasta tanto se realicen los correspondientes traspasos, quedan integradas en el INSERSO.

Poco después, con la creación del Registro de Entidades de acción social por Real Decreto 1033/85, la Administración Central hace un esfuerzo de delimitación sectorial y apunta las áreas específicas que quedan comprendidas en aquélla[269]. Hasta entonces, "ninguna norma había recogido de forma expresa una relación

---

[269] Según el art. 4, las Entidades a incluir en el registro son aquéllas que tengan como finalidad el ejercicio de programas de acción social en: bienestar de la familia, de la infancia, atención a sectores juveniles en situación de marginación y necesidad, atención de la mujer, bienestar de la tercera edad, de los minusválidos, prevención e inserción de presos y exreclusos, bienestar y desarrollo de minorías étnicas, prevención e inserción social de marginados, de alcohólicos y toxicómanos, refugiados y asilados y cualesquiera otras análogas.

concreta de campos de actuación que, de alguna forma, enmarcaran el objetivo directo de los Servicios Sociales como un Servicio Público definido dentro de la actuación general de los poderes públicos"[270].

Estas áreas de intervención se corresponden con los grupos de población que, por ser especialmente vulnerables, padecen con mayor intensidad, frecuencia o probabilidad las consecuencias de la crisis económica y las transformaciones sociales experimentadas en lo últimos años. Son, en definitiva, los destinatarios tipo del conjunto organizado de prestaciones, servicios, programas y atenciones varias que comienza a ser conocido bajo el epígrafe Servicios Sociales o denominación similar.

2. La extensión subjetiva de éstos contrasta con la reducida lista de colectivos que, tradicionalmente y hasta hace bien poco, han figurado como beneficiarios habituales o característicos de las medidas de tutela y auxilio dispensadas por los poderes públicos. Un somero repaso a la normativa sobre la materia, concretamente la referida a pensiones asistenciales y convocatoria de ayudas durante el primer lustro de la década pasada, permite comprobar que se dirigían, en su mayoría, a ancianos, enfermos discapacitados y minusválidos físicos, psíquicos o sensoriales.

---

[270] AMURRIO IÑIGO R., en "Organización y financiación de los Servicios Sociales", en Cuadernos de Acción Social, n° 9, 1989, pág. 15.

A ellos se sigue destinando buena parte del FONAS que, en su plan de inversiones para 1980[271], dedica el grueso de los conceptos económicos contemplados a prestaciones, instituciones, equipamientos y centros en favor de estos individuos. Pese a su desaparición y como continúan concediéndose las ayudas económicas individualizadas del FONAS, el Real Decreto 2620/81[272] introduce algunos cambios en su regulación si bien mantiene el conocido perfil de sus perceptores. De nuevo los disminuídos constituyen el centro de mira de las ayudas públicas, concedidas por la Administración del Estado, la Administración Institucional y la Administración de la Seguridad Social, cuyo régimen se unifica, meses antes, por Real Decreto 620/81[273].

Tanto las ayudas del FONAS para enfermos e incapacitados como las aportaciones económicas por subnormalidad de la Seguridad Social quedan subsumidas en el sistema de prestaciones que anuncia la Ley 13/82, de Integración Social de los Minusválidos[274]. Los

---

[271] Recogido en la Orden de 10 de Abril de 1980 se trata del último plan de inversiones del FONAS pues ese mismo año es suprimido por la Ley de Presupuestos Grales. del Estado para 1981.

[272] De 24 de Julio de 1981, por el que se regulan los auxilios a ancianos y enfermos del FONAS.

[273] De 5 de Febrero, desarrollado por Orden de 5 de Marzo de 1982. Las ayudas referidas en estas normas son de carácter individual o institucional, destinándose, las primeras, a sujetos afectados por una minusvalía para sufragar el coste de la necesidad o servicio que traten de cubrir (locomoción, manutención, internamiento, rehabilitación, educación especial, etc.) y, las segundas, a entidades, asociaciones y organismos de atención a disminuídos o de promoción de actividades en interés de los mismos.

[274] Aprobada el 7 de Abril, hubo que esperar dos años para que, por Real Decreto 383/84, de 1 de Febrero, se regulara el sistema especial de prestaciones previsto en ella.

beneficios, medidas de promoción, asistencia sanitaria-farmacéutica, ayudas económicas, servicios sociales y prevenciones arquitectónicas previstos en la Ley, aunque contienen ámbitos de aplicación diferentes y establecen distinciones en cuanto a su extensión subjetiva, giran todas en torno al difícil mundo de los minusválidos cuya problemática se aborda desde diferentes perspectivas. Aquí, precisamente, reside la novedad y radica la importancia de la Ley 13/82, en el tratamiento integral que se dispensa a un colectivo necesitado de atención y al que se contempla desde el prisma de la normalización social, no sólo de la suficiencia económica.

Este planteamiento constituye, desde luego, una excepción en la política de protección social adoptada en los años siguientes. Así, dejando al margen el sistema de Seguridad Social, la actividad normativa de la Administración Central al respecto queda reducida a sucesivas Órdenes y Resoluciones en las que se regulan alguno de estos tres contenidos: requisitos, cuantías y cómputo de recursos referidos a las ayudas económicas ya citadas u otras, no periódicas, concedidas a personas en estado de necesidad de diferente perfil, reparto de fondos y financiación de programas desarrollados por entidades de acción social y, por último, subvenciones para atención de colectivos y mantenimiento de centros asistenciales en las Comunidades Autónomas donde no ha concluído el proceso de transferencias.

A partir de 1985 se produce un lógico repliegue de la actividad legislativa estatal en materia de asistencia social y comienza un período de gran

producción normativa por parte de las Comunidades Autónomas. Pese a ello y como confirma la creación del Ministerio de Asuntos Sociales[275], no cesa el intervencionismo estatal en el campo de los servicios sociales y la acción social. De hecho, este Ministerio asume las funciones que, al respecto, venían siendo desempeñadas por el de Trabajo y Seguridad Social y, aunque "termina por convertirse en una especie de cajón de sastre"[276], su aparición es prueba elocuente de que la Administración se resiste a dejar dicha parcela de la política social en manos de las Comunidades Autónomas.

4.1.3) La ordenación de los Servicios Sociales autonómicos: un salto en el vacío

1. Aunque las primeras incursiones de las Administraciones Autonómicas en este campo tienen un alcance meramente organizativo y, en un principio, sus responsables reproducen las pautas de la Administración

---

[275] Por Real Decreto 727/88, de 11 de Julio, se procedió a la reestructuración de los Departamentos Ministeriales, apareciendo el de Asuntos Sociales cuyas funciones y estructura orgánica iniciales son desarrolladas en el Real Decreto 791/88, de 20 de Julio.

[276] Con estas gráficas palabras GARCÉS SANAGUSTÍN describe las competencias asumidas por el Ministerio cuya creación, según explica, pudo deberse al "objetivo de permitir al Estado gestionar el dinero de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para otros fines de interés social, que debería corresponder a las Comunidades Autónomas", en "Las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 211 y ss.

Central[277], pronto se hace evidente la voluntad de superar el anacronismo que subyace en esa Asistencia Social, hasta entonces monopolio del Estado[278].

Como en los Estatutos no queda delimitado correctamente el concepto de asistencia social que se pretende imponer, habrá que buscar su auténtico y actual significado en la legislación dictada por cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias sobre la referida materia. Entre las normas que cada una de ellas se ha ido dando, las Leyes de Servicios Sociales constituyen, sin duda, una referencia básica en cuanto exponente del pensamiento renovador que inspira la política autonómica de protección social.

---

[277] En efecto, la mayoría de los Decretos, Órdenes y Resoluciones dictados por las Administraciones Autonómicas durante el período 1980-1985 vienen referidas a la estructura orgánica, servicios y competencias de las Consejerías que asumen funciones en la materia, a la convocatoria de ayudas y subvenciones, a las condiciones de los centros y establecimientos asistenciales o a los convenios suscritos con el Estado para el desarrollo de determinados progrmas de acción social.

[278] No se ignora que también las entidades locales han venido desarrollando funciones en materia de asistencia social pues, de hecho, ya en las primeras regulaciones de la Beneficiencia, municipio y provincia son niveles territoriales a los que se han dado amplias responsabilidades sociales. Sin embargo y precisamente por ello, la labor de las corporaciones locales ha estado íntimamente vinculada a las tradicionales intervenciones públicas de auxilio y socorro social y, hasta 1978, su actividad era una mera prolongación de la política estatal. Tras la aprobación de la CE y de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y con la asistencia social ya regionalizada se darán las condiciones para que el municipio y la provincia cambien su tradicional papel y asuman nuevas y mayores competencias, si bien en los sistemas de servicios sociales y conforme a la filosofía que los inspira (sobre el tema cfr. "Competencias locales en materia de servicios sociales", de CASTILLO BLANCO y BARRANCO VELA, CEMCI, n° 56, Granada, 1994 y la obra colectiva "Los servicios sociales en la Administración Local", 1° Jornadas Nacionales, Madrid, 1987.

Tras la aprobación de la primera por el Parlamento Vasco[279] las restantes Comunidades Autónomas comienzan a legislar al respecto y, en poco más de una década, todas cuentan ya con su correspondiente Ley de Servicios Sociales. Con esta nomenclatura[280] "se quiere indicar una idea filosófica de acercamiento de la Administración al individuo que ya no va a ser meramente destinatario de una prestación económica sino, sobre todo, objeto de una actuación global e integrada, basada en la prevalencia de la prestación técnica"[281].

Conforme van apareciendo nuevas leyes de Servicios Sociales, el concepto de asistencia social va concretándose gradualmente en términos que evidencian el rechazo de los responsables autonómicos a la asistencia social clásica, de carácter subsidiario, contenido eminentemente económico y limitada extensión subjetiva.

Con la ordenación de los servicios sociales autonómicos, la especificación de sus objetivos y la coordinación del conjunto de recursos, prestaciones y actuaciones que comprenden, los Parlamentos regionales se alejan paulatinamente de aquella asistencia social, preconstitucional y centralizada, en la que pensaron los

---

[279] A la Ley Vasca 6/82, de 20 de Marzo, sobre Servicios Sociales, que es la norma pionera, le siguen la Ley Navarra 14/83 y la Ley Madrileña 11/84. A partir de 1985 se publican las restantes normativas autonómicas, once de ellas en esta misma década y las otras cuatro en la siguiente, siendo las Leyes Cántabra 5/92 y Gallega 4/93 las más rezagadas.

[280] Aunque la mayoría de las normas autonómicas responden a esa denominación, las Leyes aragonesa 4/87, balear 9/87 y cántabra 5/92 se llaman de Acción Social mientras que la castellano-leonesa 18/88 responde al título de Acción Social y Servicios Sociales.

[281] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: delimitación ...", ob. cit., pág. 79.

redactores de la Carta Magna. Las Leyes autonómicas, aunque fundamentadas en el art. 148.1.20ª de la CE y elaboradas en desarrollo de las competencias allí atribuídas, marcan definitivamente las diferencias entre la asistencia social y los servicios sociales que vienen a sustituirla.

En este sentido se ha dicho que "el sistema de servicios sociales sirve para ...superar cualitativamente las anacrónicas referencias a la asistencia social, que harían a dicho sistema fiduciario de la evolución que experimente la Seguridad Social"[282].

2. El examen suscinto de las normativas autonómicas permite apreciar numerosos rasgos comunes entre todas ellas y constatar grandes semejanzas en aspectos tales como su financiación, vías de participación y funcionamiento. En cualquier caso, los legisladores regionales apuestan unívocamente por los servicios sociales como versión actualizada de la asistencia social y proyectan en ellos su particular e innovadora concepción de la misma.

Si hay algo que repele a los responsables autonómicos de la asistencia social tradicional es, sin duda, su parentesco con la beneficiencia y todo lo que ello supone de discrecionalidad, estancamiento y auxilio a indigentes[283]. Éstos aspectos, que ponderados en su

---

[282] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "Las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 23.

[283] El carácter graciable de la beneficiencia, nota reiteradamente apuntada por los estudiosos cuando la comparan con la moderna Acción Social o con el sistema de Servicios Sociales, es matizado por GARCÉS SANAGUSTÍN, en "Las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 36.

momento determinaron la sustitución del término beneficiencia por el de asistencia social, justifican sobradamente el trueque nominativo de las normas autonómicas.

Al denominarlas Leyes de Servicios Sociales o de Acción Social[284], no sólo ponen de relieve la obvia evolución del concepto sino que, además, anticipan su propósito de desarrollar las competencias asumidas conforme a valores distintos de los tenidos en cuenta por el constituyente. Este cambio de actitud y la firme voluntad de eliminar todo vestigio del pasado se reitera en los preámbulos de las Leyes y se deduce claramente de sus principios inspiradores, aspectos en los que se constatan también numerosas coincidencias.

Aunque, según se ha dicho, "a estas leyes se les ha ido la fuerza por las exposiciones de motivos"[285], no pueden pasarse por alto los contundentes términos en los que se redactan algunas de ellas. Así, además de "destacar la salida de los Servicios Sociales articulados del ámbito de la beneficiencia pública"[286]

---

[284] Esta segunda expresión es preferida por la doctrina administrativista, no sólo porque da cuenta del profundo cambio experimentado respecto al panorama anterior sino, sobre todo, porque refleja una realidad cualitativamente distinta en la que "los servicios sociales adquieren una naturaleza meramente instrumental o medial para el logro de los objetivos que se propone el nuevo sistema público de Acción Social", GARCÉS SANAGUSTÍN, en "Las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 23. Al comentar los cambios terminológicos, este último autor señala que "el proceso que determina la transición de la Beneficiencia a la Asistencia Social y de ésta a la Acción Social está plagada de altibajos y de sombras" (pág. 37).

[285] CASTILLO BLANCO y BARRANCO VELA, en "Competencias locales en materia de ...", ob. cit., pág. 80.

[286] Exposición de Motivos de la Ley 11/84, de 6 de Junio, de Servicios Sociales de Madrid (apartado XI).

y manifestar la intención de "sustituir gradualmente el viejo sistema establecido en la Ley de Beneficiencia Nacional y en la Ley del Fondo Nacional de Asistencia Social"[287], enfatizan que "se ha pasado de una concepción anclada en la idea de la beneficiencia a otra más dinámica y progresista de acción social"[288].

En lo que hace a la filosofía de la que participan las Leyes autonómicas "hay una absoluta igualdad en cuanto al reconocimiento de la naturaleza pública de los Servicios Sociales ... (y) de la universalidad en su ámbito protector"[289]. Así, frente al carácter restringido de la Seguridad Social y la Asistencia Social, que sólo crean derechos para los trabajadores y meras expectativas para los pobres, los Servicios Sociales se presentan como un modo de intervención que, respondiendo a los principios de responsabilidad pública, globalidad, igualdad, planificación, normalización, integralidad, solidaridad y un largo etcétera[290], alcanza a todos los ciudadanos.

3. Ya traten la asistencia y los servicios sociales por separado o ya equiparen terminológicamente

---

[287] Exposición de Motivos de la Ley 26/85, de 27 de Diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña y de la Ley 5/89, de 6 de Julio, de Servicio Sociales de la Comunidad de Valencia que reproduce literalmente el fragmento de la norma catalana.

[288] Apartado I del comentario introductorio de la Ley 9/87, de Acción Social de Baleares.

[289] REDONDO DE LA SERNA, en "El sistema de servicios sociales en ...", ob. cit., pág. 103.

[290] Simplemente citados como principios generales o desarrollados como principios inspiradores de las actuaciones en materia de servicios sociales, todas las normativas se refieren, sin excepción a éstos u otros principios de similar contenido.

las dos expresiones, lo cierto es que las Leyes autonómicas asimilan de facto ambas realidades quedando aquélla subsumida en éstos. Se reproduce así el criterio interpretativo de algunos Estatutos que, como se comentó, realizan "una tercera lectura en la que, aplicando el forceps de la asistencia social, aparecen por ensalmo los servicios sociales"[291].

Debe recordarse en este sentido que, pese a los preceptos constitucionales y estatutarios en los que se basan los Decretos de transferencias, intitulados precisamente "en materia de servicios y asistencia sociales", también ellos operan como si, en efecto, la una llevara a los otros[292]. Es más, como ya se expuso en su momento, incluso el Tribunal Constitucional sintoniza con este modo de proceder y, tras afirmar que de la anterior normativa se deduce una noción más amplia de lo que es la Asistencia social, no duda en establecer cierta correspondencia entre ésta y la Acción Social[293].

---

[291] AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios ...", ob. cit., pág. 46.

[292] Especialmente revelador es el Decreto 2.411/82, de 24 de Julio, que, tras citar el art. 148.1.20ª de la CE y el art. 27.23 del Estatuto gallego y después de mencionar la asistencia social como competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, concluye que es legalmente posible que ésta tenga competencias en materia de Servicios y Asistencia sociales.

[293] Si la afirmación se recoge textualmente en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia número 146/86, y así se reprodujo al comentarla, la vinculación entre Asistencia Social y Acción Social está presente en todo el razonamiento del Tribunal Constitucional que, en última instancia, no hace sino recurrir al interés general que prevalece en ésta para justificar la invasión estatal de las competencias autonómicas sobre aquélla. De hecho, en el fundamento jurídico 5 llega a la conclusión de que "las materias incluídas en las Resoluciones objeto de este conflicto (...) deben ser incluídas dentro del campo de la Asistencia Social".

Este razonamiento, implícito en todas las normativas autonómicas de Servicios Sociales o de Acción Social, se plasma expresamente en la Ley de la Comunidad Balear que lo transcribe con absoluta franqueza y claridad. En su comentario introductorio se señala literalmente: "El texto constitucional establece una amplia gama de compromisos, que recogen muy diversas acciones propias de lo que hoy constituye la acción social, y más concretamente los servicios sociales y asistencia social[294]. (...) La CE a la hora de la distribución de competencias entre el E y las CCAA, asigna a éstas las relativas a la asistencia social sin que mencione a los servicios sociales, salvo para el supuesto de los servicios propios de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª), por lo que es evidente que en el concepto de asistencia social se integra también, el concepto moderno de servicios sociales".

De las diferentes acepciones que se le conocen a los servicios sociales[295], la Ley Balear al igual que

---

[294] Según continúa exponiendo, estos compromisos a los que habrán de atenerse los poderes públicos son los recogidos en los arts. 39.4, 48, 49, 50 y 41 de la CE, como principios rectores de la política social y económica. La protección de los niños, la promoción de la juventud, la integración de los minusválidos, la promoción del bienestar social de la tercera edad y la asistencia y prestaciones sociales en el ámbito de la Seguridad Social quedan así integrados en el concepto de acción social como parte del contenido de ésta.

[295] Cfr., además de las obras "Los servicios sociales y la Seguridad Social", OISS, Madrid, 1972, de ALONSO LIGERO, y "Los servicios sociales", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nº 3, 1972, de BORRAJO DACRUZ, las más recientes, "Los servicios sociales: organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y Países Bajos", Madrid, 1980 y "Servicios Sociales", en Materiales para un glosario de bienestar social, Madrid, 1986, ambas de RUBIOL G. y "El bienestar social y los servicios sociales", monográfico de Documentación Social, nº 36, 1979, así como la obra colectiva sobre conceptos básicos de bienestar social del Seminario Taxonómico del Colegio de Ciencias Políticas y Sociología.

las restantes Leyes regionales, apuesta por aquélla que los concibe como un conjunto de actividades organizadas para prevenir o eliminar la marginación, atender las necesidades específicas de ciertos colectivos y procurar la adaptación recíproca del individuo y del medio social a fín de alcanzar las mayores cotas de bienestar posibles para toda la comunidad.

Partiendo de este concreto significado se ha dicho que "la perspectiva dinámica del servicio social está tan unida al término acción social o al que algunos autores entienden precursor de éste, la asistencia social, que sin ser sinónimos difícilmente podrían ser diferenciables en el propio tratamiento legal de los mismos"[296].

4.1.4) El progresivo repliegue de la Asistencia y los Servicios Sociales de la Seguridad Social

1. La anterior apreciación, totalmente acertada en lo que hace a la normativa postconstitucional, necesita, sin embargo, ser matizada por el ejemplo de signo contrario que ofrece el sistema de la Seguridad Social.

En él se regulan separadamente los Servicios Sociales de los beneficios de la Asistencia Social que, desde su aparición, han constituído dos realidades, conceptual, normativa e institucionalmente distintas. Si

---

[296] CASTILLO BLANCO y BARRANCO VELA, en "Competencias locales en materia de ...", ob. cit., pág. 66.

el término Servicios Sociales fue utilizado, durante la época franquista, para designar servicios de la Seguridad Social consistentes en prestaciones técnicas, la Asistencia Social de la Seguridad Social ha sido considerada una beneficiencia interna del sistema que opera mediante ayudas y auxilios de carácter eminentemente económico.

Ya en la Ley de Bases de 1963, la incursión de la Seguridad Social en el terreno de los servicios sociales fue interpretada como un paso importante en la configuración de un nuevo sistema de protección social. La Asistencia Social, por su parte, mantuvo la conocida y tradicional función de operar como mecanismo de cobertura discrecional en situaciones de emergencia y necesidad.

En la actualidad y a pesar de las reformas acometidas en la Seguridad Social, los perfiles de ambas fórmulas siguen siendo, en cada caso, prácticamente los mismos. Sin embargo, reducidos unos a mero servicio de recuperación y rehabilitación de minusválidos y superada la otra por la oferta de nuevas y más sugerentes ayudas, tanto los Servicios Sociales de la Seguridad Social como la Asistencia Social de ésta tienen hoy una presencia meramente testimonial.

Del progresivo desmantelamiento de la Asistencia y los Servicios Sociales de la Seguridad Social no parece haber tomado nota el legislador quien apenas ha retocado su regulación en los últimos años. La prueba más reciente de lo que constituye, sin duda, una desidia legislativa y un manifiesto desinterés por la

materia lo proporciona el Real Decreto Legislativo 1/94, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que los retiene en la acción protectora del sistema.

2. Dicha norma reproduce, salvo contadas y puntuales novedades, los términos y perfiles básicos de la originaria configuración de la Asistencia y los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Las modificaciones introducidas son de escasa consideración, no afectando ni un ápice al Capítulo IV en el que se contempla la acción protectora de la Seguridad Social.

Aunque ubicados, como siempre, en los Capítulos V y VI del Título I, los artículos en los que se regula los Servicios Sociales y la Asistencia Social son ahora sólo cuatro y su numeración no se corresponde con la del anterior texto legal[297]. Respecto a los primeros, el Real Decreto 1/94, además de eliminar los que ya han quedado extinguidos[298], suprime la enumeración contenida en el derogado art. 25 y se refiere, únicamente, al objeto de los servicios sociales y al derecho a la reeducación y rehabilitación, añadiéndose un párrafo referido a la prestación de recuperación profesional de los minusválidos en edad laboral[299].

---

[297] Sobre los antecedentes de los artículos citados, véase, además del apartado 1.2 de esta primera parte, el trabajo de ESCUDERO RODRÍGUEZ y MERCADER UGUINA, "Nueva legislación de Seguridad Social", edit. LA LEY, 1995.

[298] No obstante, los arts. 26 a 28 del Texto Refundido anterior se mantienen en vigor según dispone la Disposición Transitoria.

[299] Cfr. arts. 53 y 54, respectivamente.

En cuanto a la Asistencia Social, merece la pena destacar, como dato de incuestionable trascendencia, que el nuevo art. 55 no se refiere ya a la irrecurribilidad de las resoluciones administrativas en la materia. Por su parte, el art. 56, tras contemplar ayudas asistenciales por tratamientos o intervenciones en instituciones, suprime los anteriores subsidios de cuantía fija en caso de desempleo.

Repárese en que el legislador insiste en mantener, al menos formalmente, unos Servicios Sociales casi vacíos de contenido y cuya consideración como tales es, a todas luces, técnicamente incorrecta. De otro lado, lo que conserva como beneficios de Asistencia Social no tiene apenas encaje en la configuración que de la misma efectuan las normas autonómicas. Con la aprobación del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social se desaprovechó, pues, una ocasión inmejorable para renovar conceptos, términos y planteamientos que, nacidos décadas atrás al amparo de otra realidad socio-jurídica, tienen difícil acomodo en el contexto sobre el que pretenden proyectarse.

Aunque, como es sabido, la delegación comprende tareas instrumentales y no autoriza la alteración sustancial de las disposiciones legales objeto de la refundición, hubiera sido deseable que el legislador aportara un poco de luz en una materia tan necesitada de ella[300].

---

[300] Sobre el tema, véase ESTÉVEZ GONZÁLEZ C., en "La configuración de los servicios sociales y la asistencia social en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social", Revista (continúa...)

Del Texto Refundido se ha dicho que "está muy condicionado por la sistemática de 1974, que sigue en unos casos demasiado fielmente, sin alterarla pese al tiempo que ha pasado y al cambio del marco constitucional (vgr. los conceptos de asistencia social, prestaciones asistenciales, las posibles competencias de las Comunidades Autónomas), con lo que se superponen conceptos viejos con los aportados por los nuevos niveles de Seguridad Social ..."[301].

Resulta por ello especialmente criticable que se mantenga, junto a unos Servicios Sociales de escasa funcionalidad, la vieja Asistencia Social interna cuyas prestaciones "hace ya tiempo que no se conceden a nadie: la reiterada ausencia de consignaciones presupuestarias las ha hecho caer en desuso"[302].

Piénsese que, además de los lógicos cambios institucionales, organizativos y de gestión a los que obliga el mapa autonómico y el consiguiente reparto competencial en materia de protección social, la Carta Magna ha impulsado otro tipo de modificaciones en el sistema de la Seguridad Social. Con ellas, la institución ha dejado de ser un instrumento de protección exclusivamente profesional para avanzar hacia un sistema tutelar del conjunto de los ciudadanos. Además, ha

---

[300](...continuación)
de Ciencias Jurídicas, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, n° 0, 1995, págs. 83 y ss.

[301] LÓPEZ GANDÍA, en "El texto Refundido de la L.G.S.S., de 1994 (notas de trabajo)", en Tribuna Social, n° 48, 1994, pág. 30.

[302] GONZALO GONZÁLEZ, en "La Seguridad Social de las mujeres en España: problemas de desigualdad formal y de injusticia material", en Tribuna Social, n° 48, 1994, pág. 39.

añadido a su función sustitutoria la compensatoria pues, junto a las conocidas prestaciones por pérdida de ingresos, comienza a otorgar otras en situaciones de mera carencia de recursos.

Se trata, como puede fácilmente imaginarse, de las ya citadas prestaciones no contributivas de la Seguridad Social con cuyo establecimiento resucita una eterna polémica que confirma así su constante y renovada actualidad.

4.2) LA DOBLE PRESENCIA DEL ELEMENTO ASISTENCIAL Y CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. Casi dos años antes de que se aprobara la Ley 26/90 se apuntaba, a propósito de la anunciada introducción de prestaciones no contributivas, que "ha de suponer un nuevo trazado de fronteras entre la Seguridad Social y la Asistencia Social Pública, en cuanto que hasta ahora algunas de las situaciones de necesidad protegibles por las pensiones no contributivas han venido siendo cubiertas en parte por la función asistencial residual que han venido cumpliendo diversos poderes públicos"[303].

El indiscutible redimensionamiento y evolución de la Seguridad Social a impulsos del constituyente traería consigo, según se afirmaba en la citada obra, una reducción correlativa del espacio de la Asistencia Social

[303] RODRÍGUEZ-PIÑERO M., en "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", en RL, n° 16, 1988, pág. 1.

lo que ha de producir, si no una crisis, si una transformación del papel que constitucionalmente corresponde a ésta. Este proceso es matizado por GARCÉS SANAGUSTÍN para quien, "con la aparición de nuevos tipos prestacionales, ..., asistimos a una coexistencia con las tradicionales prestaciones de la asistencia social, condenadas a ir desapareciendo paulatinamente, conforme el Estado haga uso de las posibilidades de extender el ámbito de la Seguridad Social a aquellas parcelas dominadas por el principio no contributivo"[304].

Las anteriores previsiones dan cuenta de la lógica repercusión que la tendencia expansiva de la Seguridad Social tiene en el espacio reservado a la protección pública de la Asistencia Social. Sin embargo, ello no se traduce necesariamente en el repliegue de ésta pues cabe también la posibilidad de que la Asistencia Social experimente con nuevas fórmulas de intervención social, se integre en instituciones de protección ya existentes, incorpore otros colectivos a su ámbito de aplicación e, incluso, amplíe su campo objetivo atendiendo situaciones de necesidad distintas a las tradicionalmente consideradas.

Desde esta perspectiva, nada impide que, al asumir otras tareas y renovar sus planteamientos, tanto la Seguridad Social como la Asistencia Social confundan, aún más si cabe, sus respectivos contornos. Puede que la primera haga suyas ciertas pautas de la segunda y que ésta se aproxime a otras técnicas de protección y llegue

---

[304] En "Las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 25.

a fusionarse o confundirse con otros instrumentos de política social. Es probable, además, que se alteren o diluyan hasta tal punto sus respectivos perfiles que, incluso, la propia expresión resulte inapropiada para identificar la idea o realidad resultante.

Sin duda es ésto lo que le ha ocurrido a la Asistencia Social cuya evolución se explica mejor como un fenómeno de metamorfosis que como un proceso de retirada. Si los recientes cambios operados en la Seguridad Social así lo confirman, las normas autonómicas constituyen, en este sentido, una especie de avanzadilla o mascarón de proa. En ellas, como ya se comentó, la Asistencia Social que sustituyó en su momento a la vetusta Beneficiencia Pública queda conceptual y terminológicamente subsumida en nociones más sofisticadas y polivalentes.

Acción Social, Servicios Sociales o Ayuda Social son, por ello, figuras en las que debe entenderse comprendida, además de otras muchas de diferente índole, contenido y propósito, aquella actividad tutelar de los poderes públicos consistente en otorgar prestaciones o auxilios económicos ante situaciones de necesidad acreditadas. Obviamente, en la medida en que algunos de estos estados carenciales o de los individuos y colectivos que los padecen sean protegidos por el sistema de Seguridad Social tal actividad, y con ella las correspondientes ayudas asistenciales, deberá operar en otros campos objetivos y subjetivos.

La configuración de Servicios Sociales autonómicos a partir de un título de legitimación competencial en materia de Asistencia Social y la

incorporación de nuevas prestaciones en la acción protectora de la Seguridad Social ponen de manifiesto el dinamismo de unos instrumentos de política social cuya eficacia depende de la capacidad de respuesta ante una sociedad cambiante. La evolución de las instituciones y figuras implicadas en la protección social, cuyas fronteras recíprocas se confirman flexibles, evidencia la relatividad de los criterios delimitadores y pone en entredicho los que han venido aplicándose hasta ahora.

Así, la asunción por la Seguridad Social de fórmulas no contributivas impide recurrir a los clásicos esquemas conforme a los cuales se ha diferenciado radicalmente la protección de ésta -ligada al desarrollo de una actividad profesional, condicionada a la existencia de cotizaciones o período de empleo previos y dirigida a individuos que tienen un derecho subjetivo a sus prestaciones- de la tutela dispensada por la Asistencia Social -sujeta a la comprobación de carencia de recursos, independiente de la carrera profesional del sujeto y destinada a colectivos a los que asiste una mera facultad de pedir-.

El binomio Asistencia Social/Seguridad Social no puede, por tanto, explicarse hoy con los parámetros con los que se hacía ayer porque ni una ni otra son, en la actualidad, las mismas figuras que en el pasado. La necesidad de proceder a una revisión de ambas nociones es tan imperiosa como la de aclarar otros términos, próximos a ellas e igualmente controvertidos por sus difusos perfiles y su no siempre correcta utilización.

2. Fuente de numerosos equívocos a los que no es ajeno el legislador, la expresión "no contributivo-a", que comienza a generalizarse tras la aprobación de la Ley 26/90, es un claro ejemplo de lo que se ha dicho. En dicha norma se predica el carácter no contributivo de las prestaciones implantadas que constituyen, según se desprende del texto, un género contrario u opuesto a las otorgadas hasta entonces por el sistema de la Seguridad Social. En realidad, se las define o presenta, no en atención a rasgos predicados en positivo sino, precisamente, negándoles uno concreto que se entiende que concurre en las restantes y ya conocidas prestaciones y es compartido por todas ellas.

Sin embargo, tras referirse, en el encabezamiento y Exposición de Motivos de la citada Ley, a las prestaciones no contributivas y al establecimiento y ordenación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas, el legislador parece contemplar, también, una naturaleza no contributiva e, incluso, una modalidad no contributiva de protección[305].

Lo anterior, que no deja de resultar confuso, es aún más incomprensible si se tiene en cuenta el dispar y mayor alcance que la norma atribuye a la expresión no contributiva. Estos vocablos, con los que se califica a las prestaciones estrenadas marcando sus diferencias respecto de las ya instauradas en la Seguridad Social, no sirven para identificar exclusivamente las novedosas

[305] Cfr. arts. 1, 2 y 3 de la Ley 26/90 por los que se da nueva redacción, entre otros, a los arts. 2 y 7, 136 y 167, respectivamente.

pensiones de dicho sistema. No en vano, para el legislador existen prestaciones análogas o de esa misma naturaleza en otros regímenes públicos de protección social en atención a las cuales la Ley 26/90 establece un régimen de incompatibilidades[306].

Así las cosas, si inicialmente el significado de lo no contributivo podría venir dado *sensu contrario* por las propias prestaciones de la Seguridad Social, parece que debe recurrirse también a otras ajenas a ella para conocer el verdadero sentido de la expresión. La empresa no se presenta fácil porque el legislador, ni aclara cuáles son estas prestaciones similares en esencia pero externas al sistema de la Seguridad Social, ni muestra reparo alguno al referirse a las ayudas del ya entonces extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social como modalidad no contributiva de pensiones asistenciales[307].

El primer interrogante que suscita tan desafortunada frase es si puede deducirse, de la letra de

---

[306] Cfr. art. 3 de la Ley 26/90 en lo referido a la nueva redacción de los arts. 168.2.d) y 169.2 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

[307] En estos términos se pronuncia el legislador al identificar, en la Disposición Adicional Tercera 1 de la Ley 26/90, las pensiones reguladas en la Ley de 21 de Julio de 1960 cuya percepción es incompatible con la condición de beneficiario de la modalidad no contributiva de las pensiones de la Seguridad Social. Llama la atención que, pese a ser prestaciones económicas ajenas a la Seguridad Social que, a priori, pueden calificarse también de asistenciales y no contributivas, el legislador no utilice estas expresiones para referirse a los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona regulados en la Ley 13/82, de 7 de Abril, de Integración Social de Minusválidos. Ni al declarar, en la disposición citada, su incompatibilidad con las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, ni al suprimirlos en la Disposición Adicional Novena, menciona dichas notas o parece reconocer cierta proximidad entre las pensiones del antiguo FONAS y los subsidios de la LISMI.

la Ley de 21 de julio de 1960, la existencia de una modalidad contributiva de las pensiones asistenciales en ella reguladas, pregunta que merece, sin duda, una respuesta negativa. La segunda cuestión que, en relación a dicho precepto pero desde una perspectiva más amplia, cabría plantearse es la eventual configuración de pensiones que sean, al tiempo, asistenciales y contributivas.

Al respecto puede afirmarse que la concurrencia de ambas notas en una misma prestación es del todo impensable si se está pensando en alguna de las ubicadas extramuros de la Seguridad Social y ello porque las ayudas y subsidios ajenos a la misma son, en buena lógica y como se verá seguidamente, no contributivos. En cuanto a las otorgadas por la Seguridad Social, tal posibilidad ha de admitirse sólo relativamente y en atención a concretas y muy contadas prestaciones del sistema. Todo dependerá, en última instancia, de lo que se entienda por contributivo y de lo quede denotado con el calificativo asistencial, término éste igualmente diabólico aunque mucho más familiar[308].

Merece la pena destacar que, pese a lo que pudiera imaginarse por la denominación del Fondo que las financiaba, no siempre que el legislador se refiere a las

---

[308] La familiaridad de la expresión es, no obstante, relativa si se predica de la protección pues, como apunta BLASCO LAHOZ y se comenta seguidamente, "las normas laborales y de seguridad social no utilizan normalmente el término protección asistencial, al menos hasta las más recientes normas ...", en "La protección asistencial: un concepto inexistente en el ordenamiento jurídico español", Actualidad Laboral, nº 36, Octubre, 1992, pág. 642.

prestaciones del FONAS las califica como asistenciales[309]. Es más, una vez transferidas las competencias sobre asistencia social a las Comunidades Autonómas, éstas procuran no utilizar tal adjetivo y, en consonancia con la terminología al uso, las convocan como simples pensiones a ancianos y enfermos incapacitados, ayudas públicas en materia de servicios sociales o prestaciones económicas individualizadas.

Asistenciales eran, ya en 1966 y según la nomenclatura legal[310], las ayudas de educación y rehabilitación que otorgaba el Servicio Social de la Seguridad Social de recuperación de inválidos y las dispensadas, con cargo al fondo de Asistencia Social de dicho sistema, por tratamientos o intervenciones especiales, por pérdida de salarios y por agotamiento de prestaciones de desempleo. Asistenciales son, también, las ayudas para ancianos e incapacitados para el trabajo que, décadas más tarde, sigue concediendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, ahora, el de Trabajo y Asuntos Sociales, en sus programas en favor de emigrantes[311].

---

[309] Sí lo hace, por ejemplo, en las Leyes 44/83 y 50/84, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 y 1985, que cambian la fórmula mantenida por anteriores leyes presupuestarias, y en la Ley 26/85, de 31 de Julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social. En la Disposición Adicional correspondiente estos textos legales se refieren, de manera incidental e indirecta, a las pensiones asistenciales, normalmente para fijar su cuantía.

[310] Cfr. arts. 32 y 37 del Decreto de 21 de Abril de 1966 por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Seguridad Social.

[311] Cfr. Orden de 15 de Enero de 1988. El mismo adjetivo se continúa utilizando, en sucesivas convocatorias de estas mismas ayudas, para caracterizar su naturaleza, calificar la protección que

(continúa...)

Pero, si se pretende localizar la iniciativa legislativa en la que el término asistencial ha tenido mayor proyección por la polémica suscitada, habrá que retrotraerse a 1984, año en el que se aprueba la Ley 31/84, de Protección por Desempleo. Sin embargo, aunque es en este contexto normativo y temporal y en relación con el entramado de la Seguridad Social, donde adquiere carta de naturaleza el vocablo asistencial, su posterior e indiscriminada generalización dará paso, en breve, a no pocos equívocos cuyas consecuencias perdurarán hasta el presente. Si bien el detonante fue la citada disposición legal, ha de reconocerse que la responsabilidad no es enteramente del legislador sino, también, de quienes forzaron el sentido de sus palabras y tergiversaron el alcance de sus pronunciamientos.

Como es sabido, la Ley 31/84 estructura la protección por desempleo en dos niveles distintos, el contributivo y el asistencial, cuyos respectivos y particulares regímenes jurídicos fueron contemplados en sendos Títulos. Es preciso recordar que el legislador no los presenta, en ningún caso, como niveles contrarios sino, simplemente, como grados de cobertura diferentes en cuanto a contenido, requisitos de acceso, dinámica y financiación. Pese a ello, la dualidad fue interpretada como una auténtica oposición que, circunscrita en un principio al ámbito del desempleo, comenzó pronto a predicarse de otras parcelas y prestaciones de la

---

311 (...continuación)
se dispensa a través de ellas o identificar los centros o establecimientos en los que, eventualmente, pueden estar acogidos sus beneficiarios.

Seguridad Social y, poco más tarde, del conjunto de la acción protectora de ésta.

3. No está de más recordar que con las expresiones en liza se ha venido identificando, tradicionalmente y de modo pacífico, a los dos modelos teóricos de Seguridad Social también conocidos como modelos germánico o continental y anglosajón o atlántico. Ahora bien, aunque es práctica frecuente que se recurra a los adjetivos contributivo y asistencial para hacer referencia, oponiéndolos, a esos dos modelo puros y, por extensión, a sus respectivos principios caracterizadores o a los diferentes sistemas nacionales de Seguridad Social[312], tal nomenclatura tiene un fundamento y un sentido concretos.

En este contexto, el binomio asistencial/contributivo refleja la evidente contradicción de los dos modelos de Seguridad Social y tiene la virtualidad de contrastar sus perfiles más significativos, diferentes y opuestos entre sí en lo que hace a sus respectivos ámbitos subjetivos, fórmulas de financiación y dinámicas protectoras. Inspirado uno en las ideas de Beveridge y basado otro en la obra de Bismarck, su consideración como asistencial o contributivo obedece a una lógica y responde a una realidad próximas pero no necesariamente coincidentes con

---

[312] En este sentido se pronuncian ALARCÓN CARACUEL Y GONZÁLEZ ORTEGA, en su "Compendio de ..." ob. cit., pág.115. El fundamento de tal distinción, según explican los referidos autores al describir, genéricamente, el modelo de Seguridad Social asistencial del contributivo, es, en síntesis, el peso que tiene "per se" la situación de necesidad demostrada en uno y su necesaria correspondencia con una contingencia prevista en el otro, situándose entre ambos una tercera categoría, los denominados sistemas mixtos, en los que aquellos dos principios se combinan sin excluirse.

aquellas otras a las que suele extrapolarse dicha antinomia[313].

Años antes de que se aprobara la Ley 31/84 se apostaba por "una diversificación de los mecanismos de cobertura, distinguiendo entre un sistema de protección de base asistencial y otro de base contributiva"[314]. No en vano, según se dijo a propósito de su evolución histórica, "la protección del desempleo se articula tradicionalmente en nuestro sistema de Seguridad Social siguiendo la idea contributiva del seguro, esto es, de acuerdo con el modelo contributivo de protección"[315]. A partir de dicha iniciativa se afirma, por ejemplo, "que existe una interpenetración de rasgos contributivos y asistenciales simultáneamente presentes en los dos niveles"[316] o que las medidas introducidas no deben

---

[313] Como es sabido, el modelo contributivo se presenta como un conjunto de seguros sociales que opera, sobre los pilares de la profesionalidad, el riesgo social y las cotizaciones previas, conforme al esquema básico del contrato de seguro privado. El modelo asistencial, por el contrario, dispensa una protección universal y homogénea ante situaciones de necesidad, cuya cobertura, desvinculada de aportaciones previas, puede llevarse a cabo por la Asistencia Nacional, integrada en el propio sistema de Seguridad Social y prevista para estados carenciales especiales. Aunque en la práctica la convergencia de ambos es indiscutible, el carácter asistencial o contributivo se predica de los modelos teóricos de Seguridad Social tal y como los concibieron sus creadores, o, en todo caso, de la filosofía que los inspira y del tipo de protección que se deriva de ellos.

[314] DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE, en Manual de Seguridad Social", Aranzadi, Pamplona, 1979, 2° edición, pag. 585.

[315] VIQUEIRA PÉREZ C., en "La prestación por desempleo", Tirant lo Blanch Monografías, Valencia, 1990, pág. 52.

[316] ALARCÓN CARACUEL M., en "El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones", en Comentarios a la nueva legislación laboral", Tecnos, Madrid, 1985, pág. 251.

interpretarse "como indicio de una pretendida asistencialización del nivel contributivo"[317].

Aunque se pretenda disfrazarla, "la protección por desempleo en el sistema español de Seguridad Social es netamente contributiva, y se dirige al campo subjetivo de protección del nivel profesional"[318]. Por ello se ha considerado que la distinción de niveles que sustituye a la anterior diferenciación entre prestaciones básicas y complementarias no es más que "un cambio puramente nominal, ya que el nivel asistencial ...no tiene realmente ese carácter"[319].

En relación a ésto último, basta con reseñar algunos de los numerosos comentarios que ha suscitado el discutible e inverosímil nivel asistencial que diseña el legislador[320]. De entrada y en consonancia con su

---

[317] VIQUEIRA PÉREZ C., en "La prestación por ...", ob. cit., pág. 55.

[318] ÁLVAREZ CORTÉS, en "El subsidio por desempleo para mayores de 52 años: algo más que asistencia social, algo más que prestación asistencial", en Temas Laborales, n° 33, 1994, pág. 95.

[319] DESDENTADO BONETE, en "Crisis y protección por desempleo. La evolución del sistema español", en RL, n° 12, 1985, pág.375.

[320] Se trata, obviamente, de citas que se reproducen por su especial significación a los efectos ahora previstos, sin prejuzgar los innumerables estudios que, desde distintas perspectivas, abordan el tema y cuya relación exhaustiva es imposible ahora. Cfr., entre otros, "Las prestaciones de desempleo ante la crisis", de DESDENTADO BONETE y CRUZ ROCHE en Papeles de Economía Española, n° 12/13, 1982; "El nuevo régimen jurídico de las prestaciones por desempleo", de LÓPEZ GANDÍA, en RL, n° 12, 1985; "La Ley 31/84 de protección por desempleo: objeto de la protección y personas protegidas", de GONZÁLEZ ORTEGA y "El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones", de ALARCÓN CARACUEL, ambos en Comentarios a la nueva legislación laboral, Madrid, 1985; "Dos sentencias constitucionales sobre el desempleo", de TORTUERO PLAZA, en Revista Española de Derecho del Trabajo, n° 31, 1987. Más recientes y posteriores a las reformas de corte restrictivo adoptadas en la presente década son los distintos trabajos de ESCUDERO RODRÍGUEZ, publicados en RL, Tomo I-1991 y Tomo II-1992, así como "La protección por desempleo: su polémico carácter contributivo y su (continúa...)

carácter complementario y dilatorio, se ha dicho que "no estamos ante un sistema de protección asistencial, sino ante un mero complemento, por vía de prórroga excepcional, de las prestaciones contributivas"[321]. Sobre este aspecto, no puede decirse que la Ley 31/84 ocultara sus intenciones ya que, de la mejora y perfeccionamiento del sistema de protección por desempleo propuesto en la misma, no duda en afirmar que tiene "un alcance limitada, pues van dirigidos, fundamentalmente, a la ampliación temporal de las prestaciones"[322].

Pese al anuncio legislativo, VIQUEIRA PÉREZ se muestra crítica con las condiciones de previa contribución o inclusión en un determinado colectivo profesional impuestas al beneficiario del subsidio. Así, apunta que "si se parte de la base de que la existencia de un nivel asistencial de cobertura implica la concesión de las prestaciones en función de un estado objetivo de necesidad, ha de concluirse que no pueden aplicarse restricciones de acceso a dicho nivel de cobertura"[323].

---

320 (...continuación)
adecuación a los trabajadores con empleo atípico", del mismo autor, en el volumen colectivo "Debates sobre el empleo", MTSS, Madrid, 1992; "La reforma del desempleo", de ALARCÓN CARACUEL, en Tribuna Social, nº 47, Noviembre, 1994; "La protección por desempleo", de GONZÁLEZ ORTEGA, en Relaciones Laborales, Tomo II, 1993; "El subsidio por desempleo. Un estudio del nivel asistencial de protección", de COLLADO GARCÍA y PIQUERAS PIQUERAS, Edit. TROTTA, Madrid, 1997.

321 DESDENTADO BONETE A., en "Las pensiones y el desempleo en la Seguridad Social española. Situación actual y perspectivas", en Revista de Treball, nº extraordinario, Mayo 1988, pág. 125.

322 Apartado 2 de la Exposición de Motivos de la Ley 31/84.

323 En "La prestación por ...", ob. cit., pág. 54.

Si, a propósito de la Ley 51/80, Básica de Empleo, se dijo que "la innovación asistencial no dejaba de ser extraordinariamente tímida"[324], de las sucesivas reformas introducidas en el sistema español de protección por desempleo se afirma que han consolidado un rasgo, mantenido ya de forma permanente, consistente en la denominada "interpenetración de lo asistencial y lo contributivo"[325]. Según GONZÁLEZ ORTEGA, este proceso, que se intensifica con la Ley 51/84 y, aún más, con el Real Decreto-Ley 3/89 que refuerza parcialmente la asistencialidad, evoluciona hasta producir "un cierto fenómeno de desplazamiento de lo contributivo hacia lo asistencial, mediante una sustitución de las primeras prestaciones por las segundas y un creciente protagonismo del nivel asistencial ...: la cobertura del desempleo, pues, se asistencializa"[326].

Aunque los comentarios anteriores resumen lo que es una opinión doctrinal generalizada y son, sin duda, perfectamente comprensibles, suele reproducirse en ellos la desafortunada solución normativa que ya se censurara páginas atrás consistente en utilizar, indiscriminadamente, las expresiones contributivo y asistencial. En lo que a la articulación de la protección se refiere, se ha expuesto, con acertado juicio, que "la división producida por la Ley de Protección por Desempleo

---

[324] GONZÁLEZ ORTEGA, en "La protección por desempleo", Gaceta Sindical, n° 122, Enero, 1994, pág. 45.

[325] ALARCÓN CARACUEL, en "La protección por desempleo: niveles ...", ob. cit., pág. 252.

[326] Ob. cit., pág. 49.

entre un nivel asistencial y un nivel contributivo, no es una división que se adecue a lo que debe entenderse por contributivo y asistencial desde el punto de vista jurídico"[327].

Pese al contexto concreto en el que se defiende[328], la anterior afirmación sintetiza perfectamente la clave de muchos equívocos: el operar con parámetros, términos, fórmulas y giros sin discernir el sentido y alcance que conviene atribuirles en cada caso.

4. Con comentarios de este tenor, que predican o niegan el carácter contributivo o asistencial, indistintamente de prestaciones, niveles, modelos de protección o mecanismos de cobertura, no es de extrañar la babélica situación generada tras la promulgación de la Ley 26/90. Si antes de su implantación se asimilaban ambos términos, pues se hablaba del "carácter contributivo o asistencial de las pensiones" y de futuras "fórmulas no contributivas y asistenciales de protección social"[329], cinco años más tarde se debatía la catalogación de "las prestaciones no contributivas de desempleo de la Seguridad Social española" como

---

[327] ÁLVAREZ CORTÉS J.C., en "El subsidio por desempleo para ...", ob. cit., pág. 91.

[328] A propósito de la problemática que subyace en el subsidio de pre-jubilación respecto a los trabajadores retornados del ámbito comunitario que es, en efecto, el tema que se aborda en el artículo citado.

[329] Frases ambas entresacadas del artículo de RODRÍGUEZ PIÑERO "Pensiones no contributivas de Seguridad Social ...", ob. cit., págs. 6 y 2, respectivamente.

asistencia social, prestación asistencial o pensión no contributiva o similar[330].

Ahora bien, la inexistencia de un auténtico y completo nivel no contributivo de protección "dificulta el uso de la expresión"[331] e impide cualquier referencia normativa al mismo más que como proyecto de futuro[332]; de ahí que el legislador optara, acertadamente, por hablar de prestaciones no contributivas, evitando "la anfibología del término asistencial"[333]. A pesar de su configuración como mecanismo de garantía de rentas básicas, de su función de protección frente a las situaciones de necesidad, extrema y demostrada, que pudieran concurrir en un sujeto y de su total desvinculación de cotizaciones y actividades profesionales previas, "llama poderosamente la atención que la Ley 26/90 haya preferido denominar negativamente el concepto de las prestaciones por ella reguladas al aludir, en todo momento, a su carácter no contributivo; y que, a contrario, haya desterrado cuidadosamente el uso del calificativo asistencial"[334].

---

[330] ÁLVAREZ CORTÉS, en "El subsidio por desempleo para ...", ob. cit.

[331] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en su "Compendio ...", ob. cit., pág. 68.

[332] En realidad, en la Ley 26/90 el legislador hizo referencia a un nivel no contributivo de prestaciones económicas o a nuevas modalidades no contributivas de las pensiones, sin predicar, en ningún caso, la no contributividad de la cobertura o protección dispensada por el sistema de Seguridad Social.

[333] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en su "Compendio ...", ob. cit., pág. 393.

[334] ESCUDERO RODRÍGUEZ R., en "Una norma de envergadura ...", ob. cit., pág. 925.

La elección, en cualquier caso, se evidenció que no había sido fortuita pues, al proceder de este modo, el legislador español procuraba no interferir en el ámbito competencial autonómico, guardando las distancias con aquellos subsidios asistenciales otorgados por las Administraciones regionales en el ejercicio legítimo de sus competencias[335]. A su voluntad de confirmar el incuestionable carácter de prestaciones de Seguridad Social que tienen las prestaciones no contributivas se añade la de incorporar una expresión, generalizada y usual en toda Europa, que reproduce con mayor rigor los perfiles y caracteres de las nuevas pensiones, diferenciándolas de otras con las que comparten ciertos rasgos.

Si bien es cierto que la Ley 26/90 "no racionaliza absolutamente el marasmo en el que, hoy por hoy, se mueven las pensiones asistenciales, lo que no hace precisamente fácil la comprensión global del modelo vigente"[336], puede señalarse que, con la fórmula expuesta, el legislador manifiesta una cierta coherencia en su *modus operandi*. Y es que, consciente de los dos diferentes planos o perspectivas desde los cuales puede analizarse el sistema de Seguridad Social -a saber, el de las prestaciones que otorga y el de la protección que dispensa a través de las mismas- afirma o niega la contributividad sólo de las primeras, predicando de la

---

[335] Cfr. Primera Parte del presente Capítulo, apartado 4.2.

[336] ESCUDERO RODRÍGUEZ, en "Una norma de envergadura: ...", ob. cit., pág. 922.

segunda, reservadamente y si tal declaración procediera, el carácter asistencial[337].

De este modo, al situarse en órbitas distintas, que no opuestas, nada impide que una pensión contributiva o de inspiración profesional, actúe una protección de carácter o vocación asistencial. Ahora bien, lo dicho no es óbice para confirmar el papel protagonista que ostenta la contingencia en la protección asistencial, ya se articule a través de prestaciones contributivas como no contributivas.

5. Éstas y otras reflexiones semejantes ponen de manifiesto que, ni siempre se otorga un mismo contenido a los vocablos comentados ni su utilización por la doctrina científica resulta, en todo caso, correcta. También a nivel normativo existen ejemplos de una equívoca aplicación de los términos y así, en la Ley 31/84 el legislador comete el lapsus de predicar el carácter contributivo y asistencial, no sólo de los niveles de protección sino, también, de las propias prestaciones[338].

Este desacierto legislativo, unido a la distorsionada lectura que algunos hacen de ciertas

---

[337] De ahí que, como se comentara en su momento, procure hablar de pensiones no contributivas o de nivel no contributivo de prestaciones para hacer referencia, reservadamente, a aquéllas cuyo otorgamiento no depende de cotizaciones previas, y, sin embargo, no haga lo propio con el subsidio de desempleo, limitándose a declarar que otorga una protección asistencial en la medida en que su percepción se condiciona a la carencia o insuficiencia de rentas del interesado.

[338] Así, frente a la tónica general de predicar el carácter contributivo o asistencial en relación a los niveles de protección, el apartado 7 de la Exposición de Motivos se refiere a las prestaciones contributivas y asistenciales a los efectos de declarar que las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a ambas son de exclusiva financiación estatal.

expresiones y preceptos ha consolidado, con el tiempo, la incorrecta práctica de oponer, a todos los efectos y cualquiera que sea la realidad considerada, lo contributivo y lo asistencial. Sin embargo, ambas notas denotan cualidades que no necesariamente se repelen ya que, si una viene referida fundamentalmente a la mecánica de la prestación la otra tiene que ver, de manera preferente, con el propósito de la protección, siendo, en consecuencia, compatibles. Lejos de contradecirse recíprocamente, los términos contributivo y asistencial se oponen, de modo inequívoco y literal, a no contributivo y no asistencial. Puede afirmarse, además, que no contributivo y asistencial no son expresiones sinónimas, como tampoco lo son contributivo y no asistencial. Ambos adjetivos evidencian cualidades y operan desde perspectivas no del todo coincidentes y, aunque los matices que existen entre ellos suelen pasar desapercibidos, resulta censurable su total equiparación.

Dicho en otras palabras, la contributividad se predica de la prestación en la medida en que su dinámica se ajusta a un esquema asegurativo y depende de la trayectoria profesional del sujeto beneficiario, o sea, del desempeño de un trabajo, de los años cotizados, de la cuantía de sus contribuciones, etc. Por contra, la asistencialidad se mueve en el plano de la protección pretendida a través de la correspondiente prestación y apunta a un tipo de tutela encaminada a la satisfacción

de estados de necesidad reales o, lo que es lo mismo, de la carencia efectiva de un mínimo vital[339].

Partiendo de las anteriores premisas, es fácil concluir que la dicotomía contributivo/no contributivo sólo opera en el ámbito de la Seguridad Social mientras que el binomio asistencial/no asistencial tiene un radio de acción más amplio. En cualquier caso, la vocación asistencial del referido sistema de protección puede actualizarse a través de prestaciones contributivas o no contributivas pues las primeras, aunque obedezcan a una lógica asegurativa, también pueden atenuar las rigideces de aquél.

De hecho, el legislador se cuida mucho de identificar las expresiones y, salvo excepciones como la apuntada, suele ser riguroso al utilizar unos términos u otros. Así, mientras la Ley 31/84 hablaba de niveles de protección contributivo y asistencial, la Ley 26/90 se refirió a las prestaciones implantadas como modalidades no contributivas de las pensiones de invalidez y jubilación o de las asignaciones económicas por hijo a cargo.

Y es que, aunque el subsidio por desempleo realiza una protección asistencial porque da cobertura a estados carenciales demostrados, al estar su dinámica

---

[339] En parecidos términos se pronuncia BLASCO LAHOZ, en "La protección asistencial: un concepto ...", ob. cit., págs. 641 y 653, en su aproximación al concepto de protección asistencial. Reconociendo que su estudio "no ha supuesto la configuración de un concepto concreto de la misma ni la determinación de su contenido específico" propone una serie de notas características: contenido de mínimo vital, prueba de la situación de necesidad padecida por el beneficiario, inexistencia de relación jurídica alguna entre éste y el sujeto protector que puede ser el Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales y otorgamiento con independencia de contribuciones previas.

normalmente vinculada a períodos de empleo o cotizaciones previas, ni puede situarse en oposición al nivel contributivo ni cabe presentarlo, en puridad, como una prestación no contributiva. En este sentido, se ha comentado que el carácter asistencial de las prestaciones de este nivel "...les vendría, pues, asignado, no porque se otorguen sin previa contribución al sistema sino porque su otorgamiento se otorga, en todos los casos, a la existencia de un auténtico estado de necesidad que se manifiesta en la carencia de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional"[340].

Aunque se comparta este razonamiento, ha de recordarse que, para el legislador, lo asistencial es, no tanto la prestación -que, en efecto y como señalan los autores citados, sigue siendo contributiva- como la protección que se dispensa a través de ella[341]. Desde esta perspectiva, también las pensiones reguladas en la Ley 26/90 articularon una protección asistencial pues, al igual que el subsidio por desempleo, con ellas se tutelan situaciones de necesidad acreditadas consistentes en la indisponibilidad de recursos por encima de una determinada cuantía.

---

[340] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en "Compendio de ...", op. cit., pág. 295.

[341] De ahí la relatividad de comentarios como "el mal llamado subsidio asistencial" o "sin que la inclusión en la misma (en la Ley de Protección por Desempleo) de un llamado nivel asistencial baste para desmentir tal aseveración (en relación al carácter fuertemente contributivo del sistema y a la continuidad que supone la Ley de Protección por Desempleo respecto a la tradición marcada por sus antecedentes normativos). Ambas afirmaciones no deben ser interpretadas como críticas al legislador que, ni suele utilizar aquella denominación ni parece que pretendiera negar lo evidente.

Sin embargo, el legislador ha preferido denominarlas no contributivas, lo que resulta técnicamente correcto porque también lo son ya que, en este caso, sí que es cierto que las prestaciones son independientes de la carrera de seguro de su perceptor[342]. Al presentarlas como modalidad no contributiva se quiso, sin duda, destacar su novedad dentro de un sistema de marcados perfiles contributivos pero, además, se pretendía "evitar cualquier atisbo de equívocos que pudieran servir de soporte jurídico a eventuales conflictos positivos de competencias interpuestos por las Comunidades Autónomas"[343].

Es obvio pues que, en la elección, pesó más la polémica posconstitucional en torno a la mal avenida pareja Asistencia Social/Seguridad Social y el descrédito de las tradicionalmente conocidas como pensiones asistenciales que otro tipo de consideraciones. Confirmando lo anteriormente apuntado, aquel debate, larvado y aparentemente resuelto, amenaza con ampliar sus frentes y reabrirse, incluso con mayor virulencia, a poco que se adopte una iniciativa del tenor de las expuestas; ésto es lo que ocurre, precisamente, al implantarse las

---

[342] En este sentido, más que hablar de "nuevas prestaciones contributivas o asistenciales", como se refiere a ellas RODRÍGUEZ PIÑERO, en "Pensiones no contributivas y ...", ob. cit., pág. 2, o considerar que "se está en presencia de nociones equivalentes, por lo menos en los supuestos que se están analizando", como apunta ESCUDERO RODRÍGUEZ en "Una norma de envergadura: la Ley de prestaciones o contributivas de la Seguridad Social", Relaciones Laborales, Tomo 1991/1, pág. 925, habría que concluir, con ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 393, que "precisamente por venir a hacer frente a situaciones de necesidad extrema es por lo que las prestaciones no contributivas son también asistenciales".

[343] ESCUDERO RODRÍGUEZ, en "Una norma de envergadura: ...", ob. cit., pág. 925.

primeras rentas mínimas autonómicas que, como ya se ha apuntado, coinciden en el tiempo con el estreno de prestaciones no contributivas en la Seguridad Social, participando de su misma problemática de fondo.

4.3) LOS PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE INGRESOS GARANTIZADOS: UNA INICIATIVA MARCADA POR LA POLÉMICA

1. La indefinición del modelo constitucional de Seguridad Social, si bien ha posibilitado la puesta en marcha de los referidos dispositivos autonómicos de aseguramiento de ingresos, ni obliga a ello ni se pronuncia explícitamente a favor de ésa o cualquier otra alternativa. En este sentido, deben recordarse las palabras de VIDA SORIA cuando apuntaba que "la Constitución ha diseñado acciones de Política social concretas cuya instrumentación podrá hacerse por medio de la Seguridad Social, o por medio de cualquiera otra fórmula o por ambas a la vez"[344].

En realidad, la Constitución no contempla, ni expresa ni tácitamente, la puesta en marcha de ingresos mínimos como mecanismo de protección social o instrumento de asistencia ante situaciones de necesidad. Por ello, lo mismo que se dijo para las Comunidades Autónomas puede señalarse respecto al Estado y a su voluntad de implantar, con el alcance que juzgue oportuno, un sistema nacional de garantía de rentas, posibilidad a la que no

---

[344] VIDA SORIA, en "Modelos de Seguridad ...", ob. cit., pág. 115.

renuncia y para la que se encuentra legitimado en virtud del art. 149.1.17ª de la CE.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden articular un sinfín de medidas a fín de proteger a la familia, promover el pleno empleo o cubrir las necesidades que genera la falta de éste, atender los problemas de los ciudadanos de la tercera edad o de los disminuídos, procurar la inserción de colectivos específicos o remover los obstáculos que impidan la efectiva igualdad de los individuos y grupos[345].

Pese al "inmenso galimatías"[346] que resulta de la configuración de marcos autonómicos de protección social, el fundamento último de las iniciativas regionales viene dado por la ordenación constitucional del reparto de competencias en la materia. Al respecto, llama la atención que todas las Comunidades Autónomas hayan puesto en marcha sus respectivos programas amparándose en el título de legitimación competencial de Asistencia Social[347] sin mencionar, salvo de modo

---

[345] Junto a otras muchas fórmulas de intervención, y entre las denominadas prestaciones económicas, ocupan un lugar destacado las que atienden situaciones de necesidad consistentes en la carencia de un mínimo vital. A este tipo pertenecen tanto las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, como el subsidio de desempleo o las rentas autonómicas garantizadas que, sin duda, bien podían haber hecho acto de presencia con distinta denominación, dentro de otros esquemas protectores o pensando en diferentes beneficiarios.

[346] Estas gráficas palabras sirven a AZNAR LÓPEZ, en "Normativa constitucional y estatutaria ...", ob. cit., pág. 41, para describir el panorama que se ofrece tras la lectura conjunta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

[347] Así, el Decreto canario 133/92, el Decreto cántabro 40/89 o la Ley gallega 9/91, por citar algunos ejemplos, introducen la regulación de las referidas prestaciones refiriéndose a sus competencias exclusivas sobre asistencia social.

incidental, las competencias otorgadas por el art. 149.1.17ª de la CE[348].

Así las cosas, las rentas mínimas autonómicas han sido vinculadas a la Asistencia Social desde su nacimiento lo que permite sostener, *sensu contrario*, que quedan por ello, irremediablemente, extramuros del sistema de Seguridad Social. La aparente obviedad de esta doble conclusión no supone, sin embargo, que la implantación de sistemas regionales de mínimos haya estado desprovista de polémica. Al contrario, tanto el título de legitimación competencial esgrimido por las Comunidades Autónomas como su consideración de meras prestaciones asistenciales o de Asistencia Social han sido ampliamente discutidos.

En lo que hace al primero de los aspectos apuntados, la disparidad de opiniones se hace evidente desde el momento en el que se anunció el establecimiento de la primera renta mínima autonómica. Cuando el Gobierno vasco, pionero en el desarrollo de la experiencia, hizo público su propósito de implantar dicha prestación como medida de un plan integral de lucha contra la pobreza, la Administración Central no tardó en reaccionar y manifestar su total oposición.

Aunque pasara casi desapercibido para la opinión pública, se suscitó entonces un debate político que, aparentemente, quedaba reducido a una mera

---

[348] Una normativa que puede citarse como ejemplo es la asturiana en la que sí se hace referencia a este precepto, precisamente para afirmar que la regulación de una prestación de Seguridad Social es materia que está vedada al Principado (Preámbulo de la Ley 6/91 sobre regulación del Ingreso Mínimo de Inserción).

discrepancia de criterios en cuanto a la idoneidad de ciertas estrategias o actuaciones en el tratamiento de la marginación social. Se compartan o no, las críticas formuladas desde el Ejecutivo[349] han tenido distintas lecturas, no faltando aquéllas que ven un excesivo celo competencial[350] en el discurso.

De mayor o menor entidad, la existencia de un conato de conflicto es incuestionable pues, aunque no se cumpliera la amenaza velada de llevar el asunto al Tribunal Constitucional, la Administración Central entendió que las iniciativas de rentas mínimas rozaban peligrosamente el límite competencial atribuído por el constituyente a las Comunidades Autónomas.

De ahí que se comentara, a propósito de su instauración, que los dispositivos regionales "no han sido, en verdad, acogidos de forma favorable por las instancias estatales quienes han puesto de manifiesto -si bien no de una forma muy intensa por el coste político que significa oponerse a las mismas- dos objeciones fundamentales: la primera de ellas es la duda, teniendo

---

[349] Fundamentalmente desde el Ministerio de Asuntos Sociales y en la persona de su entonces titular, Sra. Fernández, quien se manifestó, en reiteradas ocasiones, contraria a la instauración del popularmente conocido como "salario social". Además de afirmar "que hay que tener cultura de evitar la pereza" o que "en ningún país de Europa existen dos redes de protección de subsidio no contributivo" (Fragmentos de su intervención durante la presentación, en la Rioja, del Programa 2000 del Partido Socialista Obrero Español), la ministra condenó tal iniciativa recurriendo al adagio chino "hay que enseñar a pescar y no dar el pez", comentario que fue duramente censurado. También otros responsables del Gobierno central, como el entonces Director General de Política Económica, se pronunciaron expresamente contrarios a la medida.

[350] Calificado de auténtico pulso entre Administraciones o de encontronazo político que hizo saltar chispas, del debate político, que apenas tuvo eco en los medios de comunicación, se dijo que "al menos en la práctica, ha sido ganado por Euskadi por un K.O. casi absoluto" (Actualidad Económica, 17 de Diciembre de 1989).

presente el texto constitucional, acerca de si tales cuestiones son verdaderamente competencias de las Comunidades Autónomas o se trata de materias reservadas, cuando menos en sus líneas generales y de base, a la competencia del Estado"[351].

2. Teniendo en cuenta el tratamiento dispensado en la Carta Magna a la dicotomía Seguridad Social/Asistencia Social, la doctrina ha zanjado el tema de las competencias autonómicas en materia de rentas mínimas confirmando la total coherencia de las iniciativas regionales con los postulados del constituyente[352]. De ahí que, con toda probabilidad, sea prácticamente unánime la opinión de que "los llamados subsidios de inserción o salarios sociales no plantean problema alguno desde la perspectiva constitucional"[353] pues "encajan perfectamente en la filosofía del art. 148.1.20ª de la Constitución"[354].

---

[351] Fragmento de la intervención de GONZÁLEZ ORTEGA en el XIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Atenas, 1991) en su ponencia sobre Rentas Mínimas. La segunda de las objeciones que, según el citado autor, se han formulado frente a las rentas mínimas está directamente relacionada con el principio de igualdad y con la eventual disparidad de niveles de protección resultante, aspectos que serán comentados seguidamente, si bien de modo muy suscinto, reeenviándose a un posterior y más profundo análisis.

[352] Cfr., entre otros y además de los ya citados en texto, PEREZ AMORÓS, en "La renta mínima en el contexto estatal: ¿qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la renta mínima" y LÓPEZ LÓPEZ, en "Ingresos Mínimos y organización territorial", ambos en Documentación Social, nº 78.

[353] ESCUDERO RODRÍGUEZ R., en "Una norma de envergadura ...", ob. cit., pág. 927.

[354] ROJO TORRECILLA, en "El Ingreso Mínimo Garantizado", Dossier Renta Mínima y Salario Ciudadano, Servicio de Documentación de Cáritas, Octubre, 1989, pág. 100.

La cuestión ha sido abordada, en profundidad, por la profesora LÓPEZ LÓPEZ quien ha puesto de manifiesto que "situar la renta mínima como Asistencia Social o como Seguridad Social, además de la incidencia sobre la distribución de competencias (...), supone una toma de posición sobre el modelo de Seguridad Social. El debate de fondo es el de la integración o no de estos niveles de la Asistencia Social dentro de la Seguridad Social"[355]. Consciente de la polémica que subyace en la implantación de sistemas regionales de mínimos y de la trascendencia que tiene su ubicación en un campo u otro, considera más acertada la inclusión de dichas prestaciones en un concepto amplio de Seguridad Social, acorde con el mandato del art. 41 de la CE.

Así, teniendo en cuenta que, según el art. 149.1.17ª de la CE, la competencia legislativa estatal está limitada materialmente sólo a lo básico y que por básico hay que entender lo que la propia legislación estatal establezca con este contenido, las Comunidades Autónomas podrían articular la renta mínima como competencia exclusiva del nivel no básico de dicho precepto. De este modo, concluye la citada autora, "la lectura de los ingresos mínimos sobre el art. 149.1. de la CE avanza un paso más en la consecución de una adecuada combinación entre las funciones de compensación y sustitución de la Seguridad Social, garantizando una

---

[355] "Marcos autonómicos de relaciones laborales y ...", ob. cit., pág. 195.

cobertura de ingresos mínimos a las personas sin recursos y una conservación de rentas en situaciones pasivas"[356].

El hecho de que las prestaciones no contributivas se contemplen específicamente como de Seguridad Social y que los dispositivos de rentas garantizadas no merezcan tal consideración obedece, en última instancia, a una mera decisión política. Bien mirado, la Administración Central pudo insertar en la Seguridad Social un sistema de mínimos similar al autonómico que protegiera de manera efectiva a todos los ciudadanos, lo que es una opción también absolutamente coherente con nuestra Ley Fundamental.

Que las Comunidades Autónomas se hayan anticipado al Estado o hayan reaccionado, ante su pasividad o desconfianza, garantizando mínimos de subsistencia, no deja de plantear ciertos riesgos que han sido comentados por la doctrina. En este sentido, los expertos han advertido sobre los peligros de la fragmentación de las políticas asistenciales por el desigual tratamiento que, una misma e idéntica necesidad, recibiría según el poder económico o la voluntad política de la Comunidad Autónoma de referencia.

No obstante, pese a hipotéticas descompensaciones y a la posible disparidad en los niveles de protección resultantes, se ha considerado que "aunque existe el riesgo, más riesgo es no hacer nada"[357]. Por otro lado y como se tendrá ocasión de

---

[356] "Marcos autonómicos de ...", ob. cit., pág. 202.

[357] ROJO TORRECILLA, en "El ingreso mínimo ...", ob. cit., pág. 100.

comentar en otro apartado, se han formulado propuestas concretas para evitar o atenuar dichas consecuencias sin que se resientan los ámbitos competenciales ni la lógica diversidad del Estado de las Autonomías.

3. En cualquier caso, sean unas u otras las fórmulas aplicables y admitida la constitucionalidad de las iniciativas autonómicas, su catalogación como prestaciones de asistencia social es, cuando menos, controvertida. Ni siquiera el hecho de que las normativas autonómicas de rentas mínimas invoquen las competencias exclusivas sobre dicha materia permite sostener, sin más, que dichas prestaciones se mueven en el campo de la asistencia social; máxime, si se tiene en cuenta que dicha figura ha sido prácticamente desterrada del panorama posconstitutional, en gran medida por obra de las propias Comunidades Autónomas.

Al apostar por un sistema de Servicios Sociales como marco y guía de su futura política de protección social, renunciaban, implícitamente, a la Asistencia Social con mayúsculas y en cuanto tal institución. No así a aquella otra asistencia social entendida como área de intervención pública o actividad promocional o tutelar de la Administración y, menos aún, a la asistencia social como materia y a las correspondientes competencias exclusivas sobre la misma.

En tales términos debe interpretarse la remisión de las Leyes y Decretos sobre rentas mínimas al art. 148.1.20ª de la CE pues, que en ellos se acuda a la asistencia social no tiene otra lectura que el formalismo o inercia del legislador e, incluso, su propósito de

evitar innecesarios malentendidos. Lo contrario, presentar las prestaciones como medida de acción social, bienestar colectivo o servicios sociales, hubiera sido, sin duda, una operación más provocadora que la de limitarse a reproducir, prudente y literalmente, la nomenclatura del texto constitucional.

Amparada en la asistencia social como título de legitimación competencial, el establecimiento de dispositivos regionales de ingresos garantizados no tiene por qué despertar suspicacias y recelos en la Administración que puedan poner en peligro la iniciativa. De este modo, el legislador autonómico adopta una cautela similar a la que, según se comentaba anteriormente[358], pudo observar su homólogo estatal cuando reguló, bajo el específico epígrafe de prestaciones no contributivas, la instauración de éstas en el sistema de Seguridad Social.

A mayor abundamiento y como elemento de referencia adicional para cuestionar la pretendida total correlación Asistencia Social/ rentas mínimas autonómicas/ prestaciones asistenciales, debe apuntarse la peculiar concepción y configuración de las segundas. Lejos de considerarlas meras prestaciones económicas asistenciales o asistencia social sin más, para las Administraciones Autonómicas las rentas mínimas son instrumentos de lucha contra la pobreza y la

[358] Cfr. apartado 4.2.(3) y nota a pie nº 308.

marginación[359] lo que condiciona, qué duda cabe, su régimen jurídico.

La sola mención del entramado de servicios sociales en el que se insertan dichos dispositivos es un argumento de peso para cuestionar toda pretensión de identificarlos con la Asistencia Social. Frente al carácter eminentemente reparador y paternalista de ésta y al consiguiente protagonismo que, en su política de protección individualizada de estados carenciales, asumen las prestaciones económicas, los servicios sociales se presentan como un conjunto integrado de medidas que, en coordinación con otras áreas de actuación pública, sirven a un propósito global de promoción social y bienestar colectivo[360]. De ahí el papel instrumental y coadyuvante que desempeñan en ellos las prestaciones económicas.

---

[359] Al menos así es en teoría y según anuncian la mayoría de los legisladores autonómicos que insisten en concebirlas como medidas de inserción económico-social. Sin embargo, aunque válido como regla o caracterización general, todo ello ha de ser matizado, tiene variadas manifestaciones y presenta numerosas excepciones. Lo mismo ha de advertirse respecto a la premisa anterior pues, aunque no suelan enfatizarlo o referirse a ello como nota especialmente destacable, algunas normativas no dudan en referirse a los dispositivos de rentas mínimas como prestaciones asistenciales o de asistencia social, consideración que, en todo caso, debe ser analizada y valorarse en su contexto.

[360] Como ya se comentó, la doctrina administrativista suele operar con la moderna noción de Acción Social por lo que supedita los Servicios Sociales a los objetivos y principios propios de ésta. De ahí que se definan como "recursos de uso colectivo u organizaciones prestacionales de titularidad pública o privada destinadas al cumplimiento de los fines de la acción social", BERMEJO VERA, Derecho Administrativo, Parte Especial, Civitas, Madrid, 1994, pág. 174. En parecidos términos se pronuncia GARCÉS SANAGUSTÍN, en "Las prestaciones económicas en el ...", ob. cit., pág. 23 y 25, para quien "los servicios sociales implican un modelo determinado de sistema de previsión social y constituyen el elemento definitorio del nuevo sistema público de Acción Social del que son la espina dorsal". Sobre el tema, véase la obra del mismo autor, ya citada, "La acción social: delimitación conceptual y régimen jurídico".

El análisis de las normativas autonómicas sobre servicios sociales permite comprobar que, en efecto, tales prestaciones no ocupan un lugar destacado en el contenido y ordenación de éstos. Los escasos preceptos que les dedica el legislador se limitan a enfatizar su función de complemento del contenido específico de los Servicios Sociales y el carácter excepcional con el que se otorgan[361]. La prevalencia de la prestación técnica, a la que se ha trasladado el centro de gravedad, hace que las prestaciones económicas sean "en muchas ocasiones, meras acciones compensatorias para paliar desigualdades existentes o para hacer realmente efectivo el objeto de los servicios sociales, cuya naturaleza y finalidad exigen un apoyo económico dirigido a los beneficiarios de los mismos"[362].

Pese a lo anteriormente expuesto, es obvio que en la catalogación de los dispositivos de rentas garantizadas como pensiones asistenciales ha pesado más el título formal de legitimación que el ámbito concreto de intervención pública en el que, efectivamente, se insertan los mismos. Desde esta perspectiva, la asociación de los ingresos mínimos autonómicos con la asistencia social es consecuencia lógica de una ficción normativa pero, también, de un cúmulo de equívocos y malentendidos suscitados a propósito de la estructura de la protección social pública y de la propia CE.

---

[361] Pueden citarse, a título de ejemplo, el art. 10 de la Ley asturiana 5/87, el art. 6.5 de la Ley canaria 9/87, el art. 22 de la Ley gallega 3/87 y el art. 14 de la Ley madrileña 11/84.

[362] BERMEJO VERA, "Derecho Administrativo ...", ob. cit., pág. 166.

La consolidada práctica de oponer pensiones asistenciales a prestaciones contributivas y de reconducir lo asistencial al campo de la Asistencia Social ha contribuído a generalizar el error, tácitamente consentido, de tomar la parte por el todo. Así, confundiendo institución, ámbito competencial y tipo de prestación, se ha elevado a categoría de regla general la máxima de que el establecimiento de pensiones asistenciales es materia reservada, constitucionalmente, a las Comunidades Autónomas las cuales, en justa correspondencia, sólo pueden otorgar prestaciones de Asistencia Social.

Estos razonamientos, construidos sobre premisas y conceptos acuñados en el pasado, casan mal con las modernas prestaciones y con las nuevas fórmulas de cobertura que, en los últimos años, han hecho irrupción en el panorama de la protección social, transformando sus esquemas, moldes y mecanismos de tutela. Llegados a este punto, más que analizar su impacto en la delimitación de fronteras entre la Seguridad Social y la Asistencia Social o profundizar en los eventuales conflictos de competencias que pueden suscitarse, la implantación de aquellas prestaciones debería servir para centrar el debate en aspectos de mayor envergadura y repercusión práctica; a saber, las deficiencias de cobertura del sistema y las fórmulas para intensificar y extender los actuales niveles de protección.

SEGUNDA PARTE.- EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL QUE SE ENMARCAN LAS RENTAS MÍNIMAS REGIONALES: PUNTO DE PARTIDA DE LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS

1) NECESIDADES PROTEGIDAS Y NECESIDADES NECESITADAS DE PROTECCIÓN: EL PESO DEL ELEMENTO CONTINGENCIAL

1. El estreno coetáneo de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y de los dispositivos autonómicos de rentas mínimas coincide con un especial agravamiento y persistencia del fenómeno de la pobreza, con una inusitada sensibilidad colectiva frente a dicha problemática y con una creciente preocupación, pública y privada, por solventar las deficiencias del sistema de protección social. Sin embargo, el interés que suscitan por lo que suponen de denuncia de estas disfuncionalidades, no implica que tales deficiencias se manifiesten *ex novo* en la década de los ochenta ni, tampoco, que hasta entonces no se hubieran adoptado medidas correctoras.

En realidad, las críticas que, en este sentido, se dirigen al sistema de Seguridad Social no han faltado desde su implantación, pero es en fechas relativamente recientes cuando se arbitran, de modo decidido aunque parcial, soluciones al respecto. En cualquier caso, tanto dentro como fuera de dicho sistema, se han ido adoptando medidas que, al menos tendencialmente, han contribuído a aliviar auténticas situaciones de necesidad procurando un nivel básico de recursos a ciertos individuos lo que, si

bien sintoniza con la filosofía de las rentas mínimas, no es suficiente para su catalogación como tales.

Desde esta perspectiva, es más que cuestionable la novedad de las propuestas autonómicas de ingresos mínimos ya que, de hecho, ni en ellos se agota la idea de garantía de rentas de subsistencia, ni dichas prestaciones monopolizan la actuación pública de aseguramiento de medios de subsistencia ni, por tanto, los legisladores autonómicos diseñan una fórmula de cobertura de estados carenciales totalmente desconocida.

Así las cosas, el propósito o efecto último de los dispositivos regionales -léase, aportar un mínimo vital- se asemeja al de otras pensiones y subsidios respecto a los cuales, sin embargo, mantienen las distancias. Conviene recordar, por otra parte, que la atención frente a situaciones de necesidad es, en esencia, la razón de ser de cualquier instrumento de protección social si bien se trata "de una noción dotada de extraordinaria fuerza expansiva (...), cuyo contenido social es difícil de traducir jurídicamente"[363].

Tal dificultad estriba, siguiendo la obra citada, en el hecho de que una misma contingencia da lugar a situaciones de necesidad muy diversas pudiendo, incluso, no producir ninguna, según los individuos y variables económicas, familiares, psicológicas, etc. considerados. Conforme a este razonamiento y desde la óptica estricta de la Seguridad Social, los referidos autores, no sólo exponen el criterio que, a su juicio,

---

[363] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 115.

diferencia el modelo conocido como asistencial del contributivo sino que, al tiempo, llaman la atención sobre la propia elasticidad de otra noción elemental, la contingencia, y su función de presupuesto cualitativo de protección.

Aunque es discutible el antagonismo de ambos modelos o la oponibilidad de las realidades denotadas por sus respectivas denominaciones[364], lo cierto es que reflejan la antinomia que ha marcado la evolución de la Seguridad Social y el bipolarismo de las ideas-fuerzas en torno a las cuales se decide su presente y se debate su futuro.

Si, veinticinco años atrás, consumado el salto del "riesgo social a la protección de la necesidad", comenzaron a analizarse las claves de la evolución de la Seguridad Social[365], hoy en día continúa dilucidándose el rumbo, expansivo o restrictivo, que ha de tomar ésta.

Y es que, se defienda el acotamiento subjetivo frente a la universalización, el importe mínimo o el nivel digno de las prestaciones, la consolidación de

---

[364] Como ya se comentó, contributivo y asistencial no son, en puridad, términos opuestos y, aunque con ellos se identifique a dos modelos distintos de Seguridad Social ambas expresiones se mueven en planos no coincidentes ya que mientras la primera tiene que ver con aspectos financieros y alude a la exigencia de una previa cotización, la segunda se relaciona con el alcance, título y contenido de la atención dispensada.

[365] Con este título y matizando el alcance de la evolución dadas las profundas restricciones subjetivas, objetivas y financieras que entonces podían constatarse, ALMANSA PASTOR analizó la diferente dinámica de los sistemas del seguro privado, el seguro social y la Seguridad Social para concluir, tras comprobar el papel que en la misma desempeña el trinomio riesgo-acaecimiento-necesidad, que "la que llamamos Seguridad Social real no ha pasado de constituir un sistema basado en el seguro social progresivo. ("Del riesgo social a la protección de la necesidad", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nº 6, Noviembre-Diciembre, 1971, pág. 1617).

fórmulas asegurativas o la instauración de regímenes no contributivos o la presunción frente a la demostración de la necesidad, lo que subyace en el debate es una dispar concepción de las necesidades a las que debe dispensarse cobertura, discutiéndose, directa o indirectamente, los criterios de delimitación de las mismas.

2. Aquí es, precisamente, donde tiene cabida la anterior reflexión ya que "la principal selección de necesidades que opera el control objetivo impuesto por la escasez de medios financieros está constituído por las contingencias"[366]. La exigencia de ésta limita considerablemente el abanico de necesidades protegibles ya que sólo las previstas por la norma y siempre y cuando obedezcan a hechos tipificados por ésta serán merecedoras de protección[367].

Al operar así, la ampliación del ámbito objetivo del sistema de Seguridad Social podrá efectuarse recurriendo a la consideración de nuevas situaciones de necesidad, que se añadirían a las ya contempladas, pero también, mediante la descripción de otras causas productoras, la flexibilización o eliminación de algunas

---

[366] También denominadas causas primarias de necesidad, frente a las causas secundarias o simplemente riesgos cuya desaparición augura, con optimismo, el autor habida cuenta de la tendencia hacia la unificación de la protección (ALMANSA PASTOR, ob. cit., págs. 1621 y ss.).

[367] De ahí que la necesidad -como exceso de gastos, defecto de ingresos o ambos a la vez- opere en un doble plano, el de la valoración objetiva y el del padecimiento subjetivo. Esta distinción, apreciada por CHIARELLI G., en "Appunti sulla sicurezza sociale", Studi in memoria di Ludovico Barassi, 1966, permite diferenciar el estado de necesidad de la situación de necesidad, conceptos que define, respectivamente, como carencia subjetiva real y efectiva de medios económicos y situación objetivamente requerida para la prestación, con independencia de que exista o no necesidad efectiva.

de las ya existentes o la abolición de toda relación de causalidad[368].

Siendo esto último bastante improbable, al menos por ahora, lo verosímil es que la contingencia continúa siendo pieza fundamental de la acción protectora de la Seguridad Social española y, por extensión, del más amplio sistema en el que se integra. Y es que, aunque se trata de una noción utilizada originaria y exclusivamente en aquel ámbito[369], sus efectos son extrapolables a otras parcelas de la protección social, en las que también puede aplicarse, si bien no en sentido técnico.

Quiere ello decir que la cobertura de necesidades, en lo que hace a la instrumentada a través de prestaciones económicas no finalistas[370], discurre, cualquiera que sea la institución o el mecanismo que la dispense y sin perjuicio de los particulares principios, reglas y criterios conforme a los cuales se ordene en

---

[368] Se trataría, en este último caso, de la Seguridad Social "ideal" aludida por ALMANSA PASTOR en "Del riesgo social a la...", ob. cit., pág. 1612, en la que el único elemento de relevancia es la necesidad, cuya existencia basta para otorgar protección, prescindiendo del hecho productor. Como comenta el autor, aunque la tendencia evolutiva de la Seguridad Social amplía su protección a nuevas necesidades, ni mucho menos puede pensarse que abarca todas las imaginables.

[369] Así lo explica ALMANSA PASTOR, en "Del riesgo social a la...", ob. cit., pág. 1606, quien comenta que las distancias que alejan al Seguro Social progresivo de sus precedentes justifican la aparición de la noción "contingencia social", superando y sustituyendo la del evento tal como se configuró por el Seguro privado y el Seguro Social.

[370] Entendiendo por prestaciones económicas finalistas las que se conceden para sufragar un gasto concreto y específico, ya contraído o realizado ya pendiente de efectuarse pero, en todo caso, seguro y justificable, las no finalistas son aquellas cuyo otorgamiento no las afecta a un destino previamente determinado, aún cuando la finalidad o propósito de las mismas se deduzca implícitamente de la propia convocatoria o resolución de concesión.

cada caso, sobre la base de un mismo esquema causal. Llámese actualización del riesgo, causa primaria, presupuesto cualificativo de la protección, condición de acceso o, simplemente, contingencia, lo cierto es que las necesidades protegidas se tipifican atendiendo a su origen y es éste el que decide si, producido un defecto de ingresos o un exceso de gastos o ambos a la vez, tales situaciones son susceptibles de tutela[371].

Ésta ha sido, en efecto, la pauta dominante en nuestro país al articular dispositivos con los que subvenir a las necesidades y sigue siendo en la actualidad, tras la instauración de las rentas mínimas autonómicas que constituyen la excepción a la regla, el criterio mayoritariamente adoptado. Así ocurre, tanto en la dinámica de la Seguridad Social cuyas prestaciones, reproduciendo la génesis profesional de la institución, son eminentemente contingenciales, como en la protección otorgada, a través de ayudas económicas y subsidios varios, al margen de dicha estructura y del desarrollo de una actividad.

Si el juego de las contingencias resulta criticable en el campo de la Seguridad Social, no lo es menos en el de la tradicional Asistencia Social pues se trata de un área que por su cometido, conformación, contenido y técnicas casa mal o no casa con este control objetivo de las necesidades protegidas. Tal *modus*

---

[371] Una vez confirmada la expectativa de protección porque la necesidad obedece a la contingencia descrita, el acceso efectivo a la misma y, por tanto, el disfrute de la correspondiente prestación dependerán, lógicamente, de la concurrencia de los requisitos que, en su caso, se exija al beneficiario.

operandi es especialmente reprochable en el caso de la segunda ya que, desde una perspectiva histórica, su carácter complementario y su vocación generalizadora legitiman las restricciones de protección que impone la primera.

Sea como fuere, el padecimiento de un estado de extrema necesidad no constituye, en sí mismo, una realidad por la que haya mostrado demasiado interés el sistema de protección social. Si, además, se debe a la mera carencia de empleo, la insuficiencia de los ingresos obtenidos en actividades marginales, el abandono familiar del sostenedor del hogar o, citando un último pero no infrecuente ejemplo, la minusvalía social del individuo, ni siquiera genera expectativas de tutela pues no se ha llegado a ella por los cauces previstos.

3. Ésto supone, dicho en otras palabras, que la precariedad económica en que consiste la pobreza no se sitúa en el punto de mira de las intervenciones y dispositivos públicos de protección articulados en nuestro país, cuya aportación en la lucha contra tal lacra ha sido deficiente y limitada. De la Seguridad Social se ha dicho que "es cierto que representa un poderoso baluarte contra los factores principales de pobreza, asociados a los riesgos que son de su competencia; pero ese baluarte está incompleto, puesto que deja abierta la puerta por la que entra violentamente

la pobreza banal o desnuda, originada por otras amenazas no identificadas o precisadas ..."[372].

Aunque formulada respecto a la Seguridad Social como institución, sin distinción ni referencia a sistemas nacionales concretos[373], la última afirmación puede predicarse globalmente del sistema español de protección social que, hasta la instauración de las rentas mínimas autonómicas, no incluye a la indigencia sin más paliativo en el cuadro general de su acción protectora. Salvando la excepción apuntada, ninguno de los subsidios o ayudas económicas otorgadas por él consideran a la pobreza como riesgo, contingencia o situación de necesidad, no reparándose en ella a la hora de determinar el ámbito objetivo de aplicación de las correspondientes prestaciones.

El reducido margen de maniobra de éstas, en lo que a su incidencia sobre la precariedad se refiere, puede describirse a partir de una doble clasificación[374]. En un primer conjunto, el mayoritario

---

[372] GUY PERRIN, en "La Seguridad Social y la pobreza en los países desarrollados", Revita de Seguridad Social, nº 41, 1989, págs. 14 y 15.

[373] Pues habría que hacer entonces las lógicas salvedades respecto a aquellos que, como el británico o el neozelandes, se preocuparon por combatir la pobreza, adaptando a tal efecto las formas y prácticas de protección.

[374] Sin perjuicio de otros muchos criterios conforme a los cuales pueden tipificarse -naturaleza, forma de pago, cuantía, duración, etc.- la distinción comentada atiende, fundamentalmente, a la finalidad, vocación y dinámica de las prestaciones del sistema de protección social español a los efectos de dilucidar, combinando tales presupuestos, su incidencia sobre la pobreza. De ahí que, desde otra óptica y sin llegar a coincidir, se asemeje a la clasificación antes comentada que, en el ámbito de la Seguridad Social y respecto a sus modelos, efectúan ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en su "Compendio de ...", ob. cit., pág. 115 y comparten, entre otros, BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPARLER
(continúa...)

en cuanto a cantidad y calidad de las mismas así como a extensión subjetiva, se incluyen aquéllas que, partiendo de hechos concluyentes que permiten presumir una cierta estrechez económica, dispensan cobertura a necesidades inciertas, no cuantificadas y, en principio, sólo posibles o probables. Se trata de las prestaciones contributivas, existentes sólo en el sistema de Seguridad Social, que obedecen a los lógicos esquemas asegurativos de éste y se caracterizan, en consecuencia, por su limitación subjetiva, carácter sustitutorio y relación con una carrera profesional, una relación jurídica y unas aportaciones económicas previas.

Por otro lado, formando parte de un grupo más reducido y de menor entidad, se encuentran las prestaciones cuyo objetivo específico es satisfacer, una vez queden acreditadas, las carencias realmente padecidas por ciertos colectivos susceptibles de engrosar las "listas negras" de los afectados por la pobreza. Se incluyen aquí las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social y las conocidas como asistenciales que se otorgan al margen de éste, caracterizadas todas por dispensar, prescindiendo de vínculos, obligaciones y contribuciones previas, una protección no profesional y de mínimos a los ciudadanos de especial vulnerabilidad económica.

En este caso, incluso cuando el legislador la contempla como un presupuesto de acceso cuya concurrencia

---

374 (...continuación)
CARRASCO en su "Curso de Seguridad Social", Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª edición, pág. 211.

deberá acreditarse, lo hace sólo indirectamente y de manera implícita. Así, al regular determinadas pensiones y auxilios, obvia toda referencia a la pobreza y recurre a un circunloquio para describir a los beneficiarios, exigiéndoles, entre otros requisitos, carencia de medios económicos para la subsistencia o de rentas o ingresos suficientes[375].

Sea potencial y remota o sea efectiva y actual, la pobreza sobre la que proyectarían sus efectos las anteriores prestaciones[376] es la que, eventual y reservadamente, pudiera derivarse de los acaecimientos previstos en sus respectivas normativas. Cuando deja de traer causa en la ancianidad, la enfermedad, el fallecimiento del sostenedor del hogar, la pérdida de un empleo, la minusvalía, etc., la precariedad que padece el individuo pasa de situación de necesidad protegible a mero estado de necesidad carente de protección.

La reducida virtualidad del sistema nacional de protección social como mecanismo de neutralización de la

---

[375] En estos términos se enuncia una de las condiciones o requisitos de los beneficiarios de auxilios a ancianos y enfermos del Fondo Nacional de Asistencia Social (art. 1.2 del Real Decreto 2620/81, de 24 de Julio) y de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de Seguridad Social (art. 144.1.d del Real Decreto Legislativo 1/94, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social), respectivamente. Dichos preceptos, que serán posteriormente comentados, matizan el alcance de dichas carencias a los efectos de concretar la precariedad económica que, como presupuesto adicional exigido pero nunca como descripción de la situación protegida, permite acceder a la prestación.

[376] Entre ambos bloques se localizan, además, unos dispositivos mixtos o híbridos que no reproducen literalmente las fórmulas o esquemas expuestos. Son las llamadas prestaciones seudoasistenciales, manifestaciones de asistencialidad o niveles asistenciales de protección, a los que se hará referencia posteriormente, que ponderan las rigideces del sistema de Seguridad Social.

pobreza no es más que la consecuencia de un esquema de cobertura que concede mayor valor al presupuesto desencadenante de la necesidad que a la necesidad misma. Confirmando su relevante papel en la dinámica de la acción protectora, el efecto reductor de la contingencia se perfila como una de las disfuncionalidades del sistema a la hora de levantar una barrera sólida frente a la pobreza.

Sin perjuicio de volver sobre ello, estas premisas resultan indispensables para apreciar, en sus justos términos, el nuevo discurso que subyace en los dispositivos regionales de rentas garantizadas. Aunque el panorama arriba descrito no se haya alterado radicalmente tras su establecimiento, pues el grueso del sistema continúa abrazado al criterio expuesto, el tipo de protección por el que apuestan dichas fórmulas permite aventurar ciertos cambios o avances.

Así, conforme al acuerdo generalizado de que no obedece a una sola causa sino a una mezcla dispar de circunstancias, la pobreza es, sin más, la situación de hecho tutelada por los ingresos mínimos autonómicos[377]. Frente al componente causal que impregna a las restantes prestaciones, éstos optan por combatir los focos de indigencia haciendo abstracción de cualquier acaecimiento previo lo que, indudablemente, repercute en la extensión objetiva y subjetiva de la cobertura dispensada. Ambas variables están, en este caso, indisolublemente unidas

---

[377] Como señalan ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en su "Compendio de...", ob., cit., pág. 115, si bien para describir el modelo de Seguridad Social asistencial, "...la contingencia, en ese caso, consiste precisamente en padecer la situación de necesidad".

pues, como es obvio, al proteger, sin más, la situación de necesidad, se dispensa, en principio, una cobertura universalista que no repara en grupos sociales concretos (desempleados, minusválidos, ancianos, enfermos, etc.).

Precisamente ahí radica uno de los aspectos novedosos de la propuesta autonómica de rentas mínimas cuya principal aportación y nota característica, en lo que hace al ámbito de protección, consiste en extender la tutela a situaciones y colectivos, hasta ahora, desprovistas de ella. Si la procura de unos recursos básicos a quienes carecen de ellos es la función que cualifica al amplio conjunto de dispositivos de ingresos garantizados, evidenciando con ello su carácter compensatorio[378], la satisfacción de estados de necesidad con independencia de la causa que los origina es el rasgo que identifica, reservadamente y dentro de aquella categoría, a los esquemas regionales de rentas mínimas.

Sirvan, pues, las anteriores reflexiones en torno al elemento causal o contingencial y al peso que el mismo tiene en el sistema de protección social para detectar algunas de sus deficiencias, evaluar la incidencia de los mecanismos de garantía de rentas y

---

[378] Siguiendo la conocida clasificación de PERRIN y haciendo extensiva a las prestaciones lo predicado por DESDENTADO BONETE del sistema de Seguridad Social (en "La reforma del régimen de pensiones y su conexión con los niveles no contributivos de protección. Algunas reflexiones sobre el proyecto de ley de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social", Revista de Seguridad Social, nº 25, 1985.) es posible diferenciar dos tipos de aquéllas según la función que desempeñen. Así, tendrán carácter compensatorio, si otorgan rentas de subsistencia a quienes se encuentren en situación de necesidad y carezcan de recursos, o carácter sustitutorio, si otorgan rentas que sustituyen a los ingresos profesionales dejados de percibir en supuestos tipificados de pérdida de éstos.

extraer variables a la hora de proceder a su caracterización y tipificación.

2) LAS FÓRMULAS ESTATALES DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS COMO MECANISMOS DE COBERTURA DE ESTADOS CARENCIALES

2.1) INTRODUCCIÓN

Nótese que "la utilización del plural ya evidencia una de las características de la situación española, esto es, que no existe un único sistema de garantía de ingresos mínimos"[379]. Por ello puede afirmarse, sin perjuicio de posteriores matizaciones, que en nuestro país se localizan diferentes modalidades o tipos de rentas mínimas.

Como ya se ha dicho, con esta expresión o con la similar de ingresos garantizados se denomina, genéricamente, a aquellas estrategias de contenido económico destinadas a procurar medios de subsistencia a los individuos o grupos que, ante la ausencia de fuentes alternativas, carecen absolutamente de recursos o disponen de ellos en cuantía insuficiente. Si se perfilara un poco la idea, habría que añadir que tales medidas pretenden atenuar las rigideces y limitaciones

---

[379] Con estas palabras se expresa GONZÁLEZ ORTEGA en la ponencia anteriormente citada que pronunció en el XIII Congreso Mundial (Atenas).

del sistema de protección social, destinándose a los colectivos expulsados de éste o deficientemente atendidos por él.

Desde esta doble perspectiva y recordando lo expuesto, los ingresos garantizados autonómicos no son más que reproducciones de una idea original, traslaciones a nivel regional de un mismo esquema de rentas mínimas o, dicho en otras palabras, versiones de una única fórmula sólo que adoptadas y adaptadas por las Comunidades Autónomas para ser aplicadas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Partiendo de esta idea central y a los efectos de verificar si las prestaciones autonómicas son susceptibles de constituir un nivel o régimen diferenciado de ingresos garantizados e, incluso, si puede afirmarse que éstos configuran uno o varios sistemas, conviene proceder, primero, al reconocimiento de los dispositivos que, en mayor o menor medida, pueden calificarse como tales.

Ello permitirá efectuar un diagnóstico previo del grado de cobertura dispensado por el sistema nacional de protección social, en lo que hace, reservadamente, a los estados de precariedad o mera carencia de recursos, poniéndose además de manifiesto el tipo de necesidades y los grupos de población atendidos mediante los correspondientes mecanismos de garantía de mínimos. Esta labor de rastreo y posterior análisis de sus esquemas básicos será aprovechada para establecer ciertas coordenadas conceptuales a las que, ineludiblemente,

habrá que acudir cuando se describa el marco normativo e institucional de las rentas mínimas autonómicas.

De los dispositivos de ingresos garantizados existentes en nuestro país puede hacerse, de entrada, una observación general, no exenta de interés, que conecta con el carácter centralista de la política de protección social imperante en España hasta la configuración del Estado de las autonomías. Aunque después se tendrá ocasión de profundizar sobre ello, a los efectos que ahora interesa ha de destacarse el alcance eminentemente estatal de las rentas mínimas que estaban vigentes antes de la instauración de las fórmulas autonómicas y que serán objeto de estudio a continuación.

La convivencia de ingresos garantizados de diferente ámbito, nacional y regional, es, por tanto, un fenómeno reciente que suscita no pocos problemas ante la falta de coordinación entre las prestaciones de ambos niveles y los eventuales solapamientos, disfuncionalidades y vacíos de protección que ello genera. En cualquier caso, el particular y distinto espacio geográfico en el que se aplican no es un mero rasgo característico predicable de unas y otras sino un elemento fundamental que condiciona la lógica, a veces contradictoria, del conjunto de ellas.

Para no dilatarlo en exceso habida cuenta de su carácter instrumental, el examen de las fórmulas nacionales de rentas mínimas se agota en el de aquellos aspectos que *prima facie* resultan especialmente ilustrativos o polémicos. Así, la normativa reguladora, la extensión subjetiva y objetiva de la cobertura

dispensada, el esquema de protección en el que se insertan y ciertas especificidades de su dinámica son, no necesariamente siguiendo esta disposición, las variables consideradas. Se procurará destacar las cuestiones más controvertidas de cada prestación en lo que hace a su naturaleza, caracterización, deficiencias y eventual catalogación como mecanismo de rentas mínimas, identificando los problemas e interrogantes que plantean.

2.2) MÍNIMOS DE PENSIÓN y COMPLEMENTOS DIFERENCIALES POR MÍNIMOS

Aunque con ambas expresiones se alude, coloquialmente, a la voluntad legislativa de fijar un límite inferior en la cuantía de las pensiones otorgadas por la Seguridad Social, se trata de dos realidades netamente diferenciadas pero ligadas entre sí. La primera identifica el importe que, en todo caso, deberá percibir el pensionista en su condición de tal ya que se considera que por debajo del mismo el nivel de recursos no basta para cubrir las necesidades básicas. La segunda es la cantidad variable que, mejorando la pensión inicial, se añade a ella para equipararla al suelo mínimo previsto. Ambas coinciden, sin embargo, en las pensiones respecto a las cuales operan que son, como es sabido, las de jubilación, invalidez permanente, viudedad, orfandad y en favor de familiares.

En este sentido se pronuncia el art. 50 de la Ley General de Seguridad Social que, al regular los complementos para pensiones inferiores a la mínima, identifica como beneficiarios a los pensionistas del sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva, señalando las condiciones y reglas a las que se sujeta la concesión de los mismos. La ubicación del precepto así como la remisión que en él se hace a la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado explican sobradamente la filosofía que subyace en la pensión mínima, al tiempo que la referencia a las rentas propias del pensionista pone de manifiesto el objetivo del que participan los complementos.

Éstos entran en juego, como es sabido, cuando la cuantía de la pensión que corresponde al sujeto por aplicación de las normas establecidas para el cálculo de la misma, arroja un resultado inferior al mínimo fijado anualmente para la clase de pensión de que se trate. Ahora bien, la mencionada norma presupuestaria[380] se cuida de matizar que sólo se otorgará dicho complemento si las rentas de capital o trabajo personal percibidas por el pensionista no superan el umbral previsto o si, superándolo, la suma de la pensión revalorizada y de

---

[380] Art. 41 de la Ley 41/94, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 cuya prórroga, con las modificaciones introducidas provisionalmente por el Real Decreto-Ley 12/95, de 28 de Diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, fue acordada, como es sabido, al no haberse aprobado los Presupuestos Generales para 1996. Por su parte, el Real Decreto 2/96, de 15 de Enero, sobre revalorización de las pensiones de la Seguridad Social para 1996 prorroga el contenido del Real Decreto 2.547/94, de 29 de Diciembre, en todo aquello que no resulte afectado por el Real Decreto-Ley 12/95.

dichas rentas no es mayor a la suma de la pensión mínima en cuestión y el referido nivel o tope máximo[381].

Se confirma pues, el carácter diferencial y el propósito de integración de los complementos así como la lógica garantista de las pensiones mínimas que, en cuanto a su fundamento, criterios de revalorización y periodicidad de éstas, guardan un cierto paralelismo con el salario mínimo interprofesional (en adelante, SMI). En esencia, más que de un tipo de prestación "construido sobre dos componentes..."[382], se trata de un mecanismo de perfeccionamiento de pensiones que procura al beneficiario un nivel de rentas mínimas que asegure su subsistencia.

Este dato, unido al hecho de que "opera como una renta añadida que se distribuye en atención a la existencia objetiva de necesidad sin considerar las contribuciones realizadas por el beneficiario"[383] ha permitido catalogar los complementos de mínimos como "prestaciones semicontributivas" o "extensión no

---

[381] Siguiendo a ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA ("Instituciones de Seguridad Social", Civitas, Duodécima edición, Madrid, 1990, pág. 328) se trata de una segunda modalidad de mínimos introducida, como excepción a la regla general de incompatibilidad, en la Ley de Presupuestos de 1985. En este caso el pensionista tendrá derecho al complemento que iguale los siguientes dos binomios: el de la pensión revalorizada + los ingresos superiores al umbral y el de la pensión mínima + la cuantía de dicho umbral.

[382] "Estudios Preparatorios para la Ley de Prestaciones no Contributivas" Colección Seguridad Social, nº 3, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pág. 29. Aunque manteniendo que los mínimos de pensión son un tipo de prestaciones, su doble composición, apuntada con insistencia, se explica en los siguientes términos: "...por un lado, se distingue la pensión puramente contributiva, esto es, aquella cantidad que, en rigor y por aplicación de las reglas de cálculo, corresponde a las cotizaciones realizadas. Y, por otra parte, el complemento que, sumado a la pensión contributiva, hace alcanzar la cuantía mínima".

[383] "Estudios preparatorios ...", ob. cit., pág. 29.

contributiva de la Seguridad Social"[384]. La intencionalidad del legislador al garantizar al pensionista la percepción de un mínimo de subsistencia es, por tanto, un aspecto decisivo, máxime cuando su efectivo disfrute depende, en última instancia, de la situación económica del perceptor. "De ahí que el complemento por mínimos tenga una apariencia asistencial, a diferencia de la modulación contributiva de la cuantía superior a la mínima"[385].

Es más, la naturaleza pseudoasistencial que se predica de los mismos es el argumento utilizado para proponer su inclusión en un futuro nivel no contributivo de prestaciones[386], siempre que se apueste por la previa solicitud del interesado que deberá probar su estado de necesidad real[387].

Debe señalarse, por último, que la distinción de cuantía de las pensiones mínimas, y por ende de los correspondientes complementos, según exista o no cónyuge a cargo refuerza su carácter compensatorio pero no hasta el punto de eliminar el tinte profesional, sustitutivo y contributivo de las prestaciones ni el carácter

---

[384] AGUILAR M., GAVIRIA M. y LAPARRA M., en "Estudios sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas", ob. cit., pág. 39.

[385] ALMANSA PASTOR, en "Derecho de la Seguridad Social", Edit. TECNOS, Madrid, 5° edición, pág. 329.

[386] Precisamente bajo el epígrafe "Manifestaciones protectoras susceptibles de ser integradas en un futuro nivel no contributivo" se analizan los mínimos de pensión y otras prestaciones y complementos en "Estudios preparatorios de ...", ob. cit.

[387] No es ésto lo que ocurre ahora ya que, sentidos como derechos subjetivos perfectos, la concesión de los complementos no se hace a instancias del interesado que no debe presentar solicitud sino una mera declaración de sus ingresos y de la situación dependendiente de su cónyuge.

contingencial, pese a ser también asistencial, de la protección de base. Ello supone una evidente restricción tanto en el tipo de estado de necesidad que se pretende subvenir con los complementos de mínimos cuanto en el colectivo de potenciales beneficiarios[388].

2.3) PRESTACIONES EN FAVOR DE FAMILIARES

Constituyen un claro ejemplo de la posible y armónica convivencia de muestras de la lógica contributiva con manifestaciones de la asistencial[389]. Contempladas en el art. 176 de la LGSS e incluidas en el más amplio bloque de prestaciones por muerte y supervivencia, las prestaciones en favor de familiares pretenden, al igual que las restantes pensiones y auxilios reunidos bajo aquella rúbrica, "solucionar las situaciones de necesidad que se originen para las personas que dependan económicamente de otra, cuando ésta muere"[390].

---

[388] Así ocurre también en los complementos para mínimos en pensiones de Clases Pasivas, limitadas éstas a jubilación, viudedad y otros familiares.

[389] En palabras de ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 281, se trata de un tipo de prestaciones "cuyo carácter asistencial prima claramente sobre el esquema contributivo".

[390] BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPARLER CARRASCO, en "Curso de Seguridad Social", ob. cit., pág. 336.

En principio, todas responden a un entendimiento contributivo y profesional[391] y parten de un mismo supuesto fáctico: la muerte, o excepcionalmente la desaparición, del asegurado o pensionista a costa del cual vivían los ahora potenciales beneficiarios de las prestaciones[392]. Sin embargo, a diferencia de la pensión de viudedad o de orfandad, cuyos esquemas presumen la dependencia económica respecto al sujeto causante, las otorgadas en favor de otros familiares exigen la prueba

---

[391] Aunque el requisito del período de carencia de 500 días, cotizados dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante, se exige sólo para el caso de fallecimiento del trabajador derivado de enfermedad común (arts. 7.1.b, 16.1, 22.1 y 25 de la Orden Ministerial de 13 de Febrero de 1967), para causar derecho a las prestaciones es necesario que el fallecido sea trabajador por cuenta ajena, en alta o situación asimilada al alta, o pensionista de invalidez o jubilación, bastando a estos efectos con reunir los requisitos exigidos para ello si el potencial pensionista falleciera antes de solicitar la pensión. Repárese, por otro lado, que la exigencia de una actividad profesional previa se ve reforzada por el hecho de que la pensión es calculada aplicando un porcentaje a la base reguladora, por lo que responde al perfil de un derecho ganado a través de las contribuciones del asegurado.

[392] Este punto de partida, la dependencia económica de ciertos miembros del núcleo familiar respecto al cabeza o sostenedor, refleja una realidad nada infrecuente en el contexto económico y social en el que se concibieron las prestaciones por muerte y supervivencia. Aquél marco ha cambiado considerablemente y, si bien los menores continúan dependiendo de sus progenitores, no ocurre así con la mujer respecto a su cónyuge, padre, abuelo o hermano. De ahí que, a pesar de las modificaciones normativas tendentes a adaptar la regulación originaria a las exigencias constitucionales de no discriminación por razón de sexo o filiación, las prestaciones por muerte y supervivencia, particularmente las de viudedad y en favor de familiares estén necesitadas de una profunda reforma pues protegen situaciones de necesidad probables pero no siempre existentes y no ofrecen adecuada cobertura a estados carenciales reales. Véase sobre el tema, entre otros, los recientes trabajos "Pensiones en favor de familiares por fallecimiento del trabajador", de RODRÍGUEZ INIESTA, en Gaceta Sindical, n° 140, 1995; "Prestaciones de Supervivencia en el Sistema de la Seguridad Social", de GARCÍA VIÑAS y RIVAS VALLEJO, Edit. CEDECS, Barcelona, 1996; "Protección por muerte en el Régimen General de la Seguridad Social", de SASTRE IBARRECHE, en Temas Laborales, n° 39, 1996; "La Seguridad Social en el umbral del Siglo XXI (estudio económico actuarial)", AAVV, MTSS, Madrid, 1995.

de tal relación o la acreditación de la carencia de medios de vida[393].

El régimen de otorgamiento y las condiciones de acceso a las prestaciones de referencia permiten constatar, no obstante su carácter contributivo, una dosis de asistencialidad en la tutela que dispensan las mismas. Por ello, en la medida en que la pensión está sometida a prueba de recursos y se basa en la ausencia de medios de vida del perceptor y en la carencia de fuentes alternativas de recursos con los que subsisitir (derecho a otras prestaciones periódicas, familiares con obligación o posibilidad de procurar alimentos, etc.) se convierte, en la práctica, en "una última esperanza para los que nada tienen"[394].

Desde esta perspectiva, no parece un despropósito afirmar que las prestaciones en favor de familiares desempeñan un papel de garantía de ingresos mínimos pues, de hecho, así operan aunque tengan una reducida incidencia. Ahora bien, su consideración como tales dispositivos es, cuando menos, relativa y necesita, por ello, ser matizada.

---

[393] Cfr. arts. 22 y 25, sobre los beneficiarios de la pensión en favor de familiares y las condiciones de acceso, de la Orden Ministerial citada.

[394] Por este motivo y como ya se apuntó respecto a los mínimos de pensión, se ha propuesto la incorporación también de la pensión en favor de familiares, e igualmente del subsidio temporal, en un futuro nivel no contributivo, en "Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas", ob. cit., pág. 32.

Y es que, dejando a un lado su escasa cuantía[395] y el reducido colectivo de beneficiarios[396], no puede olvidarse que las prestaciones giran en torno a un doble condicionante o, si se quiere, a una contingencia cualificada por la consideración de sujetos dependientes que, con anterioridad al fallecimiento del causante, ostentaban algunos de sus familiares. Dicho en otras palabras, entre el óbito del sostenedor económico y la situación de necesidad en la que quedan algunos de sus parientes actúa, como hilo argumental de la protección, el hecho de que éstos vivieran a expensas de aquél.

No en vano, "la idea de la dependencia económica, exponente, aquí sí, de una real situación de necesidad que debe ser demostrada, es el dato fundamental tomado en cuenta por el legislador"[397]. La modulación de tal situación de dependencia a través de factores tales como la edad, el estado civil o la eventual existencia de un derecho de alimentos entre parientes ha hecho de aquella noción un concepto jurídico indeterminado cuyos perfiles ha debido concretar la jurisprudencia[398].

---

[395] Fija y, por lo general, equivalente al 20 por ciento de la base reguladora prevista para las pensiones de viudedad y orfandad (art. 23 de la OM de 13 de Febrero de 1967).

[396] Concretos familiares por consanguinidad del trabajador (nietos, hermanos, padres y abuelos) o pensionista (hijos y hermanos) fallecido en quienes concurran los requisitos exigidos.

[397] SASTRE IBARRECHE, en "Protección por muerte en ...", ob. cit., pág. 14.

[398] Sobre la materialización del concepto, véase, además de la obra anteriormente citada, "Acerca de las prestaciones por muerte y supervivencia", de CEA AYALA.

Llegados a este punto, puede afirmarse que las prestaciones en favor de familiares son fórmulas indirectas o reflejas de garantía de ingresos que tienen, al tiempo, una función sustitutoria y compensatoria. Y ello porque suplen las rentas dejadas de percibir tras el deceso del trabajador o pensionista y remedian un estado de necesidad objetivo consistente en la carencia de fuentes alternativas de recursos.

Se trata, en definitiva, de un peculiar mecanismo de garantía de rentas ya que, como se ha señalado, la prestación en favor de familiares "hace derivado un derecho que tendría que ser propio, ya que los beneficiarios deberían serlo por su condición de carentes de medios de subsistencia, sin que para obtener la subvención a su estado de necesidad fuera necesario el fallecimiento del causante"[399].

2.4) SUBSIDIO POR DESEMPLEO

1. Se trata, al igual que ocurriera con el anterior dispositivo, de una prestación de naturaleza híbrida o mixta ya que, a pesar de integrarse en un nivel denominado normativamente asistencial y sobre el que pasa "de puntillas" el legislador[400], aparece íntimamente

---

[399] En "Estudios preparatorios para ...", ob. cit., pág. 32.

[400] El legislador se limita a regular en dos capítulos distintos de la LGSS, el II y el III del título III dedicado a la protección por desempleo, el nivel contributivo y el nivel (continúa...)

vinculado al brazo contributivo del sistema de Seguridad Social.

Conviene recordar que el propósito del legislador, en 1984, fue continuar "dispensando protección únicamente a las personas que se encuentran en situación legal de desempleo como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o reducción de la jornada ordinaria de trabajo. Sólo como tendencia se proyecta ampliar el ámbito de cobertura al colectivo integrado por demandantes de primer empleo o por quienes, aún dejando voluntariamente un empleo anterior, se encuentran luego en situación duradera de desempleo al no encontrar nueva colocación en un plazo razonable"[401].

Con el subsidio que se comenta se "garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en algunas de los supuestos incluídos en el

---

[400](...continuación)
asistencial, presentando a éste como complementario del primero (art. 204.3). Como es sabido, la estructura por niveles en la protección frente a la contingencia de desempleo procede de la Ley 51/80, de 8 de Octubre, Básica de Empleo en cuyo Título II, bajo la rúbrica "De los sistemas de protección por desempleo" se regula la prestación por desempleo y las llamadas prestaciones complementarias. Dicho Título es derogado por la Ley 31/84, de 2 de Agosto, de Protección por Desempleo que, consciente de las insuficiencias de la fórmula asegurativa aplicada hasta entonces, mantiene la dicotomía pero pretende corregir aspectos parciales para mejorar y perfeccionar, si bien con un alcance limitado como apunta la Exposición de Motivos, el sistema de protección. Tanto la doble articulación de la cobertura como la regulación básica del subsidio por desempleo contenidas en la norma citada se han incorporado al vigente Texto Refundido de la LGSS que se hace eco, lógicamente, de las modificaciones operadas, respecto a esta última, por el Real Decreto 3/89, de 31 de Marzo, de medidas adicionales de carácter social, la Ley 31/90, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, la Ley 22/92, de 30 de Julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, la Ley 22/93, de 29 de Diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de protección por desempleo y, la más reciente Ley 13/96, de 30 de diciembre.

[401] Apartado 3 de la Exposición de Motivos de la Ley 31/84, de 2 de Agosto, de Protección por Desempleo.

art. 215"[402] que, sin duda, viene a confirmar la relevancia de los términos utilizados para identificar al colectivo protegido. En este precepto se establece una variada tipología de potenciales perceptores[403], según la puerta o vía de acceso al referido subsidio y partiendo, siempre, de un doble común denominador: la estructura asegurativa y el componente asistencial de la prestación.

En parecidos términos se pronuncian DESDENTADO BONETE y MERCADER UGUINA para quienes el carácter mixto del subsidio que denomina "contributivo-asistencial", se refleja claramente en la delimitación legal de la situación protegida. Hay un elemento común que es la propia situación de desempleo, en los términos propios del nivel contributivo... Junto a este elemento común aparecen otros dos elementos. Uno es típicamente asistencial, la insuficiencia de recursos que opera por la aplicación del número 1.1 del art. 215. El otro elemento es contributivo y consiste en el cumplimiento de un período de cotización ..."[404].

---

[402] Art. 204.3 de la LGSS.

[403] Esta diversidad de perfiles de los beneficiarios del subsidio de desempleo, unido al hecho de que la norma establece diferencias en cuanto a la duración, cuantía y dinámica de las prestaciones que les corresponden en cada caso, justifican, en opinión de ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA (en su "Compendio de ...", ob. cit., pág. 310) el uso del plural por cuanto el subsidio por desempleo se diversifica en una variada gama de subsidios que, según los citados autores son: subsidio tipo o por responsabilidades famiiares, subsidio de "los tres ex" (emigrantes retornados, liberados de prisión y antiguos inválidos), subsidio por edad madura, para parados por larga duración, subsidio pre-jubilación y, paradógicamente, subsidio contributivo.

[404] En "El desempleo como situación protegida", edit. CIVITAS, Madrid, 1996, pág. 146 y 147.

Si bien una de las máximas, la previa vinculación del sujeto con la lógica contributiva del sistema de Seguridad Social, ha de matizarse y evidencia excepciones, la otra es una constante que se manifiesta, de modo unánime e invariable, cualquiera que sea el itinerario que conduzca a la protección pues ésta es dispensada sólo cuando se carece de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75% del SMI.

Ambos presupuestos, además de los requisitos específicos exigidos en cada caso, han de concurrir en los beneficiarios, titulares por ello de una prestación que obedece a un esquema contributivo pero, al tiempo, presenta ciertas connotaciones asistenciales en lo que hace al tipo de necesidades atendidas. Qué duda cabe que la combinación de estos dos componentes, falsamente contradictorios como se vió en su momento, y la discutida primacía de uno u otro constituyen el talón de Aquiles del subsidio analizado cuya dudosa naturaleza y controvertida calificación lo enmarcan en un debate de mayores proporciones al que se dedicó un anterior apartado[405].

2. Antes de volver sobre esta cuestión en lo que hace al dispositivo ahora analizado y como aspecto íntimamente relacionado con ella, debe retomarse, en el punto en el que se dejó, la anterior afirmación sobre el entramado contributivo que subyace en el subsidio por desempleo y los descriptores que condicionan el disfrute del mismo. Y es que, sin perjuicio de las lógicas

---

[405] Cfr. apartado 4.2. de la Primera Parte de este Segundo Capítulo.

particularidades, "aunque en el denominado nivel asistencial de cobertura se contempla el estado de necesidad del beneficiario y la ausencia de recursos, para el acceso a éste se requiere -con la excepción de los emigrantes retornados y los penados liberados- bien una previa conexión con el nivel contributivo, bien la acreditación de un período mínimo de cotización ..."[406].

Con algunas salvedades[407], la protección dispensada a través del subsidio de desempleo se extiende a las personas que venían percibiendo prestaciones por desempleo del nivel contributivo y las hubieran agotado o, en su defecto, a los desempleados que, no pudiendo acceder a las mismas por insuficiencia de cotización, tengan cubiertos, al menos, los espacios de tiempo exigidos en la norma.

En cualquier caso, si la tutela se ciscunscribe a los supuestos de indisponibilidad de recursos en cuantía superior a la señalada, la efectividad de la misma dependerá, entre otras consideraciones, de que los estados de necesidad deriven de la contingencia de desempleo, en los términos en los que la describe el art.

---

[406] VIQUEIRA PÉREZ C., en "La prestación por desempleo", Edit. Tirant lo Blanch, monografías, Valencia, 1990, pág. 54.

[407] Se trata, evidentemente, de los colectivos identificados como "los tres ex" cuyo acceso al subsidio ni es una continuación de una prestación previa ni se condiciona a la cobertura de un período mínimo de cotización. Ahora bien, si el carácter contributivo del subsidio es incuestionable en los restantes supuestos, también lo es el carácter no contributivo del otorgado a los liberados de prisión. Más problemática es su calificación en el caso de los ex-inválidos y de los emigrantes retornados pues, aunque en ambos se presume una previa actividad profesional, afiliación y consiguiente cotización, se ha llegado a plantear que "su carácter contributivo ha sido resultado de una interpretación forzada del tenor legal" (Cfr. HURTADO GONZÁLEZ L., en "Seguridad Social y Asistencia Social: sus fronteras actuales", Actualidad Laboral, nº 25, Junio, 1993, pág. 478).

208 de la LGSS[408]. De ahí que se diga que la amplitud de la protección dispensada a través del referido subsidio, "depende, en primer lugar, de la propia amplitud de la fórmula contributiva de protección del desempleo. Que no es total"[409].

Así limitado desde el punto de vista objetivo y subjetivo, el ámbito de aplicación del subsidio de desempleo hace de éste un dispositivo de garantía de ingresos mínimos ciertamente restringido, de dudosa vocación universal y en absoluto autónomo. No son de extrañar, pues, las duras críticas dirigidas, no ya contra la complejidad de la regulación o el contenido, intensidad o extensión de la cobertura dispensada, ni siquiera contra las notables diferencias de tratamiento constatadas al respecto sino, sobre todo, contra la decisión normativa de elevar a categoría de asistencial

---

[408] Prescindiendo de los requisitos específicos señalados en cada caso, el art. 215 de la LGSS o bien remite directamente al art. 208 al exigir que el parado se encuentre en situación legal de desempleo o bien presume ésta y no la toma en consideración por ser lógico antecedente de una prestación por desempleo previa que ya se ha agotado. Salvando el peculiar tratamiento que reciben "los tres ex" y los beneficiarios del subsidio de pre-jubilación que se encuentren en algunos de estos supuestos, es indiscutible la operatividad, en el nivel asistencial, de la definición prevista, en principio, para el nivel contributivo. Si, para acceder a las prestaciones contributivas de desempleo no basta con ser parado sino que es necesario encontrarse en situación legal de desempleo, irremediablemente se exige, para acceder al subsidio, el desempeño previo de un trabajo por cuenta ajena y la suspensión o extinción de la relación laboral, la reducción de la jornada o la carencia de ocupación efectiva. Quedan, pues, fuera de la protección contributiva y, por tanto, de la asistencial, colectivos como los demandantes de primer empleo, los trabajadores que pierden su ocupación pero no son trabajadores por cuenta ajena, los que sí los son pero están excluídos de dicha cobertura por la especialidad de su relación laboral o de su modalidad contractual (trabajadores eventuales del campo -con la particularidad que se verá respecto a los de Andalucía y Extremadura-, empleados de hogar, aprendices, trabajadores a timepo parcial con jornadas reducidas, etc.).

[409] GONZÁLEZ ORTEGA, en su comunicación al XIII Congreso, ob. cit., pág. 170.

una protección que difícilmente y sólo de manera forzada merece ese calificativo.

Como mecanismo de garantía de ingresos, resulta obvio que el papel del nivel asistencial de la protección por desempleo es, cuando menos relativo, como relativa es, también, la interpretación que se da a los términos contributivo y asistencial en los preceptos normativos. No en vano, se ha propuesto vedar su utilización en dichos textos para reservar el uso de los mismos al ámbito estrictamente doctrinal[410]. Tal proposición ha sido calificada de muy acertada, máxime a la luz de "la actuación posterior del legislador con respecto a las prestaciones no contributivas de la Ley 26/90"[411] que posteriormente serán comentadas.

En cualquier caso, y sin perjuicio de la necesaria matización terminológica, "a efectos prácticos, lo asistencial viene a coartar la función de sustitución de rentas de activo de la prestación contributiva, y lo contributivo a limitar el papel de compensación de la carencia de recursos de la prestación asistencial"[412].

3. Especial atención merece la protección por desempleo articulada en favor de los trabajadores

---

[410] ALARCÓN CARACUEL, en "El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones", en Comentarios a la nueva legislación laboral, Tecnos, Madrid, 1985.

[411] De las que se afirma que, "si bien fueron calificadas correctamente como prestaciones no contributivas, fueron introducidas en la Ley General de Seguridad Social, como apéndices de las prestaciones contributivas de jubilación e invalidez del Régimen General" (ÁLVAREZ CORTÉS J.C., en El subsidio por desempleo ...", ob. cit., pág. 94.

[412] GONZÁLEZ ORTEGA, en "La protección por ...", ob. cit., pág. 45.

eventuales del campo, regulada por primera vez en el Real Decreto 3237/83, de 28 de diciembre y cuyo régimen jurídico se contempla, en la actualidad, en el Real Decreto 5/97, de 10 de enero[413].

Con un ámbito subjetivo particularmente restringido, el denominado "subsidio agrario" se presenta como una fórmula de cobertura de necesidades, las padecidas por los trabajadores agrarios por cuenta ajena en situación de paro estacional, que circunscribe su espacio geográfico de aplicación a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

Tal condicionamiento territorial[414] no agota, sin embargo, las críticas que ha merecido el, ya de por sí, exiguo sistema de garantía de rentas mínimas para trabajadores del campo desempleados pues son de variada índole los aspectos que determinan sus deficiencias de cobertura. Como es sabido, dicho sistema sustituye al anterior de Empleo Comunitario, organizado para procurar

---

[413] La base del referido Real Decreto, que integra los contenidos de los RD 1387/90 y 273/95 junto con ciertas modificaciones, se encuentra en el Acuerdo sobre empleo social y agrario suscrito con las organizaciones sindicales más representativas el 4 de Noviembre de 1996.

[414] Aunque a juicio del Tribunal Constitucional no es discriminatorio ni lesivo para la libertad de elección de residencia (Sentencia 90/89, de 11 de Mayo), el hecho de que las Comunidades Autónomas seleccionadas por el Gobierno hayan sido, ininterrumpidamente, Andalucía y Extremadura, regiones que registran un paro agrícola superior a la media nacional, no ha evitado quejas por parte de quienes consideran que tal restricción atenta contra el principio de igualdad consagrado en la CE. Cfr. TORTUERO PLAZA, "El subsidio por desempleo en los trabajadores eventuales del campo y su posible inconstitucionalidad", REDT, nº 41, Enero-Marzo, 1990 y CABEZAS ESTEBA, "Subsidio de desempleo de los trabajadores agrícolas eventuales", REDT, nº 29, Enero-Marzo, 1989.

una ocupación en períodos de desempleo y contestado, también, de manera indiscriminada y constante[415].

Con la instauración del referido subsidio, que vino acompañado de otras actuaciones de política de empleo complementarias -los Planes de Empleo Rural y de Formación Profesional Ocupacional- se intentó remediar la difícil situación del trabajador temporal del campo en paro que, a diferencia de sus homólogos del sector servicios o industria, no tenía derecho a obtener prestaciones económicas sustitutivas del salario[416].

Partiendo del característico acotamiento espacial[417], y de los habituales ajustes temporales y cuantitativos que inspiran la protección de la contingencia de desempleo, las principales limitaciones vienen dadas por los dos requisitos que, exigiéndose al beneficiario, hacen del subsidio agrario una prestación

---

[415] Cfr. "Los programas de empleo comunitario en España", de GARCÍA MURCIA, en II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, 1982.

[416] Sobre la evolución de la protección del desempleo agrícola y el diferenciado tratamiento dispensado por la Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena del campo, véase "La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo", GARCÍA MURCIA, en Temas Laborales, n° 8, 1986.

[417] La aplicación restrictiva del subsidio se preve en el art. 1.2 y en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1387/90, de 8 de Noviembre, por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Dicho precepto, que en este punto sigue fielmente a sus antecedentes, remite al Gobierno para que, en función de las estadísticas sobre paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales, limite el ámbito territorial del subsidio a las concretas Comunidades Autónomas cuyos índices de desempleo y volumen de trabajadores afectados en zonas agrarias sea superior a la media nacional. En parecidos términos se pronuncia el art. 1.2 del Real Decreto 5/97 que añade como nuevo criterio de aplicación del subsidio el dato de que la Comunidad Autónoma de referencia tenga un número de trabajadores agrarios eventuales proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias.

contributiva de vocación asistencial: la cotización previa y el estado de necesidad tutelable.

El perceptor de la prestación ha de tener cubierto un mínimo de treinta y cinco jornadas reales cotizadas al Régimen Especial Agrario en los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo[418]. Pero, además, deberá acreditar una situación de precariedad económica consistente en la carencia de recursos en cuantía superior a la del SMI vigente, computándose todas las rentas de la unidad familiar cualquiera que sea la naturaleza de las mismas[419].

No se cierra con lo expuesto la relación de condiciones que debe cumplir el beneficiario del subsidio cuyo perfil se completa con la siguiente descripción: trabajador eventual del campo, con domicilio en el ámbito geográfico protegido por el subsidio, inscrito en el censo del Régimen Especial Agrario como trabajador por

---

[418] Art. 2.1.c. del Real Decreto 5/97, que contempla algunas excepciones, además de la prevista para los trabajadores mayores de 52 años, a los que se exime de la exigencia del período de cotización previa pudiendo percibir el denominado subsidio especial (art.2.2). Así, la Disposición Transitoria Primera del RD citado permite computar las cotizaciones efectuadas al Régimen General, reduciendo el número mínimo de jornadas reales cuya cotización debe acreditarse, ya en atención a la edad del trabajador ya por la existencia de responsabilidades familiares, en cuyos casos bastará con 20 o 30 jornadas según se haya sido o no perceptor del subsidio en el año inmediatamente anterior. De otro lado, la Disposición Transitoria Segunda del mismo texto normativo permite el acceso al subsidio y rebaja el número de jornadas a 20 a los trabajadores que, habiendo sido perceptores del empleo comunitario en el año 1983 y perceptores del subsidio en el año inmediatamente anterior, acrediten dicha cotización.

[419] Cuando el solicitante conviva con otras personas mayores de 16 años o sea padre o madre de hijos menores de dicha edad que convivan con él, el límite de acumulación de recursos varía y se eleva, en atención al número de miembros del hogar, conforme a una tabla prevista en el art. 3.2.

cuenta ajena, en situación de alta o asimilado a ella, que haya sido contratado por tiempo determinado para realizar labores agrícolas y se encuentre en situación de desempleo. De observarse todos los requisitos, el asalariado agrícola en paro tiene derecho a una prestación económica "de carácter híbrido o mixto, puesto que en ella se entrecruzan caracteres de los sistemas contributivo y asistencial, aunque quizás con predominio de este segundo"[420].

Al igual que en la regulación del subsidio por desempleo del régimen común, también en la del subsidio agrario el legislador es selectivo y recoge supuestos particulares a la hora de articular la protección, guiándose por criterios francamente restrictivos y en clara confrontación con un fenómeno que no parece que vaya a remitir.

2.5) PENSIONES DE INVALIDEZ Y JUBILACIÓN EN SU MODALIDAD NO CONTRIBUTIVA[421]

1. Aunque con su establecimiento y regulación se dió por concluída una operación reformista iniciada

---

[420] GARCÍA MURCIA, en "La protección por desempleo ...", ob. cit., pág.78.

[421] Como ocurre con la prestación por desempleo, también las Prestaciones no Contributivas (en adelante se hará referencia a las mismas con las iniciales PNC, salvo que se aluda a una concreta modalidad de ellas en cuyo caso se dejará constancia) han sido ya objeto de análisis, si bien desde un prisma distinto al ahora considerado.

años antes para dar cumplimiento a las directrices marcadas por la Carta Magna[422], ni puede afirmarse que en ellas se agotan las posibilidades de rehacer, modificar o corregir el sistema de Seguridad Social ni debe tampoco admitirse que con la implantación de las referidas PNC culminara el desarrollo del art. 41 de la Constitución Española[423]. Cabe, por contra, señalar que la incorporación de dichas prestaciones a la acción protectora de la Seguridad Social inauguró una nueva etapa en el proceso, todavía no totalmente cerrado, de conformación de la misma.

En cualquier caso, el indiscutible giro que ha experimentado el conjunto del sistema tras la instauración de las PNC, si relevante por la reforma llevada a cabo en la Ley que las reguló[424], vanguardista

---

[422] Así se deduce de la propia Exposición de Motivos de la Ley 26/90 de la que se afirma que "tiene como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el art. 41 de nuestra Constitución... Con ello vienen a completarse las reformas básicas del sistema de la Seguridad Social iniciadas con la Ley 26/85...".

[423] En este sentido se pronuncian, entre otros, GARCÍA ORTEGA y GARCÍA NINET, en "La protección por jubilación en la modalidad no contributiva de la Seguridad Social, Revista de Treball, nº 15, pág 26, para quienes "aunque esta ley (la LPNC) se enmarca en el desarrollo constitucional, no puede considerarse completa y plenamente materializado su desarrollo". Tal es, también, el parecer de MORRO LÓPEZ J. y PÉREZ ALONSO Mª A. que, en "Las asignaciones económicas por hijo a cargo, a propósito de la Ley 26/90 sobre PNC", en Tribuna Social, nº 4, pág. 8, señalan que "no es afortunado dar por zanjado aquel desarrollo cuando subsisten situaciones de necesidad igualmente merecedoras de tutela". Es más, se afirma, incluso, que el verdadero impacto de la LPNC sobre nuestro sistema de Seguridad Social consiste, precisamente, "en empezar a dar cumplimiento efectivo al mandato del art. 41 de la CE" (ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en su "Compendio de ...", ob. cit., pág. 391).

[424] Distinguiendo los diversos ejes de dicha reforma (introducción de PNC, modificación de las prestaciones familiares por hijo a cargo, garantía del cumplimiento del principio de

(continúa...)

lo es por la articulación de un brazo no contributivo de protección para asegurar, a quienes disponen de ingresos insuficientes o carecen de ellos, un nivel mínimo de rentas. Siendo éste el alma de las nuevas prestaciones, su calificación como no contributivas parece, ahora sí, rigurosa y correcta pues con ellas se extiende el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez "a todos los ciudadanos, aún cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales"[425].

La ruptura con la exigencia de períodos de cotización previos, que es la esencia de la contributividad que rezuman las prestaciones de la Seguridad Social, "supone, sin lugar a dudas, un importante punto de inflexión en la protección garantizada por aquel sistema"[426] y, como añade el mismo autor, una apuesta por la extensión del mismo. Y es que, tanto su marco subjetivo con la inclusión de todos los españoles residentes en territorio nacional[427], como su ámbito objetivo con la cobertura de necesidades que, de

---

[424](...continuación)
igualdad, incorporación de ciertos retoques en la definición del campo de aplicación del sistema e inicio de la tarea de ordenación legislativa), ESCUDERO RODRÍGUEZ analiza el alcance y contenido material de la norma y de las medidas introducidas por ella en su trabajo, "Una norma de envergadura: la Ley de PNC de la Seguridad Social", ob. cit.

[425] Exposición de Motivos de la Ley 26/90.

[426] ESCUDERO RODRÍGUEZ R., en "Una norma de envergadura...", ob. cit., pág. 919.

[427] Art. 7.3 y 5 de la LGSS.

otro modo, quedarían sin tutela, ensanchan sus márgenes con las PNC.

Sin embargo, no debe sobredimensionarse la trascendencia de tal ampliación ya que la atención dispensada a estados de precariedad y colectivos hasta entonces ignorados, en absoluto equivale a una total generalización de la protección. No hace falta ser agudo observador para constatar que, a través de las PNC, sólo van a verse satisfechas algunas situaciones de privación absoluta o insuficiencia de recursos, las sufridas por minusválidos o enfermos crónicos y por mayores de 65 años, quedando extramuros del sistema ciudadanos con padecimientos similares pero de dispar etiología.

El principio de universalidad queda nuevamente relegado por el juego de las contingencias que, también en lo que hace al nivel no contributivo, actúan como selectores de las necesidades a proteger y de los potenciales beneficiarios de las prestaciones[428]. En este sentido, se ha apuntado que "no todo nivel ínfimo de ingresos o carencia en su disfrute equivale automáticamente a una cobertura por parte del sistema en su nivel no contributivo, pues se valora ante todo la contingencia de que se trate"[429].

---

[428] Como apunta HURTADO GONZÁLEZ L., en "Asistencia Social y Seguridad Social: sus fronteras actuales", en Actualidad Laboral, n° 25, Junio 1993, "...el concepto de situación de necesidad objeto de protección por las PNC no se limita a la carencia o insuficiencia de ingresos, sino que incluye también la contingencia que la norma exige como determinante de dicha carencia o insuficiencia. Es, pues, una situación de necesidad contingencial".

[429] POLO SÁNCHEZ, en "Prestaciones no contributivas y principio de igualdad", en RL, n° 1, Enero/1995, pág. 18.

2. No obstante, a pesar de estas limitaciones e, incluso, admitiendo que el umbral de pobreza del que parten reduce la protección a niveles de mera subsistencia, las PNC conforman, hoy por hoy, "el sistema central y más estructurado de garantía de ingresos mínimos a nivel nacional"[430], el que mejor responde a la filosofía que subyace en estos dispositivos.

Si se repara en los dos colectivos de sujetos destinatarios de las PNC y se admite que "el sentido último de la Ley 26/90 se centraba en asegurar un medio digno de vida a las personas que careciendo de recursos se encontraran en alguno de los supuestos merecedores de tutela ...en la vía contributiva"[431] bien puede afirmarse que el legislador, lejos de crear nuevas prestaciones y contingencias, opera con las existentes.

Tal comentario podría tildarse de perogrullada en la medida en que es la propia Ley la que recurre a dos pensiones ya integradas en la acción protectora del sistema y, para universalizarlas, diseña una modalidad o versión no contributiva de las mismas. No en vano, se habla de brazo, vertiente o rama no contributiva de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, referirse a esta cuestión no es, como en principio pudiera parecer, detenerse en cuestiones obvias. Como se comentó en páginas anteriores, la no contributividad viene siendo predicada,

---

[430] GONZÁLEZ ORTEGA, ponencia pronunciada en el XIII Congreso Mundial ..., ob. cit., pág. 169.

[431] POLO SÁNCHEZ Mª C., en "Prestaciones no contributivas y ...", ob. cit., pág. 24.

indistintamente y sin sujeción a criterio alguno, tanto de las pensiones que dieron nombre a la Ley 26/90 como de la protección que debiera dispensar el sistema o que, en cualquier caso, se otorga a través de ellas. Se habla así de "la necesidad de avanzar en la creación de un auténtico nivel no contributivo de protección"[432], de "la integración armónica de dos modalidades de protección: una contributiva...; y otra no contributiva que facilita rentas de compensación..."[433] e, incluso de que "la Seguridad Social ha ido estableciendo sus propios mecanismos no contributivos"[434].

Si la polivalente utilización de la expresión no contributivo y su profunda relación con el calificativo asistencial, igualmente amplio y falto de concreción, suscita dudas e interrogantes sobre los que ya se reflexionó, éstos adquieren una peculiar dimensión en lo que hace, reservadamente, a las PNC. De entrada, habrá que plantearse qué hay de cierto en ese doble nivel de protección y qué hay de paralelismo entre las tradicionales pensiones de invalidez y jubilación y las que, con idéntica denominación, se establecen y presentan como modalidad no contributiva.

3. Al respecto es posible afirmar que, salvando la edad de los beneficiarios, el complemento del gran

---

[432] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en su "Compendio de ...", ob. cit., pág. 68.

[433] PANIZO ROBLES, en "El marco de las prestaciones no contributivas", Revista de Treball, n° 15, pág. 18.

[434] BLASCO LAHOZ J.F., en "La protección asistencial de la Seguridad Social", edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, pág. 25.

inválido y el carácter vitalicio con el que se otorgan[435], las prestaciones contributivas y no contributivas difieren considerablemente en cuanto a requisitos, ámbito, contenido y dinámica[436]. Sin menospreciar las restantes y obvias diferencias que afectan a las condiciones de acceso, a la extensión e importe de las pensiones o a su régimen de aplicación, la principal nota discordante gira en torno a los presupuestos que, en cada vertiente, determinan la actuación protectora.

Ciertamente, aunque en principio parecen vertebradas en torno a unas mismas contingencias, el punto de partida de las PNC de invalidez y jubilación dista mucho del de sus homónimas. Ni el concepto legal de

---

[435] Aunque para la pensión de invalidez en su modalidad contributiva no se exige ser mayor de dieciocho años y menor de sesenta y cinco, como ocurre en la no contributiva, y a pesar de que la edad mínima para acceder a la pensión de jubilación puede adelantarse sólo en la contributiva, los márgenes de edad presentan muy poca diferencia y tienden a solaparse en ambos niveles, habida cuenta del efecto sustitutorio de la prestación de jubilación respecto a la de invalidez. En cuanto al complemento, ha de señalarse que, si bien no existe clasificación de la invalidez sino simple graduación a efectos de la prestación no contributiva, la necesidad del concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida está contemplada en las dos modalidades, previéndose, para el gran inválido o el minusválido de grado igual o superior al setenta y cinco por ciento, un incremento del cincuenta por ciento del importe de la pensión que le corresponda en cada caso.

[436] Como es imposible relacionar aquí los aspectos diferenciales del nivel contributivo y no contributivo de ambas prestaciones se señalan, sin pretensión de exhaustividad, algunos de ellos; así, frente a las pensiones contributivas que exigen una cotización previa, se fijan en atención a la carrera profesional del asegurado y guardan proporción con sus rentas anteriores, las pensiones no contributivas se conceden a los residentes con cierta antigüedad en territorio español, se calculan en función de los recursos de la unidad económica en la que se integran los beneficiarios y su cuantía garantiza la mera subsistencia. Sobre la justificada falta de uniformidad cuantitativa de las prestaciones, el diferente criterio de suficiencia de las mismas y la incidencia de la Ley 26/90 en materia de desigualdad social, véase POLO SÁNCHEZ Mª C., "Prestaciones no contributivas y ...", ob. cit.

invalidez es igual en ambas modalidades al ser más amplio el ofrecido por la no contributiva[437], ni parece exacto hablar de pensión de jubilación en este nivel porque no se da tal contingencia[438] ni, por último, se valora conforme a un único parámetro la situación de necesidad protegida pues, según se trate de un tipo de pensión u

---

[437] La invalidez, en su modalidad no contributiva, engloba, como es sabido, todas las deficiencias, previsiblemente permanentes, de carácter físico o psíquico, congénitas o no, que anulen o modifiquen la capacidad física, psíquica o sensorial de quienes las padecen (art. 134.2 LGSS). La contingencia, que comprende tanto los supuestos de minusvalía como los de enfermedad crónica, en un grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento (así lo especifica el art. 144.1.c.) es descrita de manera más restrictiva para la pensión contributiva, no sólo porque se limita a reducciones anatómicas o funcionales graves sino, sobre todo, porque la disminución o anulación de la capacidad laboral se perfila como elemento definitorio que acoge sólo a la invalidez sobrevenida, excluyendo la originaria (art. 134.1). Con todo, los porcentajes de disminución de la capacidad laboral a efectos de obtener una pensión contributiva de invalidez son inferiores, en algunos casos (incapacidad permanente parcial o total, lesiones permanentes no invalidantes) al 65% exigido como grado mínimo no rebajable para la no contributivas.

[438] Superada la concepción reducida de la jubilación como cese del trabajo a causa de la edad y suprimido el requisito del alta para causar la correspondiente pensión no debe darse una relación de simultaneidad entre el retiro o apartamiento de la actividad laboral desempeñada y el cumplimiento de los sesenta y cinco años. En estos términos se pronuncia el art. 160 de la LGSS que ubica temporalmente el reconocimiento de la pensión al beneficiario refiriéndose a "cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo". Aunque la Ley no contiene una definición de la jubilación, limitándose a caracterizar la prestación de la modalidad contributiva y apuntar los requisitos de los beneficiarios de ambos niveles (arts. 160, 161 y 167), no parece que, en el primer caso, sea la ancianidad, sin más, el origen de la situación de necesidad protegida. Es discutible que la vejez pase a ocupar el puesto de la jubilación en una prestación pensada originariamente para mantener el nivel de recursos cuando se ejercita el derecho al descanso tras una dilatada vida laboral. Por ello, a pesar de que la contingencia haya relativizado sus perfiles al admitir que el cese se produzca con anterioridad al cumplimiento de la edad, se sigue evocando una carrera profesional más o menos amplia y regular que, precisamente por ello, permitirá cotizar en los términos exigidos para acceder a la pensión de jubilación contributiva. No ocurre así en la modalidad no contributiva, absolutamente desconectada del ejercicio de cualquier actividad, por tanto de aportaciones y rentas previas, y destinada a proteger a los ciudadanos de la tercera edad que carecen de recursos y de derecho a otras pensiones.

otro, será personal o familiar y presunta o acreditada[439].

Corroborando lo dicho respecto a la contingencia de invalidez, se ha señalado que "la fórmula empleada por la Ley 26/90 tiende a una consideración más situacional que la utilizada, con carácter general, en la pensión contributiva"[440]. En cuanto a la PNC de jubilación, si bien puede accederse a ella a partir de un efectivo cese en el trabajo por cuenta ajena, normalmente los sujetos perceptores son ancianos que llevan ya tiempo sin trabajar, que no han desarrollado nunca una actividad profesional o que lo han hecho de manera irregular; de ahí que parezca más acertado referirse a las mismas como pensiones de ancianidad o vejez[441].

---

[439] Como señala POLO SÁNCHEZ Mª C., en "Prestaciones no contributivas y ...", ob. cit., pág. 31, "la insuficiencia de recursos se ha instituído en el derecho español como requisito específico que permite obtener una prestación en el nivel no contributivo, a diferencia de la vertiente contributiva, en que la situación efectiva de necesidad puede concurrir o no. Y, precisamente, como este es el dato más significativo a valorar, se exige la acreditación por parte del sujeto de su verdadera carencia total o parcial de ingresos... condicionándose la concesión de la prestación a un previo examen de recursos, tanto del posible beneficiario como de los familiares con los que convive".

[440] ESCUDERO RODRÍGUEZ, en "Una norma de envergadura: ...", ob. cit., pág. 931. Para el autor es un dato más a considerar el hecho de que, a efectos del reconocimiento de la pensión no contributiva, en la determinación del grado de minusvalía "serán objeto de valoración tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales del presunto minusválido como los factores sociales complementarios" (art. 148.1 LGSS). Sin embargo, en la pensión de invalidez en su modalidad contributiva, las circunstancias sociales y laborales del minusválidos sólo son tenidas en cuenta en la incapacidad total "cualificada" y en la medida en que permiten presumir la dificultad del afectado para obtener empleo en actividad distinta de la habitual (art. 139.2 LGSS).

[441] Tal denominación no resulta, en cualquier caso, novedosa pues una de las pensiones concedidas por el FONAS es conocida, precisamente, como auxilio a ancianos o ayuda por ancianidad, terminología utilizada por el propio legislador en el Real Decreto 2620/81. Pensiones por ancianidad es también la nomenclatura utilizada en la regulación de los programas de ayudas en favor de emigrantes españoles, desde su instauración en 1988.

Es obvio, por lo expuesto, que, lejos de constituir dos manifestaciones distintas de un mismo mecanismo protector, las prestaciones que en su día estableciera la Ley 26/90 son, simple y llanamente, pensiones distintas a las hasta entonces existentes[442] o, si se quiere, nuevas modalidades de prestaciones. Tal novedad, entendida en su acepción más amplia, vendría dada por un cúmulo de circunstancias: su reciente incorporación a la acción protectora del sistema de Seguridad Social, el cambio que supone "la quiebra de un entendimiento estrictamente contributivo del mismo"[443], el singular tratamiento que dispensan a la situación de necesidad, la desconocida dinámica prestacional que se estrena con ellas y, sobre todo, el inesperado impulso que dan a las medidas de tutela consistentes en rentas de compensación ante la carencia o insuficiencia de ingresos.

Éste último dato, a la vez que uno de los requisitos para devenir sujeto protegido, es el presupuesto que cualifica a dichas prestaciones como dispositivos de ingresos garantizados destinados, en este caso, a dos colectivos específicos -ancianos y minusválidos con escasos o nulos recursos- a los que se asegura un nivel mínimo de rentas.

---

[442] Por ello, a diferencia del tratamiento que, como se verá, merece la asignación económica por hijo a cargo, más que hablar de una pensión de jubilación con dos modalidades y hacer lo propio respecto a la pensión de invalidez habría que referirse a dos prestaciones de jubilación y otras tantas de invalidez, predicando de cada una de ellas su carácter contributivo o no contributivo.

[443] ESCUDERO RODRÍGUEZ R., en "Una norma de envergadura ...", ob. cit., pág. 918.

2.6) PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJO A CARGO

1. Al igual que en las prestaciones en favor de familiares, también en éstas las posiciones de causante y beneficiario, lejos de solaparse, son ocupadas por dos sujetos que concurren en la dinámica protectora, interviniendo cada uno con su respectivo título. Así se deduce del juego de los arts. 180 a 183 de la LGSS y de todo el Capítulo IX en el que se regulan las referidas prestaciones.

Sin embargo, mientras que, en las prestaciones en favor de familiares, no pueden ser más que ellos en su condición de sobrevivientes los que las disfruten, figurando el fallecido como sujeto causante, en las ahora comentadas tal categoría la ostentan los hijos a cargo ya que son ellos quienes propician el derecho a una asignación económica a favor de sus padres[444].

Aquéllos, cuando convivan con éstos y a sus expensas[445], convierten en potenciales perceptores de la prestación a sus respectivos progenitores los cuales, ya

---

[444] Repárese, no obstante, en la excepción a la regla contemplada en el art. 184.3 de la LGSS al admitir como beneficiarios de la asignación que, en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres, a los huérfanos de padre y madre y a los abandonados. Unos y otros, de cumplir los requisitos previstos en dicho art. y a ellos exigidos serán, al tiempo, sujetos causantes y beneficiarios de la prestación si bien no serán efectivos perceptores de la misma pues su importe se entregará, bien a quien ostente la representación legal, bien a quien los tenga a su cargo, mientras cumpla la obligación de mantenerlos y educarlos (art. 4.4 RD 356/91).

[445] Así se delimita el concepto de hijo a cargo en el art. 2 del Real Decreto 356/91, de 15 de Marzo, por el que se desarrolla, en materia de prestaciones por hijo a cargo, la Ley 26/90.

sean afiliados, pensionistas o simples residentes, podrán ser titulares de la misma siempre que no obtengan ingresos por encima de un determinado nivel -presupuesto no exigido en los casos en que el hijo a cargo es minusválido[446]- y cumplan los restantes requisitos exigidos. Salvando la excepción apuntada, el sujeto en atención al cual se dispensa la protección no es, en sí mismo, el destinatario de la misma y, por ello, resulta en cierto modo forzada la consideración de la ayuda económica familiar en concepto de hijo a cargo como dispositivo de ingresos garantizados.

Como la contingencia protegida "consiste en la aparición o el aumento de la carga económica que un hijo representa"[447] ni es éste el afectado por tal acaecimiento ni la consiguiente situación de necesidad se concreta en la disminución, carencia o insuficiencia de recursos sino, precisamente, en el exceso de gastos que su sostenimiento comporta para la economía familiar.

2. Nótese, sin embargo, que no a todas las prestaciones de protección a la familia reguladas en la LGSS[448] les es de aplicación lo expuesto ya que algunas,

---

[446] Según disponen los arts. 184.4 y 3.1.a de la LGSS y del RD 356/91, respectivamente.

[447] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio ...", ob. cit., pág.83.

[448] Como es sabido, en el art. 180 de dicha Ley se establece que la protección del sistema de Seguridad Social por hijo a cargo se compone de una asignación económica, en sus modalidades contributiva y no contributiva, y una medida de carácter no pecuniario, la consideración del primer año de excedencia con reserva del puesto de trabajo por razón de cuidado de hijo como período de cotización efectiva. Respecto a la primera, la propia Ley habla de una única asignación económica que conoce las dos modalidades expuestas, limitándose a señalar, a la hora de fijar su (continúa...)

bien por no presentar un contenido pecuniario cuantificable o bien por quedar reducidas a meros complementos dada su escasa cuantía[449], difícilmente encajan en la categoría de rentas mínimas. Los problemas de calificación se centran, principalmente, en la asignación por hijo a cargo cuando éste es mayor de edad y padece una minusvalía igual o superior al 65%.

Debe insistirse, no obstante, en que no se trata de una prestación diferente, ni siquiera de un tipo peculiar de asignación, sino de las características o singularidades -no exclusivamente referidas a su importe- que la misma presenta cuando en el hijo a cargo concurren las circunstancias expuestas. No en vano, las únicas modalidades identificadas legalmente y de las que puede hablarse con rigor son la contributiva y la no

---

[448](...continuación)
importe, la cuantía básica que corresponde al supuesto típico de hijo a cargo y las cuantías especiales que se aplican si éste es minusválido. En tal caso, deben observarse alguna de las tres reglas especiales contenidas en la norma que distingue entre hijos minusválidos menores de dieciocho años con reducido grado de minusvalía e hijos mayores afectados por un grado considerable de minusvalía, diferenciando a su vez que ésta sea igual o superior al 65% o que alcance el 75% si, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, el hijo en cuestión necesita del concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida.

[449] Se trata, evidentemente, de la asignación económica por hijo a cargo menor de dieciocho años, ya en su cuantía básica ya en la cuantía especial prevista para los afectados por una minusvalía igual o superior al 33%. A pesar de que el otorgamiento de la prestación se condiciona, en el primer caso, a la no superación de un tope de recursos, cosa que no ocurre en el segundo, ambos supuestos parten de la generalizada y lógica dependencia económica de los hijos menores respecto a sus padres. Siendo la edad el factor determinante de la falta de autonomía económica del hijo, el legislador reduce la intensidad de la protección por entender que se trata de una situación temporal pero, también, de una responsabilidad familiar que los Poderes Públicos se limitan a subvenir mediante ayudas de escasa significación económica, que no tienen entidad propia como auténticas prestaciones y, menos aún, como rentas garantizadas.

contributiva[450], reconocidas ambas como tales respecto a una asignación económica que da cumplimiento al principio de universalización de la protección[451].

Repárese en que dicha asignación no ofrece otras variaciones que las referidas a su cuantía[452] y a ciertas condiciones de los causantes por lo que, al margen del importe con el que se la dote y prescindiendo también de la edad o grado de minusvalía del hijo a cargo, la protección familiar se articula mediante una sola prestación económica[453]. Así las cosas, "dado que también en la modalidad contributiva es requisito importante del hecho causante la carencia de ingresos,

---

[450] Aunque el RD 356/91 la designe como prestación no económica (Capítulo III) y el art. 180 de la LGSS la incluya como una de las prestaciones de protección por hijo a cargo, en su modalidad contributiva, la acreditación de cotizaciones no efectivamente realizadas no pasa de ser una ficción articulada como medida de protección de efectos diferidos o indirectos.

[451] Como señala GÁRATE CASTRO J., en "Comentarios al régimen vigente de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo", Documentación Laboral, pág. 110, "es característica específica, novedad destacada por la Ley 26/90, la universalización que opera en el derecho al disfrute de aquellas prestaciones. Dicha universalización se materializa en la extensión de la protección a cuantos queden comprendidos en cualquiera de los regímenes integrantes del sistema de la seguridad social..., así como en su ampliación a cualquiera que resida legalmente en territorio español ...".

[452] Que depende, no sólo de las circunstancias de los hijos a cargo sino, también, del número de éstos y de los ingresos del beneficiario. Así, además de las cuantías, fija o especiales, antes referidas, la asignación por hijo a cargo no minusválido tiene, en la práctica, una cuantía variable ya que opera conforme a un límite de ingresos para cuyo cómputo se establecen dos fórmulas (arts. 181.a y b y 184.1 de la LGSS) de las que resultará, bien la asignación básica íntegra o bien una diferencial de importe inferior.

[453] No se ignora que la determinación de sus beneficiarios se sujeta a reglas distintas en cada caso pero las diferencias son tan sólo instrumentales; así, la afiliación y el alta o situación asimilada, para tener derecho a la asignación en su modalidad contributiva, y la residencia legal en territorio español, para acceder a la no contributiva (arts. 181 y 183 de la LGSS).

cabe afirmar que, en la práctica, no hay diferencia sustancial entre modalidad contributiva y no contributiva"[454].

No cabe, pues, hablar de prestaciones similares ni, como ya se hiciera respecto a las pensiones de jubilación e invalidez, buscar paralelismos entre las de uno u otro carácter; sí puede, sin embargo, celebrarse la iniciativa legislativa de apostar por un factor de parificación en la protección familiar[455], estableciendo una misma y única asignación económica por hijo a cargo.

3. Aclarado este punto, conviene poner de manifiesto las especificidades que presenta la prestación por hijo minusválido y mayor de edad a cargo y los aspectos que dificultan su eventual catalogación como

---

[454] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Compendio ...", ob. cit., pág. 407. En este sentido, PÉREZ ALONSO M° A. y MORRO LÓPEZ apuntan, en "La protección familiar en el ámbito ...", ob. cit., pág. 83, que "Pese a la denominación de ambas modalidades, paradógicamente, la obtención de una u otra, está condicionada no a tener cumplido determinado período de carencia ...sino al cumplimiento de ciertos requisitos y, entre ellos, que los beneficiarios no superen los límites económicos fijados en la Ley ... cualquiera que sea la modalidad a que se tenga derecho". Es más, cuando, por tener a cargo un hijo minusválido, el presupuesto de la carencia o insuficiencia de ingresos desaparece como requisito, queda eliminado como tal tanto para la modalidad contributiva como para la no contributiva que operan conforme a una misma contingencia y dinámica, distinguiéndose únicamente en el perfil de sus respectivos beneficiarios, que no causantes: en la primera, sujetos encuadrados en el Régimen General o en alguno de los Regímenes Especiales previstos y, en la segunda, simples residentes. De hecho, la propia LGSS se limita a identificar la prestación y el colectivo beneficiario en cada modalidad, regulando a través de disposiciones comunes la cuantía de la asignación, el devengo y abono de la misma, su régimen de incompatibilidades, etc.

[455] Sobre la protección familiar y sus antecedentes históricos, véase GARCÍA NINET J., en "La protección familiar en el ámbito de la Seguridad Social", en Revista de Seguridad Social, n° 9, 1981. La reforma llevada a cabo por la Ley 26/85, los intensos cambios a que conduce la Ley 26/90 y los novedosos principios que la inspiran son comentados, entre otros, por GÁRATE CASTRO, en "Comentarios al régimen vigente ...", ob. cit y PÉREZ ALONSO M° A. y MORRO LÓPEZ J. , en ""La protección familiar en el ámbito de la Seguridad Social: las prestaciones económicas por hijo a cargo", en Revista de Treball, n° 15.

dispositivo de rentas mínimas. Y es que, además del relativo a la titularidad, característico de la asignación cualquiera que sea su cuantía, existe otro frente en el que quiebra el papel de aseguramiento de mínimos que, en principio, pudiera atribuirse a la ayuda económica otorgada a los padres/sostenedores de minusválidos mayores de dieciocho años.

Se trata, qué duda cabe, de la eliminación del requisito de menores ingresos como presupuesto de acceso a la asignación económica lo que supone, *sensu contrario*, que el sostenimiento de hijos minusválidos es condición suficiente para disfrutar de la misma. Si a lo anterior se añade el considerable peso que, en la dependencia económica del hijo, tiene su propia minusvalía y se advierte que esta circunstancia es, en sí misma, una contingencia protegida a través de otras prestaciones[456], incluidas rentas garantizadas, no es posible afirmar que la asignación por hijo a cargo funciona como última red de seguridad.

Puede adivinarse que lo que ha pretendido el legislador es adaptar al entorno familiar la tutela que, fuera de éste y a título individual, se dispensa al minusválido, descargando así a los padres de una labor de protección que pasa a ser asumida por la colectividad. Ahora bien, aunque con ello se relativiza su calificación como dispositivo de ingresos mínimos tal papel no deja de

---

[456] Aunque contemplada en otros términos, la minusvalía es el elemento definidor de la contingencia protegida a través de la pensión de invalidez, en sus modalidades contributiva y no contributiva, y de las conocidas como pensiones asistenciales externas a la Seguridad Social a las que después se hará referencia.

estar presente en la asignación comentada pues, de hecho, así opera cuando los escasos recursos del beneficiario no bastan para el adecuado sostenimiento del hijo.

En cualquier caso, a través de la correspondiente prestación se garantiza, bien que indirectamente, un nivel de rentas mínimo a los sujetos minusválidos que, por este motivo, se ven abocados a perpetuar el amparo paterno una vez alcanzada la mayoría de edad. En realidad, la protección descansa sobre una cadena de presunciones; así, que el minusválido que no trabaja ni percibe otras pensiones públicas carece de fuente alternativa de ingresos, que es por eso por lo que convive con su progenitor y, en fín, que es éste y no su hijo el sujeto merecedor de tutela.

La asignación económica por hijo a cargo se perfila, en consecuencia, como un mecanismo de aseguramiento de rentas de carácter indemnizatorio, porque sufraga parcialmente los gastos ocasionados por el sostenimiento del minusválido, y diferido, porque procura un nivel mínimo de vida al minusválido, transfiriendo ingresos en favor del padre o sujeto del que dependa.

Sin embargo, la situación económica de éste, la disponibilidad de recursos del hijo minusválido y la efectiva y acreditada concurrencia de un estado de necesidad son aspectos de los que prescinde el legislador a la hora de articular la asignación que no opera, por tanto, en ninguna de sus dos modalidades, conforme a un entendimiento asistencial. Es importante destacar este dato ya que, lejos de envolver una paradoja, da solidez a la tesis que se ha venido defendiendo conforme a la

cual ni hay contradicción entre lo contributivo y lo asistencial ni existe, tampoco, sinonimia entre ésto y lo no contributivo.

2.7) OTROS DISPOSITIVOS DE GARANTÍA DE RENTAS

2.7.1) Notas previas

Aunque con la anterior exposición se completa el listado de las principales fórmulas de garantía de ingresos mínimos articuladas en el sistema de protección social, dicha relación debe admitirse con reservas por un doble motivo. De un lado y como se ha visto, no todos los dispositivos enunciados merecen ser catalogados de auténticos mecanismos de aseguramiento de rentas pues algunos de ellos lo son sólo de manera parcial e indirecta. De otro lado, se han seleccionado aquéllos que desempeñan, en la actualidad, un papel más relevante atendiendo a la extensión e intensidad de la cobertura que dispensan.

En relación a ésto último, es obvio que la mayor entidad de los dispositivos analizados hasta ahora obedece a la que, en justa correspondencia, presenta el sistema de Seguridad Social en el que se insertan. Aunque entre los objetivos de ésta no se cuenta, específicamente, el aseguramiento de un mínimo vital, en la práctica asume un cierto protagonismo en lo que hace

al establecimiento de ingresos garantizados. Sin embargo, aunque la evolución de aquel sistema ha propiciado la incorporación de prestaciones no contributivas y su tendencia parece ser la de profundizar en los aspectos asistenciales para avanzar hacia la universalización de la cobertura, hoy en día la Seguridad Social dista mucho de garantizar "la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad" de la que hablara el constituyente.

De ahí que las fórmulas alternativas de protección, articuladas en el pasado para atenuar las limitaciones y deficiencias del sistema, sean hoy, igual que ayer, la única posibilidad con la que cuentan los sujetos que se han visto expulsados de éste o no pueden acceder a él. Asímismo, a raíz de ciertos acontecimientos o fenómenos, se han identificado nuevos y específicos colectivos cuyos padecimientos han obligado a los Poderes Públicos a instaurar prestaciones económicas de nuevo cuño; con ellas se ha pretendido dar satisfacción a necesidades que, o bien no responden a las típicas contingencias descritas en el sistema de la Seguridad Social o bien no han merecido su consideración o atención.

Aunque tengan menor entidad que los mecanismos, pensiones y subsidios ya estudiados y no se integren en su mismo entramado institucional no por ello debe despreciarse el papel que desempeñan estas otras prestaciones ajenas a la Seguridad Social pues cumplen también, ya de modo residual o transitorio ya como solución coyuntural, una función de garantía de mínimos.

2.7.2) Pensiones del FONAS

Al primer perfil responden, entre otras, las pensiones asistenciales en favor de ancianos y enfermos del extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social[457]. LLamadas a desaparecer y, de hecho, suprimidos legalmente para su progresiva sustitución por las PNC de invalidez y jubilación del sistema de Seguridad Social[458], lo cierto es que han seguido dotándose en sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y algunos de sus antiguos perceptores continúan disfrutando de las mismas.

Precisamente por ello el legislador reitera su incompatibilidad con las PNC[459] a fín de evitar los solapamientos de protección que propicia la no deseada pervivencia de las mismas. Y es que, sin existir una total correspondencia entre ellas, las prestaciones en trance de desaparición y las llamadas a reemplazarlas

---

[457] Como se expusiera en su momento, el FONAS fue creado, junto a otros Fondos Nacionales, por Ley 45/60, de 21 de Julio, y, aunque todos ellos han sido suprimidos por la Ley 74/80, de Presupuestos Generales del Estado para 1981 (Disposición Adicional Cuarta), no desaparecieron los auxilios en favor de ancianos y enfermos que siguieron dotándose en sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, modificándose su regulación por Real Decreto 2620/81, de 24 de Julio.

[458] Como es sabido, la Ley 26/90 no contemplaba la supresión de las pensiones del FONAS, limitándose a declarar la incompatibilidad entre unas y otras (Disposición Adicional Tercera) lo que será confirmado por el RD 357/91 en el que se reconoce, igualmente, el derecho de opción de los interesados. El mandato de supresión llegará, finalmente, de la mano de la Ley 28/92, de 24 de Noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes, cuyo art. 7 señala que, no obstante, continuarán en el percibo de las mismas quienes tuvieran ya reconocido el derecho.

[459] Disposición Transitoria Sexta de la LGSS.

recurren a similares referencias a la hora de describir los beneficiarios y situaciones de necesidad atendidos.

Así, el perfil de los destinatarios de los auxilios del FONAS viene dado por el cumplimiento de cierta edad[460] o por la alteración más o menos grave de la salud que incapacite para toda clase de trabajo. Ahora bien, siendo la vejez y la incapacidad para trabajar las contingencias protegidas por las referidas pensiones, éstas se otorgarán, únicamente, cuando los individuos afectados carezcan de medios económicos, siendo éste el elemento que conforma y define la situación de necesidad merecedora de protección.

En base a este presupuesto y teniendo en cuenta que, al tratarse de prestaciones ajenas al sistema de la Seguridad Social, su concesión no depende de carrera de seguro alguna ni, en consecuencia, de la trayectoria profesional, la pérdida de ingresos o las cotizaciones previas del solicitante, puede afirmarse que los auxilios en favor de ancianos y enfermos han venido desempeñando una función de aseguramiento de rentas. Es más, si se repara en la fecha de su instauración y en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 26/90, puede afirmarse que las pensiones citadas han sido, hasta hace bien poco, la última y exclusiva red de seguridad con la que contaban los referidos colectivos que, al no disponer de fuentes alternativas de recursos, tenían en ellas un último medio de subsistencia.

---

[460] Edad que ha ido rebajándose progresivamente desde los 70 años inicialmente previstos hasta alcanzar, en 1990, los 66.

Aunque algo ha cambiado el panorama desde entonces y la instauración de PNC así lo confirma, no puede decirse, dada la similitud existente entre los estados de necesidad contemplados por unas y otras pensiones, que sea radicalmente distinto. De hecho, las PNC cubren, solamente, la situación de necesidad "que pueden padecer ancianos e inválidos quienes, por otra parte, ya recibían prestaciones vía antiguo Fondo de Asistencia Social o vía LISMI"[461]. En este sentido, se ha afirmado que "la Ley de PNC más que ampliar el campo de los sujetos protegidos ...lo que ha operado es una unificación del tratamiento normativo de los sistemas preexistentes, su incardinación en el sistema de Seguridad Social, y una más correcta y actualizada regulación técnica de todos sus aspectos ..."[462].

Con todo, es obvio que los ancianos, enfermos e incapacitados que carezcan de ingresos mínimos con los que subvenir a sus necesidades básicas, tienen en la PNC un mecanismo de garantía de recursos más seguro, perfeccionado y ventajoso que el proporcionado por las antiguas pensiones asistenciales. Éstas, no sólo han perdido la exclusividad en tal papel sino que han visto congelados sus importes lo que las hace, evidentemente, mucho menos atractivas que las PNC cuya cuantía es

---

[461] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA, en "Cpmpendio de ...", ob. cit., pág. 391.

[462] GONZÁLEZ ORTEGA, en "Asistencia Social y Seguridad Social", "La evolución del derecho en los diez últimos años", Tecnos, Universidad de Málaga, Madrid, 1992, pág. 85.

revalorizada anualmente[463]. Qué duda cabe que su revisión periódica constituye un factor de incentivación del trasvase de las primeras a las segundas como también lo es su configuración como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios y la competencia de los órganos jurisdiccionales del orden social para conocer de las cuestiones litigiosas que se promuevan a propósito de las mismas.

Por ello, la resistencia de los perceptores de las pensiones del antiguo FONAS a renunciar a ellas en pro de la protección que ofrecen las PNC sólo se explica a partir del sistema de cómputo de recursos propios, la baremación de minusvalías y el seguimiento de las circunstancias personales y económicas del beneficiario que llevan implícitas estas prestaciones. Y es que, a diferencia de las prestaciones no contributivas, los auxilios en favor de ancianos y enfermos o incapacitados se conceden en atención a los recursos personales del solicitante sin que los ingresos del grupo familiar en el que se integra sean objeto de consideración a efectos de verificar su estado de necesidad. Por otro lado y en lo que hace a la apreciación de las limitaciones físicas del potencial beneficiario o a la valoración de los cambios que puede experimentar el estado físico o la situación económica de los perceptores, las pensiones del FONAS no

[463] Frenta a las 23.590 ptas. en las que se sitúa el importe de las pensiones asistenciales del FONAS, la cuantía íntegra de las PNC de jubilación e invalidez de la Seguridad Social asciende, para 1997, a 36.510 ptas. tal y como establece el art. 34 de la Ley 12/96, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

se han caracterizado, precisamente, por efectuar una valoración demasiado rigurosa.

En otro orden de consideraciones ha de señalarse, por último, que los auxilios del desaparecido FONAS, por ser ajenos a la acción protectora del sistema de Seguridad Social lo son, también, al esquema aseguratorio que prima en éste. Ubicados, casi por inercia y exclusión, en el ámbito de la Asistencia Social, tan absurdo resulta discutir su carácter contributivo o no contributivo como cuestionar su vocación asistencial.

2.7.3) Subsidio de garantía de ingresos mínimos para minusválidos

Al igual que las pensiones del FONAS, también el subsidio de garantía de ingresos mínimos al que se refiere la Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, tiene sus días contados. Como es sabido, la supresión del subsidio de garantía de ingresos mínimos y del subsidio por ayuda de tercera persona, previstos ambos en la citada Ley, tuvo lugar, justamente, con la entrada en vigor de la Ley 26/90 por establecerlo así su Disposición Adicional Novena. No obstante, el legislador ha reiterado la pervivencia de dichos subsidios y el derecho de sus perceptores a seguir

disfrutando de los mismos, salvo que opten por una pensión no contributiva[464].

Los destinatarios de las conocidas como prestaciones LISMI son identificados en atención a la disminución de facultades físicas, psíquicas o sensoriales que, por su entidad, les imposibiliten la obtención de un empleo adecuado. La evidente similitud existente entre la contingencia contemplada en la Ley 13/82 y una de las previstas en el RD 2620/81 determinó la supresión de esta última modalidad de auxilio asistencial en favor de incapacitados para el trabajo[465].

Entre ambos sistemas de prestaciones se dan, en realidad, otros rasgos comunes por lo que algunos de los aspectos comentados de los auxilios del FONAS son, también, predicables de los subsidios LISMI. Sin embargo, junto a su coincidente vigencia transitoria, su similar configuración como prestaciones no contributivas con vocación asistencial y su idéntica ubicación extramuros del sistema de la Seguridad Social, las diferencias entre unas y otras no pueden ignorarse. Y es que, frente al carácter discrecional, no diferencial y eminentemente individual de los auxilios del FONAS, el subsidio de garantía de mínimos se articula como una prestación de

---

[464] Disposiciones Transitorias Sexta y Undécima de la LGSS.

[465] Originariamente, las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social contemplaban también como colectivo destinatario a los inválidos incapacitados para el trabajo pero, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 383/84, de 1 de Febrero, por el que se regula el sistema de prestaciones sociales y económicas para minusválidos previsto en la Ley 13/82, quedan subsumidas en éste las ayudas económicas por invalidez otorgadas por aquél (Disposición Adicional Primera).

cuantía diferencial, con una cierta dimensión familiar en cuanto que se computan los recursos de la unidad convivencial en la que se integra el minusválido y, lo que es más importante, como un auténtico derecho subjetivo.

Así las cosas, es obvio que la Ley 13/82 instauró, en su momento, un dispositivo de ingresos garantizados a través del cual se actuaba una protección más efectiva y plena que la conseguida con las pensiones del FONAS. Dicha protección, aunque externa a la Seguridad Social y prevista para un colectivo sin posibilidades de acceso a ésta, reproduce su lógica contingencial en la medida en que las situaciones de necesidad cubiertas son, reducidamente, aquéllas que tienen su origen en la causa o evento específico previstos por el legislador; a saber, el padecimiento de un determinado grado de minusvalía que, por imposibilitar la obtención de un empleo adecuado, determina la carencia de recursos propios.

2.7.4) Pensiones de ancianidad en favor de emigrantes españoles

Eminentemente causal y asistencial es, también, la protección dispensada a través de las pensiones por ancianidad en favor de los emigrantes españoles que regula el Real Decreto 728/93, de 14 de mayo. Con el establecimiento de dichas prestaciones el Gobierno

ejercita una facultad que le había sido reconocida en la Ley 26/90 para establecer medidas de protección social en beneficio de los nacionales de origen que no residan en nuestro país[466].

Además de asistenciales, que lo son no porque así las denomine el legislador, sino porque pretenden cubrir las necesidades básicas en supuestos de carencia o insuficiencia de ingresos, las pensiones reseñadas se configuran, también, como fórmulas particulares de aseguramiento de rentas, si bien únicamente para mayores de 65 años. No en vano, la norma citada señala que su finalidad es "establecer un mecanismo de protección que garantice, en términos de derecho subjetivo, un mínimo de subsistencia para los españoles de origen residentes en el extranjero, que emigraron de nuestro país, y que, habiendo alcanzado la edad de jubilación, carecen de recursos"[467].

La idea de articular ayudas económicas para proteger a los emigrantes españoles que residan fuera de nuestras fronteras no es, en absoluto, novedosa pues, ya

---

[466] Tal autorización fue concedida por la Ley de PNC cuyo art. 1 procede a dar nueva redacción al art. 7.3 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Decreto 2065/74, de 30 de Mayo) que, remitiendo a las disposiciones especiales que se dicten, reconocía la posibilidad de incluir, en el campo de aplicación de la Seguridad Social española, a los españoles no residentes en el territorio nacional. En el texto hoy en vigor, dicha facultad se reproduce y recoge en el art. 7.4. que no alude a la incorporación de este colectivo en el ámbito subjetivo de la Seguridad Social sino, genéricamente, a los sistemas de protección social pública, en cuyo marco podrán establecerse las correspondientes medidas protectoras.

[467] Preámbulo del RD 728/93.

desde 1988[468], el entonces denominado Ministerio de Trabajo y Seguridad Social venía otorgándolas, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 42 de la CE[469]. En realidad, lo que hace el Real Decreto 728/93 es modificar, reservadamente, el régimen jurídico de las ayudas previstas en favor de emigrantes ancianos, derogando parcialmente la Orden de 5 de febrero de 1992 en cuanto a la concesión de ayudas a este colectivo pero manteniendo, en lo restante, el contenido de dicha regulación[470].

Es obvio que la sobradamente justificada tutela de los emigrantes españoles establecidos en el extranjero, está en consonancia con el generalizado fenómeno de la crisis económica y del progresivo agravamiento que ha experimentado en los últimos lustros. Supone, en cierto modo, una respuesta solidaria a las situaciones de necesidad padecidas por los nacionales mayores de 65 años que, no disponiendo de cobertura en los sistemas de protección social de los países de

---

[468] Por Orden de 15 de Enero de 1988 se establecieron y regularon diferentes Programas de ayudas en favor de emigrantes. Uno de ellos se denominaba, precisamente, programa de ayudas individuales para emigrantes ancianos, enfermos incapacitados para el trabajo.

[469] Dicho art., ubicado en el Capítulo III como uno de los principios rectores de la política social y económica, señala textualmente: El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno. En este colectivo, BLASCO LAHOZ J. F., en "La protección asistencial en la ...", ob. cit., pág. 171, incluye "a los (trabajadores españoles en el extranjero) que no desarrollan ninguna actividad laboral o profesional y se encuentran en situación de necesidad", por lo que el Estado no puede olvidarlos al llevar a efecto dicho mandato.

[470] Disposición Derogatoria Única.

residencia, carecen de recursos suficientes para vivir[471]. La articulación de estas prestaciones y las sucesivas modificaciones que se han ido introduciendo en su regulación evidencian el interés público por igualar los niveles de protección de los ciudadanos españoles ante estados de necesidad semejantes[472].

No son, por tanto, meras coincidencias las similitudes constatadas entre las pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes y las PNC de jubilación, como tampoco es casual que la normativa reguladora de las primeras se remita a éstas últimas[473] e, incluso, que incurra en el error de identificarlas[474]. Cabe plantearse, al respecto, si el paralelismo existente entre ellas es simplemente formal o si, por el contrario, puede predicarse, también a nivel

---

[471] Sobre la necesidad de otorgar protección a los emigrantes españoles en el extranjero así como las circunstancias que la justifican, cfr. los preámbulos del RD 728/93 y de las anteriores y sucesivas Órdenes en las que se han venido regulando, en general, las medidas y programas de asistencia a los españoles no residentes en nuestro país.

[472] De ahí que se afirme que "la protección social de los emigrantes deriva de un intento de los poderes públicos de igualarla al incremento de la protección social destinado a las personas que sí residen en el territorio español -en especial a partir de la publicación de la Ley de PNC ...", BLASCO LAHOZ J. F., en "La protección asistencial en ...", ob. cit., pág. 171.

[473] Puede citarse, a título de ejemplo, la progresiva reducción de la edad mínima para acceder a las ayudas de asistencia a emigrantes, actualmente establecida en 65 años, las reglas sobre cómputo de recursos propios o incompatibilidad de las pensiones y la determinación de la cuantía de ésta, fijada en atención a la otorgada para la PNC de jubilación por la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la que remite el RD.

[474] Así, el art. 7, apartados 2 y 4, alude a la cuantía de la pensión de jubilación y a la suma de las rentas de la unidad económica más la pensión o pensiones no contributivas cuando lo correcto es que se hubiera hecho referencia a la pensión asistencial en favor de emigrantes pues en ella se está pensando.

material, un cierto grado de identidad que contribuya a aproximarlas, permitiendo su reconducción a un mismo tipo o categoría de prestaciones.

Adviértase, de entrada, que, como medidas de protección asistencial en favor de ancianos carentes de recursos y en cuanto pensiones cuyo otorgamiento e importe se decide al margen de las cotizaciones y trayectoria profesional previas del peticionario, tanto una como otra son prestaciones no contributivas de vejez cuyo contenido, propósito y dinámica responden al perfil de los dispositivos de garantía de mínimos. Sin embargo, se trata de prestaciones cualitativamente distintas que, lejos de reducir sus particularidades a los requisitos de acceso, la tramitación de las solicitudes o el sistema de abono de las mismas, se distancian considerablemente porque sólo la PNC de jubilación queda comprendida en la acción protectora del sistema de Seguridad Social.

Su dispar ubicación y calificación se presenta, pues, como el elemento diferencial por excelencia pero éste dato, a su vez, no es más que el fruto de una determinada opción legislativa en virtud de la cual el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social alcanza, únicamente, a los residentes en territorio nacional. Tal presupuesto excluye, por tanto, a los españoles emigrantes residentes en el extranjero[475] cuya

[475] Excepcionalmente y respecto a los españoles que emigraron durante la guerra civil (1936-1942) y retornen a España, se reconoce el derecho a disfrutar transitoriamente de la pensión asistencial comentada cuando cumplan todos los requisitos, salvo el de la residencia en el extranjero, y hasta que accedan a una pensión de la Seguridad Social o una ayuda pública de cualquier otra Administración (Disposición Adicional Primera).

asistencia se desenvuelve al margen de aquella institución[476] y a través de pensiones que no son de Seguridad Social por no estar integradas en dicho sistema.

Lo dicho respecto a la ayuda en favor de emigrantes ancianos es aplicable, también, a la otorgada a emigrantes incapacitados para el trabajo. No obstante, aunque ésta cumple similar función de garantía de rentas, presenta como agravante el hecho de que conserva las características que se predicaran de ambas en la Orden de 1988. Y es que, las prestaciones previstas en dicha norma se condicionan a las disponibilidades presupuestarias, "no originando derecho subjetivo alguno, presente ni futuro, para los beneficiarios de las mismas"[477].

La protección dispensada a los españoles no residentes en territorio nacional que, por padecer una enfermedad crónica o invalidez permanente, están imposibilitados para trabajar no es, por tanto, equiparable a la que, con más acierto, se ofrece a los emigrantes ancianos. Al articularse mediante ayudas que tienen la condición de prestaciones graciables, la primera queda degradada frente a la segunda, que la mejora y perfecciona, presentándose como un auténtico

---

[476] Concretamente, es la Dirección General de Migraciones dependiente, en la actualidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la que, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, asume la protección dispensada a los españoles no residentes en España mediante la pensión asistencial de ancianidad. A dicho organismo le corresponde, pues, la gestión, reconocimiento, seguimiento y pago de ésta y otras eventuales prestaciones que puedan preverse y cuya financiación se efectúa con cargo a los fondos que se consignen en el correspondiente programa presupuestario del citado Ministerio (arts. 14 y 16 del RD 728/93).

[477] Art. 5.1 de la Orden de 15 de Enero de 1988.

derecho subjetivo, limitado eso sí, a un colectivo concreto[478].

2.7.5) Ayudas asistenciales y Servicios Sociales de la Seguridad Social

Además de las fórmulas residuales, parciales o limitadas de garantía de rentas comentadas existen otras dos modalidades de prestaciones económicas que, aunque presentan ciertas coincidencias nominales o materiales con los dispositivos de ingresos mínimos, difícil y forzadamente merecen tal consideración.

Se trata, de un lado, de las ayudas asistenciales que se otorgan como beneficios de la asistencia social complementarios de las prestaciones económicas y de servicios sociales del sistema de Seguridad Social. Reguladas en los dos únicos artículos de los que se compone el Capítulo VI del Título I de la LGSS, sobre tales ayudas se plantean tantos y tan variados interrogantes que se duda, incluso, de su efectiva aplicación.

La problemática jurídica a que da lugar el sistema asistencial de la Seguridad Social no es, desde luego, un tema novedoso, pues ha venido siendo analizada

---

[478] El nuevo régimen jurídico previsto para las pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles garantiza a este colectivo una protección "en términos de derecho subjetivo", tal y como se recoge en el Preámbulo de dicha norma que, sin embargo, al aludir a la naturaleza de las prestaciones (art. 4.) no reitera tal declaración.

desde que, en 1963, la Ley de Bases de la Seguridad Social[479] dedicara el contenido completo de la Base XVI a perfilar las prescripciones básicas del entonces denominado régimen de asistencia. Más de treinta años después y en un contexto jurídico, institucional y social radicalmente distinto, la Asistencia Social está de renovada actualidad, si bien desde otras perspectivas como se expuso en su momento, y las conocidas como prestaciones asistenciales de la Seguridad Social mantienen en lo esencial su configuración normativa inicial.

Sobre éstas, y no sobre la figura en la que se encuadran, se centra ahora la atención para dilucidar su eventual catalogación como dispositivos de rentas garantizadas. En la medida en que pueden servir para proporcionar ingresos mínimos en los supuestos de carencia de recursos económicos, así se las ha considerado, no sin destacar su limitado ámbito subjetivo de aplicación, el carácter discrecional de su otorgamiento y la infrecuente periodicidad de las mismas[480].

Estos tres aspectos del régimen jurídico de los auxilios económicos de asistencia social de la Seguridad Social[481] requieren otras tantas puntualizaciones a los

---

[479] Ley 193/63, de 28 de Diciembre.

[480] GONZÁLEZ ORTEGA, en "Los sistemas de garantía de ingresos mínimos ...", ob. cit., pág. 173.

[481] Como se recordará, la LGSS se refiere a las mismas utilizando de manera indistinta expresiones tales como servicios y auxilios económicos, beneficios y prestaciones de asistencia social, ayudas asistenciales o, simplemente, asistencia social (cfr. arts. 38.2, 40.1, 55 y 56).

efectos de aclarar ciertas notas que, desde su instauración, han venido predicándose de las ayudas asistenciales.

Por un lado, en lo que hace al colectivo protegido, no forman parte de él todos los ciudadanos sino las personas incluidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social y los familiares o asimilados que de ella dependen[482]. Lejos de procurar la universalización de la protección, las prestaciones de asistencia social tienen un ámbito subjetivo, si bien "más amplio que el que corresponde al régimen central de las prestaciones"[483] a las que complementan, igualmente limitado dado el carácter eminentemente profesional de la cobertura dispensada por el sistema de Seguridad Social.

Por otro lado, en cuanto al título jurídico de atribución de las mismas, se ha apuntado que "ni la Ley ni las disposiciones de desarrollo reglamentario han configurado un derecho de los sujetos protegidos respecto de las prestaciones que materializan el objeto de la protección"[484]. Dicha aseveración resulta de la apreciación discrecional que, el organismo competente, efectúa sobre la concurrencia de las circunstancias y requisitos establecidos en la normativa[485] y es confirmada, a su vez, por el hecho de que la Entidad

---

[482] Art. 3 de la Orden Ministerial de 21 de Abril de 1967, de aplicación y desarrollo de la Asistencia Social.

[483] VIDA SORIA, en "Asistencia Social en el ordenamiento de la Seguridad Social española", Revista de Trabajo, n° 1, 1968, pág. 60.

[484] VIDA SORIA, en "Asistencia social en el ...", ob. cit., pág. 61.

[485] Art. 4 de la Orden de 21 de Abril ya citada.

Gestora concede los beneficios de la asistencia social "con el límite de los recursos consignados a este fín en los presupuestos correspondientes"[486]. Siendo así, y sin perjuicio de la posibilidad de recurrir las resoluciones administrativas que puedan dictarse[487], al potencial beneficiario de las ayudas asistenciales no se le reconoce más que una mera facultad de pedir.

Por último, respecto a la prohibición de que los auxilios económicos asistenciales revistieran carácter periódico, además de tratarse de un proyecto frustrado[488], fué interpretada como una negativa a que tuvieran un plazo indeterminado de duración[489] por lo que, en la práctica, nada impide su pago fraccionado en el tiempo. Sin embargo, no parece que sea ésta la tónica general y, aunque la falta de periodicidad no contradice la función de aseguramiento de rentas de las ayudas asistenciales, su calificación como tales comienza a relativizarse con este dato para ser nuevamente

---

[486] Art. 55.2 de la LGSS que añade "...sin que los servicios o auxilios económicos otorgados puedan comprometer recursos del ejercicio económico siguiente a aquél en que tenga lugar la concesión". La sujeción a las disponibilidades presupuestarias estaba ya prevista en el art. 36.2 del Texto Articulado aprobado por Ley 193/63.

[487] Tal posibilidad deriva, "sensu contrario", de la eliminación del párrafo contenido en el art. 36.2 del derogado Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, según Decreto 2065/74, en el que se declaraba expresamente que "Las decisiones de los órganos de gobierno en materia de asistencia social no podrán ser objeto de recurso alguno en vía administrativa ni jurisdiccional".

[488] En efecto, la terminante prohibición contenida en la Ley 193/63, de Bases de la Seguridad Social, no se reprodujo en la Ley de Seguridad Social de 1966, ni siquiera como tímida recomendación.

[489] Véase, VIDA SORIA, en "Asistencia social en el ...", ob. cit., pág. 61 y disposiciones normativas allí reseñadas.

cuestionada por otros dos, el contenido de los beneficios de la asistencia social y la determinación de la situación protegida.

Y es que, en la actualidad, las ayudas asistenciales consisten en prestaciones de asistencia sanitaria, a dispensar por tratamientos o intervenciones especiales, o en auxilios de carácter económico, a abonar cuando la rotura fortuita de un aparato de prótesis ocasione una pérdida de salarios[490]. Aunque una y otra resultan igualmente insólitas y de ambas puede predicarse un cierto grado de anacronismo, sólo esta segunda modalidad de auxilio es susceptible de constituir una categoría de rentas mínimas, si bien no resulta fácil imaginar la funcionalidad práctica que justifica su pervivencia.

En cualquier caso, producida la pérdida de ingresos y demostrada la carencia de recursos del afectado, a través de la ayuda descrita se procuran al interesado, más que los medios para subvenir el estado de necesidad que padece, los auxilios sustitutorios de los ingresos dejados de percibir como consecuencia del evento antes descrito. Desde esta perspectiva, sólo la vocación asistencial de la prestación, contributiva en la medida en que se otorga a los sujetos incluídos en el art. 7.1

[490] Aunque la lista de ayudas no es cerrada puesto que la propia norma (art. 56 LGSS) alude a "cualesquiera otras análogas ..." el contenido de las mismas se ha visto reducido considerablemente una vez han sido eliminados los auxilios económicos para situaciones de paro forzoso o incapacidad para el trabajo y las prestaciones de asistencia sanitaria en caso de agotamiento de plazos o inexistencia de derecho a la misma (cfr. art. 5 Orden Ministerial de 21 de Abril de 1967).

de la LGSS[491], permite afirmar que, teórica y potencialmente, podría servir al propósito de las fórmulas de garantía de rentas.

2.7.6) Pensiones para las víctimas del síndrome tóxico

Discutible es, también, la función de mínimo de subsistencia que desempeñan las pensiones y ayudas previstas, con carácter subsidiario, para las víctimas del Síndrome Tóxico (en adelante ST). Ajenas a la Seguridad Social aunque diseñadas a imagen de sus prestaciones, su regulación básica se contiene en el Real Decreto 2448/81, de 19 de octubre[492], que las articuló como uno más de los distintos mecanismos de cobertura integrados en el complejo y singular "Sistema de Protección Social de los afectados por el Síndrome Tóxico"[493].

---

[491] Obviamente, si la prestación tiene por finalidad sustituir salarios y los perceptores de PNC lo son porque carecen de ellos y no tienen posibilidades físicas de obtenerlos, la acción protectora del referido beneficio asistencial limita su ámbito de extensión a los sujetos incluídos en el Régimen General o en los Regímenes Especiales, participando de los esquemas profesionales, asegurativos y contingenciales de las prestaciones contributivas.

[492] Desarrollado por la Orden Ministerial de 23 de Noviembre de 1981 constituye, junto al Real Decreto 1276/82, de 18 de Junio, que lo completa, el soporte normativo básico del régimen jurídico de la protección social de la población afectada por el ST.

[493] Con esta expresión se hace referencia al conjunto de prestaciones sanitarias, sociales y económicas que, gestionadas por el Programa Nacional de Atención y Seguimiento de los Afectados por el Síndrome Tóxico y configuradas como derechos subjetivos en favor de éstos y de sus familias, se articularon como respuesta a los estragos causados por la epidemia detectada en Madrid en mayo de 1991 y conocida, en un principio, como neumonía atípica. La (continúa...)

De las pensiones y subsidios que se dispusieron para subvenir las necesidades generadas por el ST puede afirmarse que responden, en general, al esquema de los contemplados en el sistema de la Seguridad Social. Es más, "esta similitud con el Régimen General de la Seguridad Social no se limitó al número y tipo de pensiones[494], sino que en las normas que las regularon se produjo una verdadera equiparación de estas prestaciones para los afectados por el ST con las que constituyen la acción protectora básica del Régimen General. Así sucedió, tanto con las ...contingencias ...como con los requisitos para su concesión"[495].

Aunque sus respectivos sistemas no son equiparables y ambos tipos de prestaciones presentan notables diferencias en cuanto a su financiación, cuantía, situaciones de necesidad objeto de cobertura y

---

493 (...continuación)
instrumentación de todas estas medidas paliativas, reparadoras y rehabilitadoras, adoptadas inicialmente con carácter extraordinario, así como la infraestructura sanitaria y social creada al efecto se han revelado, quince años después, inadecuadas e insuficientes para dar cobertura a las situaciones de necesidad generadas por una catástrofe que afectó a un volumen de población cifrado en más de 20.000 personas y que causó un elevado número de víctimas mortales y de inválidos permanentes.

494 sto determinó que, junto a las ayudas económicas específicas por fallecimiento, de carácter inmediato o urgente, domiciliaria, por asistencia sanitaria, farmacéutica y psquiátrica, para gastos de transporte y desplazamiento, etc., el Real Decreto 2448/81, articulara, a imagen y semejanza de las prestaciones de la Seguridad Social y con carácter subsidiario respecto a éstas, pensiones por Incapacidad Laboral Transitoria e Invalidez Provisional, por Invalidez Permanente en sus distintos grados, de Jubilación, de Viudedad, Orfandad y en Favor de Familiares así como Ayudas Sustitutivas de la Prestación por Desempleo.

495 GUERRA MUÑOYERRO, en "La protección social de los afectados por el Síndrome Tóxico", Edit. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, 1995, págs. 120 y 121.

potenciales beneficiarios[496], también de las integradas en el sistema de protección del ST se predica una doble clasificación. Así, se ha pretendido ver prestaciones que responden a mecanismos contributivos y laboralizados y otras que, por contra, prescinden de tales condicionantes[497].

Esta distinción, aunque ilustrativa a los efectos de diferenciar la protección dispensada a los afectados según su perfil profesional o no activo, ha de ser inmediatamente matizada pues resulta, cuando menos paradógico, que se afirme el carácter contributivo de unas prestaciones externas al único sistema en el que tiene cabida la contributividad. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las prestaciones del ST, particularmente las que pueden aspirar a su identificación como fórmulas de rentas garantizadas, son subsidiarias de las de cualquier sistema público de previsión de manera que quienes tuvieran acceso a mecanismos de protección alternativos no tendrían derecho a las primeras[498].

---

[496] Las prestaciones del ST, que son financiadas a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y presentan, en su mayoría, una cuantía uniforme, están destinadas al colectivo de afectados por el ST y a sus familiares. Su ámbito subjetivo de protección está integrado, principalmente, por población no activa a la que, sin embargo, le fue aplicada los mecanismos y técnicas de cobertura propios del sistema de la Seguridad Social. De ahí que las situaciones de necesidad protegidas por las prestaciones del ST sean las derivadas de las contingencias previstas en aquel sistema de protección, cualificadas por el hecho de traer causa en aquella intoxicación masiva provocada por la ingestión de aceite de colza tóxico.

[497] Cfr. págs. 143 y ss. de la obra anteriormente citada.

[498] Así lo dispone expresamente el art. 1.1 del RD 2448/81 que exige como requisito para acceder a las prestaciones del ST "no causar el mismo derecho en cualquier sistema público de previsión social".

En consecuencia, sería ilógico que la protección del ST, que opera sólo respecto de los afectados que no han podido acreditar los requisitos exigidos para disfrutar de una pensión de la Seguridad Social o de un auxilio del FONAS, estuviera condicionada al cumplimiento de ciertos períodos de cotización o al desarrollo previo de una actividad profesional. Cosa distinta es que, una vez reconocido el derecho a la protección del ST y a los efectos de fijar la cuantía de la correspondiente prestación, se tenga en cuenta la carrera de seguro del afectado y se tomen en consideración sus cotizaciones anteriores, lo que no autoriza a tipificar las prestaciones como contributivas. Tampoco resulta del todo adecuado referirse a éstas con expresiones como "tipo híbrido o de naturaleza mixta" o "prestaciones de forma contributiva" porque en última instancia son pensiones no contributivas que se otorgan a un colectivo concreto, los individuos que se encontraban en activo al verse afectados por el mal, y para sustituir los ingresos dejados de percibir como consecuencia del mismo.

Llegados a este punto, ha de afirmarse que la protección del ST se dispensa a aquellos individuos que, bien porque son afectados no activos o activos sin vinculación a ningún otro sistema o bien porque, pese a tener relación jurídica con la Seguridad Social, actual o anterior, no pueden ser atendidos por ésta al no reunir los requisitos exigidos o no contemplarse la contingencia en el Régimen Especial al que pertenecen, carecen de instrumentos de cobertura con los que satisfacer las

necesidades generadas por el ST. Dicho sistema está integrado por prestaciones no contributivas, que lo son aún cuando entre las condiciones para su concesión no se encuentre la del examen de los recursos del beneficiario.

Mayor interés presenta, sin duda, el análisis de este segundo aspecto pues la asistencialidad predicada de los sistemas de garantía de rentas determina, precisamente, que a las prestaciones del ST se las considere "demogarantías" (DELEECK). Con esta denominación se identifica a aquellas prestaciones, no contributivas y de tipo no asistencial, concedidas "con carácter universal a las personas integrantes del colectivo de población afectada por el ST, cuando se encuentran en una situación -contingencia- determinada (invalidez temporal o definitiva, muerte y supervivencia, jubilación) causada por el ST, con independencia de la situación económica que el afectado pueda tener"[499].

Así entendido, es evidente que la consideración como "demogarantías", que recuerda a aquel salario universal del que se hablara en el Capítulo anterior[500], se extiende, tanto a las prestaciones uniformes que perciben los afectados no activos como a las prestaciones diferenciales que corresponde otorgar a aquellos otros que venían desarrollando una actividad profesional cuando les sorprendió la enfermedad y pasaron a convertirse en víctimas de la misma.

---

[499] UERRA MUÑOYERRO, en "La protección social de los afectados ...", ob. cit., pág. 146.

[500] fr. Capítulo 1, 2° Parte, apartado 1 (5).

2.8) CARACTERIZACIÓN Y VALORACIÓN CONJUNTA DE LOS DISPOSITIVOS DE RENTAS GARANTIZADAS DESCRITOS

El heterogéneo y caótico panorama que ofrece el sistema nacional de protección social, en lo que a mecanismos de ingresos mínimos se refiere, dificulta considerablemente el examen y evaluación global de éstos. Basta con una mera lectura, por superficial que sea, de sus respectivas normativas para comprobar lo poco que tienen en común los complementos por mínimos y las ayudas asistenciales para emigrantes o, por citar otro ejemplo de antagonismo, el subsidio agrario y las prestaciones en favor de familiares sobrevivientes.

De entrada, ni siquiera la terminología utilizada para identificarlas, permite intuir que se está en presencia de fórmulas de garantía de ingresos o, cuando menos, de medidas de protección que guardan ciertas semejanzas. Pero es que, además, salvando los paralelismos constatados entre algunas de las prestaciones descritas, la comparación de cualquiera de ellas revela la existencia de numerosas disparidades.

Tales diferencias se ponen de manifiesto al contrastar el importe de unas y otras ayudas, el sistema de cálculo de las mismas, el criterio de estimación del estado de necesidad, las reglas aplicables para efectuar el cómputo de recursos y un sinfín de aspectos más, referidos, no sólo al contenido, extensión y dinámica de las prestaciones sino, también, a su naturaleza e

incidencia y, en general, a los principios inspiradores de la protección que dispensan.

Sin embargo, no es sólo complejidad y confusión lo que puede predicarse del conjunto de las rentas mínimas analizadas ya que, a pesar de las múltiples cualidades que las distinguen, presentan también zonas de confluencia y participan de características generales.

Así, el coincidente alcance territorial de los mismos, sólo matizable en el caso del subsidio agrario y de las ayudas en favor de emigrantes, permite afirmar que se trata de mecanismos de garantía de rentas de implantación nacional lo que, en última instancia, remite al Estado como único sujeto público responsable. Ahora bien, si amplio es su ámbito geográfico, no puede decirse lo mismo de su campo subjetivo de aplicación pues, lejos de operar conforme a una lógica universalista, los ingresos garantizados del nivel central protegen, limitadamente, a determinados grupos sociales.

Destinatarios, directos o indirectos, de los mínimos garantizados son, como se ha visto, los enfermos crónicos y/o incapacitados para el trabajo, los ancianos, los minusválidos y, en menor medida, las personas en edad y con capacidad laboral que han perdido su empleo o tienen escasas posibilidades de acceder al mercado de trabajo. El ciudadano que carezca de los medios económicos necesarios para la subsistencia podrá ser beneficiario de las prestaciones de renta básica, sólo si pertenece a alguno de los colectivos descritos.

Este condicionamiento es la consecuencia lógica de lo que resulta ser una constante en todas las fórmulas

de ingresos básicos analizados, el carácter contingencial del estado de necesidad objeto de cobertura. Con un claro predominio de las que tienen su origen en la edad y la minusvalía, las situaciones carenciales protegidas son, en cualquier caso, causales y, casi siempre, sujetas a prueba de recursos.

Ello supone, tal y como se ha expuesto, que al solitante de la ayuda o subsidio no le basta con alegar la indisponibilidad de recursos ni con demostrar que su padecimiento es fruto de un determinado evento, sino que deberá acreditar que su precario nivel económico tiene la importancia y gravedad prevista por el legislador al perfilar el supuesto merecedor de tutela.

Los dispositivos de rentas mínimas no parten, por tanto, de un estado de necesidad presunto, sino que operan una vez verificada éste y, siempre, dentro de los límites impuestos por un abanico de contingencias. La eventual correspondencia que pudieran guardar con las prestaciones que constituyen el denominado "ideal de cobertura" de la Seguridad Social no permite, sin embargo, reconducir todas las propuestas de ingresos garantizados a este sistema como tampoco la dimensión asistencial de la protección que dispensan autoriza a predicar, del conjunto de las rentas garantizadas, su consideración de prestaciones no contributivas.

Como es obvio, esta multiplicidad de dispositivos de garantía de ingresos, faltos de coordinación y escasamente ensamblados entre sí, genera no pocas disfunciones. Su diversidad es tal que, junto a mecanismos integrados en el sistema de Seguridad Social,

se localizan otros externos al mismo, conviviendo los de regulación reciente con los previstos en normas vetustas, los de carácter principal o central con otros residuales y, en fín, fórmulas con perspectivas de futuro y otras condenadas a desaparecer en breve. En este sentido, se ha apuntado que, " ...la carencia de un sistema unitario general y la acumulación de fórmulas con reglas de funcionamiento, requisitos, y prestaciones dispares acentúa el rasgo de desorden, no consiguiendo, sin embargo, proporcionar protección a toda persona que carente de ingresos se encuentre en situación demostrada de necesidad económica"[501].

Es, precisamente, en esta dirección en la que se alzan las voces para criticar, como cualidad especialmente censurable de los sistemas nacionales de rentas mínimas, su insuficiente ámbito subjetivo de cobertura. No debe olvidarse aspectos tales como el reducido importe económico de la mayoría de las prestaciones, el carácter graciable con que se otorgan algunas de ellas, las dificultades con las que suele encontrarse el solicitante al tramitarlas, la situación de práctica indigencia que parece exigirse para acceder a determinadas ayudas o la relatividad que, en ocasiones, preside la valoración del estado de necesidad merecedor de tutela, todos ellos mercedores de comentarios adversos. En cualquier caso, lo más reprochable de las fórmulas de garantía de ingresos analizadas es su limitado campo de aplicación y reducido alcance personal.

---

[501] GONZÁLEZ ORTEGA, en "Los sistemas de garantía de ingresos en ...", ob. cit., pág. 162.

CAPÍTULO TERCERO.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

"Sin duda es ya tiempo de pasar a una concepción menos profesionalista y más universal y solidaria de la protección social que ofrezca a cada uno de los miembros de la colectividad las garantías mínimas a título de derechos sociales de los hombres"

CHANTAL EUZEBY

PRIMERA PARTE.- FINALIDAD DE LAS PRESTACIONES Y ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

1) LA COBERTURA DE LOS ESTADOS DE NECESIDAD Y LA SUPERACIÓN DE LA MARGINACIÓN COMO OBJETIVOS COMUNES DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

1.1) PLANTEAMIENTO GENERAL

1. Si se ha optado por preludiar el estudio del régimen jurídico de las Rentas Mínimas Autonómicas -en adelante, RMA- con el análisis del fín u objetivo perseguido por las mismas no se debe, en absoluto, al azar o a la mera oportunidad ni, por supuesto, al deseo de que este comienzo sea calificado de original; la elección de esta introducción obedece, simple y llanamente, al intento de evidenciar y recalcar el papel que estas prestaciones están llamadas a desempeñar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Los poderes públicos, cualquiera que sea la esfera de actuación en la que se desenvuelvan, intervienen impulsados por una determinada finalidad a cuya consecución dirigen esfuerzos y aúnan voluntades. Para procurar el logro de la misma instrumentan una serie de medidas, articulan unas normas que den impulso a la idea y diseñan las líneas de actuación que presidirán el posterior desenvolvimiento de la actividad pública.

Es evidente que, en el campo en el que nos movemos, la actividad protectora de los poderes públicos frente a determinadas situaciones de necesidad, el esquema no podía ser de otra manera. Es más, si se analizan en concreto un conjunto articulado de prestaciones económicas insertadas en unos específicos sistemas de Servicios Sociales y se conoce la amplísima vocación de éstos[1], la reflexión previa sobre el objetivo de las primeras es, a todas luces, obligada.

Ello, fundamentalmente, por tres motivos: por un lado, porque la finalidad de la prestación condiciona, como es lógico, la regulación jurídica de la misma y la aplicación e interpretación que de ésta se haga; por otro lado, porque la valoración y juicio que merezca la prestación y su instrumentación normativa dependerán, en gran manera, de que la una actualice el objetivo pretendido y la otra lo facilite y promueva; y, por último, porque la delimitación del objeto perseguido permite, a priori, individualizar una prestación y diferenciarla de aquellas otras con las que pudiera guardar cierta semejanza.

Si para la definición de cualquier mecanismo de protección, sea público o privado, y para el

---

[1] Por citar sólo un ejemplo, la Ley Catalana de Servicios Sociales (26/85 de 27 de diciembre) en su art.2 define los Servicios Sociales como el conjunto de actividades organizadas que, ..., se orientan a promover los medios para la prevención de la marginación, así como a promover la prestación de apoyo personal, de información, atención y ayuda a todos los ciudadanos y colectivos, especialmente a aquellas personas o familias que por razón de dificultades de desarrollo e integración en la sociedad, ..., son acreedoras del esfuerzo colectivo y solidario. A este elenco de objetivos hay que añadir los que, para cada área de actuación, se relacionan en el art.5 (promoción del bienestar, prevención de la delincuencia y la drogodependencia, eliminación de cualquier discriminación, etc.).

reconocimiento de las específicas medidas que el mismo articula, se hace necesario otear el horizonte en el que ambos tienen puestas sus miras[2], para identificar las prestaciones que ahora se estudian, es requisito imprescindible singularizar la meta que se ha trazado para las mismas.

Trabajar sobre esta base, agrupando prestaciones de objetivos coincidentes, será de gran utilidad para corregir las posibles deficiencias y disfuncionalidades que pudieran detectarse. El engranaje de los diferentes mecanismos de protección social instrumentados para la consecución de un fín concreto, permitirá una más fácil localización de las situaciones, sujetos y parcelas de actuación insuficientemente atendidos y de los protegidos y potenciados con una mayor intensidad, lo que constituye uno de los principales propósitos del presente trabajo.

2. Debe tenerse en cuenta, además, que con cierta frecuencia el peculiar objetivo de la prestación es revelador de su configuración normativa. No obstante, aún cuando se predique una determinada finalidad de una prestación, tal aseveración no supone que ésta le sea privativa y que, por tanto, no pueda ser compartida por otras. En el caso de las prestaciones que nos ocupan sí

---

[2] Así, por ejemplo, cualquier aproximación conceptual a la Seguridad Social pasa necesariamente por adelantar lo que es su objetivo inmediato, ya se señale como tal la prevención y remedio de riesgos, la protección contra situaciones de necesidad u otro que quiera asignársele. Lo mismo ocurre cuando lo que se pretende es aislar una prestación concreta, por ejemplo, la de maternidad; su finalidad -aún cuando después quede desvirtuada- es proporcionar ciertos ingresos a la madre trabajadora garantizando su descanso y evitando los riesgos que, para su salud, pudiera ocasionar su inmediata incorporación al trabajo y, al tiempo, procurar la adecuada atención, por aquélla, del recién nacido.

puede afirmarse ésto, al menos parcialmente, ya que, como se verá, uno de los fines que persiguen no es sólo propio y peculiar sino que, además -y quizás ahí radique uno de los motivos de su rápida aceptación y difusión- es innovador y original[3].

Para la identificación del mismo no es preciso hacer lecturas entre líneas ni averiguar, mediante recurrentes criterios de interpretación, la voluntad última del legislador: la letra de las normas es clara al respecto y, de hecho, algunas de las denominaciones acuñadas para aludir a las prestaciones dan sobrada cuenta de ello.

En efecto, con la utilización de expresiones tales como Ingreso Mínimo de Inserción o Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social no se hace mas que adelantar lo que, en esencia, constituye el objeto de las prestaciones analizadas: proporcionar unos recursos económicos mínimos y posibilitar la incorporación de sus perceptores en el medio social del que han sido excluídos.

La satisfacción de determinados estados carenciales -ya se verá qué estados y cómo se tipifican éstos- y la reinserción social de los beneficiarios -se

---

[3] Este carácter se predica del objetivo que, a medio o largo plazo, pretenden conseguir las rentas mínimas de inserción: la integración y normalización social de sus beneficiarios. Sin perjuicio de que otras prestaciones coadyuven indirectamente a la misma causa -las prestaciones por desempleo, por ejemplo, pueden también influir en la prevención y erradicación de la marginación pero no es ésta su finalidad- y de que algunas ayudas económicas de implantación residual la compartan -piénsese, por ejemplo, en las ayudas periódicas de reinserción socio-familiar que se otorgan en algunas CCAA- lo cierto es que ninguno de los subsidios o ayudas concedidos hasta la fecha plantean, ni siquiera tendencialmente, la superación de la exclusión social como una de las metas a lograr.

analizará de qué modo se articula ésta y cuáles son los contenidos de las actividades de integración propuestas-constituyen grosso modo la finalidad de las prestaciones estudiadas. Ambos objetivos se funden, pues, en un mismo mecanismo de protección que opera, por ello, en un doble plano socio-económico: al tiempo que se garantizan ciertos ingresos que permitan al perceptor cubrir sus necesidades básicas se favorece un mejor desenvolvimiento de éstos en la vida comunitaria.

Esta dual finalidad de la prestación -que parece configurar un también dual contenido de la misma- complica su caracterización como prestación económica. Y es que, a la ayuda dineraria se añaden unos servicios o prestaciones técnicas que son, precisamente, los que posibilitan la consecución del segundo de los objetivos apuntados. Resultaría de ello una prestación híbrida, de carácter económico-técnico, comprensiva de los modos de actuación específicos que, en el pasado, permitieron la delimitación de la Asistencia Social y los Servicios Sociales[4].

Sin embargo, este espejismo se nos muestra pronto irreal cuando comprobamos -como así se ha hecho-

---

[4] Me refiero a la tradicional concepción -parece que hoy superada- de la Asistencia Social y los Servicios Sociales que impuso la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963 asignando, como contenido de ambas, las prestaciones económicas y las prestaciones en especie, respectivamente. No se pretende con ello, por supuesto, identificar los vetustos Servicios Sociales recogidos en el Cap.V de la LGSS con las medidas, actividades y programas de integración incorporados a los Ingresos de Inserción ni tampoco establecer vínculo alguno entre los auxilios económicos de Asistencia Social a los que alude el Cap.VI de la Ley citada y las prestaciones ahora estudiadas. Con esta alusión se intenta, simplemente, contrastar la compartimentación de prestaciones técnicas y económicas que inspiró, durante décadas, la protección social en nuestro país con la integración y complementariedad que caracterizan hoy las relaciones entre ambas.

la existencia de un único e invariable contenido. Lo que aquí se estudia bajo el epígrafe de RMA comprende un conjunto de prestaciones económicas que, no agotando su virtualidad en la protección de ciertas situaciones de necesidad, procuran la reinserción de determinados colectivos o, al menos, nacen con ese propósito. Para ello, se acompañan normalmente -en su presentación y en su propio desenvolvimiento- de medidas adicionales que la favorezcan: son las denominadas acciones de inserción de cuya articulación y problemática nos ocuparemos en epígrafes siguientes.

Las RMA se configuran así como unas transferencias monetarias que despliegan su eficacia en dos frentes complementarios, los correspondientes a las dos finalidades en juego. El contenido material de las mismas, que permite la provisión de ciertos recursos económicos a sus beneficiarios, permanece inalterable cualquiera que sea la normativa autonómica de referencia. También es constante su presentación como instrumentos de inserción social si bien, en este punto, las coincidencias, en el fondo y en la forma, se ven reducidas considerablemente.

El objetivo es doble, el contenido es único, las medidas de acompañamiento variadas y las posibilidades de combinación de estos factores así como la intensidad con que se aborda el tema de la integración son diversas. Quiere ésto decir que, partiendo de lo hasta ahora señalado, cada normativa autonómica va a concretar su particular interés por lo que hemos considerado como una de las finalidades de la prestación

-la normalización social de sus destinatarios- de modo bien diferente.

Así, y sin perjuicio de lo que se exponga en el correspondiente apartado, es bien distinto el planteamiento y el enfoque de la integración personal, familiar o social ofrecido por la normativa gallega[5] del que dispensa, por ejemplo, la riojana[6]. Estas diferencias se refieren, no sólo al grado de coherencia y sistematicidad de las medidas y prestaciones articuladas o a la ordenación general de las mismas sino, sobre todo, al mayor o menor acento que se ponga en la reinserción como objetivo a conseguir.

La prestación económica actúa, en cada una de las normas autonómicas que la regulan, a modo de báscula cuyos platos, la satisfacción de necesidades y la reinserción, no soportan idéntico peso. El fiel de la balanza se inclina, pues, hacia un lado o hacia otro dependiendo de lo que cada norma autonómica considere prioritario, de los recursos económicos, personales y técnicos disponibles y del grado de consolidación de sus respectivos sistemas de Servicios Sociales. Que se afirme, con carácter general, la reiterada doble finalidad de las rentas garantizadas no implica, por

---

[5] En ella el carácter instrumental y complementario se puede predicar, con mayor acierto, de la prestación económica respecto del programa más amplio de inserción en el que la misma se ubica, siendo la integración el objetivo que parece prioritario. Así, en el Preámbulo de la Ley 9/91 se afirma que "la prestación económica es un refuerzo a un proceso de inserción técnicamente supervisado".

[6] El escueto Decreto 68/90 de 7 de Junio, al diseñar el ingreso mínimo de inserción, persigue la integración de sus perceptores de manera secundaria y accidental lo que se evidencia en el genérico pronunciamiento con que la norma compromete a éstos a la realización de contraprestaciones.

tanto, un tratamiento uniforme de ambas ni excluye el que algunas Comunidades Autónomas descuiden uno de sus pilares básicos.

3. Este doble frente en el que, siguiendo el ejemplo del REVENU MINIMUM GARANTI luxemburgués y del REVENU MINIUM D,INSERTION francés[7], pretenden intervenir las RMA obedece a la constatación de una realidad: la pobreza y la marginación suelen presentarse unidas, como dos caras de un mismo fenómeno y es de tal intensidad la relación que las asocia que difícilmente se logrará la superación de la primera sin la erradicación de la segunda y viceversa.

Este fenómeno social forma parte de las reflexiones que se formulan en los preámbulos y exposiciones de motivos que suelen acompañar a las diferentes ordenaciones jurídicas de las RMA. De la lectura de los mismos se desprende el nuevo enfoque con el que, desde las Administraciones Autonómicas, se aborda, a partir de 1990, gran parte de la actividad de los poderes públicos en la prevención y remedio de las situaciones de necesidad.

Se pretende con ellos poner en marcha una protección activa, favorecedora de dinámicas de integración y cualitativamente diferente a la hasta ahora

---

[7] Recuérdese (cfr. apartado 4.2, Segunda Parte, Primer Capítulo) que con estas dos prestaciones se inauguró en Europa la denominada "tercera ola de rentas mínimas ... la combinación de la función de malla de seguridad con el desarrollo de proyectos individualizados de inserción" (AYALA CAÑÓN en "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa", ob. cit., pág. 236). Aunque es cierto que las experiencias de Luxemburgo y Francia han servido de ejemplo a otros sistemas, entre ellos el español, también lo es, y así lo apunta el citado autor, que las experiencias autonómicas se sitúan a medio camino.

tradicional, de corte asistencial y benéfico. Las miras están puestas en conseguir la autosuficiencia personal y económica de los individuos desarraigados procurando su desenvolvimiento social en condiciones de igualdad.

Así, por citar sólo algunos textos normativos, el amplio preámbulo de la Ley asturiana 6/91, de 5 de abril, señala, textualmente, que "la norma aboga por la atribución de un ingreso mínimo que tome la forma de una prestación de inserción y que, al tiempo que tiene el objetivo de atender necesidades carenciales básicas, incita en todos los casos posibles a cooperar activamente a la consecución de medios, instrumentos, conocimientos y aptitudes que sirvan para reducir y, en su caso, eliminar la dependencia de las condiciones que le sitúan -al sujeto que padece graves necesidades- en la oscura esfera de la marginalidad".

En parecidos términos se pronunciaba el ya derogado Decreto castellano-manchego 141/90, de 18 de diciembre, que estableció en esta Comunidad Autónoma el Plan Regional de Solidaridad[8]. En dicho texto se dejaba constancia de la articulación de la norma en torno a dos derechos complementarios: el derecho básico de los ciudadanos a tener asegurados unos mínimos de supervivencia y el derecho a la integración, a la

---

[8] Dicho Plan fue posteriormente modificado por el Decreto 246/91, de 10 de diciembre, en el que, además de revisarse ciertos aspectos normativos, se intentó coordinar el sistema de ayudas públicas, regulando el papel colaborados de las Corporaciones Locales y Organizaciones no Gubernamentales. La aprobación de la Ley 5/95, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha, incorpora como programa específico de éste el denominado Plan Regional de Integración Social que constituye el vigente marco normativo del denominado Ingreso Mínimo de Solidaridad.

participación plena de todos los ciudadanos en la vida social, económica, laboral y cultural de la comunidad.

Algunas de las citas apuntadas permiten traer a colación el sugerente art. 9.2 de la Constitución española al que, directa o indirectamente, se alude en gran parte de las normativas autonómicas reguladoras de las RMA. Este precepto, que, como es sabido, asigna a los poderes públicos la tarea de poner en práctica de las actuaciones necesarias para garantizar la libertad e igualdad efectivas y la participación de los ciudadanos, se muestra referencia obligada en la configuración de las RMA como instrumentos de corrección de desequilibrios sociales, económicos y culturales y como mecanismos de fomento de comportamientos participativos.

4. A modo de recapitulación de lo expuesto hasta ahora, puede afirmarse que los particulares objetivos de las RMA hacen de éstas un peculiar tipo de prestaciones económicas de cuya amplia e instrumental vocación se hacen eco su naturaleza, calificación y dinámica. El doble propósito con el que se crean e implantan las RMA está presente en su simbólica denominación y en las significativas Exposiciones de Motivos de algunas normas pero se proyecta, tangencialmente, en el régimen jurídico de las prestaciones.

Así, la ordenación de aspectos tales como los presupuestos de acceso, los mecanismos de seguimiento y control o las causas de suspensión y extinción, por citar sólo algunos ejemplos, responde, en mayor o menor medida, a la dual finalidad de las RMA. Sin embargo, conviene

tener presente que ambos fines no condicionan de igual modo la específica configuración de cada una de las prestaciones las cuales, en sus respectivos ámbitos de aplicación, evidencian el objetivo inmediato y preferente por el que se ha decantado el legislador.

Serán, en consecuencia, las diferentes regulaciones autonómicas las que, compartiendo el propósito de luchar contra la pobreza y la exclusión social, expliciten y potencien sus prioridades, ya la de proporcionar una fuente alternativa de ingresos a los ciudadanos que carecen de recursos suficientes ya la de favorecer la dinamización e integración de los individuos y colectivos marginados. Cada una de las normativas -cuando describe los estados y situaciones atendidos, instrumenta las medidas o actividades de integración o exige el cumplimiento de ciertas obligaciones- manifiesta su particular visión sobre la problemática aquí apuntada y aborda, conforme a criterios propios, la ordenación jurídica de las medidas encaminadas a su superación.

1.2) PRESENTACIÓN FORMAL DE LAS RMA Y ARTICULACIÓN DEL DOBLE OBJETIVO

1. En este contexto, no resulta extraña la comentada disparidad normativa en el tratamiento y articulación de las finalidades perseguidas por las RMA cuyas regulaciones presentan, a estos efectos, una variada gama de matices y particularidades. Así,

programas de integración, planes de lucha contra la pobreza, ingresos mínimos y un amplio elenco de ayudas y subvenciones figuran como algunos de los contenidos y denominaciones de las diferentes regulaciones autonómicas. Y ello porque, si bien todas las normas coinciden en implantar la referida prestación económica, muchas de ellas no agotan su objeto con esta creación: a veces regulan, al tiempo, otro tipo de subsidios o bien diseñan proyectos de inserción de más hondo calado.

La variedad está, pues, servida y responde, como es lógico, a razones de oportunidad y voluntad política, a la propia coyuntura social y económica de la Comunidad Autónoma y, por supuesto, a los recursos financieros, técnicos y personales con que cuenta cada Administración. De este modo, mientras que en unos territorios autonómicos se aprovechó el establecimiento de la RMA para sistematizar y ordenar prestaciones similares o para confeccionar programas interdepartamentales más complejos, en otros, por el contrario, pudo considerarse que la sola implantación de aquella bastaba para conseguir las metas propuestas o para agotar los medios disponibles.

A nadie se le esconde que las diferencias apuntadas dificultan todo intento de sistematización, máxime cuando, dentro de cada teórico modelo, se reproducen las particularidades. No obstante, se propone una clasificación de las diferentes normativas que, siendo de aplicación sólo respecto a la variable que ahora se analiza, permite conocer, a priori, el modo en

el que hacen acto de presencia y son concebidas las RMA en cada Comunidad Autónoma.

Téngase en cuenta que la ordenación propuesta se fundamenta, exclusivamente, en lo que las propias normas reconocen como su contenido y objeto, prescindiendo del encabezamiento o intitulación de las mismas y de los eventuales programas o instrumentos que las anteceden. Con ello se limita el campo en el que opera la clasificación al bloque de Decretos y Leyes autonómicos que inician la regulación específica de las RMA, a la normativa básica que crea y ordena estas prestaciones, sin considerar las posteriores normas de desarrollo[9].

Debe advertirse, por último, que lo que cada normativa predica de su respectiva RMA o del marco o contexto en el que ésta se implanta no suele tener una traducción literal en la práctica ni condiciona, de hecho, su efectiva aplicación y desenvolvimiento. Quiere ésto decir que el que cada RMA funcione o no como una auténtica renta mínima de inserción, es decir, como una prestación económica acompañada de acciones de apoyo social, depende, más que del nombre, de su presentación formal o de la declaración de intenciones del legislador, de la voluntad política de que opere como tal.

2. El estudio de los diecisiete bloques normativos analizados sugiere una triple clasificación de los mismos atendiendo al modo en que éstos, formalmente,

---

[9] No obstante, se hará referencia cuando sea preciso a determinadas normas que, con posterioridad, han podido influir en la articulación de la RMA o que, antes de su implantación, la contemplaban como medida a adoptar.

presentan, articulan y ordenan las mencionadas prestaciones y las configuran de cara a la consecución de los objetivos que les son propios. En el primer tipo normativo se incluirán aquellas normas autonómicas que crean y regulan, únicamente, la RMA a la que nominan, no obstante, con distintas expresiones. Al segundo grupo pertenecen todas aquellas disposiciones que, además de implantar la RMA, diseñan y configuran un entramado de medidas, prestaciones y programas en los que encuentra acomodo y se ubica la prestación económica aludida. Por último, las restantes regulaciones contemplan la RMA dentro de un conjunto de prestaciones y ayudas públicas, de anterior y nueva creación, que se ordenan conjuntamente, procurando su coordinación.

Antes de proceder a la exposición y examen de las diferentes normas autonómicas conforme al criterio de clasificación expuesto, conviene que se puntualice lo siguiente: la reiteradamente predicada doble finalidad de las RMA no resulta contradicha por la utilización de unas u otras opciones normativas cuando se procede a su articulación ni, tampoco, por la mayor o menor fortuna con que es diseñada por el legislador que, en ocasiones, degrada el objetivo de promoción social a una presencia puramente testimonial.

Con esta afirmación, al tiempo que se justifica el tratamiento conjunto de normas que contienen medidas y prestaciones diversas, quedan salvadas las eventuales desviaciones y excepciones permitiendo, en definitiva, que todas y cada una de las RMA puedan ser, ahora,

analizadas y agrupadas sobre la base de ciertos elementos comunes.

Así, el dual objetivo de las RMI no queda desvirtuado por el hecho de que cada legislador autonómico opte por una de las variadas alternativas posibles cuando se ponen en práctica políticas de lucha contra la marginación y la pobreza. Éstas pueden acometerse desde distintas instituciones y organismos o implicando a un específico servicio o administración; pueden ejecutarse a través de medidas fundamentalmente económicas, a través de prestaciones técnicas o de servicios o combinando ambas modalidades; y pueden, finalmente, llevarse a cabo, otorgando una prestación económica que oferte la realización de actividades de inserción o que las imponga como obligaciones del perceptor[10] o bien que forme parte de un programa de inserción más amplio.

El contenido y propósito de las RMA permanecen inalterables cualquiera que sea el marco normativo en el que aquella se inserte y las concretas actuaciones que se desarrollen para su aplicación siempre que, claro está, no se desnaturalicen los rasgos típicos de la prestación haciendo de ella una modalidad de ayuda o subvención diferente.

Tampoco enerva la mixta vocación de las RMA, ni la clasificación propuesta, el estudio y consideración de ciertas prestaciones económicas en las que el componente asistencial prima de modo absoluto. Es el caso, por

---

[10] Esta diferente articulación de las actividades de inserción será analizada en el apartado 1.4.

ejemplo, del ingreso mínimo de solidaridad andaluz o de la ayuda económica básica canaria cuyas normativas reguladoras debilitan hasta tal punto el objetivo promocional que puede llegar a cuestionarse su tipificación como rentas de integración. Sin embargo, se ha optado por su inclusión y tratamiento porque la finalidad promocional está presente, aunque de modo bastante vago y difuso[11] y porque, en todo caso, comparten otros rasgos igualmente significativos con las restantes prestaciones económicas analizadas[12].

Del esquema apuntado resulta la siguiente distribución normativa:

a) El establecimiento y regulación de una prestación económica que, al tiempo que estrategia en la lucha contra la pobreza, es mecanismo de promoción social del beneficiario, se presenta como contenido único de cuatro Decretos y una Ley autonómicos que han servido de cauce normativo para la implantación de la RMA en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Son, cronológicamente, los Decretos vasco 39/89[13], cántabro 40/89, riojano 68/90 y castellano-

---

[11] Puede deducirse, no obstante, de ciertas obligaciones que se imponen a los perceptores, del seguimiento de las prestaciones o de la conexión de éstas con programas de integración.

[12] Es el caso de los requisitos de los sujetos destinatarios, del sistema de determinación de recursos propios o de algunos aspectos de la dinámica de la prestación que coinciden, en mayor o menor medida, con los previstos para las restantes prestaciones autonómicas.

[13] El ingreso mínimo familiar creado por este Decreto fue sustituído por el ingreso mínimo de inserción que regula la Ley 2/90 cuyo desarrollo normativo más reciente lo constituye el Decreto 25/93.

leonés 132/90[14] y la Ley asturiana 6/91. Las sucesivas normas que los han desarrollado, modificado o derogado no alteraron, sin embargo, el objeto de cada una de las disposiciones originarias que es idéntico al de las ahora vigentes.

Éste continúa siendo "la regulación de una ayuda económica destinada a la integración social de personas que carezcan de recursos para atender las necesidades básicas de la vida"[15], "el establecimiento de una subvención asistencial que proporcione medios de subsistencia y promueva actividades de inserción"[16] o, en términos similares "la creación de una ayuda de carácter económico destinada a quienes carezcan de medios económicos suficientes...con el fín último de posibilitar su salida de la situación de marginación en que se encuentran"[17].

Tampoco influye en la identificación del contenido y objeto de las respectivas normas la denominación con que las mismas se presenten[18] o el hecho de que la prestación forme parte de las líneas

---

[14] Esta norma fue modificada por el Decreto 88/91 y ambos han sido, finalmente, derogados por el Decreto 286/91 que es el Reglamento hoy vigente.

[15] Art. 1 del Decreto riojano 68/90.

[16] Art. 1 de la Ley asturiana 6/90.

[17] Art. 1 del Decreto cántabro 40/89.

[18] Así, por ejemplo, aunque el Decreto de Cantabria se intitule Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar, es únicamente la regulación de ésta el objeto de la norma.

maestras de un programa articulado, de forma genérica y amplia, con anterioridad[19].

En todo caso, las normativas señaladas renuncian a cualquier otro tipo de pretensión y se limitan a establecer las RMA fijando su régimen jurídico. La singularidad del objeto de dichas normas y la exclusividad con que se aborda la materia a tratar deberían favorecer, en principio, una más exhaustiva y precisa regulación de las prestaciones en cuestión, propiciando el realce de sus caracteres peculiares.

Sin embargo, se verá como no siempre ocurre así y, por ejemplo, en lo que afecta al aspecto ahora tratado, la mixta vocación de las prestaciones, pueden constatarse radicales diferencias de tratamiento. La ordenación de las actividades de integración, los planes de inserción o el seguimiento de los beneficiarios es mucho más minuciosa y exacta en normas como la vasca que en disposiciones como la riojana y la cántabra, más vagas y abstractas.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que en las normativas señaladas se perfila indubitadamente el doble objetivo perseguido por las RMA ya que, a pesar del desigual tratamiento que se dispensa a las actividades de integración, éstas no son concebidas autónomamente como medidas que se adicionan a la prestación económica sino

---

[19] Es el caso del ingreso mínimo de inserción vasco que constituye, según señala el prólogo del Decreto 25/93, "la medida vertebral de las que integran el Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi", implantado en 1989. Este programa especial e interinstitucional, a pesar de ser el origen incuestionable de la RMA, es diseñado como marco de la nueva política social a desarrollar, como estrategia de actuación conjunta, pero no es el soporte normativo inmediato de la regulación de la prestación.

como un aspecto más de la dinámica de la RMA, como elemento y pieza inseparable de su peculiar configuración[20].

b) Mayor complejidad presenta el segundo tipo de regulación de las RMA que tiene como nota destacable la articulación de una variada gama de prestaciones económicas, prestaciones técnicas y actuaciones varias integradas, todas ellas, en ambiciosos y amplios planes de integración. La peculiaridad de este grupo de normas estriba, pues, en que la RMA es creada como una más de las medidas previstas por los diferentes programas autonómicos de lucha contra la exclusión social y, ésto es lo importante, la prestación se regula y ordena en el mismo cuerpo normativo que aquéllos.

En este bloque, el más amplio, se incluyen las normas que, a continuación, se relacionan por orden cronológico y junto a la denominación de los planes que implantaron: Decreto 142/90 por el que se implanta el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad[21], Decreto catalán 144/90 que crea el Programa

---

[20] Ya se verá, al estudiar el régimen jurídico de las RMA, el peso que dichas actividades y medidas de integración tienen en el desenvolvimiento de cada una de las prestaciones autonómicas y su variada consideración como obligación del beneficiario, condición de acceso o mera oferta según la normativa de referencia. En todo caso, a los efectos que ahora interesan, lo cierto es que las disposiciones enunciadas, a diferencia de otras, no tienen otro objeto que la creación de la RMA con esta amplia dimensión.

[21] Este Decreto fue derogado por el 400/90 que modifica determinados aspectos de la norma anterior sin alterar sustancialmente el Programa.

Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción[22], Decreto 73/90 que establece un Programa contra la exclusión social denominado Ingreso Madrileño de Integración, Decretos valenciano 132/90 y murciano 1/91 que aprueban, en sus respectivos territorios, un Plan de Medidas de Inserción Social, Decreto 79/91 por el que se adoptan en Canarias Medidas Urgentes de Inserción Social[23], Ley gallega 9/91 que establece Medidas Básicas de Inserción Social, Decreto 246/91 que regula el Plan Regional de Solidaridad den Castilla-La Mancha[24], Ley aragonesa 1/93 de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social y Decreto 38/95 por el que se establece el Soporte Transitorio Comunitario de la Comunidad de las Islas Baleares.

Cada una de las normas señaladas implanta, en su respectiva comunidad, una ayuda o prestación económica calificable como RMA pero, al tiempo, proyecta un objeto más ambicioso que, participando de idénticos propósitos, diversifica y amplia los métodos de actuación, refuerza y potencia los ya existentes e implica a otras instituciones.

---

[22] El programa contenido en la citada norma fue modificado por otro Decreto posterior, el 213/91, que, a su vez, ha sido derogado por el Decreto 228/95 en el que se regula el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima hoy vigente.

[23] De las medidas previstas, articuladas en torno a tres programas, sólo se ha desarrollado normativamente la referente a las Prestaciones Económicas Regladas, si bien bajo la nueva denominación de Ayudas Económicas Básicas que impone el Decreto 133/92.

[24] La norma referida, que modifica el Plan establecido en el anterior Decreto 141/90 se ha visto afectada por la Ley 5/95 de Solidaridad en Castilla-La Mancha que no altera sustancialmente su contenido.

Así, en Cataluña se crea un Programa interdepartamental para el desarrollo coordinado de acciones de prestación de servicios sociales, prestaciones económicas y apoyo para la integración laboral, destinado a ayudar a las personas que no tengan los medios suficientes para atender las necesidades esenciales de la vida, mientras se les prepara para su reinserción[25]. En Madrid se establece un Programa que, incorporando al sistema público de Servicios Sociales prestaciones variadas, pretende que las personas que se incorporen al mismo alcancen suficiencia económica y autonomía personal[26]. Más amplio calado tiene la Ley castellano-manchega de Solidaridad que establece un sistema coordinado de desarrollo de Políticas integrales, comprendiendo una amplia gama de programas específicos para promover la igualdad de oportunidades[27]. Y, por citar un último ejemplo, la norma murciana aprueba un Plan regional, consistente en medidas, prestaciones y programas, que se dirigen a garantizar el acceso de los ciudadanos a niveles básicos de protección social así como a facilitar su autonomía personal y su plena integración[28].

---

[25] En los arts. 1 y 2 del Decreto 228/95 se describen, respectivamente, el objeto y contenido del Programa.

[26] También los arts. 1 y 2 del Decreto 73/90 aluden a estos objetivos y actuaciones previstas.

[27] Cfr. la Exposición de Motivos de la citada Ley en cuyo Título II se recoge y regula el Plan Regional de Integración Social que sigue, en sus líneas básicas, el anterior Plan Regional de Solidaridad.

[28] En estos términos se pronuncian los arts. 1 y 2 del Decreto 1/91.

La nota distintiva apuntada, esto es, la consideración de la RMA como una pieza más de un engranaje de medidas tendentes a la erradicación de la exclusión social puede, en principio, restar relevancia y autonomía a las prestaciones. Sin embargo, no siempre ocurre así ya que muchas veces la articulación de dichos programas es más aparente que real: como en la regulación canaria cuyas disposiciones de desarrollo se han limitado a ordenar el régimen jurídico de las denominadas Ayudas Económicas Básicas, relegando los restantes contenidos del programa originario o como en la aragonesa, en las que la prestación económica y las actuaciones dirigidas a la integración socio-laboral tienen idénticos destinatarios y no se conciben de modo independiente.

Con ello quiere decirse que, aunque la voluntad del legislador autonómico haya sido la de crear un plan de integración de alcance y contenido más amplio que el de la mera concesión de la RMA, en la práctica, a pesar de la nominación de la norma, ésta puede limitarse a regular dicha prestación, si bien contemplando el doble objetivo que le es innato y articulando, a tal fín, las denominadas medidas o actividades de inserción.

Salvando estas excepciones, la mayoría de las Comunidades Autónomas señaladas sí cuentan con programas en los que tienen cabida una variada gama de mecanismos administrativos, económicos y operativos entre los cuales la provisión de la RMA es una más de las actuaciones previstas. De este modo, esta concreta prestación se incorpora, como un dispositivo más de Servicios Sociales, a un programa de más hondo calado en el que se pretende,

con un tratamiento más integral, abordar el problema de la pobreza y la marginación.

Las acciones formativas, educativas y de motivación y orientación laboral se sitúan al mismo plano, al menos en teoría, que las prestaciones económicas o el acceso a servicios de variada tipología. Ello hace que, por lo general, se individualicen y personalicen los compromisos de integración de cada uno de los participantes en los proyectos[29].

Lo anteriormente afirmado, no supone, en absoluto, que el contenido de los proyectos sea idéntico ni, tampoco, que la dinámica de éstos y de sus respectivas prestaciones sea igual; al contrario, dentro de este segundo bloque de normas es posible identificar un modelo diferente en cada una de las Comunidades Autónomas si bien, en algunas de ellas, las semejanzas son más evidentes. Es el caso, por ejemplo, de la valenciana y la canaria que diseñan programas coincidentes.

Haciendo abstracción de las peculiaridades autonómicas, los Decretos y Leyes incluídos en este apartado presentan, junto al programa de prestaciones económicas, otro de prestaciones técnicas o de servicios en sentido estricto y ambos, de forma más o menos coordinada e interrelacionada, contribuyen a la

---

[29] El que se apunte ésto respecto a este conjunto de normas no impide que la individualización de los proyectos y compromisos pueda también tener lugar al amparo de normas incluídas en otros grupos ni implica, necesariamente, que todas las ahora consideradas concreten para cada beneficiario el proceso de integración. Así, por ejemplo, la Ley asturiana prevé la elaboración de planes individuales de inserción mientras que la andaluza no contempla esta concreción personalizada de las medidas y actividades.

consecución del doble propósito comentado y del que participa también, aisladamente, la prestación económica tipificada como RMA.

Esta variedad de medidas contempladas en cada una de las normativas se concreta, por ejemplo, en la exigencia de diferentes requisitos para acceder a unas u otras y en la posibilidad de beneficiarse, por ejemplo, de acciones de apoyo personal o de prestaciones de urgencia sin ser perceptor de la RMA y viceversa.

c) De este tercer bloque normativo forman parte el Decreto foral 168/90 que regula las prestaciones y ayudas individuales y familiares otorgadas por los servicios sociales de Navarra y el Decreto extremeño 66/90 sobre ayudas para la integración en situaciones de emergencia social.

Rasgo característico del proceder de los legisladores de estas tres Comunidades Autónomas es que regulan la RMA en el mismo marco normativo en el que ordenan otras modalidades de ayudas, unificando o coordinando el conjunto de las que se conceden en cada territorio autonómico: directas e indirectas, extraordinarias, ordinarias, de inserción, para alojamiento o asistencia especializada, de apoyo a la integración familiar, subvenciones a entidades, cobertura para proyectos de trabajo, etc.

Así, es objeto de las normas reseñadas la regulación de diversas modalidades de ayudas de carácter subvencional, el establecimiento de un sistema coordinado de ayudas públicas o la unificación del conjunto de

prestaciones en materia de Servicios Sociales[30]. La casi totalidad de este amplio abanico de prestaciones no tienen otra finalidad que la de satisfacer estados carenciales concretos. Son, por tanto, ajenas a cualquier proyecto de inserción social y se asemejan a las que, en parecidos términos, se regulan y convocan en toda nuestra geografía como auxilios o ayudas económicas o asistenciales.

Sólo una de las prestaciones del elenco contenido en cada norma presenta rasgos o perfiles que permiten su identificación como RMA, participando, en mayor o menor medida de los peculiares objetivos de éstas. Se trata de la renta básica de Navarra y las ayudas ordinarias de Extremadura cuyo establecimiento brinda al legislador autonómico la oportunidad de reordenar un conjunto más amplio de ayudas. La estrella es, sin embargo, la prestación a la que se dedica este estudio ya que es ella la que impulsa y justifica la nueva regulación de las restantes[31].

3. Queda claro, por lo anteriormente expuesto, que la dispar articulación autonómica de la RMA regionaliza ésta y dificulta la reconducción de las diferentes regulaciones a reglas o pautas generales. La clasificación propuesta encierra una gran diversidad ya que cada Comunidad Autónoma opta por una concreta

---

[30] Así consta en el art.1 de las normas extremeña y navarra.

[31] Como se comentará, la implantación de la RMA viene a desempeñar, en muchas Comunidades Autónomas, el papel de cobertura de necesidades sociales que, hasta el momento, cumplían otras ayudas económicas existentes. Por este motivo, la RMA ocupa el espacio dejado por algunas prestaciones y medidas que son sustituídas, obligando a coordinar las que, a partir de ahora van a dispensarse.

instrumentación y ordenación jurídica de su prestación aún cuando el propósito final sea el mismo.

El diferente tratamiento normativo no es, a priori y en este aspecto concreto, ni más acertado ni menos idóneo. La valoración y bondad de cada una de las normas habrá que predicarla respecto al modo en que requisitos subjetivos y objetivos, cuantía y dinámica de la prestación y actividades de inserción se ensamblen y coadyuven a la consecución de los objetivos previstos; las próximas páginas se dedican al estudio de estas variables cuyas concretas regulaciones permitirán conocer, entonces sí, la virtualidad y efectividad de cada uno de los diseños autonómicos.

1.3) DELIMITACIÓN DEL ESTADO DE NECESIDAD PROTEGIDO

1. Los comentarios que siguen sobre la delimitación de la situación de necesidad protegida pretenden ser una primera reflexión acerca de los concretos estados carenciales a cuya cobertura va dirigida la prestación, en la medida en que la satisfacción de los mismos es uno de los objetivos de las RMA y, en consecuencia, un factor determinante de su particular régimen jurídico. Y ello porque, sin perjuicio de que se aborde un estudio más detallado al analizarse

los requisitos de acceso a la prestación[32], conviene perfilar qué hechos son tenidos en cuenta por el legislador para configurar y tipificar la situación protegida, qué datos la cualifican y de qué manera se exterioriza y se concreta ésta.

Las normas no definen ni concretan, en principio, el estado de necesidad contemplado que justifica la dispensación de la protección y, por tanto, la concesión de la RMA. Aquél no se describe como realidad precisa más que recurriendo a expresiones parabólicas tan genéricas como "situaciones graves de necesidad y emergencia que obligan a personas a subsistir en situaciones precarias sin mínimos recursos económicos"[33] o "carencia de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida, tales como alimentación, vestido y habitación"[34]. A veces, sin embargo, se perfilan ciertos rasgos de las necesidades a los sólos efectos de diferenciar el tipo de ayuda económica que resulta más adecuada[35].

---

[32] En el apartado 2.3.3 de esta Primera Parte del Capítulo Tercero se analizará la carencia de ingresos como uno de los requisitos a los que se subordina la concesión de la prestación. Será éste el lugar adecuado para estudiar la descripción normativa del estado de necesidad y la regulación de los sistemas utilizados para el cómputo de los recursos propios.

[33] Art. 9 del Decreto extremeño 66/90.

[34] Art.1 del Decreto murciano 1/91.

[35] En concreto, el carácter básico y permanente de la necesidad o su presencia excepcional determina, según la propia definición de las respectivas prestaciones (arts. 51 y 64 de la Ley castellano-manchega 5/95), la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad o de una Ayuda de Emergencia Social. La calificación de un estado carencial como normal o, por el contrario, como situación fuera de lo común vendrá dada por la actuación que la Administración considere precisa que será puntual, previsiblemente irrepetible y con una cierta urgencia en este segundo caso.

Como es sabido, el estado de necesidad refiere a condiciones subjetivas del afectado de modo que, con dicha expresión, se singularizan para éste las especiales consecuencias que derivan de una determinada contingencia[36]. No obstante, si bien ésto es predicable de un concreto sistema de protección -el nivel contributivo de la Seguridad Social- en el que el estado de necesidad surge como consecuencia de las contingencias previstas, y éstas, a su vez, son el resultado de la actualización de riesgos igualmente anticipados por la norma, no resulta correcta su aplicación a las prestaciones que ahora se tratan o, al menos, no debe extrapolarse sin matizaciones dicha definición.

En todo caso, pudiera parecer paradógico que, siendo uno de los objetivos de las RMA "garantizar unos medios económicos mínimos para que la persona o unidad familiar que los reciba pueda subvenir a las necesidades básicas de la vida"[37], no se definaen qué consisten aquellas ni se concreten las causas a que deben obedecer los estados de necesidad para que esté justificado el acceso de los afectados a las respectivas prestaciones[38].

---

[36] ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en "Compendio de ...", ob. cit., pág.115.

[37] Éste es, textualmente, junto a la integración socio-laboral el propósito de la prestación económica reglada valenciana (art. 12 del Decreto 132/90), coincidente, como se ha visto, con la de las restantes prestaciones autonómicas.

[38] Como exepción a esta imprevisión normativa puede citarse el caso de las especificaciones contenidas en normativa extremeña, comentadas en la siguiente nota, que, no obstante adolecen de una absoluta falta de precisión.

Si se comenta esta falta de delimitación normativa de las situaciones carenciales a que se destinan las RMA y de los motivos que conducen a las mismas, es para resaltar y adelantar ciertos perfiles que contribuyen a su identificación como una medida peculiar de protección social, haciendo de ellas un tipo especial de prestación distinto y, en cierto modo, distante, de aquellos otros subsidios y ayudas económicas con las que coexiste.

Y es que, como se comentará enseguida, las RMA, aún teniendo por finalidad la cobertura de necesidades, no son prestaciones finalistas ya que su destino no es sufragar carencias concretas y, por otro lado, a pesar de ser su causa la insuficiencia de recursos, tampoco pueden calificarse como prestaciones causales porque al legislador le es indiferente el origen de dicha situación. A partir de este último dato puede afirmarse que las RMA se presentan como unos mecanismos de garantía de rentas novedosos y cualitativamente distintos a los que conforman el panorama prestacional de ingresos mínimos del sistema nacional de protección social.

2. El fundamento de las anteriores consideraciones es bien sencillo. Respecto a la primera de las cuestiones es evidente que las normas no satisfacen un estado de necesidad previamente configurado porque, siendo éste un requisito de acceso a la prestación, su consideración y estimación dependerán, en cada momento y para cada Comunidad Autónoma, de la cuantía con que se dote a la prestación. Ésto es, la insuficiencia de recursos es condición imprescindible

para acceder a la RMA pero es el contenido económico de ésta, distinto según la prestación de referencia, el que determina el umbral de ingresos por debajo del cual se considera acreditado el estado de necesidad[39].

Así, todas las normativas analizadas, con la excepción apuntada de la extremeña[40], incluyen entre los presupuestos que deben concurrir en un potencial beneficiario, la indisponibilidad de recursos en cuantía superior a la que pudiera corresponderle en concepto de prestación. De este modo y al igual que ocurre, por ejemplo, con las PNC, cada norma va a describir, por vía refleja, el estado de necesidad susceptible de cobertura, pudiendo ésta graduarse según se carezca absolutamente de ingresos o se disponga de ellos en cierta proporción[41].

El estado de necesidad contemplado por las diferentes normativas no es, por tanto, idéntico en todas ellas, como tampoco lo es la gravedad e intensidad con

---

[39] Así ocurre en todos los casos salvo en el de la prestación extremeña cuya normativa, al delimitar el estado de necesidad que actúa como presupuesto de acceso, no recurre a parámetros económicos precisos. Opta por apuntar, con independencia de la cuantía de la prestación, las diversas situaciones en que deben encontrarse sus potenciales perceptores: familias monoparentales que carezcan de ingresos o pensiones, personas con necesidades básicas de alimentación por razones de incapacidad organizativa a niveles elementales, familias en las que uno o ambos progenitores se encuentren en situación de privación de libertad y escasez de recursos, etc. (art. 12 del Decreto 66/90).

[40] Lo que, indudablemente, proporciona una cierta dosis de inseguridad y arbitrariedad en la concesión de la prestación, imposibilita las cuantías diferenciales e incompatibiliza, de modo muy relativo, las rentas mínimas de inserción con otras pensiones o ingresos de distinto origen.

[41] Ya se verá, en el apartado correspondiente, el modo en que operan las normas para adaptar la prestación al concreto estado de necesidad padecido, fijando a tal efecto, reglas para la fijación de la cuantía definitiva de la prestación, para calcular los recursos propios, para determinar los miembros computables y para admitir la percepción simultánea de la RMA y de ciertos ingresos.

que el mismo se presenta. Además, debe tenerse en cuenta que, en la práctica, puede concretarse en privaciones o carencias muy diversas (alimentos, educación, alojamiento, formación profesional, higiene y sanidad, infraestructura y suministros energéticos, etc.) que, por lo general, no han sido tenidas en cuenta por el legislador al tipificar el hecho causante[42].

Por este motivo, las necesidades reales no serán valoradas por la Administración al decidir el otorgamiento de la prestación[43] ni se dispensará una tratamiento preferente a algunas de ellas. El estado de necesidad se contempla sólo desde su dimensión de insuficiencia de recursos, con un alcance parcial y limitado que prescinde, salvo las excepciones apuntadas, de su otra vertiente de incremento o exceso de gastos. No en vano, el destino que se da a la prestación es incumbencia del beneficiario[44] y a éste corresponde determinar el orden de prioridades a atender ya que, como

---

[42] Utilizando, de nuevo, la terminología empleada por la normativa de Seguridad Social, ha de entenderse por tal, adaptando la definición dada por ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en "Compendio de ...", ob. cit., pág. 115, el conjunto de requisitos legales de diversa índole sin cuya concurrencia no es posible obtener la prestación.

[43] No obstante, como ya se señaló y se tendrá ocasión de comprobar, sí incide, no en la concesión de la prestación sino en la fijación de su importe, el agravamiento del estado de necesidad provocado por la existencia de cargas familiares. También, excepcionalmente, algunas normativas prevén ciertos complementos para hacer frente a gastos puntuales (material escolar, rentas de alquileres, procesos de integración) que, en todo caso y sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, no afectan más que a la cuantía de la RMA sin decidir nunca el otorgamiento de la misma.

[44] Por este motivo, aún cuando algunas normas citen, a título orientativo, ciertas necesidades básicas (alimentos, vestido, alojamiento) a cuya cobertura se dirigen las RMA es, cuando menos simbólica, la obligación que se impone a sus perceptores de destinar la prestación a la finalidad para la que fue otorgada (cfr. apartado 3.3.4 de la tercera parte de este capítulo).

se señaló, la prestación no se concede a título finalista para sufragar determinados bienes o servicios sino, genéricamente, para paliar situaciones de necesidad.

El reducido y escueto contenido con el que se perfila el estado de necesidad -léase disponibilidad de ingresos en cuantía no superior a la asignada a la RMA- unido a su excesiva objetivización degrada, a mera cifra o dato numérico, la incidencia de éste en la configuración de los requisitos de acceso a la prestación. Ésto supone, como ya se apuntó, que el tratamiento y consideración del mismo en la determinación del hecho causante resulte descafeinado y nada acorde con el papel que estaba llamado a desempeñar[45].

En cuanto a la segunda de las cuestiones apuntadas -no consideración de las eventuales "contingencias" que pudieran dar lugar al estado de necesidad- la omisión es obvia y lo contrario resultaría incoherente, si se tienen en cuenta los genéricos prolegómenos y formulaciones con que se inician la mayor parte de las regulaciones[46].

Sobre los estados de necesidad contemplados no gravita ningún riesgo tipificado normativamente si bien la carencia de ingresos responde, en la mayor parte de

---

[45] Tendrá un mayor efecto reductor la exigencia de presupuestos tales como la edad, la residencia o la constitución de una UF.

[46] En ellos, de un modo u otro, se señala que el problema a resolver es la pobreza sin más -además de la marginación, antecedente o consecuente- y ésta, evidentemente, puede tener un distinto origen y no es reconducible, como fenómeno o como circunstancia personal a las mismas o a idénticas causas.

los casos, a la imposibilidad de acceder a un empleo[47]. De este modo, las referencias a ciertos grados de minusvalía, al cumplimiento de determinada edad o a los componentes de la unidad familiar no suponen, en ningún caso, su consideración como contingencias ya que se trata de presupuestos que, o bien cualifican el estado de necesidad, o bien se exigen como requisitos de acceso o, simplemente, se configuran como excepciones al cumplimiento de éstos últimos.

3. Del estado de necesidad puede decirse, finalmente, que se concreta en la obtención de un monto de ingresos en cuantía inferior a la prevista por cada norma como importe de su respectiva prestación, con independencia de las carencias padecidas por cada beneficiario y de las circunstancias que motivaron su actual situación económica.

Aparte de las consecuencias que se derivan para sus perceptores, el que cada norma asigne un distinto importe a su correspondiente RMA[48] evidencia una dispar valoración y cuantificación de los estados de necesidad protegidos[49] que, sin embargo, se asemejan

---

[47] Esto explica que muchas de las actividades de integración propuestas se dirijan, precisamente, a conseguir la inserción laboral.

[48] Las variaciones, aún pareciendo insignificantes, no pasan desapercibidas, precisamente, por la reducida asignación económica de las RMA.

[49] A priori, será más bondadosa la norma cuanto mayor sea la dotación económica de la RMA, no sólo por la generosidad de la prestación misma sino, también, porque amplia el número de situaciones protegidas y, por tanto, el de potenciales beneficiarios.

cualitativamente por el irrelevante papel que todas las regulaciones conceden a sus causas determinantes.

De los observaciones efectuados hasta ahora pueden deducirse algunas marcadas diferencias entre las RMA y otras prestaciones económicas no dependientes de previa contribución. Respecto a las denominadas, en sentido estricto, prestaciones finalistas, las distancias son evidentes por el específico destino de éstas y la necesidad de acreditar el gasto. En cuanto a las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, los subsidios de garantía de ingresos mínimos de minusválidos o las prestaciones asistenciales del FAS, si bien se constatan ciertas similitudes en lo que hace al límite de ingresos como método de valoración y aproximación al estado de necesidad, la necesaria reconducción de éste a contingencias o circunstancias descritas por la norma es una constante en las ayudas y pensiones indicadas.

1.4) LA PRETENDIDA INSERCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

1.4.1) Planteamiento general

1. Ya se comentó que la autonomía y promoción personal, la inserción social, laboral y comunitaria, la superación de la marginación y la exclusión, la normalización y otras metas de semejante contenido

figuran, junto a la cobertura de estados básicos de necesidad, como objetivos perseguidos por las RMA. Se ha apuntado, igualmente, que la peculiar doble finalidad de las prestaciones hace que las mismas se configuren como algo distinto y algo más que meras ayudas o subsidios asistenciales.

Esta vocación dinamizadora y emprendedora de las RMA se refleja sintéticamente en el Preámbulo de la Ley vasca 2/90 al señalar que "el ingreso mínimo de inserción, ..., nace de una concepción claramente avanzada, basada en el respeto a las personas y en la creencia de que la marginación no responde a razones intrínsecas, (...), con el apoyo de las medidas sociales existentes, pretende crear las condiciones necesarias, removiendo las causas que dieron lugar a una situación no buscada por los interesados, (...), no pretende crear una nueva clase pasiva, cronificando su situación, sino posibilitar su plena inserción en la vida social de Euskadi ...".

A tal efecto y como ya es sabido, tanto la RMA vasca como las implantadas en las restantes Comunidades Autónomas se acompañan, desde su inicial concesión o durante su posterior desenvolvimiento, de una serie de actuaciones, servicios, actividades, prestaciones económicas de apoyo e, incluso, obligaciones, que, en teoría, debieran contribuir a la viabilidad de la proyectada integración.

Este conjunto de instrumentos, que pueden denominarse genéricamente medidas de inserción, se aplica habitualmente y desde hace años en el campo de los

Servicios Sociales y su utilización es considerada como método y práctica común de cualquier programa público que gire en torno al problema de la marginación social. La atención al binomio pobreza/marginalidad se ha confirmado como un área de intervención prioritaria de los Servicios Sociales en los últimos años. De ahí que, frente a las tradicionales actuaciones asistenciales, las Comunidades Autónomas que han legislado sobre la materia potencien programa que ofrezcan un tratamiento integral y no parcelario al problema. Así, al tiempo que se procura la atención de necesidades primarias del individuo se articulan "actuaciones destinadas a erradicar las causas que pueden conducir a la marginación social de ciertos sectores con especial tendencia a incidir en situaciones que implican una exclusión de los cauces normales de convivencia, integración y participación social"[50]. Las medidas de inserción que van a analizarse no son, por tanto, novedosas; lo realmente innovador es que las mismas se coordinen normativamente con una prestación económica, la RMA, para colaborar en la consecución de los objetivos de ésta.

El ensamblaje de ambas no se presenta, sin embargo, de modo idéntico en las distintas regulaciones, a veces, ni siquiera de forma semejante. La diferente articulación normativa de estas medidas de acompañamiento es constatable en un doble plano: por un lado, se sitúan

---

[50] GARCÉS SANAGUSTÍN, en "La acción social: delimitación conceptual y ...", ob. cit., pág. 88.

la estructura y contenido general de la norma[51] y, por otro, las concretas medidas de inserción previstas, su interrelación y conexión con la prestación económica y los instrumentos de formalización de compromisos contemplados.

2. A este segundo aspecto se hará referencia, a continuación, no sin antes adelantar, a modo de apunte introductorio, que la confusa e imprecisa redacción de algunas normas obstaculiza enormemente el exacto conocimiento y comprensión de ciertos preceptos relativos a la materia que nos ocupa. Las dificultades vienen dadas, principalmente, por el hecho de que determinadas expresiones y palabras a las que recurren los legisladores son utilizadas por éstos de forma indiscriminada y con una cierta dosis de imprecisión y ambigüedad[52].

El propio concepto de "inserción social" es, en sí mismo, controvertido y "todavía no ha alcanzado un nivel mínimo de consenso entre técnicos y profesionales en cuanto a su definición y en cuanto a sus connotaciones"[53]. En cualquier caso, respetando los

---

[51] Se corresponde, pues, con lo estudiado en 1.2., donde se analizaron y clasificaron las diferentes normativas atendiendo al objeto de las mismas y al papel que en ellas desempeña la RMI.

[52] A estas dificultades semánticas e indeterminaciones terminológicas no son ajenos la mayor parte de los conceptos y expresiones básicos utilizados en el campo de los Servicios Sociales, la Acción Social o el Bienestar Social pero, en la materia a la que ahora se hace referencia, esta confusión se ve incrementada por la novedad de las técnicas utilizadas, la inexperiencia de los legisladores y, sobre todo, por su excesiva tendencia a reproducir y copiar expresiones sin reparar en su contenido, alcance y ámbito de aplicación.

[53] AGUILAR M., GAVIRIA M. y LAPARRA M., en "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales ...", ob. cit., pág. 110.

matices que pudieran diferenciarlo de otra expresión cercana -la de integración social- y los que, a su vez, distinguen marginación y exclusión social, se utilizarán ahora indistintamente, considerándolos, como hacen las normativas autonómicas, términos intercambiables.

En ocasiones, sin embargo, el examen comparado de dos concretas regulaciones e, incluso, de dos artículos de la misma normativa, evidencia que con idénticas locuciones se están denotando contenidos muy diversos y, al contrario, con diferentes voces se está contemplando una única figura o realidad[54]. Es por ello por lo que, en la medida de lo posible, se intentará definir, a los sólos efectos de este trabajo y de la legislación ahora estudiada, las nomenclaturas más frecuentemente utilizadas, procurando dotarlas de cierta fijeza. Con ello se corre el riesgo, asumido, de repetir en exceso ciertas expresiones durante la exposición y, además, de dotar a las mismas de un significado no siempre coincidente con el dado por algunas normas.

El análisis de las medidas de integración es, por lo dicho, una labor que debe preceder al estudio de la ordenación normativa de las mismas. En sentido amplio, se entiende por tales la variadísisma gama de mecanismos

---

[54] Pueden citarse algunos ejemplos significativos: el contrato de integración madrileño y el compromiso de inserción asturiano son los documentos en los que se plasman, respecto a cada beneficiario, las actuaciones previstas, el calendario y duración, la naturaleza de las actividades, etc.; la normativa asturiana, además, prevé la individualización de dichas medidas a través de planes de inserción a los que, a veces, denomina proyectos de integración que es la terminología utilizada por la legislación gallega para referirse a las concretas medidas a adoptar en cada caso. Bien diferente es el contenido de los proyectos de integración aragoneses que son programas diseñados por entidades públicas o privadas que pretenden una financiación, para la inserción de colectivos o grupos marginales.

administrativos, económicos y operativos que, aisladamente, de forma coordinada o como coadyuvante de otros, se instrumentan y ofertan para procurar la promoción social de ciertos colectivos.

En el elenco se incluyen desde servicios generales o comunes (sanitarios, educativos, etc.), prestaciones económicas varias (ayudas, subvenciones, subsidios) y dotaciones y equipamientos (viviendas, infraestructura de barrios, etc.) hasta servicios sociales de base (orientación, asesoramiento) y específicos (apoyo técnico a minusválidos, minorías raciales, refugiados y otros) pasando por programas de actividades diversas que propician la dinamización de ciertos grupos y la colaboración de sus miembros en la superación del estado de marginalidad en que se encuentran (cursos formativos, campañas de búsqueda de empleo, trabajos temporales, participación en labores de utilidad social, etc.).

3. Dentro de este abierto listado de instrumentos de integración y planteando nuevos retos y oportunidades para avanzar en dicho campo se localizan las RMA que, como prestaciones económicas de inserción y para cumplir eficazmente este propósito, se sirven y acompañan de algunas otras de las medidas apuntadas. Muchas de éstas, sin embargo, no predisponen especialmente a las RMA y por su generalidad pueden aplicarse, y de hecho se aplican, al conjunto de los ciudadanos que las requieran, con independencia de su

condición de perceptores o no de la prestación[55]. Otras, no siendo tampoco privativas y aún cuando se contemplen en las normativas reguladoras de las RMA, ni siquiera por vía refleja influyen en la vocación y dinámica de ellas ya que se articulan como parte o contenido de programas más ambiciosos[56].

No ocurre lo mismo con las denominadas actividades de integración cuya repercusión en las RMA es indudable. Y ello porque, a pesar de tratarse de un mecanismo operativo autónomo, su superposición y simbiosis con el contenido económico de las RMA incide directamente en éstas, perfilando su régimen jurídico y contribuyendo a su identificación como prestaciones económicas singulares.

En efecto, del análisis contrastado de los distintos Decretos y Leyes puede extraerse como común denominador que, a pesar de la falta de uniformidad en el tratamiento de las actividades de inserción y el escaso rigor con que, frecuentemente, son abordadas las mismas, éstas se incorporan a casi todas las regulaciones de las RMA como instrumento imprescindible para lograr la

---

[55] Así, el acceso a programas sanitarios o educativos o la prestación de servicios de asesoramiento u orientación pueden o no tener como finalidad la erradicación de la marginación pero, aún en el caso de que así fuera, sus ámbitos de aplicación son mucho más amplios que el de las RMA; la determinación de los destinatarios de aquéllas -en principio, el conjunto de los ciudadanos potenciales beneficiarios de los servicios sociales- y éstas -sujetos o unidades familiares con escasos recursos y residentes con una cierta antigüedad- obedece a requisitos y condiciones muy diversas.

[56] Es el caso, por ejemplo, de las prestaciones sanitarias, ayudas de comedor y libros, adjudicación prioritaria de viviendas, etc. que forman parte del contenido del Programa de Accesibilidad valenciano integrado en el Plan de Medidas de Inserción Social (art. 7 del Decreto 132/90).

proyectada mejora de la situación social de sus destinatarios.

Así, las diecisiete normativas estudiadas relacionan, vinculan o condicionan la prestación a la realización de actividades de promoción, a la asunción de una serie de compromisos encaminados a la inserción de los beneficiarios, a la adopción de determinados comportamientos o a la participación en programas de integración socio-laboral. Las mencionadas conductas y actividades se muestran, pues, como contrapartidas que, instrumentalmente, se esperan o exigen del perceptor de la RMA por el disfrute de la misma y para propiciar su autonomía y normalización social.

Lo anteriormente afirmado exige, no obstante, una matización ya que, como se verá, no todas las actividades y prácticas citadas pueden calificarse como actividades de integración en sentido estricto y, además, el carácter preceptivo de las mismas aparece frecuentemente atenuado respecto a algunas RMA cuyas formulaciones no exigen con contundencia su cumplimiento. En cualquier caso, sean o no auténticas actividades de inserción, tengan unos u otros contenidos y se tipifiquen o no como obligación, el seguimiento y la participación en ellas condiciona siempre la dinámica de cada una de las prestaciones, aunque de modo bien distinto porque diferente es, también, el tratamiento que las normas dispensan a aquellas.

Así, por un lado, pueden constatarse escasas coincidencias entre los genéricos términos en que se

pronuncia la normativa extremeña[57] y las más específicas formulaciones con que lo hace la asturiana[58]. Por otro lado, no es infrecuente encontrar que un mismo comportamiento sea calificado, indistintamente, como contraprestación o como obligación[59] o que el cumplimiento de un determinado trámite se considere, en unos casos, requisito de acceso y, en otros, contraprestación mínima[60].

1.4.2) La dispar instrumentación de la inserción

1. Los ejemplos apuntados, por incidentales y anecdóticos que puedan parecer, son una muestra evidente de la variedad táctica e instrumental que encierra toda actuación en el campo de la Política Social. El particular objetivo de las RMA que ahora se analiza, intervenir en una realidad concreta de marginación y

---

[57] El art. 10 del Decreto 66/90 señala que la concesión de la ayuda obligará a los perceptores al cumplimiento de una serie de compromisos encaminados a su promoción social, sin que se especifique en qué consisten aquellos o de qué modo se concretan las peculiares actividades a desarrollar por cada beneficiario.

[58] El art.7.b de la Ley 6/91 señala, con mayor precisión, que es obligación del beneficiario prestar por escrito su compromiso para realizar las contraprestaciones que serán establecidas para cada supuesto, en función de las necesidades características y aptitudes, así como realizar efectivamente las actividades asumidas.

[59] Así ocurre en los arts. 5.a de la Orden cántabra de 12 de septiembre y 6.5 del Decreto canario 133/92 cuando prohiben el ejercicio de la mendicidad.

[60] Así consideran la inscripción como demandante de empleo los arts. 13.3 del Decreto canario 133/92 y 43.a del Decreto vasco 25/93, respectivamente.

exclusión social para modificarla, no implica una absoluta coincidencia de criterios, planteamientos y soluciones normativas.

De ahí que, a pesar del común propósito que guía a todos los legisladores autonómicos, cada uno de ellos se incline por la opción que considere más adecuada aunque, en todo caso y cualesquiera que sean los términos en que se pronuncien las normas, el carácter condicionado de las RMA es una constante que se mantiene y puede predicarse de todas ellas.

No debe olvidarse, por tanto, que la concesión de la prestación, una vez acreditados los requisitos de acceso, se vincula a determinados compromisos de contenido promocional que debe asumir su perceptor[61]. De modo que, sin perjuicio de ciertas excepciones y matizaciones, en todas las regulaciones está presente el deber del beneficiario de corresponder a la prestación concedida, más exactamente a la Administración que la otorga, con un cierto esfuerzo o colaboración personal en su proceso de integración.

Partiendo de las anteriores consideraciones, es éste el momento de profundizar en las actividades de integración para situarlas en el marco de las normativas reguladoras de las RMA. En este contexto, las actividades

---

[61] Así resulta de afirmaciones como las siguientes: la incorporación al programa estará sujeta a la realización de actividades de promoción social (art. 3 Decreto madrileño 73/90), se impone al beneficiario el compromiso de realizar las contraprestaciones que en su caso se fije (Preámbulo de la Ley vasca 2/90), la percepción de las prestaciones conlleva la obligación de participar en las actividades que se determinen (art. 12.2 Decreto valenciano 32/90), las ayudas no se otorgarán sin la aceptación del compromiso del beneficiario de hacer lo que esté en su mano en orden a su integración social (Preámbulo del Decreto canario 133/92).

de integración son aquellas cuya realización incumbe al destinatario de la prestación y que, al tiempo que procuran o facilitan el proceso de normalización de éste, lo comprometen e implican en su propia promoción.

De ellas puede decirse que constituyen un tipo de medidas de inserción que, a diferencia de las restantes, requieren una cierta periodicidad o continuidad en su desarrollo y, sobre todo, una participación activa de los sujetos a los que se dirige que, por ello, pasan de perceptores o destinatarios a ser actores y protagonistas de sus respectivos procesos de promoción social[62].

Siendo así, no parece que puedan calificarse como actividades de integración las conductas prohibidas, los comportamientos de abstención o negación, las intervenciones puntuales o el cumplimiento o formalización de determinados trámites, si bien cualquiera de estas eventualidades puede incidir en hábitos que dificulten o favorezcan la inserción de quienes las realizan[63].

En cualquier caso, a los efectos que aquí interesan, las actividades de inserción juegan un papel

---

[62] En efecto, en la mayor parte de las medidas de integración es la Administración, a través del órgano o dependencia correspondiente, la que ocupa el papel de sujeto activo o interviniente, reduciéndose la posición del ciudadano a la de mero espectador o destinatario de los servicios sanitarios, campañas informativas, acondicionamiento de viviendas, ayudas económicas, etc.

[63] Es el caso de prescripciones normativas tales como no rechazar ofertas de empleo, no practicar la mendicidad, manifestar voluntad de uso de los recursos sociales, figurar inscrito como demandante de empleo. Éstas y otras semejantes, a pesar de ser calificadas, en ocasiones, como actividades de integración no exigen del beneficiario más que abstenciones o actuaciones de resultado que pueden, no obstante, coadyuvar en la pretendida reinserción.

incuestionable en la configuración de las RMA en la medida en que, por un lado, las capacitan y cualifican como instrumentos de integración y, por otro, las condicionan y conforman jurídicamente, influyendo en aspectos de notable importancia.

2. El contenido de dichas actividades puede ser tan variado como imaginativos sean quienes las diseñen pero, además de éste, será su efectiva incorporación al entramado de las RMA lo que determine su incidencia real en el éxito o fracaso de las prestaciones y en la dinámica de éstas.

Y ello porque la eficacia y virtualidad de la RMA como mecanismo de promoción social dependerá, entre otros factores, del alcance mismo de las actividades, del grado de compulsión y exigibilidad con que las normas requieren la participación de los beneficiarios lo que, indudablemente, repercutirá en el posterior desenvolvimiento de las prestaciones. Dicho de otro modo, el contenido, consideración y calificación jurídica de las actividades de integración mediatiza, en un sentido o en otro, la aplicación de las RMA.

Ha de señalarse, sin embargo, que no todas las normativas autonómicas contemplan, expresamente, la realización de actividades de integración. Algunas de ellas las mencionan al referirse, de forma genérica, a las acciones o medidas de inserción[64] o las a contraprestaciones mínimas[65] o bien optan por

---

[64] Es el caso, por ejemplo, de la normativa andaluza.

[65] Art. 43 del Decreto vasco 25/93.

considerarlas como parte de los planes o compromisos que debe cumplir el beneficiario para posibilitar la salida de la situación de marginación en que se encuentra[66].

El significado exacto de cada una de estas expresiones, de difícil aprehensión en teoría, se muestra en la práctica como una labor aún más complicada por la torpeza o descuido con que, frecuentemente, el legislador autonómico acomete la ordenación de medidas, actividades, contraprestaciones y obligaciones. Quiere ésto decir que, cuando las normas autonómicas abordan la sistematización de todos estos conceptos no se respeta criterio alguno y el resultado es, como puede adivinarse, absolutamente confuso e impreciso.

De entrada, hay que recordar que no todas las Comunidades Autónomas abordan con el mismo rigor, profundidad y desarrollo el tratamiento de las actividades de inserción, evidenciando con ésto el particular interés que, para cada una de ellas, representa la superación y erradicación de la marginalidad.

Así, es posible encontrar normas que, aún con criterios discutibles, se ocupan de identificar lo que, en su territorio autonómico y a efectos de aplicación de la RMA, constituyen obligaciones del beneficiario, actividades de inserción a proponer y contraprestaciones exigibles[67]. Otras, por el contrario, se limitan a señalar la obligatoriedad de realizar las

---

[66] Así lo hace la regulación cántabra.

[67] Esta delimitación se contiene de forma expresa en los arts. 8, 39 y 43 del Decreto vasco 25/93.

correspondientes contraprestaciones sin precisar en qué consisten éstas o cuáles son las más genéricas actividades de inserción previstas[68].

No quiere ésto decir que las imprecisiones de las normas reflejen, necesariamente, un incidental y descuidado tratamiento de la finalidad promocional de las prestaciones que regulan; tampoco que lo primero sea fruto o consecuencia inevitable de inadecuada instrumentación y aplicación de la política de integración en la correspondiente Comunidad.

Lo que sí se evidencia, claramente, es la falta de un riguroso planteamiento sobre los objetivos que pretenden conseguirse, un análisis previo de los dispositivos con los que se cuenta y un estudio minucioso de los mecanismos más idóneos de coordinación de unos y otros. Por ello y sin ánimo de anticipar valoraciones, no sería desacertado afirmar que muchas de las regulaciones, en el aspecto que ahora se analiza, obedecen más a la improvisación y la oportunidad que a la maduración y consolidación de proyectos claros.

Por este motivo, a la hora de tipificar los modelos de RMA, AGUILAR M., GAVIRIA M. y LAPARRA M. identifican como rentas mínimas de inserción únicamente a las implantadas en el País Vasco, Madrid y Cataluña. Las restantes Comunidades Autónomas, según estos autores, se han limitado a poner en práctica programas de empleo

---

[68] Es el caso del Decreto riojano 68/90 para el que las actividades de integración, como tales, no parecen existir. Esta norma se limita a incluir, en el listado de obligaciones, la aceptación de las correspondientes contraprestaciones, de las que sólo se señala que podrán tener carácter social, profesional o educativo (art.8.2).

social protegido o de meras ayudas asistenciales regladas[69].

3. Compromisos, obligaciones, contraprestaciones y acciones y actividades de inserción tienden, en la práctica, a confundirse sin que puedan perfilarse con precisión -a veces hasta el propio legislador es incapaz- los contornos de cada una de estas figuras. Los dos criterios a los que ya se ha hecho referencia, contenido e imperatividad, pueden también ahora contribuir a la identificación de todas aquellas.

Debe señalarse al respecto que las mencionadas actividades pueden simplemente ofertarse a los beneficiarios, brindándoles la oportunidad de intervenir en ellas o, por el contrario, pueden ser exigidas por las normas, imponiéndose como contraprestaciones por el disfrute de la RMA. De este modo, la participación en un curso de formación profesional, por ejemplo, será una propuesta cuya realización depende de la voluntad del beneficiario o una contrapartida cuyo cumplimiento se juzga imprescindible. En ambos casos, el contenido y la finalidad de la actividad es el mismo, lo que cambia es el carácter con el que se requiere su seguimiento por los destinatarios.

En realidad, el que se condicione el acceso a la RMA a la efectiva suscripción de un compromiso de inserción o al establecimiento de un programa de actividades a desarrollar es un rasgo específico de las

---

[69] En "La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en ...", ob. cit., págs. 62 y ss.

RMA y que no está presente en el modelo clásico de rentas de inserción.

Ahora bien, el hecho de que se exija una determinada actividad de integración al beneficiario no debe conducir al error de considerar este mandato como una simple y una más de las obligaciones que entraña la percepción de la prestación. Aún cuando todas se impongan al destinatario de la prestación, entre aquella y éstas existen evidentes diferencias en cuanto a su finalidad y contenido respectivos.

Piénsese, por ejemplo, en la peculiar funcionalidad de la obligación de participar en un programa de rehabilitación de toxicómanos frente al más reducido alcance de la obligación de comunicar las modificaciones sobrevenidas. La primera se configura como una auténtica contraprestación que incide, no en el contenido económico de la RMA, sino en el proceso de integración en el que Administración y beneficiario se encuentran implicados; la segunda, sin embargo, lejos de afectar a este propósito, se limita a facilitar el seguimiento de la situación de necesidad alegada[70].

Qué duda cabe que la exigencia de ciertas contraprestaciones constituye una más de las obligaciones o condiciones que puede establecer la norma; de hecho, como ya se adelantó, así ocurre en la mayoría de las

---

[70] Igualmente reducidos son los efectos de obligaciones tales como destinar la RMA a la finalidad prevista o reintegrar las cantidades indebidamente percibidas; a través de ellas, como se comprobará al analizar el elenco de obligaciones (Segunda Parte, apartado 1.2.) que figuran en las diferentes normativas, el legislador atiende al contenido eminentemente económico de la prestación.

disposiciones analizadas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, frente a aquellos mandatos puntuales de dimensión fundamentalmente económica en los que se pretende una abstención del sujeto o una intervención de resultado, las obligaciones que identificamos como contraprestaciones demandan un comportamiento, una intervención de actividad o una especial actitud del individuo al que se dirigen.

4. Sin ánimo de reproducir, por no ser trasladable al ámbito en el que nos movemos, la inconclusa polémica civilista sobre el objeto y el contenido de la obligación[71], lo cierto es que contraprestaciones de inserción y obligaciones del beneficiario se mueven en dos órbitas distintas. En la primera se desenvuelven e intercambian, sin perjuicio de su carácter preceptivo, medidas y actividades encaminadas a la promoción social, en la segunda, aún cuando coadyuven a los procesos de integración, se imponen deberes cuya inobservancia repele o es incompatible con la naturaleza económica de la prestación.

A ello hay que añadir las matizaciones, ya efectuadas, sobre lo que debe entenderse como actividad de integración en sentido estricto y su exigibilidad. De este modo, se encontrará en cada normativa un conjunto variado de obligaciones, unas sirven al contenido económico de la prestación y otras, las contraprestaciones, tienen su fundamento y razón de ser

---

[71] Vease al respecto la exposición que, sobre las diferentes posturas doctrinales, realizan LA CRUZ BERDEJO y otros en "Derecho de Obligaciones" Vol.Primero, Elementos de Derecho Civil II.

en el objetivo de promoción social que cualifica a las RMA. A su vez, y dentro de este segundo grupo, es posible localizar auténticas actividades de integración y meros comportamientos o actuaciones puntuales que el destinatario de la RMA debe observar para no entorpecer su proceso de normalización social. Por último, no debe olvidarse que el cumplimiento de unas y otros puede dejarse al arbitrio del destinatario en cuyo caso, al ser voluntarias, pierden su carácter de contraprestación.

A modo de recapitulación puede señalarse que cualquiera que sea la importancia y tratamiento que las diferentes normas autonómicas concedan a las actividades de inserción y, teniendo en cuenta que la eficacia de éstas dependerá, en mucho, de los propios órganos encargados de su aplicación y seguimiento, lo cierto es que sí coinciden casi todas las regulaciones en un rasgo común: la confusión entre lo que son obligaciones de los beneficiarios de las RMA y lo que constituyen contraprestaciones por la percepción de éstas.

Las actividades de inserción de carácter contraprestacional no parecen tener entidad propia como tales y se reconducen, frecuentemente, a meras obligaciones[72]. No obstante ello, el incumplimiento de las contraprestaciones desencadena, al igual que la inobservancia de cualquier otra obligación, la extinción

---

[72] Es el caso, ya apuntado, de la escolarización de los menores o la aceptación de ofertas de empleo que algunas normas reconducen al apartado de las obligaciones (art. 5.e y h del Decreto castellano-leonés 286/91) y otras, entiendo que con más acierto, las consideran restrictivamente como contraprestaciones orientadas a posibilitar la superación de la situación de marginación (art. 8 b y d de la Orden cántabra de 4 de julio de 1990).

de la RMA[73] y quizás sea éste uno de los motivos por los que el legislador los trata de forma conjunta ya que, con independencia de su calificación, repercuten de modo similar en el desenvolvimiento de aquella.

De la diferente entidad que tienen las contraprestaciones y las restantes obligaciones da cuenta el hecho de que, mientras éstas figuran siempre en las normas que regulan la RMA[74], algunas de las primeras pueden establecerse en las resoluciones que conceden la prestación o pueden concretarse en los compromisos de integración a suscribir en aquellas Comunidades Autónomas que los prevén.

Con ésto se introduce un nuevo rasgo o criterio caracterizador que, si bien en la práctica puede resultar desvirtuado, en teoría es absolutamente lógico: la generalidad o especificidad de unas y otras. Así, mientras que las obligaciones son comunes y tienen como destinatarios a todos los perceptores de las RMA, las contraprestaciones se fijan atendiendo a las peculiaridades de cada beneficiario, a sus posibilidades y a sus necesidades o carencias específicas.

5. Los compromisos, también denominados convenios o contratos de inserción, son acuerdos a suscribir por los beneficiarios o potenciales

---

[73] A la consecuencia extintiva del incumplimiento de las obligaciones impuestas se hará referencia en la Segunda Parte de este Capítulo, apartado 3.6 en el que se estudiarán, con detalle, las matizaciones y peculiaridades de cada normativa.

[74] Teniendo en cuenta que como tal obligación suele figurar la genérica de cumplir los compromisos o de realizar las actividades y que, como se ha reiterado, algunas normas no discriminan la función marcadamente promocional o fundamentalmente económica del conjunto de las obligaciones.

beneficiarios de la RMA en los que consta, entre otros extremos, las contraprestaciones a realizar por éstos. La elaboración, requisitos y contenido de los mismos dependerá de lo que establezca cada norma autonómica -de nuevo el hecho diferencial autonómico está presente en la regulación de las RMA- pero, en todo caso, suponen una constancia documental de la colaboración que se obliga a prestar el perceptor en su proceso de normalización social.

Más de la mitad del conjunto de las normativas analizadas[75] no exigen la formalización de compromiso alguno para concretar las contraprestaciones a que se obliga el beneficiario. Éstas, junto con las diferentes medidas que pudieran proponerse por los Servicios Sociales de Base, serán establecidas en la propuesta de concesión de la RMA o en la resolución misma. Las restantes normativas, por el contrario, aluden, bien que con diferente terminología, a ciertos documentos en los que el beneficiario acepta y asume, formalmente, la realización de ciertas actividades y la participación activa en el proceso de integración que se hubiera diseñado.

A través de estos compromisos o contratos, además de personalizarse la problemática del individuo en cuestión y de adaptarse a ésta las medidas aplicables, se posibilita que los destinatarios identifiquen las RMA como un medio para conseguir un fín, como algo

[75] Concretamente las de Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Navarra, La Rioja y Valencia.

cualitativamente distinto de los meros subsidios o ayudas con los que pudiera encontrarse más familiarizado.

No deben confundirse estos acuerdos -aunque la redacción y terminología de las normas lo propicie- con los Convenios de Inserción que pudieran suscribirse entre las Administraciones Autonómicas y las Corporaciones Locales o Entidades sin ánimo de lucro que participen en el desarrollo de los programas de integración. Tampoco deben identificarse con los denominados Planes o Proyectos de Inserción que responden más a la idea del informe social confeccionado por los Servicios Sociales correspondientes. En ellos, como ya se comentó, se contiene una diagnosis de la situación personal y económica del solicitante, los objetivos a conseguir, los métodos que se proponen, el calendario de actuaciones, etc.[76].

Los contratos o compromisos pueden, sin embargo, incorporar parte del contenido que se ha predicado del Plan o Proyecto Individual de Inserción o integrarse en él con un soporte documental diferente. En cualquier caso, como ya se señaló, los procedimientos de elaboración, los sujetos intervinientes en la redacción

---

[76] Recuérdese que la terminología de cada uno de estos documentos no es en absoluto coincidente. Así, por ejemplo, la normativa asturiana se aleja de lo hasta ahora señalado y dota de un contenido diferente a compromisos (aceptación previa de obligaciones al solicitarse la prestación), planes (actuaciones destinadas a mejorar la autonomía) y proyectos de inserción (específicos para los solicitantes que vivan en régimen de internamiento). También la norma madrileña utiliza con otro sentido el proyecto de integración al aludir con él, genéricamente, al conjunto de actividades organizadas y orientadas a la promoción social y personal. Con este mismo sentido, y contemplando tanto las que se llevan a cabo exclusivamente por la Administración como las que se desarrollan con la colaboración de otras entidades y asociaciones, utiliza la normativa murciana la expresión programa de inserción.

de los mismos, los plazos para su suscripción, etc. son tan peculiares que su estudio comparado se reduciría a una mera reproducción de normas carentes de interés[77].

1.4.3) Tipología de las actividades de integración: especial referencia a la inserción laboral

1. Conviene comentar, a efectos ilustrativos, el contenido y orientación que, con carácter general, presentan las actividades de inserción ligadas a las RMA. De ellas se ha dicho que, más que concebidas como un instrumento al servicio de un objetivo o proceso -la normalización e integración social de individuos y colectivos en situación de exclusión social- parecen articuladas como vía de "legitimación de las prestaciones económicas repartidas (recuérdese el contexto de animosidad en el que los salarios sociales aparecen). Es la realización de una actividad (la contraprestación) lo que legitima a los excluídos de acceder a la renta mínima, y no su propia situación de necesidad"[78].

---

[77] La variedad escapa a todo intento de sistematización. Unos compromisos deben suscribirse al formular la solicitud mientras que la formalización de otros figura como obligación de los beneficiarios. En ocasiones se hace partícipe al individuo de la confección del contrato pero lo normal es que éste sea elaborado por el servicio correspondiente. A veces la aceptación de las actividades de integración propuestas se deduce de la mera aceptación del plan diseñado otras, por el contrario, debe constar expresamente.

[78] AGUILAR M., GAVIRIA M. y LAPARRA M., en "La caña y el pez. Estudio sobre los ...", ob. cit., pág. 125.

Cobra sentido con ello que algunas normativas autonómicas hayan dado prioridad a las actividades de contenido estrictamente económico -léase integración laboral- relegando a un segundo plano aquellas otras que tienen un carácter más personal -integración en el entorno comunitario, promoción personal, desarrollo de la autoestima y la autonomía individual, etc- o formativo. Siendo discutibles las ventajas e inconvenientes de cada una de estas opciones, lo cierto es que debieran haber sido contempladas de modo menos sectorial y más como un todo integral y no excluyente.

No en vano, la capacidad insertadora de una u otra medida dependerá, en cada caso, de las circunstancias, problemática, posibilidades, etc. de la persona excluída, en atención a la cual deberá diseñarse un proyecto individualizado de inserción que, obviamente, no es extrapolable.

Tomando como referencia las acciones de inserción previstas en el conjunto de las normativas, aquéllas pueden reconducirse a alguna de las siguientes tipologías:

+ Acciones formativas y educativas: en ella se incluyen la participación en campañas de escolarización y alfabetización, la realización de cursos de formación profesional u ocupacional, el seguimiento de programas tendentes a la obtención de ciertos títulos y, en general, todas aquellas que desde la enseñanza y la instrucción permitan el desarrollo de aptitudes, conocimientos y

hábitos imprescindibles para la inserción social no sólo del beneficiario responsable sino de todos los miembros de su unidad familiar.

+ Acciones varias de motivación y orientación: incentivan la participación del beneficiario en la comunidad y contribuyen a eliminar los obstáculos que la dificultan a través de programas de rehabilitación de toxicómanos y alcohólicos, el desarrollo de trabajos socialmente útiles, la intervención en asociaciones y grupos de convivencia, la realización de actividades de tipo recreativo o terapéutico, el acceso a los sistemas de protección social, el fomento del asociacionismo, etc.

+ Acciones específicas de inserción laboral: comprenden las diferentes formas de acceso a un puesto de trabajo sea por cuenta ajena o de autoempleo, la orientación y motivación laboral, el apoyo a la búsqueda de empleo, el fomento del cooperativismo, la participación en programas de empleo social, la realización de prácticas en empresas y otras que, de modo inmediato procuren la incorporación del beneficiario en el mercado de trabajo.

2. De las áreas de intervención y las actividades enunciadas en los apartados anteriores, muchas de las cuales formaban parte de programas que han venido desarrollando los Servicios Sociales de las

Administraciones Autonómicas antes de la implantación de las RMA, conviene centrar la atención en aquéllas que, directa o indirectamente, tienen que ver con la contratación laboral como actividad específica de inserción. Resulta obvio señalar que uno de los más importantes mecanismos de superación de la exclusión social es, precisamente, la incentivación y procura de la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos situados al margen de éste. De este modo, y por los efectos en cascada que dicha incorporación puede desencadenar, se ayuda más decididamente al individuo a reencontrar o fomentar su autonomía.

La consecución de un trabajo amplía el campo de relaciones sociales del "marginado", procura a éste una fuente autónoma de ingresos eliminando su consideración de subsidiado o asistido, permite la mejora del nivel de vida de su hogar, facilita el acceso a una variada gama de recursos, posibilita la participación en la comunidad y fomenta, en definitiva, la autoestima y consideración personal. El fomento del empleo, que ha sido abordado desde diferentes instancias y perspectivas, se plantea ahora como una medida de integración que acompaña a la RMA para conseguir los objetivos que le son propios.

Ello no supone, en absoluto, ignorar otros medios de destacada importancia tales como la erradicación del chabolismo, el equipamiento y dotación de barrios marginales, la escolarización y formación de menores y adultos, la desintoxicación de alcohólicos y toxicómanos, la mejora de las condiciones sanitarias e higiénicas de núcleos poblacionales, etc. Muchas de estas

medidas se contienen, de hecho, en algunas de las normativas estudiadas pero a nadie se le escapa, sin embargo, que forman parte de una política social de más amplio y lejano alcance que desborda los más modestos y cercanos objetivos de las RMA.

Éstas, como es sabido, se caracterizan por una atención más personalizada de la problemática de la marginación, procurando la individualización de las condiciones en que se desarrolla y de los mecanismos para combatirla. Siendo así, merece un juicio claramente positivo el planteamiento del que parten muchas de las regulaciones de las RMA: acoplar determinadas medidas de integración aplicadas, hasta ahora, de forma independiente y despersonalizada a una prestación económica y a su dinámica, eligiendo entre las varias posibles aquellas que más directamente incidan en la particular situación del beneficiario.

Sin embargo, y ésto podría parecer una crítica fácil y poco realista, no siempre se ha priorizado lo que, sin duda alguna, es pieza clave de cualquier proceso de integración, la efectiva incorporación y vinculación del beneficiario de la RMA al mundo laboral.

Esta afirmación parece disconforme, en principio, con el contenido de los preceptos que, en las diferentes normas, se dedican genéricamente a las actividades de integración y en los cuales se suele proponer acciones calificadas como de inserción laboral. Sin embargo, de la lectura de los mismos se desprende con claridad que con dichas medidas se pretende, fundamentalmente, eliminar obstáculos de índole formativa

o profesional, que sólo con algunas de ellas se procura la inmediata adquisición de hábitos laborales o el desarrollo por el beneficiario de algún tipo de servicios de utilidad social y que, en mucha menor proporción, las medidas propuestas incentivan la búsqueda de empleo o logran efectivamente la colocación, eliminando las trabas que la dificultan.

Del débil propósito del legislador al instrumentar medidas que apuesten, decididamente, por la conversión de beneficiarios en trabajadores son significativos el escaso número de normativas que incluyen la inscripción como demandante de empleo o la aceptación de éstos entre los requisitos de acceso o las obligaciones del perceptor.

La inserción laboral como puente de acceso a una integral promoción social, por mucho que sea aludida y por continuas que sean las referencias a la misma, no parece que se potencie en demasía o, cuando menos, no resultan del todo idóneos los mecanismos propuestos para su progresiva generalización. Se dirá, y no sin razón, que desde otras instancias y organismos se articulan mecanismos más efectivos de fomento del empleo los cuales, de forma mediata, contribuyen también a la superación de la exclusión social. Podrá añadirse a ésto que no es función de los Servicios Sociales la incentivación de la contratación o la intermediación en la colocación de trabajadores. Sin embargo, estas objeciones no restan valor a las deficiencias constatadas si se las contextualiza en el marco en que aquí se tratan.

3. No es éste, evidentemente, el lugar adecuado para un riguroso estudio de los diferentes programas autonómicos de fomento del empleo, ni es, por tanto el objetivo de lo que, a continuación se expone. Lo que se pretende, simplemente, es analizar las normativas que prevén la suscripción de contratos de trabajo durante el desenvolvimiento de las RMA y el modo en que dichas disposiciones regulan la incidencia de los primeros en las segundas.

En realidad, se trata de programas de empleo social protegido que ofrecen, como respuesta alternativa pero preferente a la percepción de la RMA, la realización de un trabajo temporal. Son contadas las Comunidades Autónomas que se ocupan de reglamentar, con un cierto detalle, la contratación laboral de los beneficiarios de la RMA como medida o actividad de integración. Sus respectivas normativas serán comentadas, a continuación, para conocer los mecanismos a través de los cuales la ejecución del contrato se inserta en la dinámica de la prestación.

Junto a este grupo se localizan otras regulaciones en las que la contraprestación a realizar por el beneficiario consiste en la realización de actividades o servicios de interés colectivo. Al análisis de esta medida de integración, que no supone la constitución de relaciones laborales, se dedica un último apartado en el que se efectúa el estudio de las normativas que la contemplan.

No quedan comprendidas en ninguno de los bloques citados las regulaciones que, aún cuando aluden

a la ocupación, a empleos temporales o a la eventual suscripción de contratos de trabajo, no precisan ni trazan siquiera las líneas básicas por las que deba discurrir ésta[79]. Sí se consideran, sin embargo, aquellas disposiciones a través de las cuales se regulan contraprestaciones de RMA en su modalidad de empleo social protegido.

Así, las concretas normativas autonómicas a las que, ahora, se hace referencia son las de Galicia, Navarra[80] y Murcia, únicas Comunidades Autónomas en las que las normativas reguladoras de las RMA contemplan la celebración de contratos de trabajo y especifican ciertos aspectos jurídicos de los mismos en su consideración de actividades de integración[81].

---

[79] Es el caso, por ejemplo, de las normativas andaluza, canaria y madrileña que se limitan a contemplar, como mera posibilidad, la formalización de contratos de trabajo en el marco de las RMA (art. 8 del Decreto andaluz 400/90, Exposición de Motivos del Decreto canario 194/93 y art. 38.3 de la Orden madrileña 78/91).

[80] Esta Comunidad Autónoma es la pionera en la implantación de *este tipo de renta mínima de integración en la que un determinado porcentaje de perceptores del subsidio reciben la ayuda sin contraprestación mientras que otros, que reúnen determinados requisitos, son llamados a participar en programas de empleo social. En Navarra se puso en práctica esta experiencia por primera vez en 1985 a través de los conocidos como "campos de trabajo" y a la misma está dedicada la obra de LAPARRA M., COREA C., GAVIRIA M. y AGUILAR M. "El salario social sudado", Edit. POPULAR, S. A., Madrid, 1989.*

[81] La inclusión de la normativa asturiana resultaría algo forzada, motivo por el cual se ha decidido no considerarla ahora, remitiendo su análisis al siguiente apartado. En todo caso, y con las matizaciones que se harán al respecto, los imprecisos y confusos términos en que se pronuncia el legislador al referirse a actividades, formalización de contratos laborales, etc. despiertan dudas y cautelas a la hora de identificar y calificar la actividad de integración en la que se pensó. Aún así, parece más acertado excluirla del grupo normativo que ahora se analiza porque son escasas las precisiones de la norma sobre el modo en que deba discurrir la contratación laboral.

Coincidiendo las normativas reseñadas en su finalidad, propiciar la reinserción laboral de los perceptores de RMA mediante la suscripción de contratos de trabajo, no lo hacen, sin embargo, en la regulación de dicha eventualidad que, como se verá, no opera bajo idénticos parámetros ni ofrece el mismo grado de concreción. Partiendo de este común planteamiento, el acceso de los beneficiarios de las RMA a un puesto de trabajo con la consiguiente modificación de su situación jurídica se efectúa mediante la celebración de los correspondientes contratos que, o bien tienen lugar al amparo de convenios o programas o bien se formalizan directamente con sujeción a lo previsto en la norma correspondiente.

Así, a través de los programas de inserción murcianos se implica a ciertas entidades colaboradoras en el desarrollo de actividades de inserción socio-laboral, formalizándose su participación y especificándose los términos y condiciones en los que se desenvuelven los contratos[82]. Por su parte, en Galicia y Navarra no se contempla la suscripción de dichos acuerdos por lo que la contratación laboral se ajustará a las disposiciones contenidas en sus respectivas normativas[83].

---

[82] Los programas de inserción murcianos son proyectos confeccionados o diseñados por entidades colaboradoras que coadyuvan en la inserción de colectivos marginados a través de diferentes medidas, entre ellas la contratación laboral, y que requieren una convalidación o aprobación (art. 25 Orden 5 de mayo 1992).

[83] En Navarra, el régimen jurídico de las contraprestaciones laborales como medida de inserción de los destinatarios de la Renta Básica se contiene en una norma dictada al efecto, el Decreto 168/90. En Galicia, según dispone el art. 19 de la Ley 9/91 se establecerán, reglamentariamente, los términos y condiciones de la contratación, si bien se fijan en dicho precepto los mínimos a los que habrán de ajustarse.

En parecidos términos, se exige en ambas Comunidades Autónomas la presentación, por las Entidades contratantes, de proyectos que contengan una exposición detallada de las tareas a realizar, el número de participantes, el personal de apoyo, el presupuesto de ejecución y los plazos previstos para su desarrollo[84]

Sea cual sea el instrumento que dé cobertura a los contratos, tres son los rasgos comunes en todas las normativas: el empleador es otro sujeto o entidad distinto a la Administración que concede la RMA, las subvenciones a la contratación son la técnica de incentivación utilizada y, por último y como medida precautoria, a los contratos de trabajo que se formalicen les será de aplicación lo dispuesto en la normativa laboral y de Seguridad Social.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones apuntadas, podrán contratar a perceptores de la RMA cualquiera de las entidades colaboradoras de carácter social reconocidas como tal por la normativa autonómica[85], entidades públicas o privadas o, genéricamente, las empresas[86]. Respecto a las corporaciones locales y entidades de iniciativa social que participen en programas de empleo protegido se exigen

---

[84] Arts. 38 y 4 de las normas citadas.

[85] Art. 25 de la Orden murciana de 5 de mayo de 1992.

[86] Art. 19 de la Ley gallega 9/91 y art.3 del Decreto Foral 169/90 que se refieren, igualmente, a entidades privadas o públicas.

unos requisitos formales y de infraestructura específicos relacionados con la actividad a desarrollar[87].

En cuanto al carácter subvencionado de la contratación laboral, es un dato incuestionable por la claridad con que las tres normativas se pronuncian al respecto[88]. Para el cálculo de la subvención se recurre al mismo parámetro, el SMI, en las tres Comunidades Autónomas. La cuantía de la misma será, como máximo, el equivalente al SMI más la totalidad de la cuota empresarial a la Seguridad Social. No obstante, existen matizaciones normativas en cuanto al carácter de las contingencias a que se refiere la cotización subvencionada o, por ejemplo, a la posibilidad de que el salario de referencia sea el salario base de convenio. Además, la normativa gallega establece una gradación en función de las cargas familiares de la persona contratada y de la duración del contrato[89].

La financiación de los proyectos de empleo social consistirá en la aportación de una cantidad de hasta el 125% o el 140% del SMI por cada participante gallego o navarro, respectivamente, pudiendo

---

[87] Tener implantados servicios sociales comunitarios o haber suscrito convenios para su implantación, para las primeras y estar inscritas en el registro autonómico correspondiente, para las segundas. En ambos casos, deberá aportarse, además de un responsable de dirección, los recursos materiales necesarios para el desarrollo de las actividades (arts. 36 y 37 del Decreto gallego y 2 y 3 del Decreto Foral).

[88] Con expresiones tan elocuentes como "condiciones en que se subvenciona la contratación" (art. 19 Decreto gallego), "el Servicio Regional subvencionará los contratos de trabajo" (art. 4 Decreto foral 169/90) o "ayudas para programas de inserción" (art. 25 Orden murciana).

[89] Art. 19 del Decreto gallego.

incrementarse, en este último caso, en función del número de participantes y los gastos de actividades de promoción y personal de apoyo.

Sobre la duración de los contratos se pronuncian, únicamente, las normas gallega y navarra señalando que, para ser subvencionados, los mismos deberán tener una vigencia mínima de seis meses prorrogables hasta el límite máximo de treinta y seis. Ambas disposiciones exigen que sea la jornada sea completa y que la contratación no afecte al número de las que se realicen habitualmente ni suponga una reducción en el número de trabajadores fijos que figuren en plantilla en la empresa o entidad contratante.

En cualquier caso, teniendo en cuenta la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral habrá que estar a lo dispuesto en la misma. A ella o a alguno de sus contenidos se hace referencia, de forma expresa, en las tres normativas citadas. Así, será de aplicación a las entidades e instituciones intervinientes las obligaciones que incumben a todo empresario contratante: constituirse como tal, dar de alta en la Seguridad Social a los beneficiarios/trabajadores, observar las preceptivas medidas de Seguridad e Higiene, etc. Potestativamente, pueden imponerse a las entidades colaboradoras otras obligaciones que coadyuven en los procesos de integración: potenciar el empleo femenino, proporcionar la adecuada formación profesional, facilitar el

seguimiento de los programas por los técnicos y profesionales de Servicios Sociales designados, etc[90].

4. Al margen de éstas y otras particularidades, lo que interesa destacar es el modo en que los sucesivos contratos laborales que se formalicen se ensamblan en la dinámica de las RMA. La existencia de tales contratos de trabajo está fuera de toda duda, no sólo por la terminología empleada sino también por las contundentes afirmaciones que se formulan[91].

Las normas son claras al señalar que los contratos, para ser subvencionados, deberán suscribirse con perceptores de las RMA, con personas que, en el momento de la contratación, estén ya disfrutando de esta prestación[92]. Por este motivo, al ser la condición de beneficiario de la RMA el título habilitante para la celebración del correspondiente contrato de trabajo, debieran haberse regulado con mayor especificidad las relaciones que ambos mantienen entre sí. Sin embargo, no es ésto lo que ocurre en la práctica y se observan, al respecto, relevantes omisiones o deficiencias que influyen en el deslabazamiento y desconexión de los contratos laborales de inserción respecto al contexto en el que ahora son analizados.

---

[90] Estas y otras semejantes son impuestas, con idéntico carácter obligatorio que las anteriores, en el art.25.4 de la Orden murciana de 5 de Mayo de 1992.

[91] Así, se alude al horario del trabajador por cuenta ajena en la Orden murciana (art.25.5), a la remuneración salarial y demás condiciones de trabajo en el Decreto gallego (art. 20), a la subvención de contratos de trabajo en la normativa navarra (arts. 4 y 10 de los Decreto Forales 169/90 y 170/90, respectivamente).

[92] Arts. 22, 25.5 y 1 del Decreto gallego, la Orden murciana y el Decreto foral, respectivamente.

Entre otras lagunas han de señalarse, por su importancia, la que afecta a la relación temporal entre los contratos y los programas de inserción mismos, la relativa al modo en que el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario repercute en el propio contrato[93] o la concerniente a las consecuencias que se derivarían para éste por la desaparición de alguno de los requisitos inicialmente exigidos. Por último, y ésto es decisivo para comprender y valorar el papel que la medida de integración desempeña en la dinámica de las RMA, tampoco se contienen previsiones en cuanto a la situación y protección de los beneficiarios/trabajadores cuando su vínculo contractual se extingue.

Lo que subyace en la ordenación jurídica de los contratos laborales en el marco de las normativas analizadas es, precisamente, la falta de ensamblaje y coordinación entre ambas. No hay que olvidar, aunque sistemáticamente se incurra en este error, que las relaciones jurídicas laborales que se propician tienen su fundamento y origen en la percepción de determinadas prestaciones económicas y que los potenciales trabajadores son elegidos y seleccionados entre un

---

[93] Sí se señala, en el Decreto Foral (art. 18), que el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario dará lugar a la cancelación o anulación de las subvenciones concedidas. Sin embargo, como puede fácilmente deducirse, se considera beneficiario a estos efectos al empresario que recibe la subvención, no al perceptor de la RMA que es contratado. Por otro lado, el art. 15 se limita a señalar, respecto al eventual abandono por el trabajador, que la empresa deberá sustituirlo en el plazo de treinta días.

colectivo caracterizado por ser perceptor de las mismas[94].

Repárese, por otro lado, en que el salario que se perciba por la prestación de servicios por cuenta ajena sustituye, automáticamente, la RMA que pudiera concederse o de la que ya se disfrutaba. A este cambio de denominación y naturaleza de las percepciones económicas sí se refieren, de forma contundente, las normativas gallega, murciana y navarra. Así, se señala que "los beneficiarios contratados... causarán baja como perceptores de la renta de integración social de Galicia" o se hace referencia a "los salarios de los antiguos perceptores del ingreso murciano de inserción" o a "la incorporación de perceptores de Renta Básica a un puesto de trabajo con la correspondiente remuneración salarial, dejando de percibir, en consecuencia, la citada Renta Básica"[95].

Sin embargo, el tratamiento globalizador e integrado no parece ser la pauta seguida por las normativas reseñadas que, con algunas excepciones en el caso de la navarra, dejan muchos interrogantes sin resolver. No se da debida respuesta a lo que ocurriría, por ejemplo, en el caso de que cambien las circunstancias económicas o personales inicialmente consideradas. Esta eventualidad no puede, por supuesto, afectar al contrato

---

[94] Nótese que los requisitos de acceso a la prestación económica son genéricamente exigidos para todos los potenciales beneficiarios, con independencia de la concreta medida o actividad de integración que pudiera, posteriormente, establecerse.

[95] Arts. 22.3 y 35 del Decreto gallego, 28.1 de la Orden murciana y 2 del Decreto Foral 169/70.

de trabajo pero sí a la condición del trabajador como sujeto incluído en un programa de protección o promoción social.

Piénsese, por citar otra situación que bien pudiera plantearse, en el modo en que se puede ver afectado el contrato de trabajo o sus sucesivas prórrogas por el hecho de que el beneficiario/trabajador o cualquier otro miembro de su unidad familiar incumpliera obligaciones impuestas en su cualidad de perceptor de la RMA (no ejercer la mendicidad, escolarizar a los menores, etc.)[96]. O, a la inversa, las repercusiones que, para el proceso de integración (acceso a recursos sociales, apoyo de profesionales, formación ocupacional, etc.) pudieran derivarse de incumplimientos específicos del contrato de trabajo que propiciaran un despido disciplinario[97].

Es obvio que éstas y otras muchas preguntas no encuentran respuesta expresa en ninguna de las normas, que se limitan, como tónica general, a contemplar el contrato de trabajo desde una dimensión estrictamente jurídica, atenuando su funcionalidad como instrumento de

---

[96] Al respecto, la Orden murciana (art. 25.5) se limita a señalar que los perceptores de la RMA que por su incorporación a los programas de inserción formalicen contratos de trabajo, vendrán obligados a seguir cumpliendo las condiciones establecidas en el compromiso, excepto aquellas incompatibles con su situación de trabajador por cuenta ajena.

[97] Si contempla, de nuevo la normativa navarra, esta posibilidad y señala al respecto que se equipara el despido por causa imputable al trabajador con la negativa a la contraprestación (art. 6.4 del Decreto Foral 168/90) que, con carácter general, conllevaría la denegación o revocación de la ayuda económica. Aplicando esta previsión al supuesto que nos ocupa, deberá entenderse que el despido, en las circunstancias descritas, genera la pérdida de todos los derechos y beneficios inherentes a la condición de perceptor de la RMA.

reinserción y normalización social aunque sin llegar a descontextualizar aquel.

La generalizada falta de previsión que se comenta, podría tener como traducción en la práctica que el contrato de trabajo, con un régimen obligacional y extintivo específico, y la RMA, con sus peculiares contraprestaciones y causas de revocación diversificaran sus caminos y desplegaran sus efectos de forma totalmente independiente.

A pesar de las imprecisiones constatadas, no parece que sea éste el espíritu que informa a las normas ni tampoco el propósito que inspiró a los legisladores. Por ello, debieran corregirse estas generalizadas deficiencias procurando establecer, en la medida de lo posible y con las matizaciones lógicas, ciertas correspondencias entre las vicisitudes que afectan a la dinámica de las RMA y las que, reservadamente, se refieren a los contratos de trabajo suscritos como actividades de integración.

Igualmente, debe ser clarificado el régimen obligacional aplicable a los beneficiarios/trabajadores respecto de aquel otro que vincula, genéricamente, a todos los sujetos que disfrutan de RMA. Por último, resulta a todas luces necesario un pronunciamiento normativo en cuanto al seguimiento del proceso de integración del beneficiario/trabajador y a la continuidad o no de las medidas que, además de la contratación laboral y una vez finalizada ésta -recuérdese que el contrato de trabajo suscrito será

siempre temporal-, se hubieran previsto y diseñado para su normalización y promoción social.

De no hacerse así, se correría el riesgo, ya apuntado, de que los contratos de trabajo que se formalicen como actividades de integración dejen de considerarse tales y pasen a ser, simplemente, manifestaciones de las políticas autonómicas de fomento del empleo, instrumentadas a través de subvenciones a la contratación, sin ensamblaje o con un remoto acomodo en la pretendida inserción socio-laboral a cuya consecución se instrumentan las RMA.

La finalidad de éstas quedaría desvirtuda si, al dejarse de abonar por percibir su destinatario una remuneración salarial, se considera que tal suplencia satisface, cumplidamente, el dual objetivo sólo por el hecho de que el sujeto tiene sus necesidades básicas cubiertas y porque, temporal y circunstancialmente, se ha incorporado al mercado de trabajo.

Ha de apuntarse, por completar el análisis, que las normas comentadas sí regulan otros aspectos de las contrataciones laborales subvencionadas; entre ellos el procedimiento y tramitación de las solicitudes de subvención, el abono de las mismas, los criterios valorados y las prioridades tenidas en cuenta al financiar los proyectos, la justificación de la aplicación de las ayudas concedidas y otras medidas de control y seguimiento de la marcha de los programas, etc.

Por último, conviene detenerse en el particular tratamiento que la normativa extremeña dispensa a las actividades laborales como medida de inserción social. En

esta regulación[98], la suscripción de contratos de trabajo se efectúa, también, en el marco de proyectos de inserción o programas de empleo social diseñados por Corporaciones Locales u Organizaciones no Gubernamentales sin ánimo de lucro[99], los cuales serán supervisados por los órganos competentes de la Administración autonómica que corresponda.

Resulta obvio que, sobre ésto, no se observan novedades respecto a lo predicado de las anteriores normativas. Sin embargo, y aquí radica la especialidad, la realización de actividades laborales o la participación en programas de empleo o trabajo social constituyen la única y obligatoria contraprestación para los perceptores de una concreta modalidad de ayuda, las denominadas específicamente ayudas de inserción[100].

Por lo demás, tampoco en esta normativa se regula con detalle el desarrollo de los contratos de

---

[98] Decreto extremeño 66/91, de 31 de julio.

[99] Que deberán reunir una serie de requisitos y cumplir con determinadas condiciones al elaborar los referidos proyectos para poder acceder a las ayudas convocadas (art. 15 del Decreto extremeño).

[100] Recuérdese que en la normativa estudiada de esta Comunidad Autónoma se regula un conjunto de ayudas y prestaciones económicas de diferente caracterización. Al margen de las contempladas como extraordinarias o finalistas se prevé dos modalidades específicas que participan de algunos rasgos predicados de las RMA aunque con matizaciones y peculiaridades. Se trata de la ayuda ordinaria, conocida también en Extremadura como ingreso mínimo de inserción, que tiene una vocación eminentemente asistencial y de la ayuda de inserción que se perfila como subvención a programas de empleo a través de los cuales se fomente la integración socio-laboral. Un régimen similar existía en Castilla-La Mancha hasta la aporbación de la Ley 5/95 de Solidaridad que parece haber eliminado del panorama prestacional la anterior distinción entre ayuda de inserción y ayuda ordinaria. Conforme a la nueva Ley la prestación que más se asemeja a la RMA tipo es el denominado Ingreso Mínimo de Solidaridad si bien se mantiene como uno de las posibles actividades de inserción, iniciativas que tienen que ver con la incorporación al mercado de trabajo.

trabajo que puedan suscribirse si bien, el hecho de que las actividades de integración laboral tengan una cierta autonomía evita que se reproduzcan muchas de las dudas planteadas respecto a las anteriores regulaciones.

5. Otra de las actividades de integración que pueden proponerse o exigirse a los beneficiarios de las RMA consiste en la prestación de servicios de utilidad pública o interés colectivo. A diferencia de los servicios a los que se aludió anteriormente y cuyos rasgos definitorios autorizan su identificación como laborales, éstos a los que ahora se hace referencia no pueden calificarse como tales, no son servicios prestados por cuenta ajena a cambio de una remuneración salarial, ya que responden a un distinto origen y fundamento y se instrumentan al margen de cualquier vínculo contractual laboral.

En efecto, los servicios o trabajos a que se refieren las normas cuando citan genéricamente las actividades de interés colectivo o general, entran de lleno en la tipología de las colaboraciones sociales previstas en la normativa de la Seguridad Social respecto a los perceptores de prestaciones por desempleo.

En el art.10.2 de la derogada Ley de Protección por Desempleo[101] se contemplaba, como es sabido, la participación de los titulares del derecho a la prestación en actividades diversas entre las que se incluyen los trabajos de colaboración social. La realización de los mismos estaba prevista ya en la Ley

[101] Ley 31/84 de 2 de agosto (BOE de 4 de agosto).

Básica de Empleo[102] cuya regulación fue desarrollada, en este punto, por el RD 1455/82, modificado a su vez por el RD 1809/86. Como señalara la Ley 31/84 y reitera el art. 213.3 de la vigente Ley General de Seguridad Social los trabajos en cuestión deben redundar en beneficio de la colectividad, tener carácter temporal, coincidir con las aptitudes del desempleado y no suponerle a éste cambio de residencia.

El esquema o diseño básico de los referidos trabajos de colaboración social ha servido de referencia a algunos legisladores autonómicos para el diseño de su particular elenco de medidas de integración. Así, normativas como la asturiana, castellano-leonesa, gallega, balear o valenciana contemplan[103], entre las actividades de promoción social que pueden ofertarse al beneficiario de las RMI, la ejecución de trabajos socialmente útiles, la participación en actividades de utilidad pública o la realización de tareas sociales, de cooperación o colaboración social. En otras Comunidades Autónomas, aún cuando no lo prevean expresamente sus respectivas normas, podrán también prestarse servicios semejantes por quedar los mismos incluídos en las genéricas formulaciones con las que se describen las actividades de integración[104].

---

[102] Ley 51/80, de 8 de octubre (cfr. art. 6).

[103] En los arts. 34, 5.c, 18.d, 4.1 y 5.1 de la Ley asturiana 6/91, el Decreto castellano-leonés 286/91, la Ley gallega 9/91, el Decreto Balear 38/95 y la Orden valenciana de 11 de Septiembre, respectivamente.

[104] Así, al señalarse como una de las obligaciones que incumbe a los perceptores canarios la de aceptar cuantas medidas de (continúa...)

En todo caso y volviendo al paralelismo antes apuntado, ya se trate de prestaciones por desempleo o de RMA, el fundamento de los trabajos de colaboración social que se impongan u oferten a sus perceptores es coincidente: por un lado, propiciar que el esfuerzo económico que hace la comunidad al contribuir a la financiación de las mismas se vea compensado o correspondido con la colaboración de los individuos destinatarios en tareas provechosas para la propia comunidad[105] y, por otro, evitar que en los beneficiarios arraigue cualquier sensación de parasitismo o se consoliden prácticas conformistas que perpetúen la dependencia de la ayuda económica.

Sin embargo, si bien la voluntad de los legisladores parece idéntica, ésta se encuentra mediatizada e influenciada, respecto a las RMA, por el objetivo dual que informa la ordenación normativa de estos subsidios. De este modo, habrá que matizar que a los motivos anteriores se añade la finalidad de promoción

---

[104] (...continuación)
integración se propongan (art. 6 del Decreto canario 194/93), al ofertarse actividades de promoción personal o social a los beneficiarios madrileños (art. 24.a del Decreto 73/90) o al precisarse el posible carácter social de las contraprestaciones de los destinatarios riojanos de la RMI (art. 8.2 del Decreto riojano 68/90) se está admitiendo, implícitamente, la realización de tareas o trabajos de colaboración social.

[105] GONZÁLEZ ORTEGA, en "El trabajo temporal de colaboración social", Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo", Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1983, pág. 131, explica el fundamento de los trabajos de colaboración social desarrollados por los perceptores de prestaciones por desempleo refiriéndose a "... un principio de solidaridad social, ampliamente entendido, merced al cual quien algo recibe de la sociedad para hacer frente a una determinada situación de necesidad, debe corresponder a esa solidaridad colectiva prestándose a realizar determinados trabajos en beneficio de esa misma colectividad que le auxilia".

e integración social que, no estando presente en la regulación de la protección por desempleo, inspira y condiciona al legislador autonómico.

Con ésto se reitera un dato ya comentado que explica la peculiar configuración jurídica de las RMA. Aún cuando algunos de sus aspectos sean ya conocidos por contemplarse en las regulaciones de otras medidas de protección social - y el objetivo de reinserción y promoción social que persiguen las mismas es uno de ellos porque puede también predicarse de otras prestaciones o lograrse, indirectamente, mediante la concesión de otras ayudas aconómicas- es algo que cualifica sólo a las RMA y que repercute, incluso, en el tratamiento de las actividades de colaboración social que ahora se estudian.

Estos servicios de interés colectivo o comunitario se enmarcan, como obligaciones o trabajos de realización voluntaria, en la dinámica de las RMA pero su funcionalidad, en cualquier caso, es la de coadyuvar en el proceso de reinserción social de los beneficiarios. Por este motivo, su consideración como actividad de integración precede y tiene mayor significación que su posterior articulación en cada una de las normas ya que existen y se regulan en la medida en que sirven al propósito de la propia prestación.

Siendo así, se explica el desigual tratamiento normativo de las colaboraciones sociales en el marco de las prestaciones por desempleo y en el de las RMA. Prescindiendo de las lógicas diferencias derivadas del

carácter y naturaleza de unas y otras prestaciones[106], ha de señalarse, respecto a los trabajos de colaboración que acompañan a las primeras, que su finalidad inmediata justifica que una vez establecidos sean obligatorios y que la negativa a participar en ellos sea causa de extinción del derecho a percibir la correspondiente prestación[107]. Respecto a los trabajos de utilidad colectiva que acompañan a las segundas, ha de tenerse en cuenta que sirven al propósito de la prestación y que, como actividad de integración, seguirán la suerte que para todas ellas haya decidido la correspondiente normativa de la que dependerá, en última instancia, el grado de exigibilidad[108].

No obstante lo anterior, deben darse aquí por reproducidas algunas de las críticas que, en su día, se formularon a los trabajos de colaboración social exigidos a los perceptores de prestaciones por desempleo, en especial las que apuntan los riesgos de posibles usos fraudulentos de la figura. Dicho ésto, lo que realmente interesa destacar, por incidir particularizadamente en el

---

[106] No se olvide que unas son prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social que se otorgan para sustituir los ingresos dejados de percibir por aquellos que se vean afectados por la contingencia de desempleo y las otras prestaciones de los sistemas de Servicios Sociales autonómicos no dependientes, en consecuencia, de previa cotización del beneficiario, que procuran ciertos recursos con los que subvenir estados carenciales no causales, al tiempo que propician la integración social de sus beneficiarios.

[107] Art. 213.1.b de la Ley General de Seguridad Social.

[108] Téngase en cuenta lo comentado en páginas anteriores respecto a la tipificación de las actividades de integración como obligaciones, contraprestaciones o meras ofertas ya que lo dicho resulta ahora aplicable a los trabajos de colaboración social como concreta modalidad de aquellas actividades.

régimen jurídico de las RMA, es el modo y la frecuencia con que las diferentes normativas autonómicas aluden a la prestación de servicios socialmente útiles o a la realización de trabajos de colaboración social.

De nuevo, la escueta e incidental referencia a esta actividad de integración evidencia un generalizado desinterés y un profundo desconocimiento de su virtualidad en el éxito de los planes de promoción y normalización social. La exigua incidencia que se predicó de la contratación laboral puede ahora aplicarse a este otro tipo de actividades que contribuyen, igualmente, a la integración social, a la superación de la desestabilización y al desarrollo de comportamientos participativos y solidarios.

Sólo en algunas normativas se identifica, expresamente, como una de las actividades vinculadas a la percepción de la RMA o como obligación del beneficiario, la realización de una actividad de interés colectivo en una administración o entidad de naturaleza pública o privada o la participación en actividades de utilidad pública no productiva. Las restantes normas autonómicas omiten toda referencia a las mismas si bien, como ya se adelantó, en ocasiones pueden quedar comprendidas al amparo de formulaciones tales como actividades de cooperación social o participación en iniciativas que procuren la normalización de relaciones.

En todo caso, incluso en aquellos en que sí se las cita, poco o nada puede añadirse de las mismas que no se haya comentado ya. Pueden exigirse o simplemente proponerse a los beneficiarios de las RMA, figurarán en

los proyectos, planes o compromisos de inserción o se hará referencia a las mismas en las resoluciones que concedan la prestación y, por último, es posible que para su realización se suscriban convenios con entidades públicas o privadas que actúen como colaboradoras.

Ha de recordarse, como dato significativo, que la realización de trabajos de colaboración social, si la calificación como tales es indubitada, no implica la existencia de relación laboral entre el beneficiario de la RMA y la entidad con la que se concierten, no suponen, por tanto, vínculo contractual de este carácter[109].

A título de reflexión final, puede apuntarse que, también respecto a los trabajos de colaboración social, se ha desaprovechado una oportunidad y un instrumento útil, renunciándose a propiciar efectivamente la integración comunitaria de los beneficiarios de las RMA mediante la prestación de servicios de carácter humanitario, medioambiental, educativo, etc. cuyo establecimiento y regulación, con las debidas cautelas[110], bien podría resultar una idónea medida de inserción social.

---

[109] Se trata, como resulta evidente, de una aplicación analógica de la normativa reguladora de los trabajos de colaboración social de los perceptores de prestaciones de desempleo. Respecto a éstas, y recogiendo determinaciones jurisprudenciales, es tajante el art. 213.3 del Real Decreto Legislativo 1/94, al negar la existencia de dicho vínculo.

[110] Para evitar, lógicamente, contrataciones encubiertas, fenómenos de competencia desleal, alteraciones en el mercado de trabajo o en el desarrollo de programas de fomento del empleo, etc.

2) SUJETOS DESTINATARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

2.1) CONSIDERACIÓN INDIVIDUAL O COLECTIVA DE LOS POTENCIALES BENEFICIARIOS

1. De las RMA, o de los planes de integración más amplios en que las mismas se insertan, se dice que están pensados para quienes carezcan de recursos económicos y tengan dificultades de integración social, precisamente con el fín de garantizar aquellos y procurar la superación de éstas[111]. Sin embargo, esta genérica afirmación debe, necesariamente, ser matizada cuando se proceda a la determinación de los concretos sujetos que van a poder disfrutar, efectivamente, de este mecanismo de protección.

Esta labor de concreción la efectúan las diferentes normativas al regular sus particulares RMA y establecer los requisitos de acceso a las mismas. De este modo, se delimita el círculo de los potenciales beneficiarios de las prestaciones, excluyéndose a aquellos individuos cuyas condiciones personales,

---

[111] En estos términos se pronuncian la mayor parte de las normas que, al señalar los objetivos de sus respectivas RMA o planes de inserción social, contemplan, como destinatarios de los mismas, a personas que carezcan de recursos económicos (art.1 Ley asturiana 6/91), a quienes carecen de medios de subsistencia (art. 1 Decreto canario 133/92), a las personas afectadas por las diferentes formas de exclusión y marginación social (art. 1 Ley gallega 9/91) o a los ciudadanos de la región (art. 1 Decreto murciano 1/91).

sociales, económicas, etc. no les hacen merecedores de tutela.

Los requisitos exigidos[112] actúan, evidentemente, como mecanismos reductores del colectivo de personas a proteger y, aún cuando respondan a similares parámetros, no son en absoluto coincidentes en todas las Comunidades Autónomas. El contenido y alcance de los mismos es indicativo de la mayor o menor bondad de las normas para cuya apreciación han de tenerse en cuenta, además, otros condicionantes como la delimitación del estado de necesidad, la cuantía y duración de la prestación o las eventualidades que pudieran dar lugar a la extinción de ésta.

Al estudio de los requisitos de acceso a las prestaciones debe preceder una reflexión sobre la consideración individual o colectiva de sus destinatarios. Esta circunstancia, que puede pasar desapercibida o no ser cuestionada al examinar otras ayudas económicas o subsidios, tiene, sin embargo, una trascendencia en absoluto desechable respecto a las RMA.

El carácter personal o individual, que parece ser una constante en todas las prestaciones económicas de corte asistencial o no contributivo, no puede predicarse sin reservas de las RMA. Éstas, por su peculiar doble objetivo, incorporan, no sólo medidas de integración o acompañamiento nada habituales sino, también, obligaciones y prohibiciones originales, presupuestos de acceso poco frecuentes o causas de extinción ciertamente

---

[112] A cuyo estudio se dedica el último apartado de esta Primera Parte.

novedosas. El particular régimen jurídico de las RMA es consecuencia de la dual finalidad de las prestaciones y este hecho, a su vez, determina que en la dinámica de las mismas intervengan o tengan cabida otros sujetos, además del solicitante.

Ésto es en cierto modo lógico ya que, para hacer realidad el objetivo común de contribuir a la superación de las situaciones de necesidad y marginación, el legislador no podía prescindir de lo que constituye la referencia más inmediata y próxima a todo individuo, su núcleo familiar o unidad de convivencia. Difícilmente podrá lucharse contra la pobreza y la exclusión social mediante medidas o prestaciones de carácter estrictamente individual porque la una y la otra tienen una evidente dimensión colectiva.

Ésto explica que en algunas de las actividades o medidas de integración previstas puedan participar varios miembros de un mismo hogar o familia. Justifica, igualmente, que en el señalamiento de los presupuestos de acceso a la prestación se valoren ciertas circunstancias referidas al grupo del que forma parte el solicitante. Y, por último, determina también que la cuantía de la RMA pueda incrementarse en función del número de miembros que componen el núcleo convivencial[113].

---

[113] Expresiones como grupo familiar, hogar, núcleo de convivencia, etc. son ahora utilizadas en su acepción genérica o coloquial, como sinónimos de una misma realidad. Con posterioridad se precisará la significación de algunos de ellos a los efectos previstos en las normativas reguladoras de las RMA. Igualmente, se matizarán ciertas afirmaciones que se formulan en abstracto como explicación de un hecho, pero que no resultan del todo rigurosas y deben admitirse salvando las puntualizaciones y excepciones que, en su momento, se señalen.

Es en este contexto en el que debe plantearse la incidencia personal o familiar de los requisitos impuestos, las conductas u obligaciones exigibles e, incluso, las causas de extinción. La respuesta que se dé respecto a cada uno de estos aspectos permitirá afirmar, con mayor rotundidad y fundamento, que las RMA tienen como destinatario inmediato al sujeto individualmente considerado o, por el contrario, se dirigen a grupos o unidades convivenciales.

No obstante lo anterior, y aún cuando se posponga el tratamiento de la primera de las cuestiones apuntadas, puede ahora abordarse el análisis de la segunda sobre la base de otras consideraciones. De este modo, siguiendo el esquema previsto, cuando se estudie el régimen jurídico de las RMA se comentará, más oportunamente y con mayor profundidad, la dimensión individual o colectiva de las diferentes parcelas a tratar.

Lo que ahora interesa destacar es el tratamiento que las normativas autonómicas otorgan, en abstracto, a los destinatarios de las RMA y su configuración como potenciales beneficiarios de las prestaciones. Si bien de lo ya expuesto resulta claramente deducible que las RMA se dirigen tanto a los individuos como a los grupos familiares o convivenciales, es necesario reflexionar sobre el fundamento de esta doble modalidad de beneficiarios, verificar si ésto es una constante en todas las normas, conocer el modo en que las diversas regulaciones hacen efectiva esta posibilidad

y, sobre todo, determinar la influencia que todo ésto tiene en el régimen jurídico de las RMA.

Sobre éstas y otras cuestiones conexas habrá que profundizar porque no siempre se señala de forma expresa que las RMA se destinan, indistintamente, a individuos y núcleos de convivencia. Además, aún en los casos en que sí se explicite, puede tratarse más de una apariencia que de una realidad porque, en ocasiones, se formulan excepciones o se presentan las prestaciones como de carácter personal. O a la inversa, se potencia la consideración colectiva de los destinatarios, descuidándose la individual y obstaculizándose el acceso de los solicitantes no convivientes a las prestaciones.

En todo caso, lo cierto es que la caracterización individual o colectiva de los destinatarios no es un dato indiferente cuando se aborda el estudio de las RMA. La alternativa por la que se opte determinará, en cada caso, una ampliación o restricción del campo subjetivo de aplicación de las prestaciones y comportará que, en ocasiones, los requisitos se prediquen únicamente del sujeto solicitante o, por el contrario, se exija la concurrencia de alguno de ellos respecto a otros miembros del grupo con el que cohabita. Lo mismo cabe señalar en cuanto a las obligaciones que eventualmente se impongan ya que el cumplimiento de las mismas puede exigirse únicamente al solicitante o, cumulativa o selectivamente, a otros miembros de la unidad familiar (en adelante, UF).

Expuesta la importancia del tema y adelantadas algunas repercusiones prácticas del mismo, es preciso

averiguar el contenido dado a expresiones tales como beneficiario, destinatario, perceptor, UF, unidad convivencial, etc. términos, todos ellos, con los que las normas aluden al elemento subjetivo de las RMA. El alcance, significación y límites de los mismos serán, también, examinados en las páginas siguientes, no sin antes hacer algunos comentarios previos sobre lo que, sin duda, explica la peculiar configuración de los destinatarios de las RMA: la inicial predisposición de los legisladores a contemplar con amplitud el campo de aplicación de las prestaciones.

2. El hecho de que la pobreza y la marginación sean fenómenos en cuya aparición influyen una gran variedad de factores (familares, educativos, económicos, raciales, etc.) que se amalgaman y superponen conduciendo al individuo a un estado de exclusión social, hace que aquéllas puedan afectar tanto a jóvenes como a personas de mayor edad, igual a vecinos de núcleos urbanos que de zonas rurales y lo mismo a personas que forman parte de unidades convivenciales que a sujetos que viven solos.

Cualquiera de ellos, en mayor o menor medida y con diferente intensidad pero siempre con dramáticas consecuencias, puede padecer una situación de necesidad o aislamiento. De la pobreza se ha dicho que tiene una gran capacidad de adaptación a las circunstancias y ello hace que sus efectos se puedan sentir en unas situaciones o en otras por dispares que sean. Lo mismo cabría afirmar respecto a la marginación con la que parece estar indisolublemente unida.

De estos diferentes entornos en los que se manifiesta el problema se han hecho eco las normas autonómicas cuando implantan y regulan las RMA. Éstas contemplan con amplitud a sus destinatarios que, en principio, son individuos residentes que, dentro de unos márgenes de edad y con independencia de su domicilio o situación familiar, no disponen de ingresos suficientes con que hacer frente a los gastos más elementales y se enfrentan, además o como consecuencia de ello, con serias dificultades para superar esta situación.

Como ya se comentó, el estado de necesidad para cuya cobertura se instrumentan las RMA, se cuantifica pero no se cualifica. Ello va a permitir que con estas prestaciones se dé cobertura a las situaciones carenciales tipificadas por las normas conforme a los criterios expuestos, con independencia de que sean padecidas por sujetos que forman parte de un grupo familiar o por individuos que constituyan un hogar de un solo miembro.

Con esta amplitud se contempla, en la práctica totalidad de las normas autonómicas, a los potenciales destinatarios de las RMA, conjugándose, a posteriori y de distinto modo los requisitos de acceso a las mismas. Así, aún cuando la tónica general sea que éstos se prediquen reservadamente del solicitante[114], ya lo sea a título individual o en nombre de una UF, y que sólo excepcionalmente se delimite el núcleo subjetivo de

---

[114] Con las particularidades normativas que se apuntarán y con la señalada excepción de los requisitos económicos cuya apreciación se efectúa, salvando las matizaciones que procedan, mediante cómputo global y familiar.

imputación[115], lo cierto es que todas las normas coinciden en admitir como beneficiarios a personas que vivan solas o a miembros de grupos de convivencia.

Consecuentemente, y siempre que resulten acreditados los requisitos de acceso, unas y otras podrán disfrutar de las RMA. Sin embargo, y aquí radica quizás el quid de la cuestión, una cosa es el destinatario en quien, en abstracto, piensa la norma -que puede ser una persona o un grupo- y otra, bien distinta, el sujeto que podrá ostentar la condición de beneficiario -que inexcusablemente debe ser un individuo-. Deben, por tanto, separarse estos dos planos de análisis cuando se aluda al elemento subjetivo de las RMA.

Las RMA son prestaciones económicas que satisfacen carencias con un gran componente familiar pero la influencia de este dato no debe llegar al extremo de hacer peligrar la protección de necesidades que no participen de este carácter. Lo dicho supone que con las RMA se prioriza la atención hacia grupos o núcleos de convivencia porque la consecución de sus objetivos así lo exige[116], sin que ello implique la desprotección de individuos que vivan sólos. No obstante esta peculiar doble dimensión de los destinatarios, se articulan mecanismos que individualicen y concreten al beneficiario

---

[115] Así opera el Decreto canario 133/92 que, al señalar los requisitos de los beneficiarios, especifica, para cada uno de ellos, si se refieren al solicitante o a éste y los demás miembros de la unidad familiar.

[116] De hecho, como se verá, algunas normativas excluyeron inicialmente de su ámbito subjetivo de aplicación a los individuos que constituyeran hogares de un solo miembro e, incluso, en las normas vigentes hay supuestos en los que la concesión de las RMA a aquéllos se admite de modo excepcional.

que será, en todo caso, un sujeto individualmente considerado.

Ha de apuntarse, además, que no todas las normas admiten, expresamente, la alternativa singular o colectiva de los destinatarios de las RMA, recurriendo las que sí lo hacen a expresiones como las siguientes: la RMA se entiende otorgada con carácter personal o, en su caso, familiar, las ayudas irán dirigidas a personas físicas o UF o la finalidad de la prestación es garantizar medios económicos para que la persona o unidad familiar pueda conseguir su integración socio-laboral[117].

Puede afirmarse, con carácter general, que de los destinatarios se exige, únicamente, su situación de pobreza y marginación, siendo suficiente este dato para ser considerado sujeto o grupo familiar virtualmente protegido por las RMA. Cosa distinta ocurre respecto a los beneficiarios, de los cuales se predica, ya sí como individuos, la concurrencia de los requisitos que en cada caso establezca la norma. De lo anterior puede lógicamente deducirse que, en la medida en que las prestaciones se dirijan, además de a los grupos de convivencia a los sujetos que vivan sólos, se estará ampliando, considerablemente, el círculo de los potenciales beneficiarios antes de proceder a la descripción de los requisitos de acceso.

---

[117] Arts. 10, 9, 2 y 13 de los Decretos madrileño 73/90, extremeño 66/90, balear 38/95 o canario 79/91, respectivamente. En parecidos términos se pronuncian otras normas como la navarra, la murciana o la valenciana.

Así, y sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá sobre el carácter dado al hogar independiente y a la UF, para la determinación de los destinatarios de las RMA las normas combinan conceptos y expresiones que, en todo caso, son comprensivas tanto de personas como de uniones estables de éstas ligadas por determinados vínculos.

Éstos no fueron, sin embargo, los términos en los que, originariamente, se pronunciaron todas las normas autonómicas. Algunas de ellas ampliaron, mediante posteriores reformas, un campo de aplicación previsto inicialmente para las unidades convivenciales. Es el caso de las primitivas regulaciones de las RMA en Andalucía, Cantabria y el País Vasco[118] que no admitían otra dimensión que la colectiva al referirse a los destinatarios. Esta restricción fue tempranamente corregida por las referidas Comunidades Autónomas[119] que pasan a extender su cobertura a las personas que vivan

---

[118] Tanto el Decreto andaluz 142/90, como los Decretos cántabro 40/89 y vasco 39/89, no admiten como destinatarios de las prestaciones a los sujetos individualmente considerados. Beneficiarios de las mismas sólo podían ser, por tanto, las UF. Esta consciente limitación fue justificada por la normativa vasca en su preámbulo, señalando que la prestación "se dedica exclusivamente a familias, dejando la atención a los individuos en situación de necesidad bien al programa de ayuda de emergencia social o bien a los programas ya existentes en las corporaciones locales".

[119] El Decreto andaluz 400/90 que crea un nuevo Programa de Solidaridad, junto al Decreto cántabro 42/90 que modifica la anterior normativa y la Ley vasca 2/90 reguladora del Ingreso Mínimo de Inserción, suponen la total incorporación al campo subjetivo de aplicación de las RMI, ahora sí para todas las Comunidades Autónomas, de los individuos no convivientes. La norma andaluza procede a esta incorporación, de forma reservada, por la vía de considerar, excepcionalmente, como UF a la constituída por personas mayores de 35 años que vivan en un hogar independiente con una antelación de doce meses. El cambio de rumbo de la normativa vasca es tan elocuente que provoca, incluso, el cambio de denominación de la prestación: frente a la de ingreso mínimo familiar se opta por la de ingreso mínimo de inserción.

solas en un hogar independiente, conscientes de que, en repetidas ocasiones, la situación de pobreza y necesidad se concreta igualmente en estos ciudadanos.

El triunfo de esta dimensión integral y amplia de las RMA y la superación de una inicial consideración exclusivamente "familiar" no suponen, en absoluto, una individualización de las mismas; la unidad convivencial o el grupo familiar continúan siendo referencias importantes por ejemplo, para el cómputo de recursos propios, para el cálculo de la cuantía de la prestación, para la selección de las medidas de integración a proponer o para la determinación de ciertas exclusiones o incompatibilidades, etc. Además, la existencia de miembros adicionales o familiares a cargo, repercutirá en los requisitos exigibles para acceder a determinadas prestaciones e, incluso, en el destino que haya que darse a las mismas.

3. Aunque sean potenciales destinatarios de las RMA, tanto las unidades convivenciales como los individuos no integrados en ellas, los estados de necesidad se presentarán con mayor frecuencia, y normalmente también con mayor gravedad, en núcleos familiares u hogares pluripersonales que en sujetos individualmente considerados. Las normas son conscientes de ello pero no incurren en el error de discriminar unas situaciones frente a otras.

La cuantificación de los recursos disponibles y, en general, la estimación de los restantes requisitos de acceso no opera conforme a criterios distintos en uno

u otro caso[120] si bien las normas procuran, con mayor o menor rigor, que los destinatarios, individuales o colectivos, accedan a una única prestación.

Con este propósito, y para evitar que mediante la picaresca de formular varias solicitudes individuales se acumulen prestaciones en un mismo grupo familiar o núcleo de convivencia, se recurre al mecanismo corrector del hogar independiente, que opera como requisito de acceso, reforzado o no con la prohibición de simultanear en él dos o más prestaciones de análoga naturaleza[121].

De cualquier modo y con independencia de la efectividad que tengan estas prevenciones, lo cierto es que para el caso de destinatarios colectivos[122] ha de localizarse, entre los distintos miembros del grupo, al que ostenta la condición de beneficiario ya que a él, selectivamente, se refieren muchos preceptos normativos. Habrá que verificar, igualmente, si aquél es designado por la norma conforme a algún criterio o si, por el

---

[120] Esta afirmación no resulta desvirtuada por la regla, ya apuntada, del cómputo global de los recursos cuya aplicación supone, simplemente, una valoración integral de todos los ingresos del hogar para apreciar la realidad del estado de necesidad alegado.

[121] La preocupación del legislador por conseguir una adecuada y justa distribución de las partidas presupuestarias destinadas a financiar las RMA -lo que supone que las prestaciones se concedan, siempre que y exclusivamente cuando se padezcan situaciones reales de necesidad y en cuantía proporcional a ésta- se concreta en la adopción de otras cautelas y medidas además de las dos indicadas (reglas sobre incompatibilidad, cómputo de recursos propios, comunicación de cambios experimentados en la situación inicialmente acreditada, etc). Todas ellas tienen por finalidad evitar acumulaciones de protección injustificadas que, además, pueden menoscabar la cobertura de estados carenciales que quedarían desatendidos por el agotamiento de los fondos disponibles y serán analizadas a lo largo del presente trabajo.

[122] No así, evidentemente, para el supuesto de destinatarios individuales porque es lógico que en este caso coincidan ambas situaciones en el mismo sujeto cuando concurran en él los requisitos de acceso.

contrario, su elección es libre y responde a razones de mera oportunidad.

Evidentemente, no es trasladable a este campo la terminología al uso empleada por las normas de Seguridad Social ni el modo en que operan éstas para identificar a los sujetos efectivamente protegidos por el sistema. El diferente esquema de las relaciones jurídicas constituídas al amparo de una y otra normativas no impide, sin embargo, que se tomen y adapten ciertas expresiones y referencias de aquella.

Así[123], a los efectos de las prestaciones estudiadas, podría considerarse que son sujetos protegidos los que aquí hemos designado como destinatarios, es decir, como potenciales perceptores de la ayuda económica. Beneficiarios serán aquellas personas que, reuniendo los requisitos considerados por la norma, se encuentran en una situación de necesidad merecedora de tutela y ostentan un derecho actual a la protección.

Ahora bien, teniendo en cuenta que todos los miembros de un grupo convivencial destinatario se encuentran en idéntica situación de necesidad, ha de plantearse en cual de ellos piensa la norma al enunciar los requisitos de acceso. La respuesta, por obvia, podría calificarse de simple y poco clarificadora. Y es que la concurrencia de los mismos se exige, salvo en el caso de las condiciones de contenido económico y de puntuales excepciones, respecto al que figura como solicitante, al

---

[123] El paralelismo de estas expresiones se establece reproduciendo el significado que a las mismas otorgan ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en su "Compendio de ...", op.cit. págs.58 y ss.

igual que recaen sobre él la mayor parte de las obligaciones impuestas.

Siendo así, podrá ser beneficiario de la RMA aquel sujeto que, formando parte de una unidad convivencial destinataria y reuniendo los presupuestos señalados por la norma, antes sea reconocido como tal por la Administración correspondiente. Ésto supone que, dentro de un misma grupo familiar, puedan ser varios los miembros que desempeñen la condición de beneficiarios siempre y cuando ninguno de ellos disfrute ya de la prestación.

Y es que a las normas les resulta indiferente, en principio, quien interviene como beneficiario, bastándole con que el solicitante cumpla y acredite los requisitos exigidos. De ello deriva el hecho de que sean los interesados los que barajen las distintas alternativas, seleccionando entre las existentes al peticionario que más convenga dadas las circunstancias[124]. No parece, pues, que exista ningún dato objetivo o subjetivo que identifique al perceptor de la prestación, a diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de las prestaciones no contributivas o asistenciales[125].

---

[124] Esta posibilidad, cuyos efectos resultan ahora de difícil comprensión, tiene, como se verá al analizar los requisitos de acceso, ciertas ventajas prácticas cuyo alcance es, no obstante, limitado. Por un lado, permite superar ciertos obstáculos de acceso sustituyendo a solicitantes que no reúnan todos los requisitos exigidos y, por otro, da un cierto margen de maniobra facilitando el intercambio de los probables beneficiarios, para ampliar la UF e, incluso, para solicitar nuevas prestaciones una vez agotada la duración máxima de la disfrutada.

[125] Que se dirigen a un colectivo más preciso: mayores de 65 años, minusválidos, emigrantes, etc.

En cualquier caso, podría considerarse que junto al beneficiario en sentido estricto, que es el solicitante y principal obligado, se sitúan sus familiares o allegados que acceden a la protección por vía indirecta o por derivación. El tratamiento que a todos ellos otorgan las normas es, incluso en aquellas en las que se potencia una protección globalizada y familiar de las situaciones de necesidad, claramente diferenciado. Ésto podrá constatarse al estudiar la dinámica de las RMA donde se analizará, entre otras cuestiones, la solución que adoptan algunas normativas para garantizar la protección del grupo familiar ante eventualidades tales como el fallecimiento o internamiento del beneficiario responsable, lo cual constituye otra muestra elocuente de la dimensión colectiva de las necesidades cubiertas[126].

La mayoría de las normas autonómicas suelen partir de la anterior consideración del beneficiario como solicitante de la prestación, sin ocultar que son igualmente destinatarios de la misma los restantes miembros de la UF o ésta globalmente entendida. Hay normas que, además, se cuidan de matizar el carácter con el que interviene el primero. Así, la norma asturiana, por ejemplo, define al beneficiario-responsable como aquel miembro de la UF que, reuniendo los requisitos establecidos, solicite la prestación, resulte perceptor de la misma y asuma, como principal obligado, los

[126] No obstante, ha de adelantarse que no todas las normativas autonómicas contienen previsiones al respecto, de lo que resulta que, en ocasiones, se matiza y atenúa esta vocación amplia de las RMA que pueden quedar reducidas, en la práctica, a prestaciones personales e inidividuales.

compromisos derivados de la prestación[127]. Por su parte, el primero de los Decretos canarios establece que será beneficiario de la prestación el cabeza de familia o quien ostente dicha condición en cada UF[128]. También la norma gallega alude al titular del hogar para evitar que se simultaneen prestaciones[129] mientras que el Decreto catalán, al definir la UF, establece que la relación de parentesco se contará a partir de la persona beneficiaria, en clara alusión al solicitante[130]. Como última muestra de las variadas precisiones apuntadas por las normas autonómicas cuando se hace referencia al elemento subjetivo de las RMA, puede señalarse a la regulación murciana que distingue entre beneficiarios y perceptores[131].

A modo de conclusión, puede señalarse que las RMA son prestaciones económicas cuyo carácter individual o familiar depende de su mediato destinatario. La amplitud con que se contempla la situación de necesidad a cuya cobertura se dirigen da lugar a la implicación de otros sujetos, además del solicitante, en la dinámica de las RMA. Ello no impide que dentro del grupo convivencial se identifique como beneficiario inmediato y responsable al individuo que, formalmente, demanda la protección y

---

[127] Art.3 de la Ley 6/91.

[128] Art.16 del Decreto 79/91.

[129] Art.46 de la Ley 9/91.

[130] Art. 5.1 del Decreto 228/95.

[131] Para aludir a las personas o UF y a los interesados o Entidades Colaboradoras, respectivamente (art.3 de la Orden de 22 de Febrero de 1993).

cuya localización se hace depender de la concurrencia de los requisitos de acceso exigidos por las normas.

2.2) ALCANCE SUBJETIVO Y MATERIAL DE LA UNIDAD FAMILIAR

1. El concepto o idea que se tenga de la UF se nos muestra por lo dicho, de extraordinaria importancia, teniendo en cuenta que de ella dependen, entre otras cuestiones, el acceso mismo a la RMA y la consideración de destinatario de la prestación, la cuantía de ésta y la extensión subjetiva de la cobertura, el cálculo de los recursos disponibles y la evaluación de la situación de necesidad, algunas actividades de inserción y obligaciones que se impongan y determinados supuestos de modificación y extinción de la prestación.

Hasta ahora se ha aludido a grupos de convivencia, núcleos familiares, hogares pluripersonales, etc. para hacer referencia al destinatario colectivo de las RMA. Sin embargo, aún siendo correcto lo anterior, no es del todo preciso técnicamente ya que las diferentes normativas, cuando mencionan a aquellos sujetos destinatarios, utilizan, selectivamente, la expresión UF. Con ella, como su propio nombre indica, queda denotado el conjunto o asociación de personas vinculadas por lazos de parentesco, que es considerado por las normas destinatario de las RMA siempre que, evidentemente, se den los presupuestos económicos y personales enunciados de forma genérica.

El núcleo social en que consiste la familia es tenido en cuenta, como fenómeno y como realidad, por el legislador autonómico a los efectos antes apuntados. Sin embargo, lo hace desde una perspectiva más reducida y limitada, la de la UF, cuyo alcance, significación y composición son perfilados por la mayoría de las normativas antes de regular sus repercusiones en la dinámica de la prestación.

La relevancia de la UF debe, no obstante, matizarse cuando la norma prescinde de ella y opta por tomar como referencia al hogar independiente (en adelante HI) que pasa a desempeñar idénticas funciones. En efecto, aún tratándose de dos realidades distintas, puesto que la primera alude a la unidad convivencial y la segunda al marco físico de residencia de la misma, en la práctica una y otra pueden producir idénticos resultados, condicionando del mismo modo el desenvolvimiento de la RMA.

De todos modos, la referencia a la UF es la norma general y, de hecho, a ella y no al HI se dirigen las RMA. El papel del HI es, como se comentó, cualitativamente distinto ya que de su generalizada configuración como presupuesto de acceso a las prestaciones[132] no puede derivarse otra función que la de precisar el campo subjetivo de aplicación de las RMA.

---

[132] Ha de tenerse en cuenta que el tratamiento que las normas dispensan tanto a la UF como al HI no es idéntico y, a veces, ni siquiera similar. Junto al dato ya apuntado de las normativas asturiana, gallega y vasca que prescinden de la primera y predican, por vía refleja, los mismos efectos respecto a la segunda, puede citarse el caso de las regulaciones andaluza y castellano-leonesa que funden y confunden aspectos de una y otro en la figura de la UF.

Es por ello por lo que se pospone el estudio del HI al apartado en el que se analizan los requisitos que deben concurrir en los beneficiarios, centrando ahora el análisis en el contenido y alcance que las diferentes normas dan a la UF.

La exposición que sigue pretende reflejar el concepto de UF utilizado por los distintos Decretos y Leyes autonómicos, siguiendo para ello las definiciones que en dichas normas se contienen. Teniendo en cuenta que ciertas normativas autonómicas definen la UF de forma refleja, al aludir al hogar familiar u HI, se deducirá de éstos últimos los rasgos identificativos de la primera. La regulación extremeña es la única que, aún aludiendo a las personas físicas y UF como destinatarios de las ayudas ordinarias, no precisa la significación de ésta ni del HI, motivo por el cual este bloque normativo no es considerado en los comentarios que siguen[133]. Tampoco lo será la normativa balear que exige la constitución de una UF independiente sin hacer ningún tipo de especificación[134].

La funcionalidad de la UF es, por lo demás, comentada ahora de modo incidental, ya que su virtualidad podrá comprobarse, contextualizadamente, cuando se analicen los concretos aspectos de la prestación que refieran a la misma (requisitos, cuantía, etc.). Por consiguiente, la UF será tratada en abstracto, huyendo de

---

[133] En el art.11 del Decreto 66/90 se utiliza con frecuencia las expresiones familia o familiares sin que pueda precisarse, inequívocamente, el sentido que a éstos términos da la norma.

[134] Art. 7.2 del Decreto 38/95.

las particularidades y procurando extraer rasgos y pautas generales.

2. Dos son las notas comunes que, a priori, pueden destacarse de las numerosas definiciones dadas de la UF. En primer lugar, la UF contemplada es un núcleo convivencial[135] sin otras consideraciones que las estrictamente afectivas o parentales. Quiere ésto decir que para nada se alude al carácter económico de la unión[136] o a los motivos que justifican la convivencia[137], si bien es evidente que la dependencia económica existe y que pueden ser factores de esta índole los que impulsan a varios individuos a convivir. Sólamente se apunta a la idea de que éstos, además de estar ligados por determinados vínculos o parentescos, desarrollan una vida en común[138].

---

[135] Si convivir es sinónimo de cohabitar, de vivir en compañía, resultaría ilógico que, definiéndose la UF como una unidad convivencial, se añada que la misma puede estar formada por una sola persona. Sin embargo, así ocurre en normas como la andaluza y la aragonesa (art.2 del Decreto 400/90 y art.5 de la Ley 1/93) que, para incluir como destinatarios a los sujetos que vivan sólos, recurren a este artificio, aún reconociendo que la UF es un núcleo de convivencia.

[136] A diferencia de la unión contemplada, por ejemplo, en la normativa de Seguridad Social respecto a las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación, de la que se predica, insistentemente, su carácter económico.

[137] Siempre que ésta, como apuntan ciertas normativas, no sea propiciada por los individuos con el único fín de poder acceder a las RMA o incrementar su cuantía.

[138] Inexplicablemente, el Decreto riojano 5/91 que modifica la redacción dada al art.4.1 por su antecesor, el Decreto 68/90, omite intencionadamente -así se señala de forma expresa- la referencia a la convivencia como dato que ha de estar presente. Este cambio, aún cuando pueda simplificar y facilitar la tramitación de los expedientes, propicia distorsiones en la aplicación de la norma (cómputo de recursos propios, aplicación de los complementos familiares y de las reglas de incompatibilidad de prestaciones, etc.) al prescindirse del elemento que aglutina a los componentes de la UF.

En segundo lugar, y ésto merece destacarse, la UF en la que piensan las diferentes normas no es una mera construcción teórica sino un fiel reflejo de las transformaciones legales, sociales, ideológicas, etc. que la institución misma de la familia experimenta. Es, por tanto, una UF próxima y cercana a la realidad, permeable a hábitos o prácticas de reciente generalización y formulada sobre la base de esquemas en absoluto encorsetados.

Así, por un lado, la totalidad de las normativas autonómicas se hace eco del fenómeno, cada vez más habitual, de las parejas de hecho, procediendo a su absoluta equiparación con las uniones conyugales. De este modo, la regulación de las RMA se incorpora al reducido bloque de normas[139] que reconocen cierta virtualidad jurídica a las uniones de hecho, anticipándose con ello a las prescripciones generales del marco normativo que pudiera establecerse en una eventual Ley de Uniones de Hecho.

Como es sabido, la convivencia *more uxorio* surge y se consolida al margen de cualquier formalismo jurídico. Por este motivo, las relaciones entre los convivientes y sus derechos y obligaciones recíprocos carecen de un marco jurídico propio y se someten, en principio, a las estipulaciones y pactos que los interesados pudieran acordar; no ocurre lo mismo ante

---

[139] Pueden citarse, a título de ejemplo, la Disposición Adicional 10° de la Ley 30/81 de 7 de Julio, los arts. 11 y 18 del Código Penal. También se reconoce eficacia jurídica a las uniones de hecho en aspectos fiscales, en el reconocimiento al derecho de asistencia sanitaria, en materia de asilo y refugio o en la regulación del procedimiento de "Habeas Corpus".

ciertas situaciones o relaciones con terceros, públicos o privados, respecto a las cuales se ha producido una progresiva aproximación en el tratamiento dispensado a matrimonios y relaciones análogas, incorporándose parcialmente las de hecho al mundo del derecho[140].

Ésta es la solución por la que optan todas las normativas autonómicas analizadas que, como es práctica habitual en materia de Servicios Sociales, reconocen como similares los vínculos entre cónyuges y meros convivientes de hecho a los efectos de constatar la existencia de una UF. Se adapta, pues, la normativa estudiada a lo que es, sin duda, una opción de vida cada vez más generalizada y una alternativa por la que apuestan un creciente número de parejas.

Por otro lado y como ejemplo adicional de la concepción antiformalista de la que hacen gala ciertas normativas autonómicas al definir a sus respectivas UF, puede citarse la recepción de la figura del acogimiento familiar. Si bien la consideración del vínculo por adopción en la UF de casi todas las regulaciones[141] no causa extrañeza ni justifica comentario alguno, no sucede lo mismo respecto a la inclusión de los menores acogidos en familia.

Ello se debe al hecho de que la filiación por adopción está legalmente equiparada a la filiación natural y, en consecuencia, es lógico que ambas tengan

---

[140] El ejemplo más reciente lo encontramos en el art. 16.1.b de la Ley 26/94, de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos en el que, a efectos de subrogación *mortis causa*, se equiparan cónyuges y convivientes que acrediten la estabilidad de la relación.

[141] Sólo la normativa asturiana lo omite.

idéntico tratamiento en el seno de la UF puesto que lo contrario sería discriminatorio e ilegal. Ha de añadirse a ésto que la adopción crea auténticos vínculos de parentesco a diferencia de lo que ocurre en el acogimiento familiar que se instrumenta como vía para hacer efectiva la guardia y custodia.

Siendo así, resulta explicable la indiferencia con la que se constata la mención normativa al vínculo adoptivo y la sensación contraria que despierta la referencia al vínculo por acogimiento. Su incidencia es, en todo caso, reducida ya que sólo tres regulaciones, las de Aragón, Galicia y Murcia, lo consideran al señalar la composición de la UF.

No obstante, es plausible que, aunque sólo sea en dichas normas, ciertas UF den cabida a menores que participan de la vida de familia a través del acogimiento. Si positiva es la figura en sí[142], en cuanto permite que los menores en situación de desamparo tutelados por la correspondiente entidad pública se integren temporalmente en un núcleo familiar, idéntico juicio merece su recepción por las normas citadas.

Ha de tenerse en cuenta que en este caso, a diferencia de lo apuntado respecto a las parejas de hecho, no nos encontramos ante un fenómeno novedoso[143].

---

[142] Regulada en los arts. 173 y 173 BIS. del Código Civil y en la Ley Orgánica 1/96, de 16 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

[143] De hecho, esta figura es conocida en nuestro ordenamiento desde principios de Siglo aunque en esta etapa se atribuyera su regulación al orden administrativo y no al derecho civil. Es más, fue ampliamente difundida y defendida durante el período posterior a la Guerra Civil por las evidentes consecuencias que el conflicto ocasionó en muchos menores.

Las normativas autonómicas se han limitado, por tanto, a tomar nota de una institución jurídica de cierta tradición que, sin embargo, ha sido promocionada y potenciada con mayor entusiasmo en los últimos años. Con ello posibilitan la remuneración indirecta del acogimiento por parte de la Administración Autonómica, compensando parcialmente la carga económica que supone[144].

A los comentarios hechos, que apuntan una concepción flexible y dinámica de la UF, hay que añadir que la configuración de ésta en las normativas de referencia, lejos de aproximarse al modelo de familia "nuclear", se acerca a lo que los sociólogos denominan familia "extensa". Con ello, se hace eco el legislador autonómico de una realidad bastante frecuente en el colectivo al que se dirigen las RMA: la compleja y numerosa composición de las familias cuando la escasez de recursos es una constante.

Las dificultades de acceso a una vivienda, insuperables cuando los ingresos de que se dispone son insuficientes, propicia y obliga la agrupación bajo el mismo techo de distintas generaciones y parientes de una misma familia en la que aumenta, progresivamente, el número de miembros. De este modo, en la medida en que se amplíe la composición personal de la UF se extiende, al

---

[144] La consideración del acogido como miembro adicional va a permitir que se incremente la cuantía de la prestación a percibir lo cual está en clara sintonía con la posibilidad de que el acogimiento tenga carácter remunerado. Además, por regla general es la misma Consejería o Servicio la que ostenta competencias en materia de protección de menores y de RMA lo que facilita la concreción de esta remuneración a través de las prestaciones estudiadas.

menos tendencialmente, el ámbito subjetivo de protección. Ésta es la línea que siguen las normas estudiadas que contemplan, pues, grupos familiares en los que la situación de necesidad es, con frecuencia, el único factor que fuerza a la convivencia.

3. Puestas de manifiesto estas coincidencias, ha de analizarse lo que constituye el elemento diferenciador de las UF contempladas por unas y otras normas autonómicas. Se trata de la composición o extensión subjetiva de las mismas, es decir, de los concretos miembros que se incluyen en ellas.

Conforme a este criterio pueden clasificarse las regulaciones y sus respectivas UF en dos grandes grupos cuyas diferencias son, en cualquier caso, de matiz: en uno, el más numeroso, se contienen las que dan cabida a parientes más lejanos, mientras que en el otro se integran aquellas que incorporan a un menor número de miembros.

Así, mientras unas UF[145] se definen como la unidad convivencial de dos o más personas unidas por vínculo matrimonial o relación análoga o por lazos de parentesco, por consanguinidad y afinidad hasta el cuarto y segundo grado, respectivamente, otras reducen la composición de la UF, contemplando, además de a la relación conyugal o análoga, únicamente a los parientes por consanguinidad hasta el segundo grado y por afinidad hasta el primero. En cada grupo se presentan, a su vez,

---

[145] Las contempladas por las normativas de Asturias, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y País Vasco.

peculiaridades o se matizan los grados respecto a los parentescos y líneas[146].

El hecho de que la UF se extienda hasta unos determinados límites no puede valorarse, aisladamente, para predicar la mayor o menor bondad de una norma o la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de una concreta RMA. Ello es así porque, como se verá, este dato ha de ser apreciado y contrastado teniendo en cuenta otros variados presupuestos.

Resulta especialmente significativo, a estos efectos, la determinación de los individuos que, dentro de una UF, causen derecho a percibir el complemento por cargas familiares y ello porque no todas las normas incrementan la cuantía básica de la prestación en función de los componentes de la UF[147]. Igualmente debe considerarse los miembros que cada norma incluye al efectuar el cómputo de los recursos propios, al declarar la incompatibilidad de ciertas prestaciones o al admitir su percepción simultánea en un mismo HI. Las combinaciones son variadísimas porque variadas son, también, las alternativas por las que puede optar cada una de las normas al combinar todos estos operadores.

---

[146] Es el caso, por ejemplo, de la UF catalana que predica el cuarto, segundo y primer grado respecto al parentesco por consanguinidad, adopción y afinida, de la UF andaluza que sólo incluye el parentesco por consanguinidad o de las UF cántabra, murciana y valenciana que consideran el segundo grado para el parentesco en línea descendente y el primero para la ascendente.

[147] Ya se verá como operan las normas al fijar la cuantía de la prestación. Sirva como adelanto que pueden no fijarse complementos adicionales -caso de Castilla-León- o pueden establecerse éstos atendiendo a todos los componentes de la UF -caso de Murcia- o reservadamente respecto de determinados miembros de ésta -caso de Andalucía-.

Lo que realmente inclina la balanza de la norma cuando se ocupa de la UF es, por un lado, que la amplitud de ésta tenga un alcance no sólo teórico sino fundamentalmente práctico, por otro, que su composición no impida la introducción de mecanismos correctores[148] y, por último, que su engranaje en el HI se articule de forma flexible para evitar las situaciones de desprotección que resultarían de una aplicación demasiado rígida[149].

En todo caso, es claro que quedan fuera de la UF aquellos sujetos que, aún conviviendo con los miembros de ésta, no están unidos al solicitante por lazos o vínculos de los tipificados por la norma. Ello podría ocasionar disfunciones, no tanto en lo que hace a la cuantía de la prestación que, como se ha señalado, no siempre considera como familiares a cargo a los que integran la UF sino, sobre todo, en lo que se refiere al cómputo de ingresos propios que, evidentemente, no incluye los recursos de este no pariente/conviviente. Además, y éste quizás sea el efecto dramático, este individuo que, normalmente, no tiene independencia económica, tampoco podrá, en gran parte de las Comunidades Autónomas, solicitar a título propio la RMA

---

[148] Así lo hace el Decreto catalán 228/95 que en su art. 5.1 admite, excepcionalmente y si se justifica la necesidad, la inclusión en la UF de sujetos con parentesco más alejado que el previsto.

[149] Una concepción demasiado reducida de la UF puede contrarrestarse si la norma evita efectos no deseados por la vía de admitir excepciones a la exigencia de convivencia, marcos físicos de residencia colectiva, etc.

por no constituir, como más adelante se expondrá, un HI[150].

De la UF puede señalarse, a modo de conclusión, que su configuración como destinataria, junto al sujeto individualmente considerado, de las RMA dota a éstas de una dimensión colectiva poco frecuente en las prestaciones asistenciales. La convivencia y los vínculos de parentesco o análogos son los presupuestos de los que se sirven las diferentes regulaciones autonómicas para definirla, si bien el peculiar alcance subjetivo y objetivo en cada una de ellas impide la reconducción de su tratamiento normativo a fórmulas generales de aplicación uniformes. En todo caso, el papel que desempeñan las UF en la dinámica de las RMA no impide que, formalmente, se identifique respecto a cada destinatario colectivo un beneficiario individual que, a todos los efectos, figura como responsable y principal sujeto obligado.

---

[150] No se nos escapa la enorme dificultad que supondría comprobar la veracidad de las diferentes situaciones que pudieran alegarse. La flexibilidad de la norma se demanda, en todo caso, no únicamente en lo referente al concepto de UF, sino en armonía con ésto, en lo que concierne a la cuantificación de los recursos, en el cálculo del complemento por cargas familiares o en la exigencia de constitución de un hogar independiente, por citar algunos ejemplos.

2.3) REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN

2.3.1) Introducción

1. El análisis de los requisitos de acceso a las RMA es, quizás, una de las labores más complejas cuando se aborda el estudio del régimen jurídico de estas prestaciones. Y ello por diferentes motivos: por un lado, porque muchas normas los enuncian con una falta absoluta de sistemática dificultando la tarea de su ordenación lógica; por otro lado, porque, entre los requisitos que las diferentes disposiciones enumeran, algunos se repiten en todas ellas, otros son de una frecuencia relativa y, los menos, son privativos de una concreta Comunidad Autónoma. Además, estas diferencias se manifiestan no sólo atendiendo al parámetro o variable considerado sino, sobre todo, a su significación, cálculo, límites, cuantificación o cómputo.

Debe recordarse, además, que los requisitos se exigen, desordenadamente, del solicitante -lo sea a título individual o en nombre de la UF- o del grupo convivencial en que éste pudiera estar integrado. Y que, por si fuera poco, unos se predican de su situación personal y otros de su situación económica. Los hay que se instrumentan, reservadamente, para propiciar la reinserción social y también los hay que, de forma genérica, procuran que la prestación sirva adecuadamente al propósito asistencial de satisfacción de estados de

necesidad. A lo apuntado hay que añadir que, como en casi todas las reglas, en éstas también proliferan las excepciones que, por supuesto, no son siempre y para todos los casos las mismas.

Por lo expuesto y sin que se pretenda con ello una disculpa anticipada de las deficiencias que pudieran detectarse, parece obvio que no es, en absoluto, sencilla la tarea pretendida. Máxime cuando, como es el caso, el propósito último es hacer abstracción de las particularidades y reducir a constantes aquellos rasgos y requisitos que permitan individualizar las RMA como prestaciones económicas con entidad propia.

Se ha optado por un criterio clasificatorio simple pero ilustrativo: el carácter personal o económico del requisito o, lo que es lo mismo, su relación con la condición, características y comportamiento del solicitante o, por contra, con el patrimonio y recursos materiales de éste, ya porque disponga de los mismos ya porque esté en condiciones de obtenerlos. No se nos escapa que algunos de los requisitos pudieran tener un carácter híbrido o mixto, pero, aún así, serán reconducidos a uno de los grupos indicados atendiendo a lo que la lógica muestre como rasgo predominante.

Es indudable que existen otros criterios de clasificación alternativos, pudiendo pensarse, por ejemplo, en el carácter subjetivo u objetivo del requisito, su relación con el solicitante o con la UF o su mayor o menor frecuencia. Todos ellos responden a datos que, evidentemente, serán tenidos en cuenta, pero no resultan operativos por resistirse algunas condiciones

a su encuadramiento o por mostrarse algunos de los compartimentos excesivamente residuales.

El orden de prelación de los requisitos sí responde a su mayor o menor incidencia en las diferentes ordenaciones autonómicas, es decir, al número de éstas que coinciden en señalarlos. La cantidad de veces que se repite un mismo presupuesto en el conjunto de las normativas autonómicas evidencia, qué duda cabe, su relevancia a la hora de tipificar y caracterizar las RMA y contrastarlas con otras prestaciones económicas no contributivas o asistenciales.

De este modo, siguiendo el criterio de clasificación y ordenación apuntado, se conocerán las variables que singularizan la RMA de cada Comunidad Autónoma y, lo que es más importante, se identificarán los condicionantes y circunstancias que las asemejan y aproximan, configurándolas como un tipo peculiar de prestaciones.

2. Se procurará, en la medida de lo posible, que la exposición que sigue no sea una mera enumeración o reproducción de requisitos sino un estudio comparativo e interrelacionado de las diferentes presupuestos de acceso exigidos por las normas autonómicas, del modo en que éstas combinan esfuerzos y recursos técnico-económicos para la consecución de las metas propuestas, de los objetivos que resultan sacrificados y de los que se potencian. Con todo ello podrá, ahora sí, predicarse la mayor o menor bondad de las distintas normas y la amplitud de sus respectivos ámbitos subjetivos y objetivos de aplicación.

No serán objeto de estudio en este apartado aquellas circunstancias o condiciones que, aún tenidas en cuenta por la norma al valorar una concreta solicitud, no pueden calificarse como auténticos requisitos de acceso. Se trata de presupuestos tales como la condición de alumno o cursillista del potencial beneficiario, el internamiento de éste, el anterior disfrute de la prestación, etc. A ellos se subordina, en ocasiones, la concesión de la RMA y suelen referirse, efectivamente, a la persona del beneficiario. Sin embargo, constituyen en todo caso manifestaciones del peculiar régimen de exclusiones e incompatibilidades diseñado por las normas a cuyo estudio se destinará un posterior epígrafe.

Por último, debe añadirse, aunque pueda parecer innecesario e irrelevante, que la concurrencia de los requisitos de acceso a la prestación, además de ser, con las matizaciones que se verán, *conditio sine qua non* para la concesión y disfrute de la misma, es el dato que permite la identificación y tipificación del beneficiario. En otras palabras, que la presencia de dichos presupuestos no sólo determina el otorgamiento de la RMA sino, también, la calificación de la relación que une a la Administración con el ciudadano y, lo que es más importante, la continuidad en el disfrute de la prestación.

Sensu contrario, esto supone que, cuando se pierda alguno de estos presupuestos exigidos, los perceptores de la RMA dejarán de serlo por no reunirse en ellos todas las circunstancias que cualifican al beneficiario y determinan su consideración como tal. La

consecuencia de lo anterior es que los requisitos, a pesar de su generalizada consideración como presupuestos de acceso, deben no sólo cumplirse al solicitar la prestación sino, también, mantenerse mientras ésta se perciba para evitar su revocación; ésta es la razón por la que, como se estudiará, una de las causas de extinción de la RMA es, precisamente, la pérdida de cualquiera de los requisitos exigidos.

2.3.2) Requisitos personales

2.3.2.1) Edad

1. Todas las prestaciones económicas asistenciales, y las RMA no son una excepción, tienen en cuenta la edad de los potenciales beneficiarios al configurar los requisitos de acceso. Así, exigen del solicitante, que haya cumplido una determinada edad o que no supere otra o bien ambos presupuestos a la vez. Con este recurso se identifica, a priori, a los virtuales perceptores de la ayuda, destacando de ellos unas notas o rasgos comunes: su capacidad para trabajar, su independencia económica y familiar, la posible existencia de responsabilidades familiares, la posibilidad de acceder a otros mecanismos de protección, etc.

La fijación de unos límites mínimos y máximos de edad para acceder a las RMA obedece, evidentemente, al

intento del legislador de limitar el otorgamiento de las mismas a los ciudadanos cuya difícil situación económica se ve agravada por la concurrencia de otros condicionantes que no son ajenos a aquella. Se entiende que la edad es un factor decisivo en el sentido de que, a partir de un cierto grado de madurez, el individuo se independiza de su núcleo familiar creando uno propio y para ello comienza a valerse por sí mismo y a procurarse sus ingresos. Por otro lado, la edad es un dato que permite predicar del sujeto su aptitud para beneficiarse de otras prestaciones u obtener ingresos de otras fuentes alternativas.

La edad mínima obedece, pues, a la que normalmente es considerada edad de emancipación real, el momento a partir del cual el individuo accede, por lo común, a un puesto de trabajo o deja de vivir con sus progenitores. La edad máxima, por el contrario, va a fijarse teniendo en cuenta la posibilidad del sujeto de acogerse a otro tipo de ayudas o prestaciones públicas. Así, mientras que la primera es fijada de forma absolutamente aleatoria, la segunda sí tiene en cuenta lo que otras normas dispongan para permitir el acceso del sujeto a otro sistema de protección.

Coinciden todas las normativas autonómicas -con la excepción de la aragonesa[151] y la andaluza[152]- en

---

[151] Precisamente una de las más rezagadas de las ordenaciones autonómicas, la Ley 1/93 de 19 de febrero, opta por exigir la mayoría de edad para acceder a las prestaciones que regula admitiendo que, incluso, los menores de edad puedan ser titulares de las mismas si , reuniendo los restantes requisitos exigidos, tiene a su cargo menores o minusválidos (art.4.d).

señalar los 25 años como edad mínima para poder disfrutar de la prestación. Se trata de un umbral que para la norma pionera pudo haber sido significativo por las peculiaridades de su población juvenil, de la dinámica del mercado de trabajo en su Comunidad o de otras circunstancias o bien puede que dicha edad se estableciera, simplemente, con carácter experimental. Sin embargo, las restantes Comunidades Autónomas la reproducen, miméticamente, exigiéndose en todas ellas al solicitante el cumplimiento de los 25 años, siete años por encima de la mayoría de edad.

La elevada edad exigida reduce, en un cierto margen, las posibilidades de acceder a la prestación, excluyendo de cobertura a todos aquellos hogares en los que no exista un miembro que supere la misma. Gran parte de las normas, conscientes de los enormes perjuicios que este requisito causa a determinadas familias, flexibilizan su exigencia en aquellos supuestos en que lo relevante sea el papel sostenedor del solicitante[153].

Las excepciones al cumplimiento de este requisito, plausibles como muestra de la especial sensibilidad de ciertos legisladores, se formulan en términos diversos y, a veces, imprecisos. Así, según

---

[152] (...continuación)

[152] El programa de Solidaridad de los Andaluces señala, para algunas de las medidas instrumentadas, límites mínimos o máximos de edad. Sin embargo, no especifica cual es la exigida para acceder a la prestación económica, si bien a ésta le afecta la edad máxima de 65 años establecida con carácter general para acceder al Programa.

[153] También se flexibiliza el requisito de la edad mínima respecto a los emancipados por concesión judicial o a los incluídos en algún Proyecto de integración expresamente reconocido por la Dirección Gral. de Servicios Sociales Generales (art.6 del Decreto madrileño 21/92). En parecidos términos se formulan excepciones en el art. 4.1.d del Decreto catalán 228/95.

algunas normas, bastará con la sóla constitución de una UF para acceder a la RMA aún sin alcanzar la edad mínima[154] y según otras, la mera existencia de cargas familiares permite la inobservancia del presupuesto[155]. Lo más frecuente, sin embargo, es que las normativas admitan beneficiarios de menor edad sólo ante determinadas circunstancias de las personas a cargo[156].

Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que la existencia de este tipo de responsabilidades económicas justifica, únicamente, la inaplicación del requisito de la edad mínima para acceder a la RMA, pero no supone, a priori, el incremento de su cuantía a través de los correspondientes complementos por carga familiar[157]. Además, la falta de rigor con que son aludidas las excepciones parece permitir que se recurra a ellas, aún

---

[154] Así se pronuncia el art. 6.2.b del Decreto navarro 168/90 que excluye, por tanto, del requisito a los solicitantes a título individual. También la normativa murciana, en su convovcatoria para 1994 (Orden de 16 de septiembre) admite como beneficiarios a los mayores de 18 años y menores de 25 siempre que no existan personas legalmente obligadas y conposibilidad de prestar alimentos o si tuvieran constituído un hogar independiente al menos un año antes de solicitar la prestación (art. 4.1.5).

[155] Así de amplia es la excepción formulada por el art. 11 del Decreto extremeño 66/90.

[156] Es el caso, por ejemplo de la normativa vasca (art. 3.d de la Ley 2/90) que alude a los menores o minusválidos o de la norma canaria que se refiere, selectivamente, a los menores (art.4.1.b del Decreto 194/93).

[157] La normativa vasca, por ejemplo, que entiende que los menores o minusválidos están a cargo del solicitante cuando convivan con él no exige que el parentesco entre entre los primeros y el segundo sea de los considerados para definir el HI. Dicho vínculo sí deberá concurrir, sin embargo, para añadir a la cuantía básica los complementos fijados.

cuando la persona a cargo no forme parte de la estricta UF definida en la norma[158].

La norma murciana no opera con excepciones y, sin embargo, evita una rígida aplicación del presupuesto de la edad tipificando las diversas situaciones en que debe encontrarse el solicitante: que sea mayor de 25 años, que no supere esta edad pero tenga a cargo menores de edad o personas con minusvalías o que tenga entre dieciocho y veinticinco años y haya constituído un hogar independiente al menos con un año de antelación o no exista, respecto a él, personas con obligación legal de alimentos[159].

2. En cuanto a la edad máxima ya se dijo que su fijación obedece al interés del legislador autonómico de procurar que, cuando se supere un determinado número de años, el sujeto opte por otro tipo de prestaciones. De esta manera, se aprovecha, además, la oportunidad para resaltar el carácter subsidiario de la prestación al que aluden algunas normas.

Así, aún cuando algunas normativas, como la extremeña o la balear, omitan toda referencia a la edad máxima, ésta es normalmente fijada, bien directamente

---

[158] Así, podría ocurrir que el solicitante de una prestación económica reglada en Valencia, no alcanzando la edad mínima de 25 años tenga, sin embargo, derecho a la prestación, si de él depende económicamente el sobrino de su cónyuge que no forma parte de la UF a efectos de dicha prestación. Ello es así porque ni se da una definición de lo que deba entenderse por familiares a cargo, ni se limitan éstos a los computables dentro de la UF, ni, sorpresivamente, se exige tampoco la convivencia con el potencial beneficiario. Este ejemplo, evidentemente de laboratorio, pone, sin embargo, de manifiesto la falta de un tratamiento integral y omnicomprensivo de la situación personal y familiar tenida en cuenta.

[159] Art.4.1.5 de la Orden de 22 de febrero de 1993.

haciendo mención expresa a los 64 o 65 años que juegan como límite[160] o bien, y ésto es lo menos frecuente, remitiendo a lo que dispongan las normas sobre pensiones de jubilación o ancianidad.

Cuatro son las Comunidades Autónomas que operan de este modo pero las pensiones que resultan aludidas no son las mismas en todos los supuestos. La norma asturiana se refiere, de forma genérica, a la pensión pública de jubilación[161], las disposiciones aragonesa y cántabra a la modalidad no contributiva de éstas[162] y la normativa vasca, que resulta ser la menos precisa de todas se refiere, sin más, a una pensión pública por ancianidad[163].

En ninguna de las normativas autonómicas, ya fijen expresamente la edad máxima ya lo hagan por remisión, se alude al eventual cumplimiento de los

---

[160] El sentido de las normas es unívoco aunque utilicen distintas expresiones: "...no haber alcanzado los sesenta y cinco años..." (art.4.b del Decreto madrileño 21/92), "...tener una edad comprendida entre los 25 y los 65 años..." (art.2.1.c del Decreto gallego 374/91) o "...tener una edad comprendida entre los 25 y los 64 años, ambos inclusive..." (art.3.1.d del Decreto castellano-leonés 286/91). La referencia a los 65 años de la normativa valenciana se encuentra matizada por la disp.transt.2° del Decreto 132/90 que señala que la misma será sustituída, en tanto no se aprueba la Ley de Prestaciones no Contributivas, por la edad mínima exigida por la legislación correspondiente para tener derecho a una pensión pública de carácter no contributivo por ancianidad.

[161] Art.5.1.a del Decreto 158/91.

[162] Arts. 4.d y 2.d de la Ley aragonesa 1/93 y del Decreto cántabro 42/90.

[163] Parece que la norma vasca alude a la legislación sobre pensiones del Fondo de Bienestar Social para ancianos que fija como edad mínima para acceder a las mismas los 67 años. Ésta es la edad indicada en el art. 2.e del Decreto 39/89 posteriormente sustituído por la Ley 2/90 que suprime este dato. Es claro, por otro lado, que la vigente Ley no pudo referirse a las pensiones no contributivas concedidas por el Sistema de Seguridad Social porque la legislación que las aprueba aún no había visto la luz.

requisitos exigidos para acceder a otras pensiones o al reconocimiento efectivo del derecho a las mismas[164]. Ésta llamativa omisión puede, en la práctica, generar auténticas situaciones de desprotección en ciertos colectivos a los que, habiéndoseles cerrado las puertas para acceder a algún otro tipo de pensión[165], se les niega también la posibilidad de disfrutar de las prestaciones ahora reguladas por el mero hecho de tener cumplida la edad contemplada para las primeras.

Si el espíritu de la norma es evitar que se dupliquen o superpongan mecanismos de protección y procurar que se recurra a las RMA subsidiariamente y sólo en defecto de otras eventuales prestaciones, debiera haberse asegurado el legislador de no imponer tan rígidamente el tope máximo de edad. Hubiera sido, por tanto, más adecuado, la introducción de un mecanismo corrector que, vía excepción o matización, permitiera a los mayores de 65 años acceder a la RMA para el caso de que se les negara otra pensión alternativa.

No siendo así, salvo en el supuesto apuntado de la normativa canaria[166], el tope máximo de edad juega

---

[164] Esta última referencia -el reconocimiento del derecho a otra prestación- sí se contiene en la normativa canaria (art.4 según redacción dada por el Decreto 194/93) pero referido, exclusivamente, a los emigrantes canarios retornados y para eximirlos del tope máximo de edad cuando no puedan acceder a otra prestación.

[165] Piénsese, por ejemplo, en todos aquellos individuos que, teniendo cumplidos los 65 años, no pueden acceder a una pensión de jubilación por no reunir los período de cotización o de residencia previos exigidos para las modalidades contributiva y no contributiva.

[166] Como se adelantó, la excepción juega sólo en relación con los emigrantes retornados a quienes se libera también del cumplimiento de otros requisitos. Este colectivo, al que se refiere (continúa...)

como límite absoluto del que no se predican excepciones. A pesar de ello, el requisito se configura, en la práctica, como un presupuesto casi siempre superable, como una condición con limitada virtualidad para conseguir el propósito perseguido. Ello es así porque el frustrado beneficiario que supere la edad fijada, podrá ser sustituído por otro miembro de la UF destinataria que no incumpla dicho requisito. De este modo, cuando no pueda disfrutarse de otra pensión o bien no se quiera acceder a la misma por ser menos ventajosas sus condiciones, bastará, salvo en los casos en que el solicitante lo sea a título propio, con recurrir a otro componente de la UF que, reuniendo los restantes requisitos, actúe como beneficiario responsable u obligado[167].

4. Ha de destacarse, como reflexión final, que la edad se configura como una referencia general susceptible de ser inobservada por la concurrencia de las excepciones y situaciones peculiares apuntadas. Se parte, pues, de una cierta relativización, legal y de hecho, lo que contribuye positivamente a flexibilizar la exigencia misma del requisito.

---

[166] (...continuación)
expresamente la Exposición de Motivos del Decreto 194/93, es objeto de un tratamiento privilegiado que pudiera calificarse como discriminatorio respecto al resto de los canarios para los que no se contemplan excepciones.

[167] Esta posibilidad de elegir al beneficiario que resulte más conveniente, aunque puede operar también para superar los restantes requisitos exigidos, se irá reduciendo a medida que éstos se vayan acumulando (cfr. 2.1.3). Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que es el solicitante el sujeto a partir del cual se efectúa el cómputo de parentesco para considerar a los miembros de la UF por lo que, a veces, la sustitución no resulta del todo ventajosa.

En cierto modo, la exigencia de cierta edad mínima y máxima para poder acceder a las RMA, potencia la vertiente asistencial de las prestaciones. Y ello porque, en la fijación de la misma se atiende, fundamentalmente, a la situación de necesidad padecida por el sujeto solicitante o por la UF en la que se integra, descuidándose las cualidades de promoción y normalización social predicadas de la prestación misma.

Piénsese, por ejemplo, en las dificultades que entrañaría la realización de actividades de formación o cualificación profesional por un sujeto cuya edad está próxima a la de jubilación y que cuenta con escasas posibilidades de contratación laboral. O téngase en cuenta, por otro lado, el hecho de que las excepciones a la edad mínima para acceder a la prestación se refieran, únicamente, a la mayor o menor gravedad de la situación de necesidad padecida pero, en ningún caso, a las posibilidades de reinserción del solicitante.

Un objetivo cede, pues, ante otro, y si bien ésto no es criticable por sí mismo, sí da cuenta del tratamiento descafeinado con que, a veces, se aborda la finalidad de promoción social perseguida por las RMA. Ésta no quedaría desvirtuada u olvidada si se contemplara, como excepción aplicable al requisito de la edad mínima, la oportunidad de instrumentar medidas de integración que favorecieran la promoción social de ciertos menores. En cuanto a la edad máxima, se podía haber prescindido de su señalamiento general si, adoptadas las lógicas cautelas respecto al carácter subsidiario de las RMA, se fomentaran actividades de

integración social dirigidas específicamente al colectivo de mayores (fomento del asociacionismo, participación en campañas de prevención y tratamiento de enfermedades gerontológicas, trabajos adecuados de colaboración social, etc.) que justificara la concesión de la RMA cuando el individuo no pudiera beneficiarse de otras prestaciones económicas.

2.3.2.2) Residencia

1. La exigencia de un período previo de residencia en la Comunidad Autónoma en la que se solicita la RMA es un presupuesto cuya ineludible observancia, con las matizaciones y excepciones que se verán, imponen todas las normativas estudiadas. El hecho de que éstas pretendan que los beneficiarios evidencien una cierta vinculación con el territorio autonómico cuya Administración regula y concede las prestaciones responde a una triple consideración.

En primer lugar, las diferentes normas que regulan las RMA se basan - o así debiera haber sido- en estudios preliminares hechos sobre la población que, de forma estable, reside en su respectiva Comunidad Autónoma. Se tienen en cuenta, por tanto, las situaciones de pobreza y marginación que, de un modo u otro, han podido constatarse por cada una de las Administraciones autonómicas y a cuya satisfacción se destinan unos presupuestos calculados, además de atendiendo a otros

factores, sobre la base de un potencial colectivo solicitante.

En segundo lugar, con el condicionante aludido, se pretende "eliminar posibles migraciones de ciudadanos alentados por falsas expectativas de acceso al ingreso mínimo de inserción"[168], "establecer mecanismos que impidan... y que puedan favorecer flujos migratorios ficticios incrementando focos marginales de población"[169], evitar, en consecuencia, movimientos de personas que respondan, únicamente, al deseo de beneficiarse de estas prestaciones y que incrementen o agraven el problema a atajar.

Por último, y éste es un dato cuya importancia no debe minusvalorarse, la reinserción pretendida sólo podrá alcanzarse si se procura de colectivos que están en condiciones de hacerlo y evidencian un cierto arraigo en la comunidad en la que aspiran a integrarse. Quiere ésto decir que difícilmente podrá conseguirse la promoción y normalización social de individuos si éstos no han demostrado una cierta voluntad de permanencia en determinadas ciudades y pueblos y, por ende, en determinadas Comunidades Autónomas.

Estos tres argumentos, que justifican, al menos en teoría[170], la exigencia de una cierta antigüedad en la residencia declarada, sirven también como razonamiento

---

[168] Preámbulo de la Ley Vasca 2/90.

[169] Preámbulo del Decreto 39/89 del País Vasco.

[170] En la práctica, sin embargo, algunos de estos argumentos pierden peso; especialmente el que hace referencia al efecto desincentivador del requisito de la residencia, máxime cuando ya todas las Comunidades Autónomas disponen de RMA.

para avalar la necesidad de que dicha residencia se mantenga efectivamente en el presente ya que ambos presupuestos son los que, de forma acumulativa y como contenido único del requisito, garantizan la virtualidad del mismo. Quiere ésto decir que, con independencia de la variedad terminológica y del exacto alcance del presupuesto según las instituciones o figuras aludidas, no parece coherente que se insista en la obligación de cumplir un período previo de residencia y no se señale con tanta claridad y contundencia que la misma ha de ser actual y debe ser real.

Son pocas las normativas que evidencian el interés del legislador por configurar un requisito que, afectando a una situación pretérita, amplíe, sin embargo, su alcance y tenga una proyección en el presente e, incluso, en el futuro. Hubiera sido más adecuado, para evitar la disfuncionalidad del presupuesto, que la propia norma propugnara que la residencia cuya antigüedad se acredita coincida con la que, de hecho, tiene el solicitante y sea mantenida por éste durante el período de disfrute de la prestación.

No parece, sin embargo, que sea ésta la línea mayoritariamente seguida por las normas[171] de modo que,

---

[171] Los siguientes ejemplos son significativos de la contundencia o ligereza con que el legislador se refiere al requisito de la residencia: para la norma andaluza, el requisito consiste en estar censado y ser residente antes de la fecha señalada, para la cántabra, que ni siquiera menciona la residencia, bastará con el empadronamiento como vecino con cierta antelación; sí precisan el alcance del presupuesto, normativas como la canaria o la aragonesa en las que queda claro que la residencia ha de ser efectiva y, además, con la antigüedad prevista; más rigurosa es la Ley castellano-manchega que exige residir de manera efectiva y continuada así como estar empadronado en algún municipio de la Comunidad; no se requiere la efectividad de la residencia en las

(continúa...)

en muchos casos, pudiera entenderse cumplido el requisito de la residencia con la simple acreditación del período de antigüedad previsto. Al no exigirse, de forma expresa e indubitada, la residencia efectiva, no sólo se reduce el potencial alcance y contenido del presupuesto, sino que se limitan sus virtudes y ventajas. Además, y ésto tiene importantes consecuencias prácticas, se propicia la consideración del mismo como una simple condición de acceso que no es necesaria mantener, como una mera circunstancia que influye en la concesión de la prestación, no así en su posterior dinámica, lo que, como podrá comprobarse, resulta ser una impresión errónea[172].

En todo caso, prescindiendo de la mayor o menor exactitud con que se formula el requisito, lo cierto es que la inclusión de la residencia como un presupuesto de acceso a las RMA es una forma de regionalizar la prestación, extendiendo ésta a los ciudadanos de una concreta comunidad y un mecanismo evidente de limitación del ámbito subjetivo de la misma.

2. Empadronamiento, residencia y vecindad son datos, civiles y administrativos, que condicionan de distinto modo y de forma peculiar en cada Comunidad Autónoma, el disfrute de las prestaciones. Con

---

[171] (...continuación)
normativas valenciana, vasca o riojana que omiten referirse a esta circunstancia. También la olvida la regulación madrileña en la que, además, el presupuesto mismo de la residencia parece quedar limitado al pasado al exigirse, literalmente, haber residido en dicha Comunidad.

[172] Como se comentará en el apartado 3.3.6 de la Segunda Parte, el traslado de residencia es señalado, por varias normativas, como una de las causas de extinción de la prestación. Entonces se analizarán los problemas y consecuencias prácticas que derivan de la confusa configuración normativa de la residencia como requisito de acceso a las RMA.

independencia de la connotación que haya querido darse a cada uno de los términos empleados y al margen también, del exacto alcance de estos conceptos[173], lo cierto es que la acreditación de los mismos, y su cumplimiento con una cierta antigüedad, constata y enfatiza el vínculo del beneficiario con determinado territorio.

En ocasiones, se exigen de forma cumulativa empadronamiento y residencia, de hecho o de derecho[174] o ésta además de la vecindad[175]; otras veces se requiere, alternativamente, acreditar una u otra[176] pero, en todo caso, el vínculo debe referirse a cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Sólo en la comunidad valenciana, el empadronamiento se predica respecto a municipios que tengan suscritos Convenio de Integración Social con la Generalidad[177]. Si tenemos en cuenta que éstos serán

---

[173] Téngase en cuenta que, además de al empadronamiento, como inscripción en una relación de vecinos domiciliados en un determinado municipio, se alude también al censo, registro de cuidadanos con otra virtualidad, a la residencia, en su acepción de sede habitual o transitoria de la persona o de formalización administrativa de la misma y, por último, a la vecindad que tanto puede ser civil como política o administrativa.

[174] Es el caso de las legislaciones murciana, gallega, catalana y canaria. Otras CCAA -País Vasco y Valencia, por ejemplo- exigen que el empadronamiento mismo sea como residente.

[175] Es el caso del decreto foral 168/90 que exige, para todas las prestaciones económicas previstas en él, la condición civil de navarro y la residencia efectiva o, en defecto de dicha vecindad, la residencia con una antigüedad mínima de diez años.

[176] Así los hacen las regulaciones de Madrid y Castilla-León.

[177] Esta peculiar exigencia, desconocida para el Decreto 132/90, se contiene en el art. 3.a de la Orden de 11 de Septiembre de 1990 que lo desarrolla. El empadronamiento, como residente, con una antigüedad de un año, puede suplirse, en los términos previstos

(continúa...)

mayoritariamente las grandes poblaciones o sólo aquéllas cuyos responsables políticos así lo hayan decidido -sin perjuicio de que, progresivamente, pueda extenderse la suscripción de dichos convenios a la totalidad de los municipios valencianos- la norma muestra una evidente preferencia por los núcleos urbanos frente a los rurales, denotando el diferente tratamiento que se dispensa al problema de la pobreza y la marginación en unos y otros. En cualquier caso, y con independencia de que, efectivamente, todos los municipios lleguen a formalizar los referidos convenios, nos encontramos en la normativa valenciana con un ejemplo de regla potencialmente restrictiva: el requisito subjetivo, al incidir en un elemento objetivo totalmente ajeno al beneficiario, limita, aleatoriamente, el radio de acción de las prestaciones económicas regladas.

3. Sea cual sea el dato o hecho tenido en cuenta, lo que parece ser verdaderamente importante para el legislador es que dicha condición se ostente con una cierta antigüedad[178] respecto al momento en que se curse la solicitud[179]. Los períodos de antigüedad oscilan

---

[177] (...continuación)
por la Orden, por la acreditación de la vecindad civil durante idéntico período siempre que, se proceda al empadronamiento inmediato.

[178] No ocurría así, por ejemplo, en la Comunidad de Castilla-La Mancha cuya normativa se limitaba a exigir la simple residencia, sin necesidad de acreditar, respecto a ella, antigüedad alguna (art.4.a del Decreto 246/91 a cuya regulación remite la Orden de 23 de Diciembre de 1993). La Ley 5/95, por el contrario, sí exige residencia con dos años de antelación (art. 53.a).

[179] El *dies a quo* es, en la mayor parte de las normas, el día en que se presenta la solicitud, debiendo acreditarse, con carácter retroactivo, el cumplimiento del requisito exigido. Excepcionalmente, los Decretos cántabro y riojano fijan como fecha (continúa...)

entre el amplio plazo de diez años exigido en el Decreto navarro para los sujetos que no ostenten la condición civil de navarros y el reducido de un año que se contempla en las normas madrileña y aragonesa. Entre ambos se situan los términos de cinco que se exigen en Cantabria y Galicia, de tres impuestos en Canarias, La Rioja y el País Vasco y de dos años que se señalan para las restantes Comunidades Autónomas.

El cumplimiento de este requisito dificulta enormemente el acceso a las prestaciones e impide, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas que fijan amplios plazos de antigüedad, que numerosas personas puedan beneficiarse de las mismas. Para ello, en algunas normas autonómicas se establecen mecanismos correctores bajo la fórmula de excepciones al cumplimiento.

Así, en Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia, teniendo en cuenta un fenómeno de gran tradición, eximen de la observancia del período de antigüedad a los emigrantes retornados oriundos de dichas territorios, cuando fijen su residencia en las mismas[180]. La norma extremeña únicamente prevé la posibilidad de que una disposición específica regule período diferente[181]. Por

---

[179](...continuación)
respecto a la cual debe efectuarse el cómputo, la de entrada en vigor de las respectivas normas; ésta era, tambien, la línea seguida originariamente por la normativa vasca que, sin embargo, fue posteriormente corregida por los evidentes efectos restrictivos que tiene este modo de operar. El Decreto andaluz (que entró en vigor el 9 de junio de 1990) exige una residencia anterior al 1 de junio de 1989 con lo que, indirectamente, se pretende una antigüedad de un año respecto a la fecha de entrada en vigor.

[180] Arts. 4 y 9 del Decreto canario 194/93 y de la Ley gallega 9/91, respectivamente. El art.4 del Decreto castellano-manchego exime, sin más, a los emigrantes retornados.

[181] Art.19.4 del Decreto 66/90.

su parte, el Decreto navarro permite, con mayor bondad y respecto a todos los requisitos exigidos, que aún no reuniéndolos, puedan beneficiarse de la RMA quienes acrediten la concurrencia de causas graves o urgente necesidad que pudieran dar lugar a daños irreparables[182]. La excepción contemplada por la normativa murciana[183] permite la no concurrencia del requisito a las familias objeto de protección de menores.

De una gran trascendencia, por la bondad que demuestra la norma al extender considerablemente el ámbito subjetivo de protección de las RMA, es la importantísima excepción contemplada en la regulación madrileña[184] para el colectivo de los marginados sin hogar y, en menor medida, la que alude a los repatriados procedentes de los países del Este. La relevancia de ambas previsiones, sin paragón en las restantes normativas autonómicas, estriba, no sólo en el hecho de que se facilite el acceso a las prestaciones de los

---

[182] La norma navarra, prescindiendo de formalidades, prioriza la consideración de estados graves de necesidad. No obstante, hay que valorar reservadamente esta excepción que no es contemplada específicamente para las prestaciones estudiadas, sino genéricamente para todas las ayudas contempladas en el Decreto 168/90. Su eficacia dependerá, en todo caso, del diagnóstico que se haga de la gravedad de la situación y la solución pudiera ser la concesión de otro tipo de ayudas económicas diferentes a la RMI.

[183] Art. 4.1.1 de la Orden de 22 de febrero de 1993.

[184] Orden 1040/92 de 17 de diciembre por la que se adoptan medidas específicas para posibilitar la incorporación al Programa IMI del colectivo más excluído y necesitado de integración (mendigos sin techo, transeúntes, alberguistas, desarraigados, etc.) y Orden 253/92 de 22 de mayo por la que se articulan medidas, igualmente específicas, para adaptar al medio social, en el más breve plazo posible, al colectivo de españoles procedentes de los países del Este e incluídos en el programa de repatriación. El establecimiento, mediante Orden de la Consejería, de estos mecanismos que faciliten la incorporación al Programa de determinados colectivos, atendiendo a sus especiales características, está previsto en el art. 26 del Decreto 21/92.

sujetos incluídos en los colectivos citados[185] sino, sobre todo, en el significativo valor que la normativa madrileña otorga a las RMA y al programa madrileño en su conjunto, como mecanismo de integración y superación de la marginación[186].

La concurrencia del requisito que contemplamos se exige, reservadamente, de aquel individuo que, en nombre propio o de una UF, formaliza la solicitud. A él aluden las normas directamente, haciendo referencia al solicitante o responsable de la UF o bien, de forma genérica, bajo la denominación de beneficiario. Sólo la norma andaluza exige el cumplimiento del requisito de la residencia a todos los miembros de la UF destinataria lo que no es más que un factor añadido de dificultad de acceso. La más reciente de las normas murcianas parece, también, inclinarse por esta opción[187].

4. Como se ha señalado, cuando las normas contemplan el requisito de la residencia, se limitan a

---

[185] Al eximirlos del requisito del empadronamiento y residencia (arts. 2 y 4 de las Órdenes 253 y 1040 de 1992) se simplifica el procedimiento para la incorporación al programa, se obvian las dificultades que, para ciertos individuos, entraña la obtención de pruebas documentales acreditativas, se amplía potencialmente el número de beneficiarios de la prestación y, lo que es más importante, se procura que las medidas de integración se dirijan, preferentemente, a los colectivos más necesitados de ellas.

[186] En el caso del colectivo de los marginados sin hogar, la exención del requisito del empadronamiento y la residencia acreditada con un año de antigüedad responde a la constatación, expresada en el preámbulo de la Orden, de que dichos individuos no se han incorporado al Programa en la medida deseada. Ésto se debe, además de a sus características psicosociales, a la falta de información o a los problemas de acercamiento, a la dificultad de justificar formalmente una situación, por lo general, de hecho y no de derecho.

[187] El art.4 de la Orden de 22 de febrero de 1993, al fijar los requisitos a veces en plural y otras en singular, no facilita la concreción de los individuos a los que se exige la observación del período de residencia.

indicar el presupuesto exigido, junto con su antigüedad y la fecha tenida en cuenta para el cómputo del mismo. Algunas regulaciones, sin embargo, completan o precisan el alcance del presupuesto señalando que, a estos efectos, podrán computarse los períodos de empadronamiento en distintos municipios de la Comunidad Autónoma, siempre que los mismos sean sucesivos[188].

De otro alcance es el apunte que efectúa la norma catalana[189] que señala que las ausencias por cualquier causa, inferiores a 90 días durante cada año natural y las justificadas por enfermedad, servicio militar u otras circunstancias análogas no interrumpirán el cómputo de la residencia continuada y efectiva. De la residencia se señala, en otras disposiciones, que ha de ser continuada o ininterrumpida[190].

El cumplimiento de los períodos de residencia previos exigidos por cada una de las normas autonómicas se presenta, pues, como un presupuesto insoslayable, para acceder a las RMA. El diferente régimen jurídico aplicable a estas prestaciones económicas, en concreto por lo que hace a la cuestión ahora analizada, propicia que requisitos de fácil observación para los habitantes de una determinada Comunidad Autónoma se transformen en

---

[188] Esta precisión se contiene en el art. 5.1.b. del Decreto asturiano 158/91, en el art. 4.1.a. del Decreto canario 194/93 y en el art. 3.b. del Decreto vasco 25/93.

[189] Art. 4.1.b Decreto 228/95.

[190] Así lo hacen, por ejemplo, los arts. 4.1.1 y 4.c de la Orden murciana de 22 de febrero de 1993 y del Decreto madrileño 21/92.

obstáculos de difícil superación para ciudadanos de otra comunidad fronteriza.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que la falta de previsión normativa y el excesivo rigor y formalismo de algunas disposiciones puede acarrear una falta de atención de las situaciones carenciales más necesitadas de ella. Se pueden citar como ejemplos, además de los colectivos de emigrantes retornados, españoles repatriados o personas sin hogar considerados por las normas comentadas, las familias que por diferentes motivos, incluso de carácter laboral, se han visto obligadas a desplazarse durante períodos más o menos largos y que al retornar a su domicilio no cumplen los períodos de residencia exigidos, ni en su comunidad ni en la que anteriormente habitaban.

La exigencia de la residencia actual en la Comunidad Autónoma de referencia y su acreditación con una cierta antigüedad, si bien podría justificarse por los motivos que antes se adujeron debe, en cualquier caso, relativizarse. Lo que habría que corregir es la excesiva gravosidad de determinados períodos previos y la escasa adaptabilidad de la mayor parte de las normas a las peculiaridades de los colectivos destinatarios. Téngase en cuenta, por último, que la exigencia de un período de residencia previa fue un presupuesto comprensible durante los primeros años de aplicación de las RMA ya que actuaba como mecanismo orientado a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas. En la actualidad, sin embargo, dicho requisito pierde su sentido y así, con la generalización de las prestaciones,

se ha llegado "al absurdo de que los ciudadanos que hayan cambiado de comunidad en un período reciente no puedan acceder a la RMA, ni en su comunidad de origen ni en la de destino"[191].

2.3.2.3) Hogar independiente

1. Ya se ha tenido ocasión de señalar la relación de interconexión existente entre UF y HI. Igualmente se comentó que, aún contemplando ambas expresiones dos realidades diferentes, la segunda sustituye en ocasiones a la primera o, lo cual es mucho más frecuente, limita o restringe su alcance. De este modo, el hogar independiente se configura como un plus respecto a todo beneficiario[192], como algo más que se exige o se predica de éste para ser merecedor de la RMI.

Fijado el concepto de beneficiario que manejan las distintas normas autonómicas y concretado el variado papel que al mismo otorgan las diferentes disposiciones, nos ocuparemos ahora del estudio del HI del cual tambien se ha dicho que no es destinatario de la prestación económica sino requisito de acceso a la misma. Además, y

---

[191] AGUILAR, LAPARRA Y GAVIRIA "La caá y el pez: el ...", ob. cit., pág.207.

[192] Se emplea aquí la expresión beneficiario de forma absolutamente amplia, comprensiva de todos aquellos sujetos que, directa o indirectamente son protegidos por el ingreso mínimo de inserción. Incluye pues, tanto al sujeto que, individualmente o en nombre de una UF, va a favorecerse del mismo, como al grupo familiar eventual destinatario de la prestación.

como se tendrá ocasión de comprobar, la mera existencia de éste, no posibilita por sí sólo la concesión de la RMA, sino que, al igual que ocurre con el requisito de la residencia, se exige una cierta antigüedad o permanencia retroactiva del mismo.

Al hogar, casa o domicilio del individuo, se añade el calificativo de independiente, pretendiendo predicarse así su autonomía y falta de subordinación. Quiere esto decir que, cuando se exige la constitución de un HI, parece demandarse del solicitante que acredite que el núcleo familiar en el que se integra es autosuficiente, no supeditado a ingresos o recursos provenientes de otros sujetos u hogares.

No es éste, literalmente, el sentido dado a la expresión. Por el contrario, la utilización de la misma tiene un alcance más físico y locacional que económico o monetario. Al aludir las normas al HI se atiende, únicamente, a la sede o ámbito espacial en que reside el solicitante, exigiéndose que sea privativo de su UF y no compartido con otros sujetos o núcleos familiares.

Ésta es la dirección tomada por los Decretos y Leyes que contienen una definición del HI. Con escasas variaciones, se fija su significación precisando que es el marco físico de residencia permanente de una sola persona o de dos o más formando una UF conforme al concepto que de ésta dan cada una de las normas.

2. Tres son, por tanto, los datos a tener en cuenta para determinar la concurrencia o no del requisito: se trata de un ámbito espacial en el que se habita, la residencia en él ha de ser estable y

continuada y las personas que en el mismo se alojen han de ser individuos que vivan sólos o sujetos cuyos vínculos permitan su reconducción a la UF definida por la norma.

Así considerado, lo lógico hubiera sido que se hablara simplemente de hogar o, en todo caso, de hogar familiar. Y ello porque el carácter independiente del mismo no se desprende de los rasgos que hemos considerado como definitorios. La independencia que se predica del hogar que debe constituirse pretende imposibilitar, a posteriori, que sean consideradas separadamente dos o más UF si éstas comparten el mismo techo[193].

A sensu contrario, si la norma no exige la constitución de un HI[194], podrán ser, en un mismo domicilio, potenciales destinatarios de la RMA tantos grupos familiares como posibilidades haya de separar en UF reducidas a los convivientes. En cualquiera de las Comunidades Autónomas que así operan, el número de prestaciones que, potencialmente, pudieran percibirse en

---

[193] Quizás hubiera resultado más preciso y acorde con la intencionalidad de la norma el que se definiera el HI como el marco físico de residencia permanente del solicitante en el que éste viva sólo o conviviendo con dos o más personas ligadas a él por determinados vínculos (y aquí cada norma desarrollaría su concepto de UF) integrándose todas ellas en una misma e idéntica UF. O bien el espacio físico en el que habitan permanentemente una sóla persona o dos o más que, formando una UF no puedan integrarse en la más amplia definida por la norma. O quizás la vivienda en la que habiten determinadas personas formando una UF siempre que no se comparta el domicilio con otros familiares o allegados.

[194] Es el caso de las vigentes regulaciones de Canarias, Valencia, Extremadura, Madrid, Aragón y Castilla-La Mancha; ésta última prefiere la expresión unidad familiar independiente (art. 53.d de la Ley 5/95) que, en absoluto, supone la existencia de diferentes hogares. En Castilla-León y Andalucía no se exige la constitución del HI pero sí la de la UF. Por su parte, la normativa murciana sólo alude a la necesidad de constituir un HI para permitir el acceso a las prestaciones de los menores de 25 años (art.4.1.5.3.2 de la Orden de 16 de septiembre 1994).

el mismo hogar dependerá de las posibilidades de fraccionamiento de la UF que, definida por la norma, comparta vivienda[195]. Y del mismo modo que pueden percibir separadamente las RMA, podrán computarse por separado los ingresos o acceder a otro tipo de medidas adicionales.

El único supuesto en el que, a priori, no podrían compatibilizarse prestaciones en un mismo hogar -se exija o no la constitución de un HI- es en el caso de que el solicitante lo sea a título individual porque, como ya se ha dicho, de ellos se exige que vivan sólos o en hogares unifamiliares para poder ser destinatarios de las RMA.

Sin embargo, si el objetivo fuera, únicamente, evitar la simultaneidad de ayudas económicas en un mismo marco físico de convivencia, podría haberse obrado de diferente modo. El resultado habría sido el mismo y el procedimiento mucho más sencillo, simplemente declarando de forma expresa -como hacen, por ejemplo, la norma vasca o la asturiana[196]- que sólo se concederá una prestación por hogar o domicilio, con independencia del número de

---

[195] Por citar un ejemplo teórico, es posible que se perciban hasta cuatro prestaciones económicas para atender a otras tantas UF: las formadas por los cónyuges, por la hija de ambos junto a su pareja y un descendiente, por los padres del primer esposo y por la hermana de éste junto a su marido e hijos. Esta lista podría ampliarse jugando con los diferentes parentescos y las posibles combinaciones de UF que resultarían atendiendo al número de convivientes. Incluso podrían añadirse UF no ligadas, en absoluto, por lazos de parentesco y que, sin embargo, compartan vivienda por razones de amistad o de simple necesidad. Estas posibilidades de simultanear prestaciones, artificiosas y, por tanto, difíciles de localizar en la práctica, no harían nunca aparición si se exigiera la constitución de un HI ya que entonces sólo una UF podría acceder a la prestación.

[196] Arts 6 y 2.d de las Leyes 2/90 y 6/91, respectivamente.

convivientes en él y con las excepciones que se hubieran juzgado oportunas.

No ha sido así y, paradógicamente, la prohibición de percibir más de una RMA por hogar, no sólo se omite en varias de las Comunidades en las que se precisa la constitución de un HI[197], sino también en todas las que no lo exigen[198].

El efecto que pretende darse a la exigencia del hogar independiente no se agota, sin embargo, en la sola intención de evitar solapamientos en la protección. Con su consideración como requisito de acceso se consiguen, además, dos cosas: por un lado, no considerar la convivencia que responda a razones de mera amistad o conveniencia y cuya exclusión señalan, expresamente, algunas normas[199]; por otro lado, restringir y limitar el acceso a las RMA procurando que éste se ajuste y redistribuya "solidariamente" entre todos los que, por vivir en el mismo hogar, comparten idénticas necesidades.

De este modo, las posibilidades de disfrutar de una RMA se ven enormemente reducidas porque, en situaciones de precariedad económica, el disfrute de una vivienda propia es una meta de difícil alcance. Pero, y ésto es algo que no desconoce el legislador, aún cuando

---

[197] En estos supuestos podría entenderse que estaría de más dicha exigencia puesto que desde el momento en que un grupo familiar solicitara la RMA estaría imposibilitando que otro grupo con el que se comparte vivienda hiciera lo propio.

[198] La normativa madrileña (art.10 de la Orden 178/91) se limita a señalar que, en ningún caso se hará efectiva más de una prestación por cada UF lo que supone que sí puede concederse más de una por hogar si en él conviven dos o más UF.

[199] Así lo hacen, por ejemplo las normativas de Asturias, Cataluña o La Rioja.

se estreche el campo subjetivo de aplicación de las prestaciones, se prioriza la atención de situaciones de necesidad no coyunturales o esporádicas, sino padecidas con una cierta antelación y persistencia.

3. Es por ello por lo que se impone al beneficiario la condición de que, con una cierta antigüedad, se haya "emancipado", junto con su familia, de su anterior vivienda y núcleo familiar y haya desarrollado una existencia, física y económicamente, autonóma. De este modo, se evita el recurso oportunista a las RMA y se impide que se beneficien de ella hogares artificiales constituídos, únicamente, a tal fín.

La constitución de un HI no es por sí misma contenido de ningún requisito. Lo realmente exigido es su existencia con una cierta antelación. Así, de forma casi unánime[200], las normas autonómicas que lo contemplan como condición de acceso, demandan que el HI se haya formado, al menos, un año antes de la fecha de presentación de la solicitud[201]. Sólo así disminuyen las posibilidades de burlar el interés perseguido por la norma que, como se señaló, es reforzado en algunos casos al excluir expresamente la convivencia por razones de amistad o conveniencia.

---

[200] Las únicas excepciones son la de los Decretos navarro y balear que fijan la antigüedad en dieciocho meses y la del Decreto castellano-leonés que, sin aludir al HI, exige reservadamente a los beneficiarios solteros -la referencia al estado civil está fuera de lugar- que acrediten absoluta independencia de su familia al menos con dos años de antelación.

[201] Sólo el Decreto cántabro 42/90 (las anteriores normas de esta comunidad no contenían referencia alguna al HI) señala como fecha de referencia la de la entrada en vigor del Decreto 40/89 que tuvo lugar el 16 de Agosto de 1989.

Para evitar que el cumplimiento de este requisito sea excesivamente gravoso y que, como consecuencia del mismo, queden sin protección manifiestos estados de necesidad, algunas normas admiten excepciones. La posibilidad de inobservancia del requisito se predica, en unos casos[202], de la misma constitución del HI y en otros[203], únicamente del período de antigüedad[204], atendiéndose en ambos al hecho de existir menores o personas con minusvalía a cargo. De distinto alcance y mayor generosidad son las situaciones que contemplan algunas normas[205] para justificar, también, aplicaciones flexibles del requisito, aludiéndose en ellas a necesidades o circunstancias de especial gravedad, a causas de fuerza mayor, etc.

Muchas veces las matizaciones que introducen las normas para flexibilizar la exigencia del HI llegan, incluso, a distorsionar el contenido y alcance de éste. Así, se admite[206] la posibilidad de conservar el HI de aquellos que retornen o se integren en el hogar familiar de origen, cuando los primeros se desestructuren por fallecimiento, divorcio, separación o cualquier otra causa similar de disolución de la convivencia. Con el

---

[202] Arts. 3.b y 4.1.c del Decreto catalán 228/95 y de la Ley gallega 9/91.

[203] Arts. 3.a. de la Ley vasca 2/90, 4.c. de la Ley asturiana 6/91 y 53.d. de la Ley cántabra 5/95.

[204] El Decreto foral 168/90 admite, con carácter excepcional, únicamente la posibilidad de reducir el período de antigüedad exigido sin llegar a eximir de él (art.6.2).

[205] Art. 3.3 del Decreto gallego 374/91 o art.6.2 del Decreto foral 168/90.

[206] Art.11 del Decreto asturiano 158/91.

mantenimiento del carácter independiente de los dos hogares -el retornante y el de origen- la norma da muestra de una especial sensibilidad, evitando alternativas que pasan por una disminución del grado de protección[207].

4. Junto a esta concepción del HI como marco de residencia de un único grupo familiar y, sólo excepcionalmente, de dos, algunos bloques normativos[208] contemplan la existencia de los denominados hogares plurifamiliares, acomodando el contenido y alcance del HI a ciertas eventualidades. Por esta vía se propicia que, aún no siéndolo en sentido estricto, tengan la consideración de HI determinadas sedes de residencia colectiva con las repercusiones que ello conlleva[209]. Podría considerarse que, a través de este mecanismo, se admiten nuevas excepciones al estricto cumplimiento del requisito. No obstante, la previsión que se hace de los mismos no es, en absoluto, coincidente en las diferentes regulaciones autonómicas, como tampoco lo es el

---

[207] Éste es, precisamente, el objetivo de la Resolución dictada, el 22 de diciembre de 1992, por la Viceconsejería de Seguridad Social del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Consciente de la existencia de razones de fuerza mayor que obligan al abandono del domicilio habitual, exime de tal requisito a las personas que han sido víctimas de malos tratos o a las madres solteras que conviven con sus ascendientes y sus hijos.

[208] Entre los cuales no incluímos, a efectos del análisis que sigue, a la normativa canaria ya que, aunque los contemplan (art.14.b del Decreto 79/91) remite su regulación a un posterior desarrollo reglamentario no efectuado hasta la fecha.

[209] Las ya señaladas de consideración separada de los núcleos familiares, posibilidad de simultanear en un mismo hogar varias prestaciones, cómputo independiente de recursos propios, incorporación individualizada a programas de inserción, etc.

tratamiento que se les otorga ni los efectos que derivan de su consideración.

La determinación de los supuestos de marco físico de residencia colectiva que, por vía reglamentaria, efectúa la normativa vasca, permite la consideración como tales de los siguientes espacios: establecimientos de alojamiento hotelero, centros de acogida públicos o privados sin ánimo de lucro debidamente acreditados por la Administración o casas particulares en régimen de pensión en las que medie contraprestación económica y casas particulares en las que no medie dicha contraprestación debido a situaciones constatables de extrema necesidad[210].

En los tres primeros supuestos, tanto para la fijación de la cuantía de la prestación como para la determinación de recursos, la norma estima que son HI cada una de las unidades convivenciales[211] mientras que, para el cuarto supuesto, se computará como un único HI al conjunto de las personas -sin aludir a la unidad convivencial ni remitir a la definición de ésta- que convivan en el marco físico.

También para desarrollar las previsiones de la Ley anterior, el Reglamento asturiano define a los hogares colectivos[212] como viviendas que, reconocidas

---

[210] Art.5.1 del Decreto 25/93.

[211] La norma (art.5.2) remite aquí a la definición de unidades convivenciales que se contiene en el artículo anterior. Éstas, responden a lo que aquí se ha considerado como UF, pero recuérdese que la normativa vasca no utiliza este concepto sino que lo alude, de forma refleja, al definir el HI.

[212] Art.12 del Decreto 158/91.

como tales por la Administración, sean marco común de residencia de personas, no necesariamente unidas por los vínculos que definen la UF, debido a situaciones constatables de extrema necesidad. Continúa señalando la norma que, excepcionalmente, podrá concederse la prestación a cada una de las UF susceptibles de constituir un HI por lo que es obvio que no existe un reconocimiento automático de la misma ya que cada situación será valorada particularmente.

Por su parte, la normativa gallega, al concretar los marcos físicos de residencia colectiva[213] considera HI, por un lado, a las instituciones que acojan a personas de forma permanente, cuando con la adquisición de la condición de beneficiario se facilite la reinserción y, por otro, a los marcos de convivencia que puedan constituir ciertas agrupaciones voluntarias cuando, a juicio de la comisión técnica, se considere igualmente conveniente para la integración de las personas que los constituye.

De lo expuesto puede deducirse, con claridad, que la mera admisión de la existencia de marcos de residencia colectiva no supone, necesariamente, la flexibilización de los requisitos de acceso a la prestación ni, en consecuencia, la ampliación del campo subjetivo de aplicación de las RMA. Y ello porque, salvo en los tres supuestos apuntados por la normativa vasca, la calificación de dichos hogares colectivos como HI no es el modus operandi de las normas y, ni siquiera en este

---

[213] Art.3.2 del Decreto 374/91 por el que se desarrolla la previsión contenida en la Ley 9/91 (art.10.2).

caso, la concesión de la prestación sería automática sino, meramente potencial y condicionada a la valoración de ciertas circunstancias.

Distinto alcance y diferente tratamiento normativo tiene la eventual consideración como beneficiarios de los individuos que vivan, permanentemente o por tiempo cierto, en instituciones sanitarias, sociales o penitenciarias, en régimen de internamiento o residencia. Si bien esta eventualidad parece estar más directamente relacionada con el tema de los destinatarios o beneficiarios de las RMA es traída ahora a colación para evitar el equívoco al que conduce una confusa y deficiente redacción normativa.

Las dudas que pudieran plantearse sobre las conexiones que parecen existir entre los marcos de residencia colectiva y estos establecimientos de internamiento y sobre la posibilidad de que, considerando estos últimos centros como HI, se concedan RMA a los individuos o grupos convivenciales que habiten en ellos, quedan pronto disipadas si se atiende al carácter obligatorio o, cuando menos, al régimen cerrado que se predica del mencionado internamiento. En efecto, estas instituciones de reclusión o acogida nada tienen que ver con aquellos otros centros que algunas normas califican como hogares colectivos y ello, a pesar de que la terminología utilizada contribuya a una errónea identificación[214].

---

[214] Cuando la norma madrileña alude a un Centro Residencial (art.7 del Decreto 21/92) o la norma asturiana se refiere a una institución sanitaria o social pudiera pensarse que éstos son (continúa...)

Las normas no pretenden, en absoluto, esta equiparación; al contrario, contemplan estos diversos estados en los que puede encontrarse el individuo, desde dos ópticas diferentes y como dos realidades también distintas[215]. Así, cuando aluden al internamiento de ciertos sujetos, parten de la consideración de que el mismo no obedece a motivos de necesidad económica[216] a diferencia de lo que ocurre respecto a la residencia en hogares colectivos. Tampoco en los supuestos ahora analizados la duración de los ingresos es decidida unilateralmente por el individuo lo que es contrario, también, a lo que sucede en los alojamientos comunitarios.

Por ello, estas situaciones son consideradas como circunstancias que, a priori, imposibilitan la concesión de la RMA mientras que, como se señaló, el reconocimiento de los marcos de residencia colectiva propicia, potencialmente, la consideración de nuevos beneficiarios.

---

214 (...continuación)
centros de acogida similares a los contemplados por la normativa vasca (art.5.b del Decreto 193/90).

215 De ello da sobrada cuenta el hecho de que las normas que aluden individualmente a las personas que viven en régimen de internamiento, por ejemplo, la madrileña (art.7 del Decreto 21/92) o la murciana (art.6 de la Orden de 22 de febrero de 1993) no contemplan los hogares colectivos y sus efectos; y a la inversa, normas como la gallega o la vasca que regulan éstos últimos no prevén situaciones como las descritas de reclusión o ingreso en régimen cerrado. La única excepción la constituye la norma asturiana que se refiere a ambas eventuales circunstancias pero, éso sí, separadamente: cuando hace mención a los requisitos del solicitante y las personas excluídas de tal consideración (art.6 del Decreto 158/91) y cuando detalla las particularidades del HI (art.12 de la misma norma).

216 Se está pensando, fundamentalmente, en internamientos en prisión, en centros de rehabilitación de toxicómanos o alcohólicos, en establecimientos psiquiátricos, etc.

El pronunciamiento de las normas autonómicas sobre la eventual concesión de RMA a los individuos internados no es unánime ni se formula con la misma contundencia. En todo caso, lo que sí es nota común de todas ellas es el destacadísimo y relevante papel que desempeña la prestación en el proceso de normalización social de las personas afectadas. Así, sea después de acceder al régimen abierto[217] o como motor que facilite el mismo[218], en las tres normas se prevé la concesión de la RMA como mecanismo de inserción de los internos.

---

[217] Así opera la norma murciana que, tras negar el derecho a la prestación, añade que, cuando se produzca modificación del régimen de permanencia en la institución, los ex-internos podrán ser beneficiarios de la RMA si la misma proporciona el medio para su reinserción.

[218] Las normas madrileña y asturiana condicionan la concesión de la prestación a que la misma facilite la desinstitucionalización o el acceso al régimen abierto.

2.3.2.4) Nacionalidad

1. Si la residencia o el empadronamiento evidencian un determinado vínculo físico-jurídico del individuo con la población en la que habitualmente vive, la nacionalidad, "como estado civil fundamental de la persona, adquiere relieve como cualidad del sujeto en quien impone su sello"[219]. En virtud de ella, como se sabe, se establece una diferenciación entre el nacional y el extranjero lo que repercute, entre otras cuestiones, en la capacidad de obrar del individuo, en el sometimiento de éste al imperio de un determinado ordenamiento jurídico y en el reconocimiento de ciertos derechos y deberes.

Tratándose de una condición cuyo establecimiento difícilmente casa con la vocación de universalidad de los sistemas de Servicios Sociales autonómicos[220], resultaría aún más incompatible la exigencia de la misma como presupuesto de acceso a las RMA, habida cuenta del carácter instrumental de las mismas como mecanismo de superación de la marginalidad.

Pretendiéndose ésto, no parece tener sentido que la propia norma margine al colectivo de los extranjeros incorporando la nacionalidad como presupuesto

---

[219] DÍEZ-PICAZO y GULLÓN en "Sistema de Derecho Civil", Vol.I, Tecnos, quinta edición, págs. 302 y ss.

[220] En efecto, si bien éstos contiene previsiones sobre el peculiar tratamiento que haya de otorgarse a los extranjeros -teniendo en cuenta los Convenios Internacionales suscritos y la práctica de la reciprocidad- la mera ciudadanía es, a priori, título suficiente para poder ser usuario de los Servicios Sociales.

de acceso. De hacerse así, uno de los factores determinantes de la marginación y exclusión social de ciertos grupos, sería potenciado por la norma, propiciando discriminaciones y desigualdades a cuya erradicación se dirigen, precisamente, las prestaciones.

Sin embargo, a pesar de que con ellas se procura conseguir una inserción global y no sectoralizada del potencial colectivo de destinatarios, dos Comunidades Autónomas[221], la madrileña y la canaria, reducen drásticamente éste por la vía de exigir la nacionalidad española como uno de los requisitos de imperiosa observancia por los beneficiarios.

Las restantes normas, fieles al intento de superar fronteras y obstáculos que dificulten la promoción social de los colectivos marginados, omiten toda referencia a la nacionalidad que no es tenida en cuenta al delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de las prestaciones[222]. Sólo las Leyes de Asturias y Galicia se refieren a la extranjería en el sentido de exigir, la primera[223], el cumplimiento de las condiciones impuestas por la legislación específica y la

---

[221] La normativa murciana exigía, en su originaria redacción (Decreto 1/91 y Orden de 14 de enero del mismo año) este requisito; sin embargo, la nacionalidad española fue, oportunamente, eliminada del elenco de condiciones impuestas al beneficiario y ya en el Decreto 39/92 desaparece toda referencia a la misma.

[222] Otra cosa resultaría si, por aplicación del marco general contenido en las respectivas Leyes autonómicas de Servicios Sociales o de Ordenación de la Acción Social, fuera necesario suscribir Convenios o condicionar el tratamiento a los extranjeros a las reglas de la reciprocidad.

[223] Art.4.2.

segunda[224], el permiso de residencia en España con cinco años de antelación a la fecha de formulación de la solicitud.

2. Parece claro, pues, que el dato de la nacionalidad es irrelevante para la práctica totalidad de las normativas autonómicas que, aún prescindiendo de formulaciones expresas, se limitarán a exigir a los extranjeros, simplemente y porque así lo preceptúan normas de orden público, una regularizada situación en territorio español. Tal exigencia no deja de suponer una restricción evidente pues la introducción de dicho requisito deja fuera de las RMA a múltiples ciudadanos extranjeros y cuestiona la aparente universalidad subjetiva de las prestaciones.

Esta no diferenciación de los nacionales de otros Estados respecto a los españoles parece, ciertamente, lógica si circunscribimos el análisis de este estado civil al estricto campo de las prestaciones estudiadas y al específico doble objetivo perseguido por las mismas.

Así, frente al generalizado requisito de la residencia, en cuyo establecimiento influyen variadas consideraciones que, de un modo u otro, conectan con la vocación promocional de las RMA[225], el menos extendido presupuesto de la nacionalidad no parece obedecer a

---

[224] Art.9.1.a.

[225] Así se señaló en 1.2.2 respecto a los estudios preliminares efectuados sobre la marginación social en las respectivas Comunidades Autónomas, a la intención de evitar flujos migratorios finalistas y a la oportunidad de mostrar un cierto arraigo en la comunidad en la que se propicia la inserción.

motivos diferentes que el estricto interés de la norma por restringir y dificultar el acceso a las prestaciones. En efecto, es difícilmente justificable, como no sea recurriendo a argumentos estrictamente económicos o financieros, la inclusión de la nacionalidad española, como requisito de acceso a las prestaciones reguladas y concedidas por las Administraciones autonómicas canaria y madrileña.

La normativa de estas dos Comunidades Autónomas no ha variado la inicial[226] exigencia de la nacionalidad española como circunstancia que, necesariamente, debe reunir el beneficiario de la RMA. Ser español es, por tanto, en estas dos Comunidades Autónomas, una cualidad imprescindible para poder disfrutar de las prestaciones y respecto a la cual no se contempla ninguna excepción.

3. Constatada la disfuncionalidad del requisito de la nacionalidad y el tratamiento desigual a que conduce su exigencia -o, en su defecto, la de tener regularizada la situación en nuestro país- conviene recordar que, en todo caso, el peculiar tratamiento que se otorgue a los extranjeros estará condicionado por las previsiones contenidas en los eventuales Convenios Internacionales que se hayan suscrito.

Lo dispuesto en ellos y, particularmente, la práctica de la reciprocidad que pudiera resultar de los

---

[226] Si bien dicho estado civil es exigido en Madrid desde el Decreto 73/90 (art.4), manteniéndose como tal hasta la promulgación del vigente Decreto 21/92 (art.4.a), en la primitiva regulación de las prestaciones económicas regladas canarias (Decreto 79/91) no se hacía alusión a la nacionalidad; ésta es incluída, con posterioridad, a través del Decreto 133/92 (art.4.1), en el elenco de requisitos que debe reunir el beneficiario, y de ésta norma pasa al posterior Decreto 194/93 que la modifica parcialmente.

mismos vinculará, incluso, a aquellas Comunidades Autónomas en las que la nacionalidad española se exija como requisito de acceso a las prestaciones y ello porque la normativa autonómica no puede sustraerse ni eludir el cumplimiento de lo acordado válidamente por el Estado a través de los correspondientes Tratados o Convenios Internacionales[227].

Es en este contexto en el que conviene plantear si la exigencia de la nacionalidad española puede predicarse también de los ciudadanos comunitarios que, reuniendo los restantes requisitos, pretendan acogerse a las RMA. Y ello porque la incorporación de España a la Unión Europea obliga, como se sabe, a la reformulación del tratamiento que, tradicionalmente, se ha otorgado a los extranjeros nacionales de los países miembros.

A partir de ese momento y en todas las materias que incidan en los objetivos económicos o extraeconómicos perseguidos por esta Comunidad Supranacional, será necesario diferenciar a los nacionales de cualquier país miembro de los ciudadanos de los restantes países extranjeros.

En principio, parece que la necesaria concurrencia de la nacionalidad española para acceder, en ciertas Comunidades Autónomas, a las RMA, no resulta incompatible con el principio fundamental de no discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros por razón de nacionalidad. Si el mismo es considerado, estrictamente, como principio instrumental

---

[227] Arts. 149.1.3 y 93 y ss. de la Constitución Española.

al servicio de la libre circulación de personas y no siendo las RMA prestaciones de Seguridad Social ni los beneficiarios de las mismas trabajadores cuya libertad de circulación pueda verse afectada, parece lógico afirmar que las especiales medidas de protección y reinserción que, desde cualquier país comunitario, pudieran adoptarse, se reserven, específicamente, a los nacionales que padezcan situaciones de necesidad y marginación.

Sin embargo, si se atiende a la creciente preocupación por la denominada dimensión social del mercado interior, a las demandas de relanzamiento de una auténtica Política Social comunitaria y a la tendencia a un progresivo acercamiento de los sistemas nacionales de protección social, la exigencia de la nacionalidad española a la que aluden las normativas madrileña y canaria resultan, cuando menos, incoherentes y fuera de lugar. Es más, cuando en diferentes foros comunitarios se han estudiado proyectos y proposiciones tendentes a la instauración de sistemas de rentas garantizadas o de ingresos de inserción[228], el carácter universal de las prestaciones, matizado por requisitos referidos a la edad, la residencia, etc. ha sido una constante de tal alcance que se ha obviado, en la práctica, toda referencia a la nacionalidad. De hecho, en los países comunitarios que iniciaron la implantación de este tipo de prestaciones y, en general, en todos los que disponen

[228] De los que son resultados, por ejemplo, las significativas resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de marzo y de 22 de noviembre de 1989 o el Informe -posteriormente convertido en Dictamen- del Comité Económico y Social comunitario de 15 de marzo de 1989.

en la actualidad de ellas, es el requisito de la residencia el que impera, desplazando al de la nacionalidad[229].

2.3.2.5) Otros requisitos personales

1. En este apartado se analizan dos requisitos de acceso a las RMA que, aunque referidos al sujeto destinatario -sea el individuo o la UF en la que puede estar integrado- no aluden a sus cualidades o características sino a determinados comportamientos o actuaciones que le son exigidos.

Con esta descripción de los requisitos que, a continuación, se comentan, bien pudiera pensarse que, más que ante condiciones que operan "ex ante" para la concesión de la RMA, nos encontramos en presencia de auténticas obligaciones que constriñen al beneficiario una vez que le ha sido otorgada la prestación.

Y es que, en efecto, la inscripción como demandante de empleo y la suscripción de compromisos de inserción -acciones ambas incluídas en este apartado- son mayoritariamente reconducidas por las normas al ámbito estrictamente obligacional de las RMA, siendo reducido el número de normativas que las incluyen como requisitos que deben concurrir en el beneficiario. Este carácter

[229] De hecho, aún cuando se exija la nacionalidad como requisito de acceso, se flexibiliza enormemente su exigencia por la vía de las excepciones, entre las que se encuentra, normalmente, la ciudadanía de la Unión Europea.

excepcional no desmerece su consideración en este momento ya que estas actuaciones son consideradas como tales requisitos de acceso por algunas normas y debe quedar constancia de este tratamiento normativo. No obstante ello, lo que seguidamente se expone son meras notas sobre la articulación de estos presupuestos, reservándose su estudio con detalle para cuando se analice el régimen obligacional de las prestaciones.

2. Resulta paradógico que, siendo el desarrollo de una actividad laboral la más común de las fuentes de ingresos y constituyendo el paro un importantísimo desencadenante de la pobreza y la marginación, no sea generalizada, ni siquiera frecuente, la inclusión de la carencia de empleo como uno de los requisitos de acceso a las RMA.

Tan sólo la Comunidad murciana contempla, como condición para la concesión de la prestación, que el solicitante no realice de forma habitual actividad industrial, profesional, comercial o laboral[230]. La Ley asturiana no es tan tajante al respecto y admite la prestación de servicios retribuídos y la realización de actividades lucrativas, siempre y cuando la remuneración

[230] Este requisito, de reciente incorporación a la normativa murciana (las anteriores normas no lo contemplaban), se contiene en el art. 4.1.3 de la Orden de 16 de septiembre de 1994 en el que se especifican, como algunas de las actividades aludidas, los trabajos eventuales agrícolas o de conserva, la venta ambulante, los servicios de las empleadas del hogar y los de los trabajadores a media jornada.

de los mismos no supere el umbral de ingresos fijado por la norma[231].

En diferentes términos pero con idéntica intencionalidad se pronuncian las normativas de otras tres Comunidades Autónomas que exigen a los beneficiarios[232] de sus respectivas prestaciones, no que estén desempleados, sino que sean demandantes de empleo o que estén inscritos como tales en las Oficinas de Empleo correspondientes a su domicilio.

La generalizada omisión de este requisito puede obedecer a diferentes motivos y presenta ventajas e inconvenientes que requieren una valoración conjunta. En principio, pudiera pensarse que exigir del solicitante o de los restantes miembros de la UF la carencia de empleo, admitiendo que dispongan de ciertos recursos, siempre en cuantía inferior a la que en concepto de RMA pudiera corresponder, limita ciertamente las posibilidades de obtener éstos. Por ello, los legisladores parten de la base y entienden que, mayoritariamente y salvo situaciones límite, los peticionarios desarrollan ciertas

---

[231] La redacción del requisito (arts. 4.e y 5.1.e de la Ley y el Decreto, respectivamente) es, sin embargo, defectuosa por la doble negación con la que se formula.

[232] Las normas canaria (art.4.2 del Decreto 194/93) y castellano-leonesa (art.3.e del Decreto 286/91) exigen la inscripción como demandante de empleo de todos los miembros de la UF que se encuentren en circunstancias y edad legal de trabajar. Por el contrario, el Decreto navarro 168/90 (art.6.2.c) exige, reservadamente del solicitante, que sea demandante de empleo. El requisito de la norma canaria no contradice la posibilidad de que el beneficiario preste, durante la percepción de la ayuda, ciertos servicios que le reporten ingresos, en cuyo caso, si lo obtenido con posterioridad a la concesión, supera la cuantía de la prestación, opera la causa de suspensión que introduce el Decreto 83/94; a sensu contrario, debería admitirse, igualmente, la posibilidad de que el solicitante no esté inscrito como demandante de empleo, si desempeña actividades incompatibles con esta formalidad que le proporcionan ingresos de cuantía inferior al de la ayuda económica básica.

actividades o prestan determinados servicios que proporcionan unos ingresos, reducidos e insuficientes[233], a la UF[234].

El ser demandante de empleo, por otro lado, no añade, por sí mismo, dato alguno a la valoración que pueda hacerse de la situación económica o personal del destinatario recurriendo a otras informaciones[235]. Exigirlo como requisito pudiera ser un trámite administrativo más a cumplimentar cuando se formalice la solicitud del RMA. Quizás también por ello, y teniendo en cuenta que el mero cumplimiento del mismo no imposibilita el desarrollo de actividades lucrativas, se haya optado por su no consideración.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, como ya se apuntó, la inscripción como demandante de empleo suele exigirse a posteriori, una vez concedida la prestación, por la vía de incorporar dicho compromiso a un más amplio conjunto de obligaciones relacionadas, todas ellas, con la búsqueda de empleo[236]. Así pues, lo más idóneo sería tolerar las actividades lucrativas que

---

[233] Ciertamente, las posibilidades de cuantificar los ingresos efectivamente percibidos son remotas si atendemos a las dificultades de control de los mismos por la inexistencia de documentos o contabilidades que los acrediten.

[234] Se presumen siempre actividades marginales, ocasionales o a tiempo reducido -máxime con el aumento progresivo de la contratación a tiempo parcial; en ningún caso, prestaciones de servicios por cuenta ajena que proporcionan, cuando menos, ingresos equivalentes al SMI de cuantía superior a la más alta de las RMA.

[235] Sí podría, atendiéndose a la antigüedad como tal, ser indicativo de una mayor gravedad de la situación económica padecida.

[236] Así, la participación en programas de empleo público, la aceptación de ofertas de empleo adecuado, etc. son obligaciones que, de un modo u otro, propician la incorporación del beneficiario al mercado de trabajo favoreciendo así su inserción social.

viniera desarrollando el beneficiario, siempre que no le proporcionen ingresos superiores a la cuantía de la prestación, exigiéndole que, una vez le sea otorgada ésta, observe ciertas conductas cuya exigencia obedece más a objetivos de inserción y normalización socio-laboral que a consideraciones estrictamente económicas.

A la ventaja de no perturbar el eventual desarrollo de actividades lucrativas por parte del solicitante o de cualquier otro miembro de la UF, se une la flexibilidad de la norma que permite que los ingresos de ésta se completen con cuantías diferenciales respecto al importe máximo con que se dota a la RMA[237]. Y ello, aún cuando alguno de los sujetos que formen parte del HI obtenga, de modo regular o periódico, ingresos computados que procedan de trabajos por cuenta propia o ajena. Ello sería, lógicamente imposible, si se exigiera, de forma global y absoluta, la carencia de empleo.

Puede considerarse, pues, que la inclusión del requisito que comentamos se deba al hecho de que la carencia de empleo evidencia con mayor rigor la situación de necesidad del sujeto y predispone a éste, desde el momento mismo en que solicita la prestación, a la integración laboral.

---

[237] Piénsese que, además de admitirse que las cuantías de la prestación sean mayores o menores en función de los recursos de que dispone la UF, las propias normas, al describir a los destinatarios señalan que éstos serán aquellos individuos que carezcan de medios económicos suficientes o que no dispongan de recursos adecuados para satisfacer las necesidades básicas de la vida. Esto implica que la UF percibe ciertos ingresos que, además de proceder de pensiones, rentas, etc. pueden tener su origen en la realización de determinadas actividades lucrativas que, como se apuntó, tienen un marcado carácter marginal.

En efecto, si no se pierde de vista esta funcionalidad de las RMA, la exigencia del requisito pudiera estar más intensamente justificada. Ya se dijo, y ésto con frecuencia lo olvidan las propias normas, que la inserción social requiere, a menudo, una puesta en contacto del sujeto con actividades cuyo desarrollo le permita obtener autónomamente recursos. Por ello, resultaría contraproducente y en nada facilitaría el proceso de integración, el que el solicitante accediera a la RMA desconociendo el activo papel que de él se espera.

3. En cuanto al segundo de los requisitos ahora analizados, la suscripción de un compromiso de inserción, debe recordarse que, para conseguir la erradicación de la marginalidad, las normas articulan, de forma diversa, idénticas actividades de inserción cuya consideración y dinámica varía, en mucho, de unas disposiciones a otras.

En todo caso, y única muestra son los Decretos de Madrid, Murcia, Cataluña y Asturias[238], lo menos frecuente es que se exija del potencial beneficiario que, en el momento de formular su solicitud y aportar la documentación acreditativa, se comprometa a la realización de actividades de promoción o suscriba el correspondiente compromiso de integración.

El sentido común indica que la formalización de estos compromisos debe tener lugar con posterioridad; cuando, valorada la situación personal y económica del solicitante, se conceda la prestación y puedan proponerse

[238] Arts. 4.e, 3.e, 4.1.e y 13 de los Decretos 21/92, 213/91, 228/95 y 158/91.

por los servicios correspondientes las medidas de integración más adecuadas. Otra cosa sería que los acuerdos que deban suscribirse para acceder a la prestación económica sean, simplemente, una especie de formularios o clausulados a través del cual el sujeto se obliga, genéricamente, a participar en las actividades de inserción que pudieran proponerse[239].

Sea cual sea el contenido con que cada norma dote a los compromisos, lo cierto es que éstos van a permitir que el individuo conozca ciertos rasgos de la prestación económica que solicita y sepa que su concesión queda condicionada a la realización, en el futuro, de ciertas actuaciones.

2.3.3) Requisitos económicos

2.3.3.1) Insuficiencia de recursos

1. De las RMA se ha dicho que constituyen "prestaciones o ayudas económicas que buscan garantizar un proyecto de trabajo social adecuado a las

---

[239] Éste parece ser el sentido que las normas dan al compromiso que debe suscribirse. Así, por ejemplo, en Cataluña las actividades de inserción que finalmente se articulen, se insertarán en el correspondiente convenio a firmar una vez aprobado el PIR (plan Individual de Inserción). La normativa murciana, por su parte, ha pasado de considerar el compromiso como un requisito de acceso, a incluirlo como una condición. Por su parte, el Decreto asturiano alude a un compromiso de aceptación de cuantas obligaciones pudieran derivarse del específico Plan Individual de Inserción a suscribir, éste último, una vez se formule propuesta de concesión del ingreso de inserción.

circunstancias del beneficiario y unos mínimos de subsistencia personal"[240]. A ambos objetivos y a la instrumentación concreta que de ellos hacen las normas, ya se ha hecho referencia.

Se apuntó, respecto al segundo, que el estado de necesidad contemplado por cada una de las disposiciones autonómicas va a ser valorado de conformidad con las prestaciones respectivas. Quiere ésto decir que la situación carencial vendrá calificada por la no superación de un determinado nivel de ingresos que, precisamente, coincide con la cuantía que cada norma asigna a su RMA.

Ha de tenerse en cuenta, por otro lado, que la concesión de las prestaciones estudiadas está sujeta a la comprobación de recursos del solicitante. Por ello, cada norma articula un peculiar mecanismo de cómputo de los recursos propios que permitirá verificar el nivel de ingresos de que dispone cada hogar o UF. Una vez cuantificados éstos y dependiendo del procedimiento de tramitación previsto, la Administración resolverá sobre la oportunidad o no de conceder la prestación así como sobre la cuantía de ésta.

El requisito que a continuación se analiza requiere, evidentemente, un estudio del sistema elegido por cada norma para cuantificar y calificar los recursos que, por unos y otros conceptos, ingresa el solicitante. Asímismo, se tratará de concretar qué percepciones económicas no serán computables a los efectos ahora

---

[240] Preámbulo de la Ley Gallega 9/91.

tratados. Será necesario, al mismo tiempo, determinar los sujetos que, dentro de cada hogar o UF, son considerados al efectuar dicho cómputo. Por último y sin perjuicio de dedicar más adelante un apartado específico a ello, será imprescindible establecer las relaciones oportunas de todo lo visto con la cuantía de la prestación, el cálculo de la misma y con las pensiones o prestaciones que le son incompatibles.

2. Como se ha dicho ya, el requisito referido a la situación económica del solicitante, generalizable a toda la UF u HI, consiste, simplemente, en disponer de unos recursos o ingresos económicos anuales que no superen la cuantía de la prestación económica que, computada anualmente, le pudiera corresponder.

La ténica utilizada por cada una de las normas autonómicas para referirse a esta condición de acceso no es, en todas ellas, coincidente. Así, mientras gran parte de las disposiciones se limitan a enunciar simplemente el requisito desarrollando, a posteriori, el sistema de cómputo y las reglas aplicables, otras normas operan de diferente modo. Es el caso, por ejemplo, de los Decretos extremeño, andaluz y castellano-leonés que presentan de forma absolutamente genérica el requisito en cuestión[241] o de disposiciones como la catalana, navarra, canaria o

---

[241] El Decreto extremeño, que no contiene un listado de requisitos, señala simplemente que los ingresos de inserción se destinan a paliar determinadas situaciones graves de necesidad y emergencia concretando éstas (art.11). La norma andaluza, que tampoco sistematiza las condiciones de acceso, alude a los ingresos y recursos económicos, de cualquier tipo, con que cuente la UF (art.10.1). Por su parte, el Decreto castellano-leonés menciona genéricamente, como presupuesto para la concesión de la renta de integración, la carencia de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida (art.3.1.c).

asturiana que adelantan algo de lo que será el mecanismo de determinación de recursos[242].

No obstante, con independencia de la concreta ordenación por la que se haya optado, lo cierto es que, en todas las normas, la cuantía de la prestación sirve como parámetro indiscutible para concretar el estado de necesidad protegido. Además, en casi todas ellas, el legislador se ha preocupado por fijar las pautas a seguir para la cuantificación de los recursos del solicitante de tal manera que éste pueda, a priori, evaluar los mismos e imaginar la resolución de la Administración.

Lo que es también tónica general de las normas, y con este dato parecen agotarse las coincidencias, es que, para la determinación de los recursos propios, se globalizarán la totalidad de los percibidos por la UF u HI. De este modo, se confirma el carácter familiar de las RMA que, como se ha reiterado, tienen como destinatarios a los sujetos que vivan sólos o a los núcleos convivenciales de individuos ligados por determinados vínculos de parentesco o análogo.

De modo expreso o implícitamente[243], señalan las normas que, los ingresos tenidos en cuenta para valorar la suficiencia económica del solicitante,

---

[242] Estas normas apuntan o desarrollan, al enumerar los requisitos, algunos de los aspectos que serán tenidos en cuenta para valorar la situación económica del solicitante. El Decreto navarro incluye, como requisito adicional, la no titularidad de bienes y derechos que indiquen la existencia de medios, presupuesto éste que las restantes CCAA consideran un aspecto más de la situación económica a valorar.

[243] Con expresiones tales como "se tendrá en cuenta, en cada caso, todos los recursos de la UF", "se computará el conjunto de los recursos que perciban la persona o personas que constituyan el hogar familiar", "todos los miembros de la UF en su conjunto", etc.

incluyen tanto las percepciones de éste a título individual como las que, por los conceptos que se especifiquen, corresponden a los restantes miembros del hogar familiar[244]. Igualmente, se considerará respecto a todos los componentes de la UF la eventual titularidad de bienes o derechos cuya valoración evidencie una cierta suficiencia de medios económicos.

Si bien el cómputo anual de los recursos parece ser la regla dominante, ya que es la cuantía total correspondiente a dicho período la que no debe superar la cantidad que, en concepto de RMA, pudiera corresponder por el mismo espacio de tiempo, ésta tiene también sus excepciones: los Decretos andaluz y castellano-leonés, por ejemplo, consideran mensualmente los ingresos de las UF y con este módulo temporal los comparan con la cuantía de la RMI; otras normas, como la murciana, apostillan que el cálculo de los recursos se referirá a lo que efectivamente dispongan, en el mes de presentación de la solicitud, los peticionarios. Sin duda, estas últimas soluciones tienen la virtualidad de valorar una situación de presente y, como ocurre con el mecanismo correctivo aplicable a las Prestaciones no Contributivas del sistema de la Seguridad Social[245], resultan más justas y

---

[244] Téngase en cuenta lo ya apuntado respecto a la exigencia o no de constitución de un HI. De ello y de la mayor o menor extensión de la UF dependerá, en cada Comunidad Autónoma, el número concreto de sujetos cuyos ingresos serán computados a la hora de determinar la situación económica.

[245] Como es sabido, también la LGSS incluye, en sus arts. 181 y 183, la regla del cómputo anual de recursos a la hora de valorar la carencia de ingresos o rentas suficientes del solicitante. Sin embargo, el art. 11.1 del RD 357/91, tras aclarar que se trata del año natural, añade que el cómputo ha de hacerse con relación a las rentas de que disponga o se prevea que va a disponer el interesado.
(continúa...)

bondadosas que la fórmula de retrotraer al año anterior el cómputo de recursos.

Para procurar una mayor exactitud en el cálculo de los recursos familiares y, teniendo en cuenta que muchos de estos ingresos son de percepción irregular, algunas normas[246] contemplan expresamente esta eventualidad. La solución por la que se opta es la de tomar como referencia el promedio de los así obtenidos durante los doce meses anteriores a la formulación de la solicitud.

Teniendo una extraordinaria relevancia los mecanismos utilizados por cada Administración para verificar los recursos de que dispone el solicitante y confirmar, de este modo, la existencia o no de un estado de necesidad merecedor de protección no parece haber, sin embargo, una preocupación generalizada por su regulación. Así, encontramos normas[247] en las que las referencias al

---

[245](...continuación)
Dicha regla, sin duda compleja, introduce un mecanismo corrector y flexibilizados que, como apuntan ALARCÓN CARACUEL y GONZÁLEZ ORTEGA en su "Compendio de ...", ob. cit., pág. 397, "debe darse por bien venido, puesto que puede ocurrir que un sujeto haya dispuesto de rentas por encima del umbral de pobreza en el año natural anterior pero, en cambio, esté sumido -en el año en curso- en la más completa indigencia: no sería lógico obligarle a esperar un año entero, o lo que quede de él, para poder acceder a la prestación social.

[246] De las que son ejemplos el art.9.3 de la Orden murciana, el art.5.1 del Decreto canario o el art.12.2. de la Ley gallega.

[247] Señaladamente los Decretos de Andalucía, Valencia, Castilla-La Mancha y Extremadura. En ocasiones, la valoración que por la Administración se haga de la situación económica del solicitante parece ser absolutamente discrecional; únicamente se alude, de modo genérico, a aquellos estados que a priori evidencian una mayor gravedad, sin concretarse los límites de recursos que los determinan. A veces, se alude a los ingresos del solicitante a los únicos efectos de enunciar el requisito, sin contener mayores detalles.

cómputo de ingresos propios han sido obviadas por el legislador o reducidas a su mínima expresión.

Frente a este escuetísimo tratamiento, otras disposiciones hacen gala de un mayor casuismo y de una más cuidada ordenación, circunstancia que no debe, tampoco, ser sobrevalorada en la medida en que evidencia una desemesurada preocupación por fiscalizar absolutamente todos los ingresos del solicitante, por marginales o reducidos que sean.

Máximo exponente de este tratamiento es la regulación del Principado de Asturias y, en casi igual medida, la del País Vasco o la de Aragón. Estas normativas se cuidan de especificar, dedicándole un amplio título o incluso una norma específica[248], los concretos recursos familiares que serán computables y los ingresos y gastos que, contrariamente, podrán deducirse[249]. Aunque no representan, sin embargo, la tónica general, a ellas nos referiremos, a continuación, señalando las reglas de más frecuente uso, los conceptos de consideración más generalizada y las especificaciones que se perfilan como notas comunes.

3. En principio, para la determinación de los recursos propios, se computará el conjunto de ingresos de que dispone la persona o UF de que se trate, ya sea en concepto de retribuciones, rentas, pensiones,

---

[248] Orden vasca de 18 de julio de 1990 y Decreto aragonés 48/93.

[249] En ellas se contienen precisiones, por ejemplo, sobre el ajuar familiar, los vehículos a motor, las indemnizaciones, los gastos de enfermedad, etc. Incluso se especifica el sistema de cálculo de los rendimientos de trabajo tanto por cuenta ajena como por cuenta propia.

prestaciones, subsidios o por cualesquiera otros. Y digo en principio porque esta regla, observada mayoritariamente por las diferentes normas autonómicas, no implica un mismo criterio de calificación de los recursos, presenta numerosas excepciones y admite la exclusión de ciertas percepciones económicas.

Como recursos computables se señalan los eventuales rendimientos que el destinatario de la RMA pudiera obtener por cualquier título de propiedad, posesión o usufructo sobre cualquier bien o derecho[250]. Éste es un apunte bastante frecuente en las normativas autonómicas que, sin embargo, no se muestran uniformes en la valoración de los beneficios o utilidades obtenidos ni en la formulación de supuestos que se alejan de la norma general.

Así, mientras en algunos casos[251] se formulan reglas para la evaluación de estos rendimientos[252], en la mayoría de las regulaciones, la mera titularidad de los mencionados bienes o derechos implica la no concesión de la prestación si las características de los mismos, su

---

[250] En el caso de la normativa asturiana, sin embargo, tendrán la consideración de recursos, no sólo los rendimientos que pudieran percibirse, sino también la mera titularidad de bienes muebles e inmuebles (art.7 del Reglamento).

[251] Es el tratamiento dado por las normas asturiana, vasca, riojana y madrileña, por ejemplo, que remiten para cuantificar ciertos recursos, al valor catastral o a la evaluación que se haga a efectos del IRPF o de la ejecución obligatoria del patrimonio.

[252] Así, puede distinguirse entre la vivienda habitual y los restantes bienes inmuebles señalando respecto a cada uno los criterios de valoración y los rendimientos efectivos o estimativos que resultan computables (art.37 del Reglamento asturiano) o puede, simplemente, diferenciarse la apreciación de los bienes recurriendo a diferentes reglas según las repercusiones que la titularidad de los mismos tenga en el patrimonio del sujeto (art.13 del Decreto madrileño 21/92).

valoración o posibilidades de venta o explotación indican, de forma notoria, la existencia de medios para subsistir. Esto supone por tanto, que una misma situación fáctica, la propiedad de una vivienda suntuosa, por ejemplo, podrá constituir una fuente más de recursos a computar o un impedimento de acceso a la RMA.

Ninguna de las dos opciones refleja rigurosamente la situación económica del solicitante pudiendo ocasionarse, en ambos casos, situaciones de desprotección por la vía de presumir ciertos ingresos que, no siempre, se ajustan a la realidad. Y es que, evidentemente, la mera titularidad de determinados bienes o derechos no implica necesariamente la obtención de rendimientos. Las normas adolecen de una excesiva patrimonialización en la determinación de la situación económica del individuo.

Quizás por ello se contemplan ciertos mecanismos correctores que admiten la exclusión de determinados porcentajes sobre el valor de los bienes o derechos o que, de manera mucho más generalizada, exceptúan, al efectuar el cómputo, a la vivienda familiar o habitual cuya valoración no supere determinados límites[253].

Junto a los bienes o derechos, en general, ciertas normas se refieren, particularizadamente, además

---

[253] También en la valoración de la vivienda habitual la variedad está servida, siendo diversos los parámetros con los que se compara o a los que se recurre para fijar los límites (cuantía de la prestación, SMI, valor catastral, etc.).

de a la vivienda, a ciertas pensiones[254] cuya estimación y cuantificación es, de nuevo, objeto de un diferente tratamiento. Algunas normas[255], para determinar los recursos con que cuenta la UF, prevén la consideración como ingresos computables únicamente de aquella parte de las pensiones que exceda del importe de la prestación básica de la RMA.

La normativa madrileña, por su parte, contiene una peculiar regla conforme a la cual se computará como recurso, el 25% de la cantidad percibida en concepto de pensión si ésta es igual o inferior a la cuantía de la RMA, y el 50% si el importe de la misma es superior al de la prestación de referencia[256]. Exclusiva de esta Comunidad Autónoma es, también, la regla conforme a la cual los ingresos obtenidos por actividades por cuenta propia o no regladas, se computarán como tales, al menos, los equivalentes a la cuantía de la prestación concedida por hogar unifamiliar, salvo que del expediente resulten ingresos inferiores[257].

A pesar de que no siempre conste expresamente, la lógica de la excepción apunta a que, considerándose

---

[254] Señaladamente las de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad.

[255] Pueden citarse como ejemplos, los arts. 4.1.e y 42.1 de los Decretos catalán 228/95 y asturiano 158/91. Otras normativas, como la madrileña y la canaria, que contenían reglas semejantes han variado la originaria redacción de sus preceptos y consideran, ahora, de distinto modo estas pensiones.

[256] Art. 15 del Decreto 21/92. Esta norma no cambia el diferente tratamiento que, en la Orden 178/91 de 22 de marzo -única norma que se refiere a estos peculiares subsidios- se otorga a las ayudas concedidas por las Oficinas de gestión de las prestaciones del Síndrome Tóxico computables, en su totalidad, como ingresos.

[257] Art.13 de la norma citada.

como ingresos de la UF sólo una parte de las pensiones, los titulares de las mismas tampoco serán tenidos en cuenta para la percepción del complemento por cargas familiares.

Más allá van normas como la canaria o la castellano-leonesa en las que se formula una regla de aplicación general respecto a todos los solicitantes que se vean beneficiados por cualquier pensión. Así, se prevé que la mera percepción[258] de pensiones públicas o prestaciones por desempleo[259] imposibilita el acceso a las RMA. Estas regulaciones impiden pues, a modo de incompatibilidad absoluta, el disfrute de las aquellas cuando ya la UF se beneficie de las prestaciones apuntadas[260].

De lo expuesto puede claramente deducirse el desigual tratamiento que las diferentes normativas otorgan a las pensiones que, eventualmente, pueda percibir algún miembro de la UF. Se localizan, por tanto, disposiciones que de modo más generoso excluyen una cierta proporción de las mismas a la hora de efectuar el

---

[258] O, incluso, como posteriormente se analizará como requisito con sustantividad propia, el mero derecho a percibirlas.

[259] Así se pronuncian los arts. 4.c y 4.a de los Decretos 194/93 y 286/91. Las pensiones o prestaciones aludidas no son siempre las mismas lo que dificulta la reconducción de los preceptos a una única regla: la norma canaria se refiere, ampliamente, a pensiones públicas, prestaciones (exceptuando a las no contributivas por hijo a cargo) o subsidios por desempleo e, incluso, a las ayudas de subsistencia; la norma castellano-leonesa, se refiere, genéricamente, a pensiones contributivas o no contributivas de cualquier Administración.

[260] Al tomarse en cuenta dichas pensiones, no a efectos de cómputo de recursos, sino de declaración de incompatibilidades con las RMA, se reserva el estudio de las mismas y de las normas que contemplan la imposibilidad de dicha percepción simultánea al apartado específico destinado a ello.

cálculo de recursos propios, otras, más estrictas, que las globalizan y añaden en su totalidad al conjunto de ingresos de que dispone la UF y un tercer grupo de normas que impiden el acceso a las RMA si se disfruta o puede disfrutarse de otra serie de prestaciones. Estas tres opciones conducen, evidentemente, a situaciones radicalmente opuestas de modo que, a falta de reglas comunes, habrá que acudir a cada una de las normas para conocer el peculiar régimen de las pensiones y subsidios.

De la amplia consideración de recursos computables pueden excluirse[261], además de las cantidades apuntadas anteriormente, aquellos otros ingresos que cualquier miembro de la UF pudiera recibir como beca de educación, formación académica o profesional, ayuda de emergencia, de apoyo familiar u otras de análoga naturaleza. La exclusion de estos ingresos planteará, evidentemente, problemas aplicativos por la falta de concreción de la naturaleza así como de la cuantía[262] de algunas de estas prestaciones y por la incompatibilidad que, en ciertos casos, se predica de ellas.

Algunas normas, como la vasca, al efectuar el cómputo de ingresos, permiten la deducción de ciertos

---

[261] Así lo señalan, entre otros, los arts. 5.2, 14.3 y 10.4 del Decreto canario 194/93, de la Ley gallega 9/91 y del Decreto vasco 25/93.

[262] El Reglamento del ingreso mínimo de inserción asturiano detalla, en su art.41, el tratamiento otorgado a estas ayudas finalistas y becas de formación a las que nos referimos, cuidándose de diferenciar las primeras, no computables, de las segundas, que serán tenidas en cuenta sólo en la proporción que exceda de la cuantía de la prestación que se conceda; del mismo modo que se señala respecto a las pensiones, los titulares de dichas becas de estudio y formación no se incluirán en la UF a los efectos de percibir el complemento por cargas familiares.

gastos, como los ocasionados por enfermedad[263], o de ciertos porcentajes de los mismos cuando sean necesarios para la obtención de rendimientos[264].

De singular puede calificarse la peculiar regla contenida en la normativa aragonesa conforme a la cual, y sin que, en principio, existan razones que justifiquen la exclusión, se deducen de la totalidad de los ingresos y rendimientos netos de la UF, ciertos porcentajes de los obtenidos por descendientes y ascendientes y ciertas cantidades en función del número de hijos disminuídos[265].

4. La cuantificación y cálculo de los recursos del solicitante, lo sea en nombre propio o de una UF, responde, como ha quedado de manifiesto, a reglas que difícilmente pueden formularse de forma abstracta. Resulta de ello un amplísimo mosaico de fórmulas, excepciones y correcciones que obstaculizan cualquier generalización. Lo acertado es, por tanto, tener en cuenta lo que son rasgos más frecuentes y prescindir de las peculiaridades, acudiendo a ellas únicamente cuando se pretenda conocer la dinámica de la prestación y los requisitos de acceso a la misma en una concreta Comunidad Autónoma.

---

[263] Art.10.4 del Decreto 25/93.

[264] Art.10.2 de la norma citada.

[265] Esta peculiarísima regla se contiene en el art.8 del Decreto aragonés 48/93 que permite deducir el 50% de los rendimientos obtenidos por hijos menores de veinticinco años o por ascendientes siempre que, en todo caso, convivan en el domicilio familiar. La minusvalía física, psíquica o sensorial de los descendientes posibilita una nueva deducción del 25% del SMI.

En todo caso, y ésta es quizás la idea que mejor resume lo comentado, la situación económica o el estado carencial a que se condiciona la concesión de la RMA depende de la cuantía de éste, de la interpretación que se haga de las reglas sobre determinación de recursos y de la flexibilidad y bondad de la Administración respectiva al aplicarlas. Todo ello teniendo en cuenta que, como se ha reiterado, el cómputo global de recursos hace que deban considerarse como tales los obtenidos por cualquier miembro de la UF cualquiera que sea el concepto por el que se perciban.

Como reflexión última de lo hasta ahora comentado, entendemos debiera corregirse y aminorarse el excesivo grado de discrecionalidad que subyace en algunas regulaciones[266]. La improvisación, falta de concreción e inadecuado tratamiento[267] con que se aborda una cuestión de crucial relevancia, como lo es la valoración misma de la situación de necesidad, es un arma de doble filo que puede volverse en contra del administrado que en este caso es sujeto demandante de protección y reducir, injustificadamente, el número de los efectivos beneficiarios de la RMA.

---

[266] Es el caso del art. 4.2 del Decreto castellano-leonés que, para la valoración inicial de los medios de la UF tiene en cuenta, entre otras consideraciones, las perspectivas económicas que resulten de la aprecicación de la edad, estado de salud y cualificación profesional del solicitante. También puede citarse como ejemplo el art. 9.5 de la Orden murciana de 18 de septiembre de 1994 que considera recursos propios aquellos que resulten de los signos externos y formas de vida de los interesados.

[267] A la excesiva patrimonialización a la que antes se aludió, hay que añadir la utilización de criterios de valoración que recuerdan a los aplicables a efectos impositivos o tributarios. Así, por ejemplo, el art.7 del citado Decreto aragonés 48/93 o la Orden vasca de 18 de julio de 1990.

2.3.3.2) Inexistencia de derecho a otras ayudas o pensiones

1. Ya se ha hecho referencia al tratamiento que, en diferentes normas, se otorga a las pensiones que, eventualmente, pudiera percibir el solicitante o cualquier otro miembro de la UF. En dicho apartado se señaló que el disfrute de dichas prestaciones es tenido en cuenta por las distintas Administraciones Autonómicas a los efectos de su inclusión o exclusión en el cómputo del conjunto de los ingresos de que dispone la UF. Se apuntó entonces que determinadas normas impiden que la eventual percepción de las mismas se acumule al disfrute de las RMA.

Con estas opciones el legislador se pronuncia sobre la posibilidad o no de simultanear determinadas pensiones[268] que, hasta ahora, venían siendo percibidas por el solicitante o algún otro miembro de la UF, con las RMA. Y, en ambos casos, la solución que se da parte de una valoración eminentemente económica y, en mucha menor medida, social y convivencial de la situación del sujeto peticionario o de su UF. Quiere ésto decir, que las diferentes normas que contienen alguna previsión respecto a las pensiones aludidas, lo hacen desde una óptica precisa y con una finalidad concreta: determinar la carencia o suficiencia de recursos del potencial beneficiario de las prestaciones reguladas. Sólo

[268] Y, para el caso de que se admitiera dicha percepción simultánea, de qué modo se cuantifican los recursos de la UF.

incidentalmente, y en ésto vuelve a ceder espacio uno de los objetivos de las RMA frente al avance del otro, se valorará la percepción de las diferentes pensiones como significativa de un cierto grado de integración.

2. El requisito al que ahora se hace referencia, no tener derecho a percibir otra pensión o ayuda pública, conecta evidentemente, con la imposibilidad, señalada por algunas normas, de acceder a las RMA cuando se disfruta ya de prestaciones semejantes. Sin embargo, lo que ahora se presenta como situación, meramente potencial, cuya actualización impediría, entonces sí, el acceso a las RMA difiere de aquel otro requisito que, como se ha dicho, por referirse a una situación en cierto modo consolidada, imposibilita, a priori, la concesión de las referidas prestaciones autonómicas.

La relación entre ambos presupuestos de acceso no es incidental. De hecho, de las cinco normas que señalan como requisito el no tener derecho a ayuda similar, dos[269] anteponen, como parte disyuntiva o copulativa de la misma condición, la no percepción actual de las citadas pensiones. Esta redacción conjunta no debe inducir al error de identificar ambas exigencias o, cuando menos, no puede ocultar la diferente finalidad perseguida por una y otra. Y es que, en efecto, mientras que a través de la primera se pretende reservar la

[269] Los arts. ya citados de las normativas de Canarias y Castilla-León señalan, disyuntivamente, como requisito -al desarrollar el referido a los medios económicos de la UF- que el solicitante, en el caso de la primera, o cualquiera de los miembros de la UF, en el caso de la segunda, no esté percibiendo ni tenga derecho a percibir ciertas pensiones.

concesión de la RMA a aquellas situaciones carenciales cuya protección es imposible a través de otros mecanismos alternativos por no existir derecho a los mismos, a través de la segunda se formula, implícitamente, una declaración de incompatibilidad.

Es por ello por lo que, pospuesto el estudio del régimen de incompatibilidades, implícitas y expresas, al epígrafe correspondiente, nos limitaremos ahora a analizar, específicamente, el requisito tal y como se ha acotado y lo enuncian las normas[270]. Con él se pretende, mediante un dato del presente que puede tener una diferente proyección en el futuro[271], potenciar el carácter subsidiario de las RMA[272]; lo que se impide, no es que exista otra paralela fuente de ingresos ya que todavía el sujeto solicitante no los está percibiendo sino que, para el caso de que sí la haya, el individuo la ignore y prescinda de ella, no agotando todas las posibilidades a su alcance para obtenerla.

---

[270] A los preceptos citados de las normas canaria y castellano-leonesa, hay que añadir los arts.13.d, 3.d y 4.1.4 de los Decretos Valenciano 132/90 y Riojano 68/90 y de la Orden murciana de 16 de Septiembre de 1994 (esta última normativa acumulaba, en su originaria regulación por Orden de 14 de Enero de 1991, los dos presupuestos ya comentados). También el art. 6 del Decreto andaluz 400/90 imposibilita el acceso a l programa a aquellas UF en las que hubiera alguna persona que reúna las condiciones precisas para poder percibir algún tipo de pensión o prestación económica, si bien formula dicho presupuesto como incompatibilidad.

[271] El hecho de que, efectivamente, se tenga derecho a otra ayuda no implica, necesariamente, que el sujeto acuda a este otro mecanismo de protección. Partiendo de una misma realidad, la existencia de tal derecho, se niega a sus titulares el disfrute de las RMA, pero los sujetos afectados tendrán o no satisfechas sus necesidades básicas según sean sus posteriores comportamientos -reclamar la pensión a la que pueden acceder o prescindir de ella-; y, aún optando por la primera vía, la intensidad de la cobertura dependerá de la pensión concreta que se les conceda.

[272] Esta finalidad es, como se verá, igualmente perseguida por los requisitos que se analizan a continuación.

Ésto no supone, en ningún caso y a diferencia de lo que pueda predicarse de otros requisitos, que el sujeto haya intervenido activamente solicitando otro tipo de ayudas ni que éstas hayan sido efectivamente denegadas; simplemente que no tenga acceso a ellas por motivos relativos a las propias condiciones de acceso. Con ésto último bastará para dar por cumplido el requisito comentado que, al ser formulado por las normas a modo de negación, no exige del beneficiario que acredite las reclamaciones formuladas ni que justifique, por tanto, los motivos del rechazo a su petición[273]. Y es que no se precisa cosa distinta que no tener derecho o acceso a pensiones análogas o no poder ser beneficiario de ellas, presupuesto que, en ocasiones, viene también referido a los restantes miembros de la UF.

Así presentado el requisito, resulta tarea sencilla que la Administración compruebe la concurrencia del mismo[274]. De este modo, si se verificara que el sujeto demandante de la RMA puede ser beneficiario de otra prestación, podría incluso incentivarse a éste a que cursara su petición ante otras instancias o a que

---

[273] Aunque, evidentemente, en caso de haberse solicitado, la mera denegación de la misma por motivos tales como el incumplimiento de los particulares requisitos exigidos para la concreta prestación, la superación del período máximo de disfrute, etc. acreditaría, a priori, que no se ostenta tal derecho.

[274] Con los expedientes a la vista puede comprobarse la edad y condiciones físicas y psíquicas del sujeto, la composición del hogar familiar y las características de algunos de sus miembros, la carrera laboral previa, los recursos disponibles, etc., datos todos ellos, tenidos en cuenta, en mayor o menor medida, por las legislaciones reguladoras de prestaciones económicas. Por otro lado, la Administración conoce, mejor que el propio administrado, el elenco de pensiones y ayudas al que puede accederse.

dirigiera su solicitud a otros sistemas de protección[275]. Con ello, se limitaría el campo de aplicación de las RMA a aquellos sujetos que carecen, absolutamente, de mecanismos alternativos a través de los cuales puedan ver satisfechas sus necesidades básicas.

Estas prestaciones, aludidas por los artículos señalados y cuyo derecho impide el disfrute de las RMA, no son las mismas en todas las normas autonómicas si bien se configuran, en todo caso, como prestaciones públicas[276] que procuran la atención de necesidades básicas o de subsistencia del beneficiario. El elenco es, sin embargo, variado: mientras unas normas contemplan, genéricamente, cualquier tipo de pensión o ayuda concedida por cualquier organismo público con esta finalidad[277], otras se refieren, de forma más detallada, a prestaciones o pensiones públicas o subsidios por desempleo o a pensiones contributivas o no contributivas a cargo de cualquier Administración[278].

Evidentemente, con este requisito que se ha comentado, el colectivo destinatario de las RMA se

---

[275] Piénsese, por ejemplo, en el supuesto nada improbable de un solicitante que, reuniendo todos los requisitos para acceder a la RMA (edad, carencia de recursos, residencia, etc.) presente un grado de minusvalía que le posibilite acceder a una Prestación no Contributiva de la Seguridad Social o bien que haya agotado una prestación previa por desempleo y reúna las condiciones para acceder a un subsidio.

[276] Esta característica es omitida, solamente, por la normativa riojana que se refiere, con amplitud, a pensiones asistenciales o no contributivas.

[277] Así se pronuncia la norma valenciana.

[278] Es el caso de las ya comentadas normas de Canarias y Castilla-León. La redacción de la norma murciana, que se refiere a prestaciones o subsidios por desempleo o a pensiones o ayudas de análoga naturaleza, resulta confusa e imprecisa.

restringe por la vía de intensificar su carácter secundario o de prestación de cierre, pero con una lógica que, en ningún caso, supone una carga para el peticionario[279] ni deja a éste desnudo de toda protección[280].

2.3.3.3) Imposibilidad de auxilio por vía familiar

1. La inexistencia de parientes con obligación legal de prestar alimentos se configura, en cuatro normativas autonómicas[281], como uno de los requisitos predicables del beneficiario[282]. Pero, mientras que en las normas de Galicia y Murcia dicha exigencia se configura como un requisito con entidad propia, en la de Canarias y Castilla-León se relaciona al hacer referencia a los medios económicos de que dispone la UF.

---

[279] Salvo la evidente de reproducir su petición ante el organismo que le reconoce el derecho. Siempre y cuando, y en esta labor de orientación las correspondientes Administraciones Autonómicas tienen una importante labor que cumplir,la actuación administrativa sea capaz de reconducir las peticiones a la entidad adecuada y no se convierta el trámite de petición en un absurdo peregrinaje.

[280] La negativa a conceder el ingreso de inserción viene, precisamente, motivada por el hecho de que el sujeto está en condiciones de obtener otra prestación a la que se prioriza.

[281] Arts. 4.c, 4.1.c y 9.f de los Decretos canario 94/93 y castellano-leonés 286/91 y de la Ley gallega 9/91. La normativa murciana exige este requisito sólo a los beneficiarios a los que se les exime del presupuesto de la edad mínima (art. 1.5.3.1 de la Orden de 18 de septiembre de 1994).

[282] Frente a la redacción del requisito en las normas murciana, gallega y canaria que parecen restringir sus efectos al solicitante, la norma castellano-leonesa precisa que la inexistencia de dicho auxilio familiar debe referirse al solicitante y los demás miembros de la UF.

Se trata, en todo caso, de un presupuesto de acceso para cuya disposición resulta imprescindible la remisión al ordenamiento civil[283] ya que será esta normativa la que determine el alcance del requisito. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que a la dificultad lógica con que se enfrenta la Administración al verificar la misma, se añade la no menos gravosa que para el solicitante representa el ejercicio de las acciones tendentes a hacer efectiva la obligación.

La literalidad de la condición, tal y como viene expresada en las normas señaladas, no impone que el solicitante haya efectivamente ejercitado esas acciones ni que tenga que ejercitarlas para poder beneficiarse de las RMA[284]. En principio, el presupuesto de acceso consiste, simplemente, en no tener parientes con obligación legal de alimentos.

Sin embargo, al solicitante al que se impide el acceso a la RMA, no le quedará otra opción, para satisfacer sus necesidades, que la de poner en marcha el mecanismo procesal correspondiente cuando la Administración prioriza la atención privada sobre la

---

[283] Ha de reproducirse lo que en dicha normativa se regula sobre la extensión subjetiva de la obligación, su contenido material, el orden de preferencia, etc. así como lo que dispongan las normas procesales respecto al procedimiento para reclamar en juicio alimentos (arts. 142 y ss. del Código Civil y 1609 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

[284] Ya se verá que la normativa de Galicia condiciona, en la práctica, el disfrute de la prestación a que sus beneficiarios hagan valer los derechos que les asisten de la forma que legalmente proceda. Y ello porque, mientras las restantes normas apuntadas incluyen el requisito comentado, configurándolo como un auténtico obstáculo para la percepción de la RMA, tanto la Ley como el Decreto gallegos contemplan la posible concesión provisional de la misma cuando el individuo esté en condiciones de obtener dicha ayuda familiar y hasta que prospere su demanda de lo que se deduce una más coherente articulación del presupuesto.

pública y se ampara, al denegar la prestación, en la mera existencia de dichos familiares. Y, evidentemente, la casi totalidad de los potenciales beneficiarios de la RMA, aún teniendo parientes a quienes alcance la obligación, no están en disposición de exigir su cumplimiento cuando el auxilio no se les presta de forma voluntaria.

Además, ha de tenerse en cuenta que, si bien el hecho de tener, efectivamente, estos parientes obligados, imposibilita de forma absoluta el acceso a las prestaciones, no queda garantizada por esta vía familiar la efectiva satisfacción del estado de necesidad del solicitante.

2. Es quizás por ello por lo que las normas de Galicia y Castilla-León dotan de una cierta flexibilidad al presupuesto exigido y admiten eventualidades tales como la imposibilidad socio-económica del pariente obligado de prestar el auxilio, la concesión provisional de la prestación condicionada al ejercicio del derecho o la inoportunidad del acogimiento del alimentista de cara a su proceso de integración.

En todo caso, se trata de un presupuesto de difícil ensamblaje en la propia lógica de las RMA. Interpretado con rigor impedirá, en la práctica, el acceso a los mismos de un amplio porcentaje de ciudadanos en situación de precariedad y marginación y todo por el simple hecho de que la normativa civil disponga que determinados parientes están obligados a auxiliarse entre sí.

Por tanto, aunque la dureza del requisito se atenúe con las matizaciones indicadas, el interés del legislador en que prevalezcan otras mecanismos de protección alternativos a los públicos, no justifica, salvo en el caso de la normativa gallega, la exigencia del presupuesto que se comenta; es éste, en realidad, un obstáculo de difícil superación, incomprensible, absolutamente incoherente y, lo que es más grave, poco ajustado a la realidad social.

Se pretende con él, de modo desafortunado, incentivar una "solidaridad impuesta legalmente"; pero, al enfatizarse el carácter subsidiario de la protección dispensada a través de las RMA, se corre el riesgo, de indudable gravedad para el sujeto que las demanda, de permitir la desprotección de alarmantes situaciones de necesidad cuya cobertura no llega ni por una ni por otra vía.

2.3.3.4) Otros

1. Se incluyen en este apartado una serie de presupuestos que, exigidos por algunas normas autonómicas con formulaciones diversas, presentan una nota común de la que participan también los anteriores requisitos: el propósito del legislador de que, antes de acudir a las RMA, el solicitante agote todos los mecanismos de acción a su alcance que pudieran concretarse en la obtención de ciertos ingresos; que, en definitiva, acredite que todas

las posibilidades de que dispone para procurarse otros recursos han sido, efectivamente, utilizadas.

Quiere ello decir que, a semejanza de los dos requisitos precedentes, con el establecimiento de éstos que ahora se comentan, el legislador procura, igualmente, potenciar el carácter residual o de "última vía" de las RMA; pero, a diferencia de lo que se apuntó en relación a aquéllos, la subsidiariedad de las prestaciones se predica, ahora, respecto a derechos o créditos que deben hacerse valer por el interesado a priori, exigiéndose, por tanto, una intervención activa de éste pues, de lo contrario, la Administración autonómica correspondiente puede inhibirse de su actividad tutelar.

Esto supone que los requisitos se configuran como auténticas cargas para el beneficiario, como actuaciones que éste debe llevar a cabo antes de acceder a las RMA. De este modo, al exigirse al sujeto que ejercite las acciones pertinentes para el cobro de cualquier crédito que pudiera corresponderle o bien que haya agotado las posibilidades de obtener otras pensiones, se le impone la realización previa de ciertas actividades tendentes a satisfacer por vías alternativas su situación de necesidad. Una vez cumplido el requisito, para el caso de que, efectivamente, no resulte idónea la protección a la que debe recurrirse en primer lugar, la Administración autonómica correspondiente concederá, entonces sí, la RMA[285].

---

[285] Téngase en cuenta que los requisitos comentados en los apartados anteriores, pretendiendo la misma finalidad, operan de modo bien distinto; consisten, simplemente, en la constatación de (continúa...)

2. Al exigir la normativa de Asturias y Galicia[286] e, indirectamente, la catalan, que el solicitante reclame, previamente, las cantidades que pudieran adeudársele en virtud de cualquier título legal o convencional, se está compeliendo a éste a que formule las acciones que le asistan pues, en caso contrario, su actitud pasiva le impedirá la percepción de la prestación que demanda.

Literalmente, las Leyes apuntadas señalan que el peticionario deberá haber ejercitado o estar ejercitando las acciones pertinentes para el cobro de cualesquiera derechos o créditos que eventualmente pudiera corresponder a la UF. Y, aunque no se apunta un mecanismo procedimental específico, se impone, innecesariamente, sobre el sujeto el ejercicio de unas acciones cuya complejidad puede, en la práctica, desmotivar al individuo a efectuar tales reclamaciones. La carga procesal evidenciará, normalmente, una total falta de correspondencia entre la naturaleza y cuantía de los derechos o créditos reclamados y los propios de las RMA.

La generalidad con que se enuncia el requisito permite que se incluyan en él pretensiones de muy variado signo: desde solicitudes de pensiones o prestaciones

---

285 (...continuación)
una realidad, no tener familiares obligados legalmente a prestar alimentos o no tener derecho a otras pensiones, pero, en ningún caso exigen expresamente al individuo que acredite haber demandado la protección que, por estos conceptos, pudiera corresponderle. Bastaba, por tanto, con que tales parientes o derechos existieran para que el legislador presumiera que el estado carencial no era tal y que no estaba, pues, justificada la concesión de la RMA.

286 Arts. 5.1.f, 9.6 y 4.2.g de las Leyes y Decretos respectivos.

públicas hasta indemnizaciones o compensaciones económicas por distintos conceptos pasando por un amplísimo listado de créditos o derechos que pueden tener su origen en disposiciones legales[287], en actividades propias del tráfico negocial o en simples compromisos o acuerdos (resarcimiento de daños, dietas de desplazamientos, facturas pendientes de cobro, etc.). El Decreto catalán circunscribe el presupuesto de acceso a la reclamación judicial por el cónyuge de la pensión alimenticia que le corresponde en este concepto.

La letra de la norma no especifica qué tipo de acciones debe ejercitarse, qué actuaciones han de practicarse ni cuando se entiende que el sujeto ha cumplido tal requisito. Por lo expuesto, resulta obvio que el requisito que se impone -obligatorio ejercicio de acciones- y el fín perseguido -priorizar otras fuentes de ingresos- no parecen, en este caso, mantener una estrecha relación. Máxime cuando, como así ocurre, se desvirtúa no sólo el objetivo de inserción perseguido por las

---

[287] Si bien pueden aquí ubicarse los derechos de crédito derivados de la obligación legal de alimentos entre parientes, el hecho de que la norma gallega los recoja de forma diferenciada (arts. 9.e y f de la Ley 9/91) hace pensar que se contemplan como derivados de dos títulos jurídicos bien distintos aunque el tratamiento de ambos presupuestos por la necesidad de ejercitar, en ambos casos, las acciones oportunas (cfr. nota a pie de página 251), resultará en la práctica similar; si no fuera así, la doble referencia sería innecesaria y provocaría más dificultades en su aplicación. Diferente pudiera ser la lectura que se haga del requisito respecto a la normativa asturiana y ello porque quizás esta norma sí contemple, bajo la denominación de derechos de crédito, los derivados del parentesco del beneficiario; ésto explicaría la posible concesión provisional de la prestación hasta que el beneficiario haga valer su derecho de alimentos aún cuando tal circunstancia no aparezca reflejada como requisito de acceso.

prestaciones sino también el de protección de estados de necesidad[288].

No puede olvidarse tampoco que, de nuevo, la Administración correspondiente se enfrentaría con insuperables dificultades para comprobar la concurrencia o no de este requisito en cada uno de los solicitantes. Es por ello por lo que parece lógico que no pueda darse al mismo otro valor que el puramente testimonial ya que en la práctica será, cuando menos imposible, exigir su observancia.

3. También se exige una cierta disponibilidad del beneficiario a la hora de procurarse medios con que satisfacer sus situaciones de necesidad imponiéndole como requisito el que haya solicitado las ayudas, pensiones o subsidios que, por cualquier concepto, pudieran corresponderle.

Este presupuesto es recogido en la normativa de Navarra[289] para la cual no es suficiente con que el individuo carezca de derecho a obtener otras prestaciones, sino que será necesario que acredite que ha

---

[288] La carencia de recursos resulta objetivamente acreditada por la concurrencia de otros requisitos y a la satisfacción de reales situaciones de necesidad debe encaminarse la propia prestación. Ello sin perjuicio de que se incentive el ejercicio de las acciones que pudiera corresponder al solicitante lo cual sería, entonces sí, un modo más correcto de operar. Siendo así, si efectivamente se ven satisfechos los derechos o créditos de aquél, se podría suspender o extinguir la prestación o se procedería a modificar su cuantía.

[289] Art.3.c del Decreto foral 168/90. También se recogía en la Base Segunda 1.c de la Orden de convocatoria de ayudas ordinarias y extraordinarias en Castilla- La Mancha para 1994.

agotado todos los recursos a su alcance para obtenerlas[290]. La imposibilidad de acceder a otros mecanismos de protección no será deducida por la Administración al comprobar los respectivos expedientes sino que, por el contrario, deberá alegarla y probarla el sujeto que solicita la concesión de las RMA.

Las concretas prestaciones contempladas por las normas son, señaladamente, pensiones contributivas o no, ayudas, prestaciones y subsidios de cualquier índole y Administración, incluída la Seguridad Social, sin que se pronuncien las normas sobre las concretas actuaciones que deba practicar el interesado.

[290] Así, en la Base Tercera 2.a de la Orden citada se especifica que dicho requisito se acreditará mediante el informe social o las resoluciones que lo atestigüen.

SEGUNDA PARTE.- CONTENIDO, DINÁMICA Y GESTIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

1) CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN Y SISTEMA DE CÁLCULO

1. La determinación del contenido de una específica prestación económica, entendida esta determinación como cuantificación o valoración monetaria de aquélla, constituye, qué duda cabe, una de las muestras más elocuentes y significativas de la bondad de cualquier sistema de prestaciones. Conocida la asignación con que se dota una concreta pensión o subsidio pueden predicarse ciertos datos del más amplio régimen jurídico en que las mismas se insertan.

Así, la intensidad de la cobertura, la suficiencia de la protección, las situaciones de necesidad efectivamente atendidas, el carácter complementario o principal de la ayuda son rasgos que, a priori, pueden deducirse de una prestación, con la única referencia conocida de su cuantía. Es ésta, sin duda, una de las más llamativas notas de cualquier pensión, un factor decisivo en su valoración y un dato que explica el grado de aceptación y el volumen de peticionarios.

Ésto, que puede afirmarse genéricamente respecto a todas las ayudas o subsidios económicos se hace extensivo también a las RMA. Sin embargo, al igual que ocurre con otro tipo de prestaciones, la sóla cuantía de las mismas no es susceptible de consideración aislada

y ello porque una perspectiva estrictamente material o cuantitativa se nos muestra, a todas luces, poco rigurosa e insuficiente. Será necesario, en consecuencia, barajar otro tipo de información relativa, por ejemplo, a las condiciones de acceso y requisitos exigidos, al carácter individual o colectivo de la prestación, a la duración de la misma, a las obligaciones que se impongan a los beneficiarios, etc.

A algunos de estos datos ya se ha hecho referencia, otros serán objeto de análisis en epígrafes posteriores. Ahora el estudio se centra en los aspectos puramente económicos de las RMA, aquellos que inciden únicamente en su sistema de cálculo, en los conceptos tenidos en cuenta para su fijación, en los tipos de complementos y sus cuantías, en las deducciones aplicables, etc.

No puede olvidarse, sin embargo, que la valoración que se haga de los mismos no condiciona necesariamente la de la prestación en su conjunto ya que, como se ha dicho, ésta depende de una más amplia gama de factores y variables a considerar.

Ha de advertirse que los comentarios que siguen pretenden ser una mera exposición, descriptiva pero también crítica, de uno de los aspectos del régimen económico[291] de las RMA, tal y como el mismo aparece contemplado en cada una de las normativas estudiadas.

---

[291] Forma parte del régimen económico tanto el sistema de cálculo y la composición de la prestación como el mecanismo de determinación de recursos propios ya analizado. Éste concreta y tipifica la situación de necesidad, aquél evidencia y articula la protección dispensada y de ambos puede predicarse lo señalado en este primer apartado introductorio.

Ello implica, por un lado, hacer abstracción del objetivo promocional perseguido por las prestaciones para centrar el análisis en el aspecto estrictamente protector o asistencial de las mismas. Y, por otro, enunciar los rasgos más sobresalientes y también los más generales y frecuentes, de las diversas ordenaciones por ser ellos los que, en definitiva, permitirán el encuadramiento y sistematización de las RMA. Por último, ha de señalarse que a la difícil y, probablemente, infructuosa tarea de reflejar todas las particularidades y excepciones se añade la gran volatilidad normativa en una materia tan mudable e inconstante como la que, a continuación, se estudia.

Como primera aproximación al sistema de cálculo de las RMA, ha de señalarse que cada una de las normas autonómicas opta, para la determinación de la cuantía de sus correspondientes prestaciones, por uno de estos dos sistemas alternativos: el señalamiento de una concreta cantidad, aleatoria y decidida unilateralmente por el legislador sin atender a otras consideraciones o el establecimiento de la misma por la vía de equipararla o fijar un determinado porcentaje de ciertos parámetros, ya sea el Salario Mínimo Interprofesional (en adelante SMI) o las Prestaciones no Contributivas (en adelante PNC).

De los diecisiete complejos normativos estudiados sólo cinco[292] recurren al segundo de los

---

[292] Son las normativas de Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia. La normativa canaria, que en su primera regulación de las prestaciones económicas regladas, fija la cuantía de las mismas en un determinado porcentaje del SMI, simplifica posteriormente el sistema de cálculo y en el Decreto 133/92 asigna un importe fijo a la prestación.

sistemas de cálculo indicados; los restantes prefieren cuantificar directamente la prestación asignádole un importe concreto. Además, las cinco normas citadas tampoco optan por idéntica referencia ni aplican las mismas reglas. Así, mientras las de Andalucía, Baleares y Castilla-La Mancha fijan la cuantía de su prestación en un determinado porcentaje del SMI[293], las de Galicia y Valencia[294] optan por remitirse al importe de las PNC cuya dotación[295] coincide con la asignada a las RMA.

Ninguno de los dos sistemas de cálculo -el directo y el indirecto- es técnicamente más correcto ni resulta, a priori, más idóneo o adecuado. Todo dependerá, evidentemente, de la cuantía que se le asigne a la prestación obtenida por la primera vía o del parámetro utilizado y el resultado obtenido si se opta por la segunda técnica de determinación. Sí tiene ésta última la ventaja de su revalorización o revisión automática, impidiendo la congelación de las prestaciones por desidia u omisión de la Administración Autonómica encargada de actualizarlas. Además, en el caso concreto de las RMA

---

[293] El 60, 75 y 62% del SMI es el importe con que se dota a la prestación en Castilla-La Mancha, Baleares y Andalucía, respectivamente.

[294] Arts.12.1 y 15.1 de la Ley gallega 9/91 y del Decreto valenciano 132/90.

[295] No pasa desapercibido el hecho de que, aún remitiéndose ambas normas a la cuantía de la misma prestación, el importe final en cada una de ellas sea distinto; y ello porque, mientras la normativa gallega se refiere a la dotación mensual de la pensión no contributiva, la valenciana alude al cómputo anual de la misma. Resulta, pues, ser superior la prestación en Valencia ya que, al contemplar la LPNC el abono de dos pagas extras que no están previstas en ninguna de las dos legislaciones autonómicas, el resultado de dividir entre doce la cuantía anual supera la asignación mensual de las mismas (art.6 de la Orden de 11 de septiembre de 1990).

equiparables a las PNC, resulta coherente que se intente una cierta unificación en la intensidad de la cobertura dispensada a los beneficiarios de unas y otras.

2. Lo dicho hasta ahora es predicable exclusivamente de la denominada prestación o renta básica, y es que, como ya se ha señalado, la RMA tiene, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, una composición mixta. A la cuantía mínima apuntada por las normas se le adiciona[296] un complemento variable que incrementa la dotación final de la prestación atendiendo, genéricamente, a la existencia de cargas familiares. De este modo, la cuantía que percibirá el beneficiario consistirá en una cantidad base, igual en cada territorio autonómico para todo solicitante, ya sea a título individual o en nombre de una UF, incrementada en función del número de miembros de ésta que, por ser catalogados como cargas familiares, se consideran merecedores de una ayuda suplementaria.

Indudablemente, éste dato deberá ser tenido en cuenta a la hora de ponderar el grado de protección efectivamente dispensado. Al respecto, debe prestarse especial consideración al concepto en virtud del cual se otorgan los referidos complementos así como al sistema de cálculo y cuantía de éstos. Y ello porque, si bien al concederse dichos incrementos se tienen en cuenta,

---

[296] Sólo la norma canaria globaliza la cuantía de la ayuda económica básica y efectúa el cálculo atendiendo directamente al número de miembros de la UF, sin descomponer la prestación en renta básica y complementos. La regulación castellano-leonesa es la única que, en su vigente regulación, no contempla el complemento por cargas adicionales ni ningún otro sistema de incremento de cuantía de la prestación atendiendo a la composición de la UF.

genéricamente, los mayores gastos que debe afrontar la UF beneficiaria por su más numerosa composición, la noción de carga familiar que se contempla en las normas no es siempre idéntica, como no lo son tampoco, los individuos a cuya atención se destinan las mismas ni la correspondencia que éstas parecen guardar con las situaciones de necesidad padecidas.

En principio, parecería lógico deducir que, formulada una definición y delimitación normativa de la UF a efectos de la aplicación de la RMA en cada una de las Comunidades Autónomas, todos los miembros integrantes de dicho grupo familiar, excluído el solicitante[297], debieran tener la consideración de cargas familiares computables para la percepción del referido complemento. De este modo, la extensión de la UF coincidiría con el número de sus miembros que causan derecho a esta cuantía adicional.

Y así operan, efectivamente, la mayoría de las normas que añaden, a la cuantía fijada para los hogares unipersonales[298], un complemento variable en función de los miembros adicionales de la UF, sin descartar a ninguno de ellos y con independencia de su parentesco[299]

---

[297] Recuérdese que es a partir del solicitante, considerado responsable o sostenedor del grupo familiar, como se computa el parentesco de los demás integrantes de la UF los cuales dependen, normalmente, del primero.

[298] Que, al coincidir, en los hogares pluripersonales, con la cuantía mínima de la prestación a la que se suman los complementos, puede considerarse como cuantía básica de todo solicitante.

[299] El vínculo conyugal o análogo y el de acogimiento así como el de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción es, en consecuencia, tenido en cuenta para determinar la extensión subjetiva de la UF; pero, una vez que, en virtud del mismo, un (continúa...)

o situación física, laboral, económica[300], etc. Otras disposiciones, por el contrario, se muestran más restrictivas y, limitando los efectos de la UF a ciertos aspectos del régimen jurídico de las RMA, por ejemplo al referido al cómputo de recursos, no dudan en excluir a algunos de sus componentes del beneficio[301] del complemento por carga familiar.

Es el caso de los Decretos de Extremadura y Andalucía que prevén un incremento de la cuantía de la RMA atendiendo, únicamente, la primera de las normas, a los hijos y la segunda, a los ascendientes y descendientes[302]. Distinta técnica, pero con efectos también limitativos, es la seguida por Cantabria que fija el "ingreso mínimo familiar suficiente[303]" contemplando una UF de dos miembros lo que da lugar a que sólo el tercero y siguientes sean considerados para la concesión del complemento familiar. De alcance semejante a la

---

299 (...continuación)
determinado individuo se considera miembro de la UF pasa a ser, igualmente, carga familiar merecedora del complemento.

300 Esta afirmación será, no obstante, matizada a continuación cuando se analicen las repercusiones que, para la cuantía final de la prestación, tienen determinados ingresos percibidos por algunos miembros de la UF. Y ello porque, como ya se adelantó, ciertas normas otorgan un peculiar tratamiento -en cierto modo autónomo- a los recursos provenientes de otras ayudas, pensiones, subsidios, etc. que pudiera obtener la UF.

301 Aún cuando se hable de beneficio individual de los complementos por cargas familiares, está claro que beneficiaria de los mismos es la UF que será la que disfrute, en su conjunto, de una prestación de mayor cuantía; evidentemente, dichos complementos no se conceden de forma personalizada ni independiente de la prestación básica a la que acompañan.

302 Arts. 12 y 1 de los Decretos 66/90 y 400/90, respectivamente.

303 Ésta es la expresión utilizada en el art.7.3 del Decreto 40/89.

formulación extremeña es la contemplada, originariamente[304], por la normativa castellano-leonesa que, en su regulación vigente, suprime el complemento por cargas familiares debido al establecimiento de PNC por hijo a cargo[305].

Ha de tenerse en cuenta, además, que determinados miembros de la UF, perceptores de ciertos ingresos, no serán considerados a los efectos del complemento por cargas familiares. Tal y como se ha señalado, a la regla general de cómputo global de los recursos se añade, en determinadas normas, la exclusión de ciertas pensiones o ayudas o de ciertos porcentajes de éstas con la consiguiente pérdida, por parte de los perceptores de las mismas, del acceso al referido suplemento adicional. Así, cuando se cuantifique el importe final de la RMA a percibir, habrá que verificar si, de acuerdo con la normativa aplicable, ciertos parientes no causan derecho al plus de cargas familiares.

En cualquier caso, el cálculo de la cuantía del referido complemento se efectua siguiendo reglas no siempre idénticas a las aplicadas para calcular la prestación básica. Mientras la mayoría de las normas fija un importe concreto o se remiten a una cierta

---

[304] Arts. 6.b de los derogados Decretos 132/90 y 88/91.

[305] Esta es la razón argumentada por la Exposición de Motivos del Decreto 286/91 lo que demuestra la estricta consideración a los hijos -excluyendo cualquier otro tipo de parientes- como cargas familiares.

variable[306], otras disposiciones combinan los dos sistemas de cálculo[307].

Esta cuantía es normal e inicialmente variable[308]. Quiere ésto decir que, en la mayor parte de las normas, se prevé que la misma vaya decreciendo a medida que se compute un mayor número de miembros adicionales pero que, al mismo tiempo, a partir de un cierto número de éstos el complemento se congele[309]. La correspondencia entre las necesidades y cargas familiares atendidas y la dotación económica de los complementos

---

[306] Según sea el parámetro previamente utilizado para establecer la cuantía de la prestación básica.

[307] Es el caso, por ejemplo, de las normativas gallega y valenciana cuya prestación básica coincide con el importe de la cuantía de las PNC mientras que para los complementos se fija una cantidad determinada (disp. transitoria del Decreto 374/91 y art.6 de la Orden de 11 de septiembre de 1990) o de la aragonesa que cuantifica dicho complemento en un determinado porcentaje de la prestación concedida a hogares unipersonales (disp. adic. primera de la Ley 1/93).

[308] Sólo las normas de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha Castilla-León (antes de la eliminación de los complementos) y Navarra dan, en principio, un igual tratamiento económico a todos los miembros computables a efectos del incremento de la prestación: la asignación económica por el primer miembro es idéntica, por ejemplo, a la del cuarto. Decimos en principio, porque estas normas siguen la pauta mayoritaria de establecer topes máximos a la cuantía final de la prestación; por ello, aún cuando las cuantías de los complementos adicionales prescindan del número de miembros considerados, a partir de un determinado límite algunos de éstos no serán tenidos en cuenta y no causarán derecho al mencionado complemento. Junto a estas disposiciones, las de Andalucía y Castilla-La Mancha, al calcular el complemento mediante un porcentaje fijo sobre el SMI con independencia del número de miembros considerados, establecen una idéntica cuantía para el suplemento que, y ésto es lo destacable, resulta revisada anualmente de forma automática.

[309] Así, aún cuando la tónica general sea señalar una cuantía para el primer familiar, otra más reducida para el segundo miembro adicional y una última, de menor entidad, para el tercer componente y siguientes, algunas normativas operan de modo distinto: por citar algunos ejemplos, la catalana y la riojana llegan, incluso, a diferenciar las sumas que corresponde abonar por el cuarto y quinto miembro adicional mientras que la aragonesa establece módulos, también regresivos, según se trate del primero, el cuarto o el quinto y restantes parientes.

resulta absolutamente desproporcionada, máxime teniendo en cuenta el importe, con frecuencia irrisorio, de los segundos.

La comparación cuantitativa[310] de la totalidad de las RMA, diferenciando cuantías básicas de complementos adicionales y consignando los concretos miembros que en cada Comunidad Autónoma justifican la concesión de los mismos, resulta, cuando menos, ilustrativa y, como se ha dicho, es muestra elocuente del respaldo que las diferentes Administraciones Autonómicas otorgan a estas prestaciones en la protección de los estados de necesidad y del papel que las mismas desempeñan en el sistema de Servicios Sociales diseñado en cada Comunidad.

Sin embargo, tampoco este dato aisladamente permite una justa valoración de la generosidad de la prestación misma. Y ello porque, como ya se expuso, algunas normas[311] se cuidan de establecer límites máximos a las cuantías que, en concepto de ayuda básica y complementos, pudieran percibirse. Así las cosas, con independencia del número real de miembros de una UF que, en teoría, puedan acogerse al complemento por cargas familiares, no podrá disfrutarse, en ningún caso, de una

---

[310] Cfr. Cuadro III-11 del Informe 8 CES (ob. cit., pág.77) en el que se compara, no sólo el importe de las RMA de todas las CCAA sino, también, el de éstas con otras prestaciones públicas.

[311] Son los decretos de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Madrid, La Rioja y el País Vasco los que omiten toda referencia al respecto.

prestación económica que, en en su cálculo final, supere el tope fijado al efecto[312].

Del mismo modo que se establecen, por lo general, cuantías máximas, también algunas normas señalan cuantías mínimas, garantizando, de este modo, una cierta entidad económica a las prestaciones otorgadas. Y ello porque, como se verá a continuación al analizar el sistema de cálculo de la efectiva prestación a percibir, algunas normas hacen abstracción de ciertos recursos y, siempre que éstos no superen los límites fijados para la concesión de la RMA, evitan que la misma se reduzca a cuantías insignificantes[313] por el juego de la deducción de ingresos propios.

3. Sea cual fuere la cuantía normativamente asignada a las RMA, lo cierto es que difícilmente se alcanzará la misma si el solicitante u otro miembro de la UF percibe cualquier tipo de ingresos. Ello es así porque, prescindiendo de la dotación de las prestaciones en cada una de las Comunidades Autónomas, la cuantía a la que, finalmente, asciende la ayuda será la resultante de deducir, del importe teórico calculado conforme a las

---

[312] Estos topes pueden fijarse explícitamente señalándose determinados límites insuperables -en la Comunidad Canaria se establece unas cuantías máximas a percibir por cada UF en función del número de miembros- o, lo que es mucho más frecuente, remitiendo al importe del SMI.

[313] Así lo hacen el art. 16.4 del Decreto catalán 228/95 y el art. 56.2 de la Ley castellano-manchega 5/95 al señalar, respectivamente, que la cuantía que se reconozca será siempre del 25% de la prestación básica o, en ningún caso inferior al 10% del SMI. Otra orientación parece dar la normativa murciana a este tope mínimo ya que, cuando se establece, en el art.9.4 de la Orden de 16 de septiembre de 1994, que sólo se concederá la prestación cuando su importe sea igual o superior a 5.000 pesetas, se está fijando una dotación mínima para no conceder ayudas si éstas resultan cuantitativamente inferiores.

reglas anteriormente expuestas la totalidad de las percepciones que por diferentes conceptos sean computables como recursos propios de la UF. De esta manera, frente a la cuantía propuesta especulativamente, será la denominada cuantía diferencial la que efectivamente percibirá el beneficiario.

Ésto exige, necesariamente, que se traiga a colación lo ya reproducido sobre la determinación de recursos del solicitante[314] ya que, en definitiva, serán éstos los que determinen la cuantía exacta de la ayuda económica a disfrutar. Los sistemas comentados de determinación y comprobación de recursos propios permitirán, al tiempo que verificar la disponibilidad de ingresos y la situación de necesidad padecida por el solicitante -lo que en última instancia inclina la resolución de la Administración en un sentido u otro- cuantificar la prestación final a que se tiene derecho. El órgano administrativo competente en cada Comunidad puede, en un mismo momento y manejando la misma información, decidir si procede o no la concesión de la RMA y cuál va a ser el importe de éste.

Así operan todas las normas autonómicas consultadas[315] que, al regular el régimen económico de la prestación y el importe de la ayuda, señalan con

---

[314] Cfr. apartado 2.3.3.1 de la Primera Parte de este capítulo, en especial lo referido al sistema de cómputo global de recursos, conceptos en virtud de los cuales se perciben y tratamiento dispensado a los mismos.

[315] Aún cuando los Decretos extremeño y balear no precisen este dato, entendemos que en ambas Comunidades Autónomas se calcula una cuantía diferencial de forma análoga a la prevista en las restantes normas.

expresiones casi idénticas que "la cantidad base mensual será la diferencia existente entre la cantidad considerada como renta de integración y los ingresos reales obtenidos por los miembros de la UF"[316] o que la prestación económica "podrá percibirse en cuantía igual a la diferencia entre el montante del ingreso de inserción y los recursos de que se disponga"[317].

En principio, parecería lógico afirmar que los conceptos en virtud de los cuales determinados ingresos son considerados recursos propios y, por tanto, computables a efectos de determinar la suficiencia o insuficiencia de medios del solicitante, son sustancialmente los mismos que los tenidos en cuenta para el cálculo de la cuantía de la prestación económica. Así las cosas, si la normativa de una determinada Comunidad Autónoma considera como ingreso computable, por ejemplo, las rentas obtenidas por el sujeto en virtud del arrendamiento de un local del que es propietario, estas percepciones económicas deberían, en coherencia con lo dicho, deducirse del importe teórico de la prestación que pudiera corresponderle para, de este modo, concretar el importe real que finalmente perciba.

La situación, sin embargo, dista mucho de estar clara. Y ello porque, si bien normalmente las normas regulan bajo los mismos epígrafes o en el mismo apartado las cuestiones relativas a la cuantía de la prestación, la determinación de recursos, los ingresos computables y,

---

[316] Art.7.4. del Decreto cántabro 40/89.

[317] Art.8.3. de la Ley asturiana 6/91.

en general, todo lo relativo al régimen económico de las RMA[318], determinadas deducciones o inclusiones parecen predicarse únicamente a los efectos de calcular el importe final de la prestación.

Es el caso, por ejemplo, del Decreto canario 194/93. Esta norma, al regular la situación económica del solicitante, excluye como beneficiarios de la prestación a aquellos sujetos que perciban cualquier tipo de ayuda cuyo fin sea atender las necesidades de subsistencia[319]. Sin embargo, a los efectos de determinar los ingresos del solicitante, excluye del cómputo precisamente las cantidades percibidas en concepto de ayudas sociales de carácter finalista[320].

Más significativo resulta el Decreto catalán 228/95 que otorga un diferente tratamiento a los ingresos derivados de idénticos conceptos según se esté valorando la disponibilidad de medios económicos de la UF o calculando la cuantía de la prestación. Así, al computar los recursos de la UF[321], considera como tales únicamente la parte de las pensiones de jubilación,

---

[318] El esquema normativo no es, por supuesto, uniforme en todos los Decretos y Leyes analizados. Lo más frecuente es encontrar en artículos consecutivos, y a veces bajo los mismos epígrafes, la regulación de la cuantía de la prestación y el cálculo de su importe y, seguidamente o inmediatamente antes, las reglas sobre determinación de recursos propios. Se pretende con ello dar un tratamiento unitario a todo lo que tenga que ver con ingresos, gastos, recursos y, en definitiva, con cuantificaciones económicas. No ocurre siempre así; encontramos también un número considerable de normas que separan espacialmente importe de la prestación y cómputo de recursos y otras que operan de forma absolutamente deslabazada lo que dificulta considerablemente la coordinación de preceptos.

[319] Art. 4.c.

[320] Art.5.2.

[321] Art. 3.d.

invalidez, viudedad u orfandad que, percibidas por algún miembro de la UF que no sea el solicitante, exceda del importe de la prestación económica básica. Estas mismas pensiones, en su totalidad, no serán adicionadas al monto global de ingresos de la UF cuando de lo que se trata es de determinar el importe de la prestación a percibir[322] si bien, lógicamente, los perceptores de las mismas no serán considerados miembros adicionales a efectos de incrementar la cuantía básica[323].

Hubiera sido, por tanto, preferible y técnicamente más coherente y correcto, que se estableciera un mismo sistema de cómputo de recursos cualquiera que fuese la finalidad de dicho cálculo. O bien que se incluyera de forma generalizada, en todas las normas, declaraciones como la contenida en el Decreto gallego 374/91[324] que remite expresamente, para la determinación de la cuantía diferencial, a las reglas señaladas con carácter general para la valoración de la situación económica del beneficiario.

4. Además de precisiones normativas como las indicadas, algunas normas recogen otras que, relacionadas con la cuantía de la RMA, precisan determinados aspectos

---

[322] Art. 16.3.

[323] Entendido lo expuesto literalmente, sería posible que una UF catalana integrada por un matrimonio en el que la esposa reciba una pensión de invalidez y por el ascendiente de ésta, a su vez perceptor de una pensión de jubilación, se beneficiara de la RMA simultaneándola con las dos prestaciones descritas. Ésto sería impensable para una idéntica situación familiar y económica en Canarias ya que aquí la UF no podría de ningún modo acceder a la RMA al exigirse, como requisito de acceso, la no percepción de pensión pública alguna.

[324] Art.7.4.

de su régimen económico evidenciando, de nuevo, las peculiaridades autonómicas en la regulación de las prestaciones. Algunas de ellas son expuestas, a título indicativo, a continuación.

Es de una relativa frecuencia la inclusión de la prohibición de percibir más de una RMA por hogar o UF, salvando las excepciones que pudieran contenerse respecto a los hogares colectivos[325]. Esta imposibilidad de simultanear las prestaciones es recogida, entre otras, en las normativas de Asturias, Canarias, Cataluña, País Vasco y Madrid[326] que evidencian el interés del legislador de extender subjetivamente las prestaciones a un mayor número de familias aún a costa de reducir la intensidad de la protección[327].

Por lo que hace a cuantías o complementos peculiares de algunas normivas autonómicas, el Decreto castellano-leonés 286/91[328] es el único que prevé el abono de dos pagas extraordinarias por importe igual al percibido mensualmente. Estas pagas, al no prorratearse, no podrán ser percibidas por las UF que, en el momento de su devengo en los meses de Junio y Diciembre no sean ya

---

[325] Recuérdese lo comentado respecto al diferente tratamiento normativo otorgado a los marcos de residencia colectiva y a la posibilidad de que, en los mismos, se simultaneen prestaciones o se incremente la cuantía de la percibida por el hogar.

[326] Arts. 2.d, 7.3, 16.3, 6 y 10 de la Ley, Decretos y Orden aplicables, respectivamente, en cada Comunidad.

[327] Por el juego de esta imposibilidad de simultanear en un mismo hogar más de una RMA se beneficiarán de las mismas un mayor número de familias independientes a las que, sin embargo, se otorgarán prestaciones casi idénticas a pesar del elevado número de componentes de algunas de ellas.

[328] Art. 6.5.

beneficiarias de la RMA. Peculiar de esta norma autonómica es, también, la posibilidad de incrementar la cuantía de la prestación cuando las UF satisfagan, periódicamente, cantidades en concepto de arrendamiento de vivienda habitual. Sin embargo, esta posibilidad no deja de ser un mero voluntarismo normativo al operar respecto a la cuantía de la RMA un límite máximo bastante estricto[329].

La normativa aragonesa[330] alude a coeficientes correctores que permitirán el incremento de la prestación económica base cuando se aleguen y justifiquen gastos de alojamiento o gastos continuados ocasionados por enfermedad grave siempre que, lógicamente, no tengan otra fuente de financiación.

Regulaciones como la gallega o la madrileña, además de contemplar el complemento familiar, prevén que la cuantía básica se incremente por un complemento que denominan de inserción o por necesidades de integración[331]. Aún cuando de su propia denominación pueda derivarse el coincidente carácter coadyuvante de ambos complementos respecto al proceso de normalización

---

[329] Este límite máximo, fijado en la normativa de 1991 (art. 6.4) en 30.000 pesetas, coincide con la cuantía de la prestación básica de manera que sólo las UF que dispongan de algún tipo de ingresos -y, en consecuencia, obtengan una cuantía diferencial inferior a dicho importe- podrán beneficiarse del incremento; precisamente las UF más necesitadas por carecer de otra fuente de recursos, no podrán incrementar su prestación.

[330] Art. 6 del Decreto 57/94.

[331] Arts. 13 de la Ley gallega 9/91 y 6 y 8 del Decreto 374/91 y arts. 17 y 18 del Decreto madrileño 73/90 y 21 a 36 de la Orden 178/91.

de los beneficiarios[332] no parece ser idéntico el régimen jurídico de los mismos en ambas Comunidades Autónomas pudiendo, además, afirmarse que se trata de dos prestaciones económicas adicionales diferentes. Así, frente a la normativa gallega que distingue los tres diferentes fundamentos que determinan su percepción[333], la regulación madrileña contempla, genéricamente, como causa justificativa de la concesión, las medidas que deriven del Contrato de Integración[334].

Mucho más específicos son las ayudas que, en concepto de escolarización y en especie o en metálico, se conceden en las comunidades de Andalucía y Murcia[335] a aquellas UF de la que formen parte miembros en edad escolar siempre que estén incluídas en el Programa, en la primera Comunidad o sean perceptores de la RMA, en la segunda. Se exige para ello, certificado de escolarización y asistencia regular o factura de la adquisición.

---

[332] De lo que da cuenta el hecho de que, con independencia de que el individuo perciba o no la RMA, podrá beneficiarse del complemento si se ha incorporado a un proyecto de inserción.

[333] Pérdida de ingresos marginales, gastos adicionales y estímulo de inserción son los apuntados. Estos dos últimos permiten un complemento de cuantía no superior al 25% del subsidio básico, mientras que el primero, sólo aplicable en los casos de no percepción de la RMI, permite sufragar gastos de hasta un 50% de dicha cuantía.

[334] La normativa madrileña, mucho más explícita y detallada, encomienda la gestión y pago del complemento a los Ayuntamientos o Mancomunidades que deberán formular propuestas concretas de subvención atendiendo a las peculiaridades de los individuos incorporados a sus respectivos programas.

[335] Disp. adic. 1° del Decreto andaluz 400/90 y art.7.3 de la Orden murciana de convocatoria para 1994.

5. Resulta superfluo señalar, de hecho la mayoría de las normas no lo apuntan expresamente, que las cuantías de las prestaciones, con los complementos e incrementos que procedan, corresponde percibirlas al beneficiario-solicitante por lo que es éste su titular. La normativa aragonesa, sin embargo, admite que esta titularidad sea compartida y que la prestación se distribuya, de forma proporcional, entre los diferentes miembros de la UF, dato éste que se indicará, de forma expresa, en la resolución de la concesión[336].

Ha de hacerse referencia, por último, a dos consideraciones que han sido incorrectamente omitidas por la mayoría de las normas que se comentan. Una de ellas se relaciona con el sistema de revisión o actualización de las cuantías asignadas a las RMA. La otra, apuntada incidentalmente respecto a la normativa castellano-leonesa, tiene que ver con la conexión existente entre las situaciones de necesidad amparadas por los incrementos por cargas familiares de las RMA y las contempladas por las prestaciones familiares por hijo a cargo previstas en el sistema de Seguridad Social.

Ésta última es una cuestión íntimamente relacionada con la eventual identidad de estados carenciales protegidos, el posible solapamiento de sistema de protección y, en definitiva, las reglas de incompatibilidad de prestaciones previstas por las

---

[336] Art.6.4 del Decreto 57/94 que considera, incluso, que este reconocimiento individualizado pudiera ser una medida imprescindible para la mejor atención de las situaciones de necesidad.

normas, temas todos ellos a tratar en un posterior apartado.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones apuntadas, ya se dijo que determinados sistemas de cálculo de las cuantías de las RMA -los que fijan éstas en relación con el SMI o las PNC- favorecen una revalorización automática anual por el hecho de ser el importe de estos parámetros revisados con esa periodicidad.

Lo lógico hubiera sido que las normas que fijan directamente la cuantía de las prestaciones -la mayoría, como ya se constató- establecieran algún mecanismo que evitara su congelación e impidiera la pérdida de poder adquisitivo de los beneficiarios de las mismas. No es ésta, empero, la tónica general.

La casi totalidad de los cuerpos normativos que recogen alguna previsión al respecto[337] se limitan o bien a señalar, de forma tímida, que anualmente las Leyes de Presupuestos fijarán las cuantías de las prestaciones o bien a facultar al Consejero correspondiente para que actualice periódicamente el importe de las mismas pero sin que, en ningún caso, se garantice la revisión ni se fijen los criterios aplicables. Cierta objetividad y predisposición a la participación de los agentes sociales muestran las regulaciones de Madrid, Asturias y Navarra. El Decreto madrileño 73/90[338], a la hora de fijar el

---

[337] Pueden citarse como ejemplos la disp.adic. 1° del Decreto canario 194/93 y los arts. 6 y 7.3 de las Leyes vasca y aragonesa, respectivamente.

[338] Art.11.

importe de la prestación, además de procurar la consulta con los sindicatos[339], recurre como indicador al índice de precios al consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística[340].

Es cierto que en algunas Comunidades Autónomas se han aprovechado sucesivas modificaciones de la normativa originaria para actualizar las cuantías de las prestaciones[341] o se han revisado éstas en las Órdenes de convocatoria o mediante la publicación de otras normas de actualización. Sin embargo, aún cuando ello pudiera justificar el silencio mayoritario de las normas, lo cierto es que ninguno de estos mecanismos resulta adecuado al dejar al mero voluntarismo o inercia política una decisión de tal trascendencia como lo es la revalorización de los subsidios y los parámetros de referencia.

---

[339] La Ley asturiana 6/91 (art.9.5) prevé la consulta al Consejo Económico y Social.

[340] En idéntico sentido, la disp.final 1° del Decreto navarro 168/90.

[341] Así lo han hecho, por ejemplo, los Decretos cántabro 42/90 y riojano 5/91.

2) OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO

2.1) PUNTUALIZACIONES PREVIAS

1. Por mucho que pretenda reducirse el papel de las RMA a meros subsidios o prestaciones económicas para combatir la pobreza, es obvio que las actividades de inserción y, en general, los más amplios programas de integración tienen una evidente incidencia en el desenvolvimiento de las RMA. Ello es así porque la normativa reguladora de las mismas condiciona su disfrute a la realización de ciertos actuaciones y suele imponer, entre otras, la obligación de cumplir los compromisos suscritos.

Sin embargo el contenido, propósito o singularidad de dichas obligaciones no desvirtúa su condición de tales y, en este sentido, son equiparables a las restantes deberes que, vinculadas a la dinámica de las prestaciones, se imponen en las normativas reguladoras de las RMA. Es por este motivo por lo que debe, de nuevo, hacerse mención a las contraprestaciones, bien que desde una perspectiva estrictamente obligacional, incluyéndolas en el conjunto de las eventuales cargas y mandatos exigibles a los perceptores de RMA.

Al estudio de todos ellos, de imprescindible y necesario cumplimiento por los beneficiarios de las RMA, se dedica el presente apartado en el que se abordarán,

además, cuestiones tales como las excepciones previstas por las normas en cuanto a la observancia de los mismos, el carácter individual o colectivo de sus destinatarios o, por ejemplo, las consecuencias que se derivan para la prestación misma y para el perceptor de ésta de no llevarse a efecto o no realizarse lo ordenado por el legislador.

Este último dato y la evidente interconexión existente entre obligaciones impuestas y causas de extinción permitirá, a posteriori, analizar el régimen extintivo de las RMA. Ya se verá que la revocación de las prestaciones puede desencadenarse, entre otras circunstancias, por el incumplimiento de los mandatos impuesto al beneficiario; es imprescindible, pues, conocer primero éstos para, en su momento, abordar el estudio de aquél.

Las conclusiones que puedan extraerse del examen comparado del listado de obligaciones previstas en cada una de las normativas autonómicas, constituye, qué duda cabe, una herramienta útil en la tarea de caracterización y tipificación de las prestaciones estudiadas. Para ello, será necesario localizar aquellas obligaciones que, por su frecuencia y reiteración, pueden considerarse más significativas, identificar cuáles responden al objetivo promocional pretendido o al puramente asistencial y examinar las previsiones normativas sobre el control del cumplimiento de los mandatos. Con todos estos datos se estará en condiciones de valorar la efectividad de las obligaciones impuestas

y su influencia en el desenvolvimiento de las prestaciones.

Especial interés tiene la confrontación de la peculiar relación de cargas y obligaciones que se impone a los perceptores de las RMA frente a las que, general y tradicionalmente, se han venido exigiendo a los beneficiarios de otras prestaciones o ayudas económicas. Ello no es más que el resultado de la mixta finalidad perseguida por las RMA de lo que deriva una también particular combinación, en cada normativa autonómica, de los mandatos, ofertas y condiciones a los que se sujeta la percepción de aquélla y de los que se hace depender su dinámica.

2. Por mucho que se asemejen las regulaciones de las RMA en determinadas Comunidades Autónomas, es bastante improbable encontrar modelos o arquetipos en lo que hace al enunciado de las obligaciones de los beneficiarios y ello porque cada regulación responde a criterios de ordenación diferentes que, muchas veces, no son más que el reflejo de la inmadurez de los proyectos o de la confusa traducción normativa de éstos o bien de las prioridades del legislador. Éstas oscilan entre el interés de la Administración de procurar una adecuada distribución de los limitados recursos, evitar fraudes y conseguir la efectiva satisfacción de estados reales de necesidad y el objetivo de los Poderes Públicos de favorecer la superación y erradicación de la marginalidad y evitar comportamientos o conductas que pudieran propiciarla.

Como ejemplo de esta variedad baste señalar dos datos significativos; la localización, en el conjunto de las normas estudiadas, de más de una docena de obligaciones distintas y la ubicación de idénticas actuaciones del sujeto perceptor bajo epígrafes tan dispares como contenido del contrato de integración, requisitos de acceso, obligaciones del beneficiario o causas de extinción de la prestación[342].

Esta falta de univocidad de criterios en cuanto a la caracterización de ciertas actividades del beneficiario es especialmente relevante en lo que se refiere a actuaciones que, de un modo u otro, tienen incidencia en los procesos de integración de los perceptores de la prestación. Así las cosas, no es infrecuente que, lo que para unas normas es, pura y simplemente, una obligación cuyo cumplimiento se demanda, para otras sea una medida de inserción que, por su exigibilidad, se configura como una contraprestación. En ambos casos se estaría en presencia de mandatos que deben, necesariamente, ser observados pero, al situarlos las normas en el mismo plano, se distorsiona la vocación y destino de las primeras, impregnadas del carácter económico de la prestación y de las segundas, orientadas, básicamente, al objetivo de promoción social.

3. En cualquier caso, es dato generalizado la falta de previsión normativa de exenciones o excepciones

---

[342] Es el caso de prácticas tales como el ejercicio de la mendicidad, la suscripción del contrato de inserción, la inscripción como demandante de empleo, el ejercicio de acciones legales para el cobro de créditos o la escolarización de menores, comportamientos todos éstos que se caracterizan de modo diferente según la norma de referencia.

a la observancia de las obligaciones, sea uno u otro su contenido y propósito. Son escasas las disposiciones[343] que contienen algún tipo de pronunciamiento mediante el cual se admita, excepcionalmente y por circunstancias de especial gravedad, la suspensión temporal de ciertas obligaciones. Éstas podrán, no obstante, presentarse, si bien bajo la fórmula de supuestos de inaplicación o exclusión de algunas de las causas de extinción previstas[344].

La relevancia de las obligaciones reside, pues, además de en su papel coadyuvante en la caracterización y configuración de las RMA, en la especial incidencia que dichos mandatos pueden tener en la vida y desenvolvimiento de las mismas. De hecho, como se verá seguidamente, algunas normas señalan obligaciones de forma indirecta, por la particular vía de considerar la inobservancia de ciertas actuaciones como factor determinante de la revocación de las RMA[345].

Es necesario destacar, como nota predicable de la normativa asturiana, el hecho de que algunas obligaciones tengan como destinatario, no al titular de

---

[343] Pueden citarse los arts. 25.2 y 20 de los Decretos asturiano 158/91 y aragonés 57/94 que contemplan supuestos de imposibilidad sobrevenida de cumplir las obligaciones contenidas en los compromisos de inserción.

[344] Ya se verá de qué modo, y mediante fórmulas tales como la exigencia de gravedad del incumplimiento o la imputabilidad al beneficiario del mismo, se atenúan los efectos extintivos de dichos incumplimientos y se matiza, por tanto, la exigibilidad misma de la observancia de la obligación.

[345] Es el caso, por ejemplo, de la normativa madrileña que señala como supuestos extintivos el rechazo de medidas encaminadas a la inserción laboral o la falta de escolarización de menores, no siendo estas conductas contenido de obligación alguna.

la prestación, denominado también sujeto responsable, sino a otros individuos, miembros o no de la UF. Y es que, frente a la mayoría de las normas, que implican en el cumplimiento de los mandatos, únicamente, al beneficiario[346] de la prestación, la regulación valenciana implica a sus representantes legales[347] y la regulación del Principado diferencia las obligaciones específicas del beneficiario responsable de aquellas otras comunes que incumben a los miembros del hogar independiente.

A modo de introducción puede señalarse que el tratamiento normativo de las obligaciones que incumben a los beneficiarios de las RMA es, mayoritariamente, escueto, impreciso y descuidado lo que resulta inadecuado habida cuenta de la trascendencia que el régimen obligacional entraña para toda prestación económica. Habrá que conocer, pues, el contenido de las resoluciones que se dicten y de los convenios o acuerdos que se suscriban y confiar que en los mismos se corrijan, en beneficio del principio de seguridad jurídica, algunos de los defectos detectados.

Otro rasgo que puede añadirse a lo anterior es el escaso realismo con que se afronta el establecimiento mismo de las obligaciones muchas de las cuales parecen concebidas para su exigencia en pequeños comunidades, en

---

[346] Recuérdese lo señalado en la Primera parte de este Capítulo (apartado 2.2.1) sobre la dimensión individual y colectiva de los destinatarios de la RMA así como lo que allí se apuntó sobre los beneficiarios mediatos e inmediatos de la prestación y la diferente terminología empleada para hacer referencia a los mismos.

[347] Art. 14 del Decreto valenciano 132/90.

las que el acercamiento de los órganos administrativos facilita las labores de seguimiento y control, y no para grandes núcleos urbanos que constituyen, en la práctica, el espacio geográfico de preferente aplicación de las RMA. Ésto hace que, si no se dispone de estructuras y servicios administrativos idóneos y eficaces, el señalamiento de muchas de las obligaciones, sobre todo de aquellas que propician más directamente la reinserción, resulte en vano y falto de efectividad.

Ambas notas, el escaso rigor en la formulación de las obligaciones y las dificultades de constatación del cumplimiento de muchas de ellas, anticipan el limitado alcance que muchas de las obligaciones, cuya inobservancia no siempre determina ni la extinción de la prestación ni otro tipo de consecuencias para el sujeto perceptor, tienen en la práctica. Y es que, como se verá posteriormente, la coercibilidad de los mandatos impuestos por el legislador autonómico queda diluída, en ocasiones, por las irrelevantes repercusiones que se derivan de su incumplimiento, de lo que resulta una más que cuestionada efectividad de las obligaciones mismas.

4. Hechas éstas puntualizaciones, procede analizar el listado de obligaciones que, para los beneficiarios de la RMA de cada Comunidad Autónoma, imponen sus respectivos legisladores. Sólo dos normativas, la extremeña y la navarra, se apartan de la sistemática general de enunciar, en un artículo específico, el abanico de deberes exigidos al perceptor

de la RMA[348], limitándose a señalar el carácter condicionado de la concesión de la prestación[349]. Otras disposiciones, como la madrileña, por ejemplo, son bastante escuetas en la exposición de las obligaciones del beneficiario, resultando, muchas de ellas, del régimen extintivo previsto[350].

De las diferentes obligaciones enunciadas por cada legislador autonómico, unas son privativas de ciertas normativas mientras que otras se recogen prácticamente en todas ellas. Además, mientras unas regulaciones se muestran bastante prolijas en la enumeración y descripción de las obligaciones impuestas, otras limitan la exposición, sin demasiado detalle, a señalar los tres o cuatro deberes que deben ser observados por el beneficiario. Téngase en cuenta, por otro lado, que, mientras algunos preceptos señalan como genérica obligación el cumplimiento de los compromisos suscritos, otros aluden, de forma específica, a

---

[348] Ya se verá como no es sólo éste el sujeto a quien incumbe el cumplimiento de las obligaciones; algunas normas precisan el ámbito subjetivo de éstas que puede extenderse a los restantes miembros del hogar familiar o a los representantes legales de los beneficiarios.

[349] Éstas normas sólo aluden genéricamente a la obligación de cumplir una serie de compromisos encaminados a la promoción social o de participar en programas de empleo social (arts. 10 y 13 del Decreto extremeño 66/90 para las Ayudas Ordinarias y para las Ayudas de Inserción, respectivamente) y a la de realizar como contraprestación una actividad de carácter socio-laboral (art.6.4 del Decreto foral). No se localiza, pues, relación alguna de obligaciones, sin perjuicio de que éstas puedan señalarse respecto a las concretas actividades a desarrollar.

[350] La normativa madrileña dispersa el tratamiento de las obligaciones enunciando algunas de ellas de forma expresa (art. 8 del Decreto 73/90) y añadiendo al listado otras, por la vía del contenido del contrato o de las causas de extinción.

eventuales contenidos de éstos[351], no obstante lo cual serán, a continuación, expuestos como diferentes especies de obligaciones.

Éstas podemos clasificarlas atendiendo al objetivo perseguido con su implantación, sea éste el de facilitar el control por parte de la Administración y verificar la situación de necesidad del sujeto o el de promover y estimular la integración de los beneficiarios; sin embargo, al ser, en ocasiones, difícilmente deslindable la presencia de uno u otro fin, hemos optado por seguir un orden meramente frecuencial, siendo éste el criterio elegido para la exposición[352].

2.2) DESTINAR EL IMPORTE DE LA PRESTACIÓN A LA FINALIDAD PARA LA QUE SE HA OTORGADO

A pesar de que no siempre se predica tal carácter, algunas normativas describen sus RMA señalando que las mismas tienen una finalidad alimenticia y de

---

[351] Piénsese, por ejemplo, en la prohibición de ejercer la mendicidad, que puede ser señalada expresamente como obligación o implícitamente aludida si la misma forma parte del compromiso de integración suscrito.

[352] Paradógicamente, las obligaciones impuestas con una mayor frecuencia son las que inciden de forma más directa en el aspecto económico de la prestación, en el control y supervisión de los estados de necesidad a los que va dirigida. En menor medida coinciden las normas en lo que se refiere a las obligaciones de carácter contraprestacional o, genéricamente, a los mandatos con finalidad reinsertadora o normalizadora; ésto es lógico si tenemos en cuenta los peculiares diseños autonómicos de los procesos de inserción.

subsistencia[353], se destinan a financiar las condiciones de vida básicas[354] o se otorgan a título de alimentos[355]. Siendo así, la obligación de aplicar el importe de las prestaciones a una finalidad específica adquiere todo su sentido.

Si se tiene en cuenta la mencionada vocación de las RMA, con esta genérica obligación no se pretende más que enfatizar el destino y utilización que ha de darse a las mismas y que no es otro que el de satisfacer las necesidades alegadas. Su alcance, no obstante, es más testimonial que real, pues difícilmente podrá verificarse que la prestación se invierte, específicamente, en atender los estados carenciales que propiciaron su concesión[356].

A través de esta declaración de intenciones, el legislador procura que de la cuantía de la prestación no se detraigan cantidades para otros fines distintos de los previstos, evitando disfuncionalidades del subsidio y, lo que es más importante, la subsistencia de las situaciones de necesidad a cuya cobertura se dirige.

---

[353] Art. 19.a del Decreto catalán 228/95.

[354] Y primordialmente las de carácter alimenticio, tal y como señala el art. 2.b de la Ley asturiana 6/91.

[355] Art. 2 del Decreto canario 133/92.

[356] Piénsese que, al no tratarse de ayudas estrictamente finalistas, se dificulta el control por la Administración del destino dado a las ayudas ya que aquella, en ningún caso, conoce de antemano las necesidades específicas que han de satisfacerse.

Es ésta una obligación de las más frecuentes[357] y, sin embargo, resulta ser, también, una de las más ineficaces y menos relevantes del conjunto de las impuestas; y ello porque a la dificultad de constatación de su cumplimiento por la Administración correspondiente, se une el carácter indeterminado y abstracto de la propia finalidad para la que se otorgó la prestación lo que, indudablemente, configura a la propia obligación como un mero recordatorio.

2.3) COMUNICAR LAS ALTERACIONES SOBREVENIDAS

Con esta obligación, a la que aluden la mayor parte de las regulaciones, pretende implicarse, de algún modo, al propio beneficiario en el seguimiento de la prestación, procurando que ponga en conocimiento del órgano correspondiente aquellos cambios económicos y personales que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la RMA.

A tal efecto, se hace recaer sobre él el deber de informar, al servicio que se determine, sobre cualquier eventualidad que pudiera repercutir en la prestación siempre que, lógicamente, la incidencia en las mismas tenga su origen en circunstancias de las que él

---

[357] Sólo omitida, además de por la normativa extremeña y navarra y por las razones ya comentadas, por la andaluza y la balear.

tenga conocimiento[358]. De este modo se procura una mayor veracidad de los datos que obran en poder de la Administración y se descarga a ésta en su labor de control y fiscalización, tarea que, no obstante, deberá desplegarse eficazmente para supervisar el cumplimiento de éstas y otras obligaciones.

El hecho de que se señale este deber de comunicación no asegura, evidentemente, la realidad y exactitud de la información que consta en los expedientes ni garantiza que éstos se adecúen, en todo momento, a los cambios de circunstancias que puedan producirse. Es necesario, pues, un exahustivo seguimiento de la situación personal y económica de los beneficiarios, a través de controles periódicos, para evitar que las prestaciones concedidas no se correspondan con las efectivas situaciones de necesidad que se pretenden proteger.

---

[358] Evidentemente, se trata de aquellos cambios en la situación económica o personal de la UF que determinen la modificación o suspensión de la prestación, pero también aquellas otras eventualidades que, con mayor amplitud, contemplan las normas como causas de extinción de la prestación: cambio de residencia, fallecimiento del titular, obtención de otro beneficio similar, etc.

En términos idénticos o semejantes[359] se pronuncian todas las normativas autonómicas al referirse a esta carga impuesta a los beneficiarios de las RMA, de lo que resulta que, en todo caso y aún cuando no se señale expresamente, la modificación, suspensión y extinción de la ayuda son eventualidades que afectan, unánimemente, a las prestaciones de todas las Comunidades Autónomas[360] y que sus correspondientes tramitaciones deben iniciarse, la mayor parte de las veces, a instancia de los respectivos beneficiarios[361].

El plazo generalmente concedido para proceder a dicha comunicación es de quince días, si bien se amplia o se reduce en algunas normas o se omite toda referencia

---

[359] Sólo las disposiciones andaluza (art. 11.1 del Decreto 400/90) y la canaria y la madrileña (art. 6.1 del Decreto 194/93 y art. 8.c del Decreto 73/90) se apartan de esta redacción señalando que la obligación de comunicar se refiere, en el primer caso, a las modificaciones sobrevenidas que pudieran afectar a la acción o medida que se reconoce (recuérdese la peculiar configuración del ingreso mínimo de solidaridad en la normativa andaluza) y en los otros dos, a la variación de circunstancias personales o económicas que pudieran dar lugar, reservadamente, a la modificación o extinción de la prestación (la Comunidad canaria y la madrileña, como ya se señaló, no contemplan, en los Decretos citados, la suspensión no cautelar de la RMI, cosa que sí hacen, sin embargo, los posteriores Decreto 83/94 y Orden 234/92 que no aluden a la obligación del beneficiario de comunicar los cambios que pudieran ocasionarla).

[360] Con la salvedad de las normativas extremeña y navarra que, como ya se señaló, no contienen una relación de obligaciones (tampoco se prevé en su articulado la modificación o suspensión de la prestación) ésto va a afectar, por ejemplo, a la regulación riojana que, no admitiendo la suspensión, se refiere, sin embargo a ella. No ocurre lo mismos respecto a la normativa andaluza la cual no prevé, efectivamente, la suspensión de la prestación pero tampoco alude a ella con esta obligación que, como se anotó, se redacta de forma distinta.

[361] Ésto ha de admitirse con reservas respecto a las circunstancias determinantes de la extinción que, lógicamente, sólo en el caso de que tengan su origen en cambios sobrevenidos, podrán iniciarse a instancia del sujeto afectado.

al respecto en ciertas regulaciones[362]. Lo normal[363] es que sean éstas las que, expresamente, señalen el órgano específico ante el cual debe efectuarse la comunicación que será, según las previsiones, la Delegación Provincial de Trabajo, el Ayuntamiento o, concretamente, los Servicios Sociales municipales.

Tanto la falta de comunicación como la emisión de ésta en momento inoportuno si se hubiera señalado un plazo, juegan como incumplimientos, con eficacia extintiva si así lo prevé la norma, debiendo, no obstante, valorarse de distinto modo ambas conductas a la hora de su calificación. Y es que, como se verá, el mero incumplimiento de la obligación puede ser causa de extinción de la RMA pero, también, puede dar lugar a la revocación de esta prestación el falseamiento o la actuación fraudulenta del beneficiario, si bien, en este caso las responsabilidades que se deparan para el individuo son distintas; es por ello por lo que deberá atenderse a la verdadera intencionalidad del sujeto y moderarse, según sea ésta, las consecuencias de su comportamiento.

---

[362] Así, el art.3 de la Orden madrileña 178/91 lo fija en 30 días respecto a los cambios que dieran lugar a la modificación de la prestación, no señalándose plazo alguno para la comunicación de los restantes, frente a las normas de Cataluña y Cantabria que lo limitan a diez días (arts. 19.b y 5.b de los Decretos 228/95 y 49/89, respectivamente). Por su parte, la normativa canaria acota aún más la tramitación del incidente, limitando a quince días la comunicación por el beneficiario al Ayuntamiento y a diez días la de éste a la Dirección Regional de Servicios Sociales. Como ejemplo de plazo omitido puede señalarse el de la normativa riojana.

[363] Aunque no es infrecuente el silencio normativo o la simple remisión al órgano o entidad gestora competente.

2.4) PARTICIPAR EN PLANES DE INSERCIÓN Y REALIZAR ACTIVIDADES DE INTEGRACIÓN

Esta obligación, a la que se alude, también, con cierta frecuencia, se enmarca de lleno en la vocación de promoción y normalización social de las RMA, en la peculiar dinámica de estas prestaciones económicas y en la labor que, en los respectivos programas y procesos de integración, corresponde llevar a cabo a los Servicios Sociales municipales o de base.

Sobre estos últimos recae, en gran medida, no sólo la tarea de evitar que el mandato se vacíe de contenido, sino, sobre todo, la importantísima labor de procurar que la pretendida superación de la marginación deje de ser una utopía y se traduzca en logros concretos.

Este peculiarísimo mandato, desconocido para los beneficiarios de las prestaciones que, hasta la fecha, se han venido dispensando en los tradicionales sistemas españoles de protección social[364], es inherente al carácter condicionado del otorgamiento de la RMA cuyo diseño normativo vincula su percepción, en mayor o menor grado, al desarrollo de ciertas actuaciones tendentes a la integración del beneficiario.

---

[364] Téngase en cuenta que ni siquiera la obligación de realizar trabajos temporales de colaboración social que pudiera imponerse a los perceptores de prestaciones por desempleo, puede catalogarse de análoga ya que, si bien dicho mandato se configura como una contraprestación, en el señalamiento de la misma no está presente otro interés que el de procurar una cierta utilidad comunitaria a la prestación misma y evitar la inactividad y apatía de sus beneficiarios sin pretender, en ningún caso, su reinserción o integración.

Ya se ha comentado que la casi totalidad de las regulaciones autonómicas, al definir la RMA o señalar sus características, señalan que su disfrute está sujeto a la realización de ciertas actividades de inserción. Por ello, la configuración de esta condición como una auténtica obligación es consustancial a la propia prestación e instrumental respecto a la proyectada normalización social de los beneficiarios, motivos éstos que explican el pronunciamiento casi unánime de las diferentes normas autonómicas.

No obstante esta coincidencia conceptual, los términos en que se formula la citada obligación distan mucho de unas normas a otras; no sólo por la ya comentada diferente caracterización de las actividades de integración que pueden ofertarse o exigirse, sino también por la distinta presentación de las mismas a cuyo conocimiento llega el beneficiario por la vía normativa o por la de los compromisos que se suscriban y, sobre todo, por la dispar consideración de idénticas actuaciones que serán o no calificadas como de inserción dependiendo del criterio del legislador y de los específicos programas de promoción social que éste haya diseñado.

A pesar de esta variadísima interpretación y proposición de los proyectos de lucha contra la pobreza y la marginación, lo cierto es que, cuando las normas aluden a la obligación de realizar actividades de carácter socio-laboral, de participar en tareas de formación o de cooperación, de desarrollar las actuaciones previstas o de cumplir los acuerdos o

compromisos de inserción[365] omiten toda especificación de las concretas ocupaciones que han de llevar a cabo los beneficiarios, remitiendo al efecto a los planes individuales de integración propuestos o a los contratos del mismo carácter que hayan podido suscribirse.

De este modo, se subordina la conservación del derecho a la prestación al cumplimiento de las actuaciones que puedan preverse, acentuándose el carácter imperativo de éstas y enfatizando la concesión a título condicional de la primera. Como ya se apuntó, es evidente el importantísimo papel que, en la eficacia de este mandato, desempeñan los servicios encargados de diagnosticar la situación personal y ambiental del beneficiario y de proponer las medidas y actividades de integración que más se adecúen a sus carencias y necesidades concretas. Del correcto funcionamiento de estos órganos y de la existencia de eficaces equipos de especialistas en los mismos dependerá que la virtual efectividad de la obligación se quede en mera apariencia o produzca resultados reales, con las lógicas consecuencias que de ello se derivarían para el éxito o fracaso de los objetivos perseguidos por las RMA[366].

---

[365] En éstos y parecidos términos se pronuncian, entre otros, los Decretos aragonés 57/94 (art. 4.d), asturiano 158/91 (art. 9.1.b), castellano-leonés 286/91 (art. 5.1.c), gallego 374/91 (art. 46.2) y valenciano 132/90 (art. 14.c).

[366] Téngase en cuenta que el legislador se limita a señalar los órganos a quienes compete la elaboración de los referidos planes de inserción así como el seguimiento, adaptación y valoración de los resultados conseguidos. La incorrecta actuación de éstos órganos, normalmente Servicios Sociales de base o municipales, ya sea por mala organización, deficiente dotación personal o económica o mera desidia puede determinar que, en la práctica, la obligación de realizar las actividades de inserción no sea tal al no haberse determinado las mismas o al formularse éstas de forma tan genérica que hagan imposible su cumplimiento.

2.5) MANIFESTAR FORMALMENTE EL COMPROMISO DE INSERCIÓN

Esta obligación está íntimamente relacionada con la anterior[367], si bien la que ahora se comenta peculiariza el mandato al aspecto meramente formal, limitándose a ordenar la aceptación por el beneficiario de las medidas y actividades de inserción o, en su caso, la suscripción de los compromisos o contratos que, ineludiblemente, habrán de formalizarse. Ésto conecta, igualmente, con las fórmulas que habrán de observarse en cada Comunidad Autónoma respecto a los referidos acuerdos de integración y con el tratamiento de requisito, condición de acceso u obligación con que en cada normativa se aborde su firma[368].

No obstante, en el análisis de esta obligación se hace necesaria la aclaración del mandato mismo y ello porque no siempre la aceptación de realizar las actividades de inserción pasa, necesariamente, por suscribir un acuerdo o contrato. Así, mientras la mayoría de las normas admiten una aceptación tácita que se

---

[367] De hecho, ambas obligaciones se formulan, a veces (arts. 4.d y 19.c de los Decretos aragonés 57/94 y catalán 228/95), al unísono, como contenido único de un mismo mandato.

[368] Recuérdese la variada consideración que tiene la suscripción de los compromisos de inserción en las diferentes normas que aluden a los mismos. Baste señalar que en el Decreto madrileño 21/92, la Orden murciana de 16 de septiembre de 1994 y el Decreto aragonés 57/94 la aceptación documental de realizar las actividades de integración que se determinen constituye, respectivamente, un requisito, una condición o una obligación.

presume de la mera recepción y disfrute de la prestación[369], otras exigen una aceptación expresa que debe o no adoptar la forma escrita pero que, incluso para el caso de que así sea, no supone, necesariamente, la rúbrica de un compromiso de inserción tal y como éste se ha venido definiendo[370].

De este modo, de las diecisiete normativas estudiadas, menos de la mitad exige, en la relación de obligaciones que se imponen al beneficiario, que éste preste por escrito su compromiso de realizar las correspondientes contraprestaciones o, cuando menos, que manifieste, formalmente, su conformidad con las mismas o su voluntad de participar en ellas[371].

Del análisis de las diferentes previsiones de las disposiciones autonómicas en lo que se refiere a la suscripción de compromisos de integración o, más ampliamente, a la aceptación de intervenir en las actividades de inserción, puede constatarse una cierta tendencia al informalismo o, cuando menos, una cierta

---

[369] El solicitante de la prestación, si conoce que la concesión de la misma se condiciona a la realización de ciertas actividades o contraprestaciones, al beneficiarse de ella está asumiendo, implícitamente, dicha obligación, aún cuando no haya expresado, formalmente, su predisposición y compromiso a participar en las actuaciones que pudieran determinarse.

[370] A pesar de la confusa y variada terminología empleada por las diferentes normas, se definió el contrato, acuerdo o compromiso de integración como aquel documento, elaborado por los Servicios Sociales competentes después de valorar la situación socio-económica del solicitante, a través del cual el beneficiario manifiesta, formalmente, la aceptación de las actividades y medidas que se han propuesto para él de forma personal e individualizada y que constan en dicho escrito.

[371] A los preceptos ya citados de las normas aragonesa y catalana que son los únicos que, específicamente, aluden al convenio o acuerdo de inserción, hay que añadir los arts. 6.5, 14.c, 8.a, 8.2 y 8.2 de los Decretos canario 194/93, madrileño 73/90, valenciano 132/90, vasco 25/93 y riojano 68/90.

reconducción de las solemnidades a otro epígrafe distinto al específico de las obligaciones. Quiere ésto decir que, bien a través de normas de desarrollo o bien mediante sucesivas modificaciones operadas en la normativa originaria, algunas regulaciones[372] han ido desprendiéndose de ciertas formalidades que exigían con anterioridad o han trasladado las mismas a otro momento de la tramitación de la prestación.

En principio, es plausible la introducción de cambios que supongan una mayor simplificación, no sólo en la ya comentada instrucción del expediente, sino también en el contenido mismo de las obligaciones y en su cumplimiento; ésto, sin embargo, debe hacerse de modo tal que, en ningún caso, se dificulte el exacto e indubitado conocimiento de las mismas por el beneficiario, máxime cuando, como es el caso, de la inobservancia de dichos mandatos, aún por ignorancia, pudieran derivarse consecuencias extintivas.

---

[372] Así, por ejemplo, la obligación, contenida en el art. 7.2 de la Ley asturiana, de prestar por escrito el compromiso de realizar las contraprestaciones se omite en el Decreto de desarrollo, del mismo modo que la manifestación documental de la aceptación y cumplimiento de las actuaciones a la que alude el art. 15.c del Decreto canario 79/91, es sustituída por una simple aceptación, que bien puede ser oral, en la vigente normativa.

2.6) REINTEGRAR LAS CANTIDADES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

Ésta es la fórmula utilizada por cinco normativas autonómicas[373] para imponer al beneficiario la obligación de devolver aquellas cuantías que no le correspondía recibir y que, sin embargo, le han sido abonadas por la Administración por circunstancias varias.

Aún cuando la redacción de este mandato no es lo suficientemente explícita -como tampoco lo son las normas respecto al procedimiento de devolución[374]- debe entenderse que el cobro indebido de ciertas cantidades puede tener su origen en defectos de cálculo de la cuantía de la RMA que corresponda otorgar, en actuaciones fraudulentas o ciertos incumplimientos de los beneficiarios[375], en modificaciones sobrevenidas que repercuten en el importe de la prestación y cuyos efectos sobre ésta no fueron tenidos en cuenta al abonarse la mensualidad correspondiente[376], o en la improcedencia

---

[373] La andaluza, aragonesa, asturiana, castellano-manchega y vasca.

[374] Es la normativa asturiana (art. 93 del Decreto 158/91) la única que se cuida de señalar el plazo en el que deberá efectuarse dicho reintegro y el momento a partir del cual los ingresos indebidos tendrán la consideración de ingresos de derecho público.

[375] Es, precisamente, al predicarse los efectos extintivos de las actuaciones fraudulentas o de ciertos incumplimientos, cuando las normas se ocupan de precisar la obligación de restituir a la Administración aquellas cantidades que resultan ser indebidamente cobradas.

[376] Bien porque dichas modificaciones no se hubieran comunicado oportunamente o bien porque, siendo conocidas ya se hubiera dado la orden de pago de la correspondiente mensualidad y no se pudiera rectificar.

misma del pago efectuado[377] si bien, en algunos casos, la obligación de restitución se predica respecto a ex-beneficiarios o antiguos perceptores de la RMA[378].

Distinto es el alcance que tiene la obligación de reintegrar las cantidades devengadas como consecuencia de la concesión provisional a la que aluden las normas aragonesa, asturiana, castellano-manchega y vasca. En este caso no existe cobro indebido por lo que estas disposiciones se cuidan de diferenciar ambas situaciones, estableciendo, sin embargo, idénticos mandatos de reembolso. No obstante, contemple o no la normativa la obligación de devolver estos importes, lo cierto es que procederá la restitución de los mismos cuando se cumpla el hecho del que se hace depender la concesión definitiva o la extinción de la prestación.

---

[377] La improcedencia puede deberse a variadas circunstancias: que se compruebe, con posterioridad, una errónea apreciación o acreditación de las circunstancias valoradas inicialmente, que dichos abonos se correspondan con períodos de tiempo posteriores a los efectos de la extinción o que los pagos se hayan efectuado en concepto de concesión provisional no consolidada.

[378] Al igual que ocurre en el supuesto de revocación de la RMA por actuaciones fraudulentas o incumplimientos de obligaciones, en todos los restantes supuestos de extinción la obligación de restituir las cantidades percibidas indebidamente no se configura como deber que, en sentido estricto, corresponda a un beneficiario, porque los afectados son sujetos que ya han dejado de tener dicha condición. Se trata, por el contrario, de efectos o consecuencias derivados de la propia extinción de la prestación a los que se hará referencia en el epígrafe correspondiente.

2.7) COLABORAR EN LA SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE MARGINACIÓN Y NECESIDAD

Bajo este epígrafe se incluyen una variada gama de obligaciones a través de las cuales el legislador pretende del beneficiario, no que realice concretas actividades o que cumpla determinadas contraprestaciones, sino, genéricamente, que contribuya con su propio esfuerzo a la consecución de la pretendida promoción social y a la atenuación del estado de necesidad, objetivos éstos que justifican la concesión de las RMA.

Con tal propósito, se apuntan una serie de mandatos, de diferente signo pero coincidente finalidad, que demandan la observancia de actitudes positivas y entusiastas y la adopción de comportamientos de colaboración y participación sin los cuales la proyectada erradicación y superación de la marginación no pasa de ser una mera declaración de intenciones.

Es el caso de la imposición de obligaciones tales como actuar diligentemente con el fín de impedir el agravamiento de la situación de necesidad[379], permitir la actuación de profesionales y demostrar voluntad de uso de los recursos sociales del entorno[380], intentar superar la situación en la que se halla el

---

[379] Señalada en los arts. 8.7 y 9.2 de los Decretos vasco 25/93 y asturiano 158/91, en éste último como obligación común para todos los miembros del hogar independiente.

[380] Art. 49.4 de la Ley castellano-manchega 5/95.

beneficiario[381] o, con el firme propósito de favorecer la labor de seguimiento y control, colaborar con el Ayuntamiento y facilitar el seguimiento del proceso de inserción[382] y la labor de las personas designadas para evaluar su situación[383].

Como puede claramente deducirse, la abstracción con que se formulan estas obligaciones unida a la particular construcción de las mismas[384] sobre la base de meros propósitos y voluntades que se esperan del beneficiario, limitan la efectividad de estos mandatos a simples recordatorios de lo que se considera conducta ejemplar o comportamiento idóneo de los perceptores de la RMA.

Con esta afirmación no se pretende más que evidenciar la escasa incidencia que obligaciones tan vagas tienen en el propio beneficiario y, por tanto, en la dinámica de las RMA. Y ello porque la actitud que el individuo adopte es susceptible de distintas lecturas y se exterioriza de muy diversos modos según las circunstancias y, en todo caso, el comportamiento exigido no es reglado ni susceptible de una valoración administrativa uniforme.

---

[381] Art. 5.g del Decreto castellano-leonés 286/91.

[382] Art. 4.d de la Orden valenciana de 11 de Septiembre.

[383] Sin menoscabo de los derechos constitucionalmente reconocidos, según matiza el art. 4.c del Decreto aragonés 57/94.

[384] Nótese que en la redacción de estas obligaciones se recurre a expresiones tan poco precisas como "demostrar voluntad", "facilitar la labor", "impedir el agravamiento" o "actuar diligentemente" sin que se especifique o aclare cuándo se considera cumplida la obligación y cuándo, por el contrario, se entiende que ésta ha sido inobservada.

Es por ello por lo que resulta mucho menos incierto y dudoso y, también, de mayor utilidad práctica, la alusión a las actuaciones concretas que se exigen al perceptor de la prestación, ya se pretenda a través de ellas, fomentar la integración del individuo, o ya se persiga con su establecimiento, facilitar la labor administrativa de seguimiento y control, evitar la simultaneidad de prestaciones o procurar que éstas últimas se adecuen, en su cuantía, a la situación de necesidad realmente padecida[385].

2.8) OTRAS

En este último bloque tienen cabida mandatos de muy variado signo y finalidad que, o bien resultan exigidos por las diferentes normas con una menor frecuencia o bien derivan del sistema de "numerus apertus" al que, en ocasiones, recurre el legislador. Se ubican, pues, en este apartado que funciona a modo de cajón de sastre, obligaciones heterogéneas, incluyéndose, no sólo las aludidas de forma expresa por la normativa, sino, también, aquellas otras que son simplemente

---

[385] A algunas de ellas, las más frecuentes, ya se ha hecho referencia; otras son aludidas, implícitamente, al ordenarse la participación en actividades de inserción y el cumplimiento de los compromisos suscritos por lo que habrá que acudir a cada normativa autonómica o a los contratos de integración formalizados para conocer las concretas actuaciones exigidas; y, las restantes, que se incluyen en el próximo apartado, responden a la voluntad del legislador de intensificar el carácter imperativo de ciertas prácticas o la prohibición de ciertos comportamientos.

apuntados como cláusula de cierre y de las que no puede deducirse, de forma indubitada, su contenido.

Así, algunas normativas exigen al beneficiario la escolarización de los menores a su cargo que se encuentren en edad escolar obligatoria[386] o le prohiben rechazar ofertas de empleo adecuadas[387] o practicar la mendicidad o la prostitución[388]. A estas obligaciones hay que añadir otras de menor incidencia como la presentación periódica ante las Delegaciones Provinciales de Trabajo[389] o la reclamación de derechos o el ejercicio de acciones pertinentes para el cobro de los créditos que pudieran corresponder al percepetor de la RMA[390].

Muchas de estas obligaciones, como se ha visto, son caracterizadas por otras disposiciones como requisitos de acceso o como potencial contenido de los compromisos de integración; de esta diferente tipificación de idénticos comportamientos y actuaciones del beneficiario resultará, y así se ha puesto de

---

[386] Arts. 4.f, 6.3 y 5.h, por citar algunas reseñar normativas, de los Decretos aragonés 57/94, canario 194/93 y castellano-leonés 286/91.

[387] Arts. 8.6 y 9.2.c de los Decretos vasco 25/93 y asturiano 158/91, éste último extendiendo la obligación a todos los miembros del hogar independiente y definiendo lo que debe entenderse por oferta de empleo adecuado.

[388] Arts. 46.4 y 19.h de los Decretos gallego 374/91 y catalán 228/95 que prohiben, igualmente, inducir a cualquiera de los miembros de la UF a practicarlas.

[389] Art. 11.5 del Decreto andaluz 400/90 que la señala como obligación específica de los beneficiarios del ingreso de inserción frente a las restantes obligaciones apuntadas que se extienden a todos los incluídos en el Programa de Solidaridad.

[390] Art. 4.g y 19.e de los Decretos aragonés 57/94 y catalán 228/95.

manifiesto, una desigual incidencia de las mismas en la dinámica de las RMA.

Con estos mandatos no se cierra, sin embargo, el listado de las cargas o deberes que se hacen gravitar sobre los perceptores de las prestaciones. Esta enumeración se amplía en algunas normativas que, previendo una posterior especificación de las mismas a través de normas de desarrollo o de los propios acuerdos de integración que se formalicen, señalan como obligaciones "aquellas otras que se deriven del objeto y finalidad del ingreso de inserción"[391] y "...específicamente del compromiso suscrito"[392].

3) DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES

3.1) PLANTEAMIENTO GENERAL

1. Una vez aprobada y publicada, en su correspondiente Comunidad Autónoma, la normativa básica sobre las RMA, los ciudadanos que reúnen los requisitos exigidos podrán ser futuros y eventuales destinatarios de las nuevas prestaciones diseñadas. Pero para que esta situación, meramente potencial, se actualice será necesario, en primer lugar, que las Administraciones

---

[391] Arts. 5.4, 23.6 y 8.4 de las Leyes vasca 2/90 y gallega 9/91 y del Decreto riojano 68/90.

[392] Art. 7.d de la Ley asturiana 6/91.

correspondientes convoquen las referidas prestaciones y, en segundo lugar, que el interesado las solicite formalmente aportando la documentación justificativa que se requiera.

Aún cumpliéndose lo anterior, el peticionario no estará en condiciones de dejar de serlo para convertirse en beneficiario. Y ello, evidentemente, porque tal estatuto jurídico sólo le vendrá dado de la mano de una resolución administrativa que, previos los trámites y comprobaciones oportunos, satisfaga su demanda.

Hasta entonces, el ciudadano solicitante no es más que un mero postulante de protección. A partir de ese momento, y una vez le sea concedida la prestación, sus expectativas se confirman y se convierte, ahora sí, en sujeto asistido por este concreto subsidio al que nos referimos. La incorporación al ámbito subjetivo de protección se produce, pues, en virtud de un determinado acto administrativo que le posibilita disfrutar, a título individual o como miembro de un grupo familiar, de la RMA y acceder a un más amplio dispositivo de medidas que procuran su normalización y promoción social.

El devengo de la prestación económica se produce a partir del momento que establezca la correspondiente norma y su abono tendrá lugar, periódicamente, en la fecha que la misma determine. Las RMA se caracterizan, entre otros rasgos, por ser de tracto sucesivo. Esto supone que no se conceden de una sóla vez ni se agotan de forma inmediata sino que tienen una cierta perdurabilidad en el tiempo y ello porque los

objetivos a conseguir no se logran de modo instantáneo. La duración de las ayudas así como las posibilidades de su renovación o prórroga, dependerán de lo dispuesto en cada norma que fijará, igualmente, aquellas variaciones en las circunstancias económico-familiares del beneficiario que pudieran dar lugar a la modificación o suspensión de la prestación.

La percepción de las RMA se vincula al cumplimiento de ciertos mandatos impuestos por la norma que deben ser observados por los beneficiarios en las condiciones impuestas. Unos derivan de la peculiar finalidad de normalización social perseguida por las RMA y pretenden, como hasta la saciedad se ha comentado, implicar al individuo en su propio proceso de superación e integración. Otros se acomodan mejor al objetivo asistencial de las prestaciones y tienen como fundamento último el interés del legislador de evitar disfuncionalidades durante su disfrute.

Aún cuando, como se señaló, las prestaciones tengan una cierta periodicidad su duración no es indefinida y el agotamiento del plazo para el que fueron concedidas genera, evidentemente, su extinción. Además de ésta, las normas reguladoras de las RMA señalan una variadísima gama de hechos que dan lugar a la cesación de la prestación y que configuran su régimen extintivo.

Tanto la resolución administrativa por la que se declara la extinción del subsidio como las que anteriormente pudieron dictarse para denegarlo, cuantificar o modificar su importe o suspender su disfrute son actos administrativos de los que,

frecuentemente, se predica su recurribilidad. El que el ciudadano solicitante, beneficiario o antiguo perceptor del ingreso de inserción esté asistido por un recurso que le permita oponerse a la decisión de la Administración, es un dato que requiere un riguroso análisis y estudio por cuanto elimina la nota de la discrecionalidad en la concesión y mecánica de las prestaciones.

El desenvolvimiento de las mismas así como la ejecución de los diferentes programas o planes de integración y el desarrollo y cumplimiento de los proyectos individuales es objeto de seguimiento y control por parte de las diferentes Administraciones y organismos implicados. Se efectúa entre todos ellos, de modo peculiar en cada Comunidad Autónoma, un reparto de variadísimas competencias y funciones que van desde las de simple asesoramiento y orientación hasta las decisorias y de fiscalización pasando por las meramente organizativas y de coordinación.

Precisamente para coordinar las RMA con aquellas otras prestaciones o ayudas a las que también pudiera accederse, ya las concedan las propias Administraciones Autonómicas o las dispensen otros sistemas o mecanismos de proteción y ya pretendan o no objetivos idénticos o similares, suele matizarse el carácter principal, subsidiario o complementario de las RMA respecto al resto de las pensiones o subsidios, incluyéndose además, ciertas incompatibiidades y exclusiones.

2. Todas las cuestiones que se han apuntado y otras tantas que vayan surgiendo a la luz de la

exposición, configuran el contenido de este apartado que, esquemáticamente presentado bajo el título de "dinámica de la prestación", pretende compendiar los aspectos más destacados y significativos del régimen jurídico de las RMA en lo que hace a su nacimiento, desarrollo y extinción.

El estudio del desenvolvimiento de la prestación en cada Comunidad, según lo previsto en su respectiva normativa, y el análisis comparado de las diferentes legislaciones autonómicas, conforme al método de observación y contrastación que se sigue, permitirá, además de confirmar la variedad normativa a la que ya se ha aludido, extraer las variables que, por su reiteración y frecuencia, tipifican y caracterizan a las RMA.

3.2) PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN

3.2.1) Introducción

Sin ánimo de reproducir el procedimiento diseñado por cada normativa para la concesión de las RMA, lo que a continuación se expone no es más que el esquema nuclear conforme al cual se inician, instruyen y resuelven los expedientes de reconocimiento de las referidas prestaciones en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. El recorrido normativo permitirá, sin necesidad de descender a detalles irrelevantes y

carentes de interés que, todo lo más, interesan a la Administración y a los administrados que demanden la protección, poner de manifiesto, a grandes rasgos, las diligencias procedimentales básicas y las más evidentes deficiencias o disfuncionalidades procesales que se detectan.

Incidiendo en lo apuntado tantas veces, tampoco en esta materia concreta se observa univocidad de criterios lo que impide la reconducción del procedimiento de concesión de las prestaciones a una misma e idéntica estructura. Además, debe precisarse que no todas las Comunidades Autónomas se han empeñado del mismo modo en la regulación de los trámites que deben seguirse, por el solicitante y por la Administración, para el reconocimineto de la RMA. Así, mientras normas como la asturiana o la gallega ordenan, de forma más detallada, extensa y precisa, no sólo lo que hace al procedimiento de concesión, sino más ampliamente todo lo referido a la estructura, competencias y organización administrativas, otras normas, por el contrario, no muestran una excesiva preocupación por el tema y se limitan, simplemente, a apuntar las pautas básicas o a remitir su regulación a un posterior desarrollo[393].

---

[393] Es el caso de Decretos como el andaluz, el navarro o, incluso, el riojano, necesitados, todos ellos, de normas de desarrollo. Conviene citar aquí el peculiar tratamiento que, al aspecto procedimental, otorgan los sucesivos decretos catalanes; en ellos, quizás porque desarrollan y regulan, no prestaciones concretas, sino un programa interdepartamental, no se aborda directamente la ordenación del procedimiento. Aún cuando la normativa de esta Comunidad ordena, de forma minuciosa, la organización administrativa y la instrumentación del programa, no debe olvidarse que la RMA forma parte de planes individuales de reinserción cuya tramitación, como un todo, discurre entre diferentes instituciones y comisiones. No existe, pues, un

(continúa...)

3.2.2) Iniciación del procedimiento. La solicitud de la prestación

1. El primer paso para un eventual y futuro disfrute de cualquier prestación o ayuda económica es, evidentemente, la demanda o petición del interesado[394]. Respecto a las ahora analizadas, dicha solicitud ha de ser formal, generalmente en instancia normalizada y debe presentarla el peticionario, en tiempo oportuno[395], acompañada de la documentación que, en su caso, se exija. Estos certificados, impresos y escritos que deben adjuntarse, son ilustrativos de la concurrencia de los presupuestos personales y económicos indispensables para la concesión de la prestación y serán más o menos exhaustivos dependiendo del celo de la Administración

---

393 (...continuación)
procedimiento peculiar para el reconocimiento de las prestaciones por lo que será difícil extraer de esta normativa datos que permitan su comparación con otras regulaciones.

394 Aún cuando dicha solicitud sea, normalmente, a instancia del interesado, excepciones como las contempladas en el art. 24.6 de la Ley gallega y en el art. 13.5 de la Orden murciana de 16 de septiembre permiten que, en determinadas situaciones, el Ayuntamiento la formule a nombre del beneficiario cuando se haga imprescindible esta intervención o bien que se incoen de oficio los expedientes cuando concurran circunstancias que así lo aconsejen.

395 El que las solicitudes deban o no formularse en determinados plazos dependerá del tipo de convocatoria, abierta o cerrada, previsto en cada normativa autonómica y del señalamiento que hagan las mismas. Así, frente a los plazos de tres meses y medios y seis meses fijados por la Orden madrileña de 22 de febrero (art.12.2) y la cántabra de 12 de septiembre de 1989, la Orden de 23 de Diciembre de Castilla-La Mancha por la que se convocaban las prestaciones para 1994 admite solicitudes durante todo el ejercicio.

correspondiente en la comprobación y fiscalización de dichas circunstancias[396].

Frecuentemente, la documentación debe ser completada por el propio Ayuntamiento del domicilio del solicitante. Éste certificará extremos tales como la residencia o empadronamiento del peticionario en el municipio o la convivencia de los diferentes miembros de la UF. También aportará, cuando las normas así lo prevean, un informe social al que nos referiremos en próximas líneas.

2. Interesa destacar que, de los diecisiete bloques normativos estudiados, sólo dos fijan, como centro de recepción de las solicitudes, a organismos o instancias distintas a los Ayuntamientos, Servicios Sociales de Base o Centros de Acción Social; los que sí aluden a éstos lo hacen, remitiendo a ellos de forma exclusiva[397] o alternativa a otras instituciones a las que, potestativamente, se puede acudir para formular la petición[398]. Son, pues, únicamente las normas andaluza

---

[396] El Reglamento asturiano, en coherencia con el detallado sistema de determinación de recursos contenido en sus normas, exige (art.71) la aportación de una largo listado de certificados, recibos, declaraciones, etc. No son tan explícitos, por ejemplo, los Decretos de Cantabria, Canarias o Extremadura que, para verificar determinados ingresos o rentas, se limitan a exigir simples declaraciones personales del solicitante sin ningún tipo de verificación o acreditación pública.

[397] Sólo a los Ayuntamiento o a los departamentos municipales correspondientes se confía el inicio del expediente en Asturias, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia y País Vasco.

[398] Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y La Rioja añaden a los servicios municipales, Delegaciones Provinciales, Servicios Territoriales u órganos con competencias similares en materia de Bienestar Social. Si la solicitud se formula ante estos últimos, y dependiendo de las funciones que se les atribuyan, o bien se remite al departamento correspondiente del Ayuntamiento o bien se

(continúa...)

y cántabra las que establecen como sedes de presentación de las solicitudes y de la documentación acreditativa, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo y la Dirección Regional de Bienestar Social, respectivamente.

Este dato, al que, en principio, no debiera otorgársele otro valor que el de ser testimonio de la diferente organización administrativa en lo que a procedimiento y tramitación de la RMA se refiere, merece, sin embargo, una pausada reflexión aún cuando no tenga, singularmente, mayor trascendencia. Y ello porque es sintomático del papel que en la dinámica de las prestaciones juegan cada uno de los organismos y Administraciones implicadas. Y, sobre todo, es muestra más que elocuente de la sensibilidad de los Poderes Públicos respecto a las distancias que deban imponerse y puedan evitarse entre las diferentes estructuras de los servicios sociales y los ciudadanos necesitados de ellos.

Así, no está justificado el que las normas andaluza y cántabra[399] impongan al solicitante de la RMA la carga del desplazamiento desde su domicilio a los centros apuntados, máxime cuando tiene a su alcance otras

---

[398] (...continuación)
solicita a éste la documentación complementaria y se requiere directamente al solicitante para que subsane los defectos observados.

[399] El Decreto cántabro 42/90, en consonancia con lo previsto en el 40/89 que no es modificado en este aspecto, señala, como una de las competencias de la Dirección Regional de Bienestar Social, la recepción de solicitudes y de la documentación requerida. Sin embargo, al desarrollarse esta norma, por Orden de 4 de julio, se complica el procedimiento: el art. 2 dispone que, presentada la solicitud ante la Dirección, ésta comunicará al solicitante la apertura del expediente y la documentación que deberá aportar, ahora sí, en la Unidad Básica de Acción Social de su Ayuntamiento.

dependencias administrativas más cercanas -señaladamente las del Ayuntamiento en cuyo municipio reside- que permiten reducir esfuerzos, tiempo y dinero. Debieran, pues, eliminarse todos aquellos obstáculos que dificulten, retrasen o desincentiven la formulación de solicitudes.

3.2.3) Instrucción del expediente. Informes, valoración y propuestas

1. Sea cual fuere el procedimiento de iniciación previsto, lo cierto es que el expediente no ha hecho más que empezar. Ya se señaló que las competencias de los Ayuntamientos no se limitan a las meramente burocráticas de registrar solicitudes y emitir determinados certificados[400]. Los servicios correspondientes de las Corporaciones Locales deberán efectuar, sirviéndose de su personal técnico, una primera valoración de las circunstancias que concurren en el solicitante, confeccionando al efecto un informe social.

La práctica totalidad de las normas que se estudian[401] encomienda a los Ayuntamientos que, una vez

---

[400] Al respecto ha de destacarse la importantísima labor que las Corporaciones Locales están llamadas a desempeñar, no sólo en el seguimiento y control de las prestaciones económicas sino, sobre todo, en el desarrollo y evaluación de los procesos de integración de los ciudadanos residentes en sus municipios.

[401] Con la salvedad de la normativa catalana, por las razones ya expuestas, y de la vasca y la madrileña que no aluden al informe sino, directamente, a la propuesta de resolución. El Decreto andaluz (continúa...)

recibida la solicitud y documentación acreditativa, procedan a la elaboración de un informe. Sobre el contenido del mismo, la mayoría de las disposiciones de los diferentes Decretos y Leyes coinciden en considerar que versará sobre la situación personal y económica del solicitante y su UF y las circunstancias que deban ser tenidas en cuenta para valorar el estado de necesidad del peticionario.

En menor medida recogen las normas[402], y ésto merece una crítica, que los referidos informes deban pronunciarse sobre aspectos tales como la aptitud o cualificación profesional del solicitante y las eventuales contraprestaciones que debieran establecerse, su perfil sociológico, la descripción del ambiente familiar (personas ancianas o afectadas con minusvalía, condiciones y ubicación del hogar, dificultades de acceso y traslado a determinados recursos y centros, etc.) y otra serie de datos o circuntancias que permitieran una mejor y más correcta valoración de las posibilidades de inserción socio-laboral del demandante de la prestación.

La total ausencia, en los informes sociales, de datos y extremos como los apuntados entraña unos riesgos y desvela unas carencias no exentas de gravedad si no se pierden de vista dos consideraciones: de un lado, el

---

401 (...continuación)
encomienda esta tarea a las Delegaciones Provinciales de la Consejería que podrán solicitar la colaboración de los Ayuntamientos. Por su parte, la normativa cántabra que, en un principio, parece limitar las funciones de las Corporaciones Locales, los implica en mayor medida en la Orden de 4 de Julio.

402 Sólo encontramos reflejada una cierta preocupación del legislador por lo que a continuación se expone en los Decretos y Leyes de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria y Galicia.

carácter instrumental de las RMA en los procesos de superación de la marginación y exclusión social; de otro, el papel que a las propias Corporaciones Locales corresponde desempeñar en dicho proceso de integración. Al primer aspecto ya nos hemos referido sobradamente al destacar la frecuente dejación de que hace gala el legislador autonómico[403], el segundo fue simplemente apuntado con anterioridad, pero ambos deben ser valorados sobre la base de una premisa constatada: la inmediatez y cercanía de cualquier mecanismo de intervención típico de un sistema moderno de servicios sociales constituyen, a priori, piezas claves en el éxito o fracaso de los mismos.

Y ésto que afirmamos está, en el caso de las RMA, sobradamente justificado. No sólo porque el municipio -además de, por supuesto, la familia o el barrio- sea una de las realidades más próximas al individuo, sino porque va a ser éste el contexto espacial y social en el que se desenvuelva la pretendida inserción social. Además, debe tenerse en cuenta que las actividades que se propongan o impongan al beneficiario de la RMA, se desarrollarán en los centros o instituciones adecuados o disponibles en su medio que son, en última instancia, los de la ciudad donde reside,

---

[403] De nuevo el objetivo económico-asistencial de las RMA prima sobre el técnico-social que realmente las singulariza. La preocupación "casi obsesiva" de las Administraciones Autonómicas se centra en verificar, sobre todo, los recursos económicos de que dispone el solicitante prescindiendo, con demasiada frecuencia, de la atención a otras consideraciones que son raíz y origen de la situación carencial padecida.

con independencia de que sea o no el Ayuntamiento su titular o gestor.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que son los Servicios Sociales de Base, los que propician una más inmediata puesta en contacto de los instrumentos públicos de protección con la realidad social a la que se dirigen. Son ellos los más idóneos y apropiados para efectuar un diagnóstico de las carencias educativas, profesionales, formativas y de servicios e infraestructura que padecen los ciudadanos, siendo difícil, cuando no improbable, que organismos e instituciones periféricas estén en condiciones de hacerlo[404].

Por último, y ésto es una cuestión de economía procesal, ya que se elabora un informe lo correcto es que éste sea lo más completo y fidedigno posible, evitando nuevos dictámenes y estudios que ralenticen la tramitación del expediente. Hay que tener en cuenta, además, que el personal de las corporaciones locales atiende -al menos en teoría- a un menor número de sujetos y conoce más directamente la problemática del medio en que éstos viven.

2. Algunas normas, como las ya señaladas de Madrid y el País Vasco, no prevén la elaboración, por los Servicios Sociales de Base o municipales, del informe al que hemos aludido, pero sí de una propuesta de resolución lo que exige, necesariamente, una valoración previa de

---

[404] Éstas son, en esencia, las tareas llamadas a desempeñar por los Servicios Sociales de base o comunitarios según la ordenación que de los mismos efectuan las respectivas Leyes autonómicas de Servicios Sociales.

las circunstancias que rodean al potencial beneficiario. Generalmente, sin embargo, la opinión de los propios Ayuntamientos o Centros de Acción Social sobre la conveniencia de conceder la RMA es recabada como un contenido más del informe[405] o como un dictamen independiente que debe acompañarse[406].

De este modo, va a ser una entidad próxima al solicitante la que efectúe un primer pronunciamiento, bajo la fórmula de opinión, proposición o propuesta razonada, sobre la idoneidad o no del otorgamiento de la RMA si bien, como se señaló, se priorizan los datos exclusivamente económicos que son los que, a la larga, van a decidir la resolución definitiva. Así las cosas, lo que podría ser una decisiva labor de valoración y sondeo se reduce, en la práctica, a una mera actuación de filtro y selección que facilite la tarea de los sucesivos órganos intervinientes.

Es posible también, aunque mucho menos frecuente, que junto a la documentación e informes ya apuntados, los Servicios Sociales municipales o de Base propongan, desde la primera fase de tramitación del expediente, las actividades o contraprestaciones a realizar o intervengan inicialmente en la formalización de los compromisos de inserción[407].

---

[405] Es el caso de los que deben elaborarse en la Comunidad Valenciana que por eso tiene el nombre de informe-propuesta.

[406] Así, por ejemplo, en Canarias, Castilla-León, Extremadura o Galicia.

[407] Ello sucederá en Comunidades Autónomas como la madrileña o la catalana por ejemplo, de las que ya se dijo que exigen como requisito de acceso la suscripción del correspondiente compromiso.

3. Con estos trámites, superada ya la fase de solicitud de la RMA, se ha iniciado propiamente la instrucción del expediente. Sin embargo, al no ser, en ningún caso, competencia de las Corporaciones Locales la decisión última sobre la concesión de la prestación, éstas deberán remitir lo recibido y actuado al organismo que tiene la facultad resolutoria o bien, si así está previsto, a otro servicio o dependencia que valore, seleccione o proponga, actuando como enlace entre los Ayuntamientos y los centros de toma de decisiones.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el modelo de tramitación e instrucción que se siga y atendiendo, igualmente, a las mayores o menores competencias atribuídas a los centros de recepción de solicitudes, la subsanación de defectos formales o el requerimiento para aportar la documentación que falte, se efectuará en una u otra fase del procedimiento y por un concreto órgano u otro[408]. Sin embargo, ni todas las normas contemplan este trámite, lo que no supone que las deficiencias formales que puedan detectarse desemboquen en una negativa a la concesión, ni las que lo prevén lo regulan con el mismo lujo de detalles.

4. Comentadas estas actuaciones preliminares, no es tarea fácil exponer, de forma concisa y con

---

[408] Como muestra de esta variedad puede citarse el hecho de que mientras el art. 3 del Decreto andaluz 400/90 establece que la Delegación Provincial ante la que se presenta la solicitud y documentación podrá requerir al interesado para que acredite cualquier extremo necesario para la resolución del expediente, en Castilla-León serán los Servicios Territoriales los que, una vez remitida y examinada la documentación, procederán a dicho trámite (art. 9.3. del Decreto 286/91) encomendándose, en Asturias (art. 72.2 del Decreto 158/91) esta labor al Centro de Servicios Sociales municipal.

precisión, el mecanismo a través del cual se sustancia la tramitación de las solicitudes para su posterior resolución y la estructura orgánica en que dicho procedimiento se desenvuelve. Si al dato de la variada normativa autonómica sobre las RMA, se añade ahora la no menos discrepante organización administrativa diseñada para su concesión, no puede pretenderse como objetivo cosa distinta a un mero esbozo genérico y orientativo.

Las diferencias orgánicas y funcionales constatadas del análisis de las normas de cada Comunidad Autónoma permiten, no obstante, su reconducción a dos modelos de tramitación, con las lógicas particularidades en cada grupo[409], según tenga lugar la misma ante el órgano resolutorio o ante otro que lo preceda en su actuación.

Ha de puntualizarse que esta doble clasificación y los comentarios que al hilo de ella se hagan, deben admitirse con cautelas por variados motivos: responden al mero análisis y estudio de la normativa consultada, sin atender a lo que pueda ser la práctica administrativa; es aplicable exclusivamente a las labores

---

[409] Téngase en cuenta que, a pesar de la exclusión, en este apartado, del análisis de la normativa catalana, la misma reproduce básicamente la tramitación del expediente trifásico que se predica de otras regulaciones, con las lógicas diferencias derivadas, por un lado, del carácter comisionado de los órganos intervinientes y, por otro, de la dimensión global de los proyectos puestos en marcha. El procedimiento de aprobación de los mismos -recuérdese que lo que se aprueba no es, estrictamente, una prestación económica- puede reproducirse del siguiente modo: los proyectos de PIR se elaboran por los servicios correspondientes de los Ayuntamientos para su posterior examen y propuesta por las Comisiones Locales que los presentarán ante el ICASS; los equipos de asesoramiento de este Instituto emitirán un informe que, junto al expediente, será canalizado a la Comisión Interdepartamental cuyo informe vinculante será, por último, trasladado a la Dirección General correspondiente para que dicte, finalmente, la resolución.

de tramitación y resolución de las solicitudes, con independencia de que los órganos implicados puedan, eventualmente, tener otros cometidos (seguimiento, coordinación, control, etc.); y por último, la organización administrativa de cuya actuación se predica lo que a continuación sigue, se inserta en una más amplia estructura, resultado de los peculiares procesos de asunción, gestión y distribución de competencias autonómicas que, aún siendo conocida, es deliberadamente obviada[410], entre otras consideraciones, por no ser definitivas.

Llama la atención un hecho que, si bien pudiera no tener excesiva trascendencia, si merece ser apuntado por si repercutiera en una desigual valoración de las situaciones de necesidad atendidas o en un tratamiento diferenciado respecto a los beneficiarios de un determinado ámbito geográfico. Nos referimos al carácter regional o provincial del órgano resolutorio.

Como ya se indicó, el servicio o dependencia concreta que adoptará la decisión así como su funcionamiento, estructura, competencias, etc. dependerá, en definitiva, de lo que la propia normativa determine. Ésta concretará, igualmente, si la concesión o denegación de las prestaciones es decidida por diferentes servicios

---

[410] Así, no pueden asemejarse en principio, respecto a la tramitación de las RMA, los esquemas orgánicos y funcionales de Administraciones Autonómicas como la castellano-manchega o la canaria, por ejemplo, que, en la fecha en que inciaron la regulación de estas prestaciones contaban, la primera con una Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la segunda con una Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales.

según la provincia en la que resida el peticionario[411] o, por el contrario, por el mismo departamento u organismo para el conjunto de las solicitudes presentadas en un territorio autonómico[412].

Qué duda cabe que, de acuerdo con los principios de desconcentración, celeridad y eficacia, las Comunidades Autónomas con un considerable número de provincias optaron racionalmente por un centro resolutorio de ámbito provincial. Con ello sin embargo, el riesgo de una eventual desigualdad de trato entre los distintos solicitantes deja de ser meramente potencial; piénsese en las variaciones que pueden introducirse en cuanto a la duración del procedimiento, los criterios de valoración de las situaciones de necesidad, la utilización de las excepciones previstas o la instrumentación de las actividades de inserción, por citar los ejemplos más elocuentes. No está en nuestro ánimo oponernos a todo lo que suponga una mayor agilidad en la resolución de los expedientes, pero debe evitarse, dándose las instrucciones oportunas y unificándose,

---

[411] Tienen carácter provincial los órganos resolutorios de las Comunidades Autónomas de Andalucía (el art.7 del Decreto 400/90 señala que las propuestas de las Comisiones de Valoración se elevan a los Delegados Provinciales para su resolución), Castilla-La Mancha (también resuelven los Delegados Provinciales según la Base 6° de la Orden de 23 de diciembre de 1993), Galicia (el art. 54 señala, como una de las competencias de las Comisiones Técnicas Provinciales, el reconocimiento de las prestaciones) y País Vasco (el art.25 del Decreto 25/93 señala que en esta Comunidad serán las Diputaciones Forales las facultadas para dictar resolución). En Baleares la normativa no es demasiado explícita al respecto.

[412] Las restantes normativas encomiendan facultades resolutorias a los Servicios Territoriales (así lo hace el art.10 del Decreto castellano-leonés 286/91), al Departamento de Bienestar Social (es el caso del art. 22.2 de la Ley aragonesa 1/93) a la Dirección General de Servicios Sociales (en este sentido se pronuncia el art. 11.3 del Decreto canario 194/93) o a otros organismos similares de ámbito regional.

cuando sea necesario, los criterios de evaluación, que la residencia en determinados territorios sea una circunstancia desventajosa para ciertos solicitantes.

Con las salvedades hechas anteriormente, se incluirían en un primer grupo aquellas normas que expresamente interponen, entre el centro receptor de solicitudes y el que finalmente resuelve, un servicio o unidad que valora y se pronuncia sobre la concesión o no de la prestación y formula, con carácter más o menos vinculante, la correspondiente propuesta[413]. El segundo grupo lo formarían aquellos bloques normativos que prevén que el órgano o institución al que, inicialmente y desde el centro receptor de solicitudes, se remite el expediente sea, sin más intermediario, el que instruya y resuelva[414].

Las normas que hemos incluído en el primer grupo se caracterizan, en lo que hace a la instrucción del expediente, por añadir una fase más al mismo, por prolongar su tramitación implicando en ésta a un órgano distinto del que, en última instancia, dictará la resolución. Éste centro administrativo que, con diferentes funciones en cada Comunidad Autónoma pero sin poder decisorio en ninguna de ellas, relaciona las actividades de los otros órganos intervinientes -el que recibe la solicitud y el que concede la prestación- no se presenta de igual modo en todas las normas: unas lo crean

---

[413] Y ello con independencia de que se haya ya efectuado una primera valoración y proposición por los Servicios Sociales municipales o de Base.

[414] Con independencia, igualmente, de que pueda recabar informes o solicitar la colaboración de técnicos de otros servicios.

de propósito al establecer y regular las RMA[415] mientras que otras aprovechan servicios o unidades ya existentes a los que encomiendan nuevas tareas[416].

En este segundo caso es más difícil deslindar los sucesivos períodos de instrucción, al integrarse el órgano intermedio en el aparato administrativo del que forma también parte el centro resolutorio. Pero lo cierto es que, en ambos casos, deberá formularse por el primero una propuesta, no parece que vinculante, sobre la oportunidad de conceder la prestación o de incorporar al peticionario en algún programa de integración. Para la elaboración de la propuesta, el órgano instructor efectuará un análisis y valoración de las circunstancias y requisitos concurrentes examinando, a tal efecto, la documentación e informes remitidos o que pudieran recabarse o completarse en este momento.

La mayor parte de las normas opta, a nuestro juicio acertadamente, por simplificar la tramitación de las RMA. De manera tal que, presentadas la solicitud y documentación ante el centro municipal correspondiente, efectuados, en su caso, los requerimientos o subsananciones oportunas y elaborados, cuando fueran pertinentes, los correspondientes informes, el expediente

---

[415] Es el caso de las Comisiones de Valoración andaluzas, de la Comisión extremeña de Coordinación de las AISES o de las Comisiones Municipales o Comarcales vascas. Téngase en cuenta, respecto a la primera Comunidad Autónoma que, tal y como se apuntó, los Servicios Sociales de los Ayuntamientos reducen su papel al de meros colaboradores ya que ni siquiera intervienen como centro de recepción de solicitudes.

[416] Economizan estructuras administrativas las normas de Castilla-La Mancha y Murcia que aprovechan órganos ya creados, los Servicios de Bienestar Social de las Delegaciones Provinciales y los Servicios de Prestaciones Económicas y Subvenciones del ISSORM, respectivamente.

será remitido al órgano encargado de su instrucción y resolución. Éste, se trate de Direcciones Generales o Servicios Territoriales de Bienestar Social o de Comisiones[417], Consejerías, Jefaturas de Área o Diputaciones, recabará información adicional, efectuará diligencias de aclaración, comprobará la veracidad de los datos y practicará cuantas actuaciones considere oportunas para completar el expediente y estar en condiciones de resolver.

Este segundo sistema, además de simplificar, permite agilizar la tramitación de los expedientes, evitando que en ellos intervengan sucesivos servicios, con parámetros y criterios de valoración propios, cada vez más alejados de la situación personal y económica atendida. La excesiva burocratización es un riesgo, más que gravoso, incompatible con la esencia misma de los Servicios Sociales y, en el caso de las prestaciones que nos ocupan, con la naturaleza y trascendencia de las situaciones de necesidad y marginalidad a atender.

Serán sin embargo, la infraestructura personal y técnica disponibles, la profesionalidad y capacidad de todos los sujetos intervinientes (trabajadores sociales, administrativos, técnicos, etc.) o el grado de coordinación y cooperación entre las instituciones y centros implicados, los factores que en mayor medida

---

[417] Aunque la Ley gallega 9/91 establece, en el art. 24.5, que las Delegación Provinciales de la Consejería competente en materia de servicios sociales serán las que califiquen y resuelvan, el Decreto 374/91, al regular las Comisiones Técnicas de la Renta de Integración Social que deben constituirse por mandato de la anterior, señala, como una de sus funciones, el reconocimiento de la prestación por lo que, entendemos resuelven éstas y no las primeras.

contribuirán a la pronta y eficaz resolución de las solicitudes. Cualquier cauce procedimental y orgánico de los indicados, por idóneo que pudiera parecer su diseño normativo, estará abocado al fracaso o, cuando menos, verá reducida su eficacia en la práctica, si se prescinde en su confección del marco real en el que va a desenvolverse. De ahí que los verdaderos defectos y disfuncionalidades sean detectables transcurrido un determinado período de aplicación.

5. Por lo que se refiere a las ideas o criterios que deben presidir e informar la actuación administrativa durante la tramitación de los expedientes, sólo la normativa valenciana y vasca son contundentes al señalar, de forma expresa, que dicho procedimiento se desarrollará de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia, simplificación, audiencia de los interesados y solución más favorable a éstos en caso de duda[418].

Frente a estas puntuales referencias, la tónica general es que las normas guarden un absoluto silencio al respecto, quizás por olvido, quizás por presumir reproducidos los principios que inspiran toda actuación de la Administración o quizás, simplemente, por no ser ésta una materia que preocupara excesivamente al legislador autonómico.

Sí se alude, en ocasiones, a la motivación o razonamiento de determinados informes o propuestas[419],

---

[418] Arts. 17 y 28 de los Decretos 132/90 y 25/93.

[419] Art. 9.2 del Decreto castellano-leonés 286/91 y Base 3° de la Orden castellano-manchega de 23 de Diciembre.

al carácter reservado de los datos obtenidos durante la tramitación cuya confidencialidad garantizan algunas normas[420] o a la limitación de los datos e informes requeridos a aquellos que resulten imprescindibles[421].

Por último, debe señalarse que sólo la normativa asturiana prevé la eventualidad del fallecimiento del solicitante durante la tramitación del procedimiento[422]. Ante esta situación, y para evitar que el archivo de las actuaciones dificulte la tramitación de una nueva solicitud por cualquiera de los miembros del hogar familiar del fallecido que reúna los requisitos exigidos, se podrá recabar la devolución de la documentación que le pueda ser útil a estos efectos.

3.2.4) Finalización del expediente. La resolución

1. Practicadas las diligencias y actuaciones comentadas por los servicios a quienes se haya confiado dicha tarea, es el momento de que el órgano competente

---

[420] Arts. 22.5, 28 y 20 de las Leyes aragonesa, gallega y vasca y art. 30 del Decreto madrileño, por ejemplo. El art. 24 de la Ley asturiana impone a las personas intervinientes en la tramitación el deber de ajustar su conducta a criterios de secreto profesional, remitiendo, al respecto, a la normativa penal y administrativa aplicable.

[421] Arts. 26.3 y 20 de las Leyes asturiana y vasca respectivamente.

[422] Tanto del procedimiento de concesión como de los restantes procedimientos regulados por el Reglamento (art. 91 del Decreto 158/91).

concluya la tramitación del expediente y dicte la resolución que estime oportuna.

Ésta, en principio, no es más que la contestación de la Administración a una previa petición o solicitud de un sujeto que demanda una determinada prestación económica. Por ello, el contenido de dicha resolución no puede ser otro que el de conceder o denegar lo pedido a la vista de la documentación aportada, las comprobaciones y averiguaciones efectuadas, los informes elaborados, las propuestas formuladas y, en definitiva, todo aquello que, traído a la instrucción, permita al órgano decisorio inclinar la balanza en un sentido u otro.

Sin embargo, siendo éste un pronunciamiento que, ineludiblemente, debe contemplar la resolución, ésta no tiene por qué reducirse exclusivamente a otorgar o no la prestación sino que, por el contrario, puede y, en ocasiones, debe referirse también a otros extremos. Así, en caso de ser positiva, sería deseable que la misma se pronunciara sobre determinados datos (cuantía, duración, devengo, etc.) referidos, no a la genérica prestación solicitada, sino a la concreta y específica RMA concedida al sujeto.

Para el supuesto de que se resolviera negativamente, es importante que consten en ella la causa o causas determinantes de tal decisión[423] y los

---

[423] A tal efecto, el art. 21 del Decreto asturiano 158/91 señala, parece que a título meramente indicativo, causas de denegación de la prestación tales como la concesión de la prestación a otro miembro del hogar, la incompatibilidad de esta ayuda con otras reconocidas por otras Administraciones, la negativa del (continúa...)

mecanismos de que dispone el beneficiario para oponerse a dicha resolución. Además, teniendo en cuenta que el doble objetivo perseguido por las RMA configura su particular dinámica, sería conveniente que, al concederse ésta y siempre antes de comenzar a percibirla, se informara al beneficiario de las peculiares obligaciones a que se condiciona su disfrute y, lo que es mucho más importante, de las actividades de integración que se le imponen como contraprestaciones.

No parece ser tan amplio el contenido con que, en la mayor parte de las normas, se dota a la resolución, siendo, además, escasas las previsiones normativas sobre los aspectos que deben reflejarse en la que se dicte. Respecto a ella lo frecuente es que se señale limitadamente, tras indicar el órgano a quien corresponde dictarla, que la misma, sin pronunciamiento adicional alguno, concede o deniega la prestación. Algunas disposiciones[424] sí son más precisas y señalan que, además de lo anterior, la resolución que conceda la prestación deberá fijar, cuando menos, su duración, cuantía y condiciones. Obviamente, estas condiciones a las que se alude serán las obligaciones que se imponen al beneficiario o las medidas de inserción en las que éste deba participar.

---

[423] (...continuación)
solicitante a la firma del plan de inserción o la actitud de rechazo del potencial beneficiario a ofertas de empleo.

[424] Son ejemplificativas las siguientes: art. 91 del Decreto andaluz 400/90, art.4.2. de la Orden cántabra de 12 de septiembre, art. 12.5 de la Orden valenciana de 11 de septiembre y art. 28.2 del Decreto aragonés 57/95, éste último añadiendo, como contenidos adicionales, el eventual carácter provisional de la resolución o su reconocimiento individualizado.

2. La concesión provisional de la RMA puede ser, también, el pronunciamiento que se deduzca de la resolución[425]. Frente al carácter normalmente definitivo del otorgamiento, ciertos preceptos normativos admiten que, ante determinados supuestos, el reconocimiento de la prestación se condicione a que se ejerciten o reconozcan ciertos derechos o se complete el expediente[426].

La situación de provisionalidad, que subsistirá durante un plazo prudencial[427], se justifica, salvo en el caso de la normativa murciana que atiende a la situación de extrema gravedad y urgencia del solicitante, por la existencia de un derecho a alimentos -o a otra prestación social, añade la norma asturiana- a favor del beneficiario, quien deberá hacerlos valer para que la concesión pierda el carácter de transitoriedad.

Resulta paradógico que, subordinándose la resolución definitiva al ejercicio de determinadas actuaciones por el beneficiario, no se configure -excepción hecha de la normativa gallega y, en menor medida, de la asturiana- la realización de las mismas

---

[425] A este aspecto se refiere, expresamente, como contenido de la resolución el art.28 del Decreto aragonés 57/94.

[426] Así se prevé, por ejemplo, en los arts. 18, 29, 13 y 15 de las Leyes asturiana, gallega, vasca y aragonesa respectivamente. El art.15 de la Ley gallega admite una peculiar concesión provisional cuando, transcurrido el plazo máximo de tres meses desde el día de registro de la solicitud inicial, no se hubiera resuelto la petición.

[427] Específicamente no se alude a plazo alguno. En buena lógica, la duración de este otorgamiento no definitivo dependerá de la causa que originó la provisionalidad de la concesión. Sólo en el caso de la normativa murciana se prevé, tácitamente, el establecimiento de un plazo y ello porque, como se verá, el carácter provisional obedece a motivos que deben solventarse en un término cierto.

como un presupuesto de acceso a las prestaciones. En la práctica, sin embargo, operarán del mismo modo ya que, con la concesión provisional de la prestación, el legislador no pretende cosa distinta que garantizar una cierta protección temporal propiciando que el beneficiario agote los mecanismos alternativos de protección a su alcance, antes de consolidar su derecho a las RMA.

A tal efecto, se ordena a los funcionarios o servicios competentes que informen y asesoren a los beneficiarios de los derechos que les asisten y de los trámites necesarios para la interposición de la demanda o la ejecución de la correspondiente sentencia. No se contiene esta previsión, lógicamente, en la regulación murciana, en la que el carácter definitivo de la resolución o la extinción de la prestación dependerán de lo que resulte del expediente una vez se conplete éste. Cuatro normas concretas, las del País Vasco, Castilla-La Mancha, Galicia y Aragón, se refieren, específicamente, a los supuestos de nulidad, separación o divorcio como circunstancias que de forma exclusiva o ejemplificativa, pudieran dar lugar a la concesión no definitiva comentada.

Una vez se resuelvan las eventualidades que dieron lugar al otorgamiento provisional, si prospera la demanda o se estima la reclamación, el beneficiario quedará obligado a devolver una cuantía igual a la obtenida en el concepto reclamado hasta el límite de la RMA que viniera percibiendo, arbitrándose fórmulas

fraccionadas de devolución e, incluso, la exención total o parcial de la misma, en la normativa aragonesa.

3. Una vez se dicte la resolución oportuna, ésta debe ser comunicada a los interesados, con independencia del contenido de la misma. A esta comunicación así como a la notificación a otras dependencias administrativas o a determinados equipos de técnicos o trabajadores sociales se refieren, de forma expresa, algunas normativas como la castellano-leonesa, extremeña o murciana[428], aunque el hecho de que otras normas omitan este detalle es absolutamente irrelevante.

Lo realmente importante no es que se prevea esta comunicación, que de todos modos se producirá, bien de forma individualizada o mediante anuncio público[429], sino que se informe al solicitante del contenido de la resolución misma -que si es positiva debe pronunciarse, también, sobre otros extremos- de los motivos que llevaron a la Administración a pronunciarse en el sentido en que lo hace y de las posibilidades que le asisten para oponerse a ella.

De este modo, no sólo el peticionario cuya solicitud es rechazada, sino también el beneficiario que lo es en condiciones distintas a las pretendidas, podrá formular, dentro de plazo, el oportuno recurso. A la

---

[428] Arts. 10.2, 26 y 15 de los Decretos 286/91 y 66/90 y de la Orden de 28 de Septiembre.

[429] La exposición pública de la relación de beneficiarios está prevista en la Base 11° de la Orden castellano-manchega de 23 de Diciembre que no contempla, expresamente, la comunicación individualizada de la resolución a pesar de lo cual ésta debería efectuarse para evitar la indefensión de los solicitantes provocada por el agotamiento ignorado del plazo para recurrir.

recurribilidad de las resoluciones se dedicará un apartado específico, común para el conjunto de las resoluciones administrativas que puedan dictarse (de concesión, denegación, modificación, suspensión,etc.).

4. Importante, por lo que supone de impulso efectivo al principio de celeridad, es el pronunciamiento de normas como la extremeña o la gallega[430] que exigen que los expedientes queden resueltos en el plazo de dos y tres meses, respectivamente, desde la presentación de la solicitud o documentación o la remisión de la normativa navarra al plazo de resolución de ayudas previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo[431]. Otras normas limitan el tiempo de determinadas actuaciones[432] o señalan un plazo máximo transcurrido el cual, si no ha recaído resolución expresa, se entiende desestimada la petición[433].

Poco más se recoge en las normativas estudiadas respecto a este acto administrativo con el que finaliza el expediente. No es ésta, por tanto, una fase del procedimiento a la que se haya dispensado una especial atención; el protagonismo del órgano resolutorio en la

---

[430] Arts. 9.2 y 26 de los Decretos 374/91 y 66/90, respectivamente, concediéndose provisionalmente la prestación, en el primer caso, si transcurre el plazo sin dictarse resolución expresa.

[431] Art.22 del Decreto Foral 168/90.

[432] Los arts. 26 y 28 del Decreto madrileño 73/90 modificados en su redacción por el Decreto 75/93 limitan al plazo máximo de un mes y quince días, respectivamente, la formulación de la propuesta de resolución por el Centro de Servicios Sociales municipal y la emisión del informe de evaluación.

[433] Art. 14.1 de la Orden murciana de 22 de Febrero de 1993 y art. 26.4 del Decreto madrileño 73/90 según redacción dada por el Decreto 75/93.

decisión última sobre la concesión o no de la prestación no es tal si se considera que, en la práctica, su criterio coincidirá, normalmente, con el de aquel otro órgano que le haya precedido en las actuaciones y cuya propuesta el primero se limita a reproducir.

Además, sus competencias resolutorias, no sólo en lo referido al otorgamiento de la RMA sino también en lo que hace a las vicisitudes que pudieran afectar a la dinámica de la misma, se encuentran en gran medida condicionadas por los informes y valoraciones efectuados por otros órganos que serán los que, en definitiva, se pronuncien sobre el desenvolvimiento de las prestaciones.

El reducido papel que los órganos decisorios, con escasas competencias en materia de seguimiento y control, van a desempeñar en el desenvolvimiento posterior de la prestación y de los planes de inserción no impide, sin embargo, la constatación de ciertas deficiencias normativas que, afectando en general a todo el procedimiento, inciden de manera especial en la resolución misma.

Ciertos aspectos referidos a la tramitación de las RMA han sido incorrectamente obviados o regulados y debieran haber tenido un tratamiento más detallado; es el caso, ya apuntado, del contenido de la resolución, la duración del procedimiento y los plazos en que deban llevarse a cabo las actuaciones, la intervención del interesado para que formule alegaciones antes de adoptarse la decisión, la relevancia del informe de las unidades básicas, etc.

3.2.5) Recurribilidad de las resoluciones

1. Precisamente para posibilitar la revisión de ciertas decisiones administrativas y procurar la total adecuación de las mismas a las previsiones del legislador, buena parte de las normativas autonómicas afirman el carácter recurrible de las resoluciones, ofreciendo al administrado los mecanismos procesales que le asisten para formular su oposición.

La recurribilidad de dichas resoluciones es, por cierto, una nota distintiva del régimen jurídico de las RMA que permite, no sólo diferenciar estas prestaciones económicas de aquellas otras que, también calificadas como asistenciales, le son coetáneas sino, sobre todo, marcar la superación de las tradicionales técnicas de protección social basadas en la actuación benéfica y graciable de los Poderes Públicos.

Al afirmarse que el interesado podrá reclamar frente a determinadas decisiones de la Administración se admite la eventual modificación de las mismas y se predica el carácter reglado de la actuación administrativa. Lo que ahora interesa destacar son las previsiones contenidas en las diferentes regulaciones autonómicas sobre las resoluciones que pueden recurrirse y el régimen procedimental que resulta aplicable; sólo el análisis de las normas positivas permitirá verificar el grado de implantación del referido mecanismo procesal y comprobar si este dato normativo puede elevarse a rango

de principio común o no pasa de ser un mero apunte aislado e incidental.

2. Al respecto se hace necesario señalar que ocho de las normativas analizadas no contemplan, expresamente, la recurribilidad de ninguna de las resoluciones administrativas que pudieran dictarse durante la tramitación del expediente de concesión o el posterior disfrute de las RMA, lo que no supone, obviamente, que al solicitante o beneficiario de dichas Comunidades Autónomas[434] le esté vedada toda posibilidad de oponerse a aquéllas.

No ocurre lo mismo en las restantes nueve regulaciones autonómicas que, de modo casi generalizado, admiten la interposición del correspondiente recurso contra los acuerdos de concesión, denegación, modificación, suspensión o extinción. Las excepciones vienen de la mano de aquellas normativas que, sin excesiva precisión ni claridad, parecen predicar la recurribilidad reservadamente de las decisiones que conceden o deniegan el acceso a la prestación[435] y de aquellas otras que contemplan, entre las resoluciones que pueden ser objeto de recurso, incluso las de renovación, reanudación o cambio de titularidad[436].

---

[434] Andalucía, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Navarra y Valencia.

[435] Es el caso de la normativa de Castilla-León (art. 10.2 del Decreto 286/91) e, incluso, de la riojana (art. 12.2 del Decreto 68/90) que no contemplan con demasiada amplitud las resoluciones recurribles.

[436] Así se pronuncian los arts. 28 y 94 de los Decretos aragonés 57/94 y asturiano 158/91.

En cuanto al recurso que proceda y al plazo para su interposición, algunas normativas se han hecho eco y contemplan expresamente las modificaciones introducidas por la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No obstante, aludan al ya desaparecido recurso de alzada o remitan a la legislación que proceda, lo cierto es que resultarán, aplicable, en todo caso, las previsiones del vigente procedimiento administrativo común. La resolución del recurso ordinario pone fín a la vía administrativa dando paso a la contenciosa, jurisdicción ésta a la que raramente se accederá por la escasa entidad económica del asunto en litigio y por las especiales circunstancias que rodean a los interesados.

3.3) DEVENGO Y ABONO

1. Una vez resuelta afirmativamente la solicitud de la RMA, ésta producirá sus efectos económicos a partir de una determinada fecha, con una cierta periodicidad y durante el tiempo que la norma haya fijado como período de duración. Al estudio de las previsiones normativas referidas a los dos primeros temas apuntados se dedica el presente apartado.

El momento a partir del cual se entiende reconocido el derecho a la prestación y la forma y frecuencia del pago de la misma, son dos aspectos de la

dinámica de las RMA en los que no se aprecian sustanciales diferencias de tratamiento en las diferentes normativas autonómicas. Es necesario reiterar, no obstante, que, al igual que ocurriera con otras cuestiones ya analizadas, es radicalmente opuesto el casuismo y profusión de detalles con que la legislación asturiana, por ejemplo, acomete la regulación de esta materia, de la sumariedad y sipnosis de que hacen gala normativas como la navarra o del olvido de los legisladores extremeño y riojano.

No se localiza, por lo que se refiere al devengo, una regla general a la que oponer excepciones de relevancia o particularidades de cierta entidad. En todo caso, lo contemplado por las normas son dos momentos precisos distintos, el de presentación o recepción de la solicitud y el de adopción de la resolución correspondiente, a los que cada una remite y a partir de los cuales se producen los efectos económicos de la prestación. La única salvedad la constituyen las legislaciones gallega, madrileña y murciana que, como se verá, introducen matizaciones.

Todas las normas que contienen alguna previsión al respecto, con las salvedades apuntadas, atienden a alguno de los dos momentos procesales señalados, estableciendo que el beneficiario tendrá derecho a percibir la prestación a partir del primer día del mes siguiente a aquel tomado como referencia. Una vez concedida la RMA, ésta se devengará antes o después según

sea la alternativa por la que opte el legislador: la del inicio del procedimiento[437] o la de su finalización[438].

Como es evidente, el que se haya elegido uno de los dos momentos apuntados condiciona de modo muy distinto la actuación administrativa durante la tramitación de los expedientes y garantiza de forma, también diferente, el pronto acceso de los solicitantes a la prestación.

Ello es así porque, al no contemplarse con carácter general la observación de plazos preclusivos para la sustanciación del procedimiento[439], la excesiva dilación del mismo será más gravosa económicamente para aquellas Administraciones autonómicas cuyas normativas retrotraen los efectos económicos de la prestación al momento de presentación de las solicitudes por lo que de su diligencia administrativa dependerá la acumulación de prestaciones causadas y vencidas que deban abonarse. *Sensu contrario*, cuando las normas remitan al momento en que se acuerde conceder la prestación, salvo que se haya fijado un plazo para ello, el retraso en la resolución de las solicitudes no causaría un perjuicio económico a la

---

[437] Éste es el momento fijado como fecha del devengo por el legislador de Asturias, Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra y País Vasco.

[438] Ésta es la solución dada por las normas de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-León y Valencia.

[439] Paradógicamente, las normas que muestran un mayor empeño en la rápida resolución de los expedientes y que, a tal efecto, contemplan plazos máximos para la finalización de los mismos, reflejan diferentes criterios en cuanto al devengo: fecha de resolución en el caso gallego, omisión de toda referencia en la normativa extremeña o fecha de presentación de la solicitud en la regulación asturiana.

Administración correspondiente aunque de ello deriven consecuencias perniciosas para los beneficiarios.

El momento de presentación de las solicitudes determinaba, originariamente, la fecha de devengo de la prestación en la normativa murciana[440]. Sin embargo, en la más reciente de las disposiciones[441] se establece que los efectos económicos de la prestación contarán a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se haya completado el expediente por parte del/la interesado/a y del Centro de Servicios Sociales.

Si se tiene en cuenta que es éste último el que debe elaborar el informe social y el compromiso de inserción, antes de su aceptación por el beneficiario, se comprobará el diferente grado de participación y responsabilidad de ambos en la aportación de la documentación y diligencias requeridas. Dependerá, en última instancia, del funcionamiento de los Servicios Sociales, la fecha de devengo de la prestación, aunque la pasividad del beneficiario pueda, también, retrasarla.

Idénticos son los efectos[442], aunque la formulación normativa difiera, que puede producir la previsión de la regulación madrileña en cuanto al

---

[440] Así se contemplaba en el art. 21 de la Orden de 14 de enero de 1991 que señalaba que, una vez concedida la RMA, se devengará ésta desde el día de presentación, en tiempo y forma, de la solicitud, siempre que en ese momento concurran en el interesado los requisitos exigidos.

[441] En el art. 14.2 de la Orden de 16 de septiembre de 1994.

[442] Se alude al hecho de que la tramitación del expediente y, en consecuencia, la anticipación de la fecha del devengo, se hace depender, en gran medida del adecuado funcionamiento de los órganos administrativos y de la celeridad con que éstos practiquen las actuaciones que les competen.

devengo. En ella[443] se establece que el mismo se producirá a partir del mes siguiente a aquel en que queden acreditados los requisitos precisos para acceder a la prestación. Estos presupuestos pueden concurrir y estar justificados documentalmente en el momento de presentación de la solicitud[444], pero sólo hasta que, practicadas las diligencias oportunas, se tenga constancia de los mismos por el órgano administrativo correspondiente comenzarán a producirse los efectos económicos de la RMA.

Distinto sería que se tomara como referencia para el devengo de la prestación la fecha de presentación de solicitudes con la matización de que, en dicho momento, concurrieran los requisitos exigidos y ello porque, si se cumpliera esto último, los efectos económicos se retrotraerían, efectivamente, al mes siguiente al del inicio del procedimiento. Así se pronuncian la normativa vasca y asturiana[445], posponiendo ésta última el devengo al especificar que se entenderá formalmente presentada la solicitud cuando el expediente tenga entrada en la Dirección Regional de Acción Social[446].

---

[443] Art. 28 del Decreto 21/92.

[444] Aunque, evidentemente, el solicitante pueda haber omitido cierta documentación acreditativa en cuyo caso será él el responsable del retraso del devengo.

[445] Art. 11 del Decreto vasco 25/93 y art.30.1 del Decreto asturiano 158/91.

[446] Luego, en esta norma, el momento de recepción al que se atiende es posterior al señalado por las restantes de las que puede presumirse que remiten a la fecha en que, inicialmente, se formuló ésta por el beneficiario ante el órgano competente -normalmente los Servicios Sociales municipales-.

Es evidente, en todo caso, aunque la normativa catalana se cuida de matizarlo[447], que la solicitud que se formule deberá ir acompañada de la documentación exigida por la norma pues, de lo contrario, no será admitida como fecha de presentación formal. El precepto catalán anotado contiene una curiosa precisión cuya finalidad no es otra que la de limitar las responsabilidades pecuniarias de la Administración Autonómica que pudieran derivarse del lento y deficiente funcionamiento de la misma. Así se señala que "el pago de los posibles atrasos en ningún caso superará el importe de una mensualidad a más de la corriente".

Resta por comentar la peculiar regla con que la legislación gallega[448] aborda la regulación del devengo de la RMA. La fase del procedimiento a que se atiende es la de resolución de la petición o, en defecto de ésta, de la concesión provisional que se entiende producida el día en que se cumpla el plazo máximo de tres meses desde la fecha de registro de la solicitud original.

Considerando cualquiera de estos dos momentos, según sea el modo en que se produzca la concesión, el beneficiario tendrá derecho a percibir la RMA desde el primer día del mes en que le fue otorgada -si la concesión se produjo en los quince primeros días del mismo- o el primer día del mes siguiente a aquel en que se estimó su petición -si el reconocimiento se produjo a partir del decimosexto día-. La diferencia frente a la

---

[447] La necesidad de acompañar esta documentación acreditativa es señalada por el art.18 del Decreto catalán 228/95.

[448] Arts. 15 y 9 de la Ley y del Decreto gallegos.

regla general es aplicable únicamente a los beneficiarios cuya resolución -o concesión provisional- tiene lugar en la primera quincena del mes.

Por último, debe entenderse que lo hasta ahora señalado se predica del devengo de la RMA considerada, restrictivamente, como ayuda económica para la satisfacción de estados carenciales, al margen de que, con la misma denominación, se aluda en ciertas normativas a las remuneraciones que pudieran obtenerse por la realización de actividades de naturaleza profesional cuando las mismas se desarrollan al amparo de programas de integración[449]. Además, se ha atendido, únicamente, al momento inicial de disfrute de la prestación una vez dictada la resolución correspondiente; el devengo de la prestación que tenga lugar con posterioridad a la instrucción de los expedientes de suspensión y renovación, será analizado cuando se estudien estas eventualidades.

2. Por lo que se refiere al abono de la RMA, la regulación contenida en las diferentes normativas no ofrece dudas ni propicia comentarios de excesivo interés. Lo que a continuación se apunta son simples pinceladas extraídas de las escasas menciones que hacen las normas a estas cuestiones, teniendo en cuenta que las

---

[449] Al respecto, precisa el art.30.2 del Reglamento asturiano que el plazo para el devengo del ingreso de inserción comenzará a contarse desde el momento en que se inicie la realización de las tareas del correspondiente Plan Individual de Inserción. Si dichas tareas consisten, en puridad, en la prestación de servicios por cuenta ajena tipificados como laborales, la matización normativa está de más porque lo que se percibiría no es otra cosa que una remuneración salarial cuyo devengo tendría lugar conforme a la normativa específica.

resoluciones pueden aportar información adicional al respecto.

El carácter periódico de la RMA, que se concreta en su abono con cierta frecuencia durante el tiempo para el que fue concedido, contribuye a la diferenciación de esta prestación económica de aquellas otras, denominadas extraordinarias o de urgencia que, en algunas Comunidades Autónomas[450], son reguladas en el mismo instrumento normativo.

La periodicidad prevista en todas las normativas autonómicas hace que, coincidentemente, todas las RMA tengan un carácter mensual, abonándose, también de forma idéntica, por mensualidades vencidas. En lo que no siempre se observa un pronunciamiento normativo es en lo relativo al modo o sistema de pago. Son escasas las disposiciones que contienen algún tipo de previsión al respecto, optando mayoritariamente las que sí lo hacen, por la transferencia bancaria.

El órgano al que se encomienda el pago de las prestaciones dependerá de la distribución de funciones y competencias efectuada por cada bloque normativo. Sin perjuicio del estudio que de dicho reparto se aborde en el epígrafe que corresponda, lo cierto es que cada norma, al designar a la entidad pagadora, opta por aquella que considera más idónea atendiendo a diferentes criterios (organización estructural y funcional, equipamiento técnico y personal, capacidad de gestión y fiscalización,

---

[450] Recuérdese que la implantación autonómica de las RMA es aprovechada por los legisladores de algunas Comunidades Autónomas para unificar el régimen jurídico de las ayudas económicas existentes.

etc.) que no siempre pueden deducirse del estudio y análisis de las normas.

Baste señalar, como ejemplo de la variedad de opciones apuntadas, que, mientras el pago de la RMA en Valencia se efectúa por los Ayuntamientos, en el País Vasco corresponde a las Diputaciones Forales, en Murcia es competencia asignada al ISSORM y en Canarias se encomienda, directamente, al Gobierno Autónomo.

El abono de la RMA se efectuará, lógicamente, al beneficiario-responsable o al miembro de la UF que se determine. En caso de internamiento o incapacidad del primero[451] puede sustituirse el pago directo por el pago a la entidad en la que se encuentre ingresado, o bien determinarse un nuevo beneficiario-responsable para la percepción de toda o parte de la prestación económica. La normativa aragonesa, como ya se señaló, prevé la titularidad compartida de la prestación, estableciendo, además, que la cantidad que corresponda a los menores de edad será percibida por quien ejercite la autoridad familiar, patria potestad o tutela[452].

El fallecimiento del beneficiario sí es una eventualidad en la que se ha pensado con más frecuencia, estando sus efectos extintivos sobre la RMA previstos por un gran número de regulaciones. La solución que,

---

[451] Circunstancias éstas previstas, por ejemplo, por la normativa asturiana (art.16 de la Ley 6/91) y la vasca (arts. 17 y 18 del Decreto 25/93) respecto a beneficiarios que, con posterioridad a la concesión de la prestación, se vean afectados por las mismas. En estos supuestos podrá acordarse la suspensión del abono o, por el contrario y en atención a los restantes miembros de la UF, el cambio de titularidad de la prestación.

[452] Art. 6.5 del Decreto 57/94.

normalmente, dan las diferentes normativas autonómicas es la de abonar la mensualidad completa a aquellos miembros del hogar familiar que le sobrevivan, si bien se trata, evidentemente, de una solución temporal que sólo va a resolver el abono de la RMA para la mensualidad pendiente; la posibilidad de que la UF sobreviviente continúe o no percibiendo la prestación, dependerá de lo que cada norma prevéa al respecto, aspecto éste que se analiza al estudiar las causas de extinción de las prestaciones.

3.4) DURACIÓN Y RENOVACIÓN

1. Junto al carácter periódico de la RMA, derivado de la regular frecuencia con que se procede a su abono, se apuntó, como otro rasgo calificador, la temporalidad del mismo. El beneficiario de la RMA percibe ésta periódicamente ya que se procede a su abono por mensualidades vencidas y durante un plazo determinado, el señalado por cada norma atendiendo a consideraciones de variado signo.

La temporalidad de la prestación responde al deseo del legislador autonómico de no perpetuar la situación de dependencia económica del beneficiario, de impedir que éste no encuentre incentivos que lo motiven a conseguir otra fuente de ingresos; con ello se procura una mayor coherencia entre el desenvolvimiento de las prestaciones y el objetivo de inserción y promoción

social perseguido por ellas y al que tantas veces se ha hecho referencia. Difícilmente se logrará la pretendida normalización e integración si se prolonga de forma indefinida la percepción de la RMA. El disfrute con carácter vitalicio de ésta, lejos de propiciar la superación de la situación de marginación, potencia y agudiza el estancamiento y favorece la exclusión de los sujetos subsidiados.

Así, se ha señalado que "...se trata de evitar que se cronifiquen las situaciones de marginación, para lo que se periodifican adecuadamente las fases de duración de los planes de inserción, estableciendo la necesidad de su evaluación, con la finalidad de poder profundizar en tan primordial objetivo"[453]. En parecidos términos se ha afirmado que "la ayuda económica básica... no es una pensión ni un salario, ni tiene vocación de permanencia. Se trata, más bien... de que ella misma sea palanca para que el perceptor pueda liberarse... de la marginación y la necesidad. Así pues, se establece con carácter temporal"[454].

Fórmulas como las apuntadas por las normas asturiana y canaria son compartidas, expresa o implícitamente, por el conjunto de los bloques normativos estudiados. La mayoría de ellos[455] acota la duración

---

[453] Prámbulo de la ley asturiana 6/91.

[454] Preámbulo del Decreto canario 133/92.

[455] Sólo en el articulado de la normativa cántabra, balear, gallega y extremeña no se han localizado referencias al período máximo de disfrute de la RMA. No obstante ello, por lo que hace a las prestaciones de Cantabria y Galicia, el carácter temporal de las mismas está fuera de duda. En la normativa de Cantabria, de forma

(continúa...)

máxima de las prestaciones regulando, en su caso, las condiciones y procedimiento de renovación.

Ahora bien, si de coherente se ha calificado la temporalidad de las RMA, considerando el papel instrumental de las mismas en los procesos de superación de la marginalidad de sus beneficiario, habrá que buscar otro adjetivo para caracterizar este acotamiento temporal si se atiende a su fín inmediato que no es otro que el de procurar medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida.

Y ello porque, en la delimitación de la duración de las prestaciones parecen tener más peso consideraciones de tipo financiero y presupuestario que las estrictamente sociológicas o psicológicas. No se explica de otro modo que, despues de afirmar que "la percepción del ingreso de inserción sólo debe durar lo que dure la necesidad grave del sujeto"[456], o que "la renta de integración será otorgada al beneficiario mientras subsistan las causas que motivaron su concesión"[457] se establezcan períodos máximos para su

---

[455](...continuación)
reiterada se incluye como contenido de la resolución favorable que pudiera dictarse, la indicación del número de meses para los que se concede la prestación. En la regulación gallega, el seguimiento periódico de los beneficiarios del ingreso de inserción y de su proceso de integración, no puede tener otra finalidad que la de verificar que la continuidad del abono de la prestación está justificada; a tal efecto se señala en el art. 22 de la Ley que la RMA será otorgada mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, pudiendo renovarse en las condiciones que, reglamentariamente, se determinen. Por otro lado, el Preámbulo de la Ley gallega establece que la duración inicial máxima será de doce meses.

[456] Preámbulo de la Ley asturiana.

[457] Éste es un comentario más frecuente que se contiene, por ejemplo, en los arts. 22 y 8 de las Leyes gallega y vasca, respectivamente.

disfrute con independencia de que persistan o no las situaciones de necesidad.

Los argumentos utilizados para explicar la limitación temporal de las RMA pretenden, en consecuencia, resaltar uno de los objetivos en detrimento del otro pero, ni siquiera respecto a la pretendida normalización social, está del todo justificado el que el legislador contemple anticipadamente y de forma abstracta el período de tiempo en que pueda conseguirse la misma. Quizás por ello, y teniendo en cuenta las peculiaridades que pueda presentar cada plan individual de integración, las normas se suelen mostrar flexibles, admitiéndose, en gran parte de ellas, la renovación o prórroga de los plazos en las condiciones que a continuación se verán.

2. El modus operandi de las normas por lo que hace a la duración de las prestaciones es similar: no suelen fijarse períodos mínimos[458] ya que, teóricamente, la RMA se otorga mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, sino plazos genéricos de disfrute que sirvan de referencia para las posteriores resoluciones y para las eventualidades que pudiera experimentar la prestación. Será necesario, pues, que en la resolución que conceda la prestación o en otro tipo de documento, el compromiso que se suscriba, por ejemplo, quede constancia del plazo determinado por el que se otorga cada RMA.

---

[458] La diferencia entre el carácter mínimo o máximo de la duración es irrelevante ya que, en ambos casos, dicho plazo puede no agotarse o puede ampliarse, como se verá, con lo que la duración máxima no es tal; por ello, las normas suelen señalar un plazo de concesión inicial sin calificarlo, pudiendo o no ser coincidente con el que conste en la resolución si se pronuncia al respecto.

Estos períodos marco son, generalmente, de seis o doce meses sin que la opción por un plazo u otro suponga una idéntica regulación posterior en cuanto a la regulación de las condiciones de renovación. Es decir, cada normativa fija su plazo máximo, optando por uno de los dos apuntados y fija también, sin seguir una regla común, las sucesivas prórrogas del mismo.

La renovación de la RMA, una vez agotado el período inicial por el que se concedió, es una posibilidad tan sólo omitida por cuatro normativas[459]. Las restantes normas admiten, sin excepción aunque con una gran variedad de matices, la prórroga de la prestación. Ésta queda condicionada, genéricamente, a la constatación de que, finalizado el plazo originario por el que se otorgó la ayuda, no se hayan superado las situaciones económico-sociales que justificaron su concesión, por subsistir la situación de necesidad o por no haberse logrado la integración del beneficiario.

Así, mientras normas como las de Navarra, La Rioja, Valencia o Cataluña se limitan a señalar la

[459] La extremeña, la cántabra, la balear y la canaria; ésta última, en la originaria redacción del Plan de Medidas Urgentes de Inserción Social, aprobado por Decreto 79/91, sí recogía expresamente y respecto a las prestaciones económicas regladas, la posibilidad de su renovación. Las sucesivas modificaciones operadas no se pronuncian sobre la eventual prórroga de las ayudas económicas básicas como se les denomina en la actualidad, sin embargo, en la práctica se suelen conceder nuevos períodos de disfrute. La normativa murciana, por su parte, condiciona la duración máxima de doce meses al hecho de que el perceptor o algún otro miembro de la UF no esté afectado por discapacidad alguna que impida la realización de actividad laboral; de existir tal discapacidad parece que podría ampliarse el período de disfrute del IMI (art. 14.3 de la Orden de 19 de Septiembre).

posibilidad de que las RMA se prorroguen[460], otras disposiciones son mucho más explícitas y detalladas, regulando el procedimiento a seguir: en unos casos será iniciado de oficio, mediante propuesta de los Servicios Sociales de Base o de las Comisiones de Valoración[461] y en otros, a petición del interesado que deberá presentar la correspondiente solicitud[462]; en ocasiones, la renovación es automática[463] o bien se entiende tácitamente concedida si, con anterioridad a la finalización del plazo para el que fue concedida, no se hubiera dictado resolución expresa[464].

Admitida, pues, la posibilidad de que al período inicialmente máximo de disfrute se adicionen sucesivas prórrogas resultarían, ahora sí, límites de

---

[460] Arts. 6.1 del Decreto foral 168/90(...posibilidad de nueva solicitud de prórroga...), 7 del Decreto riojano 68/90 (...pudiendo ser objeto de renovación en función de los resultados obtenidos y de las disposiciones que se establezcan al efecto...), 9.2 de la Orden valenciana de 11 de septiembre (...podrá ser renovada, a propuesta del Ayuntamiento, por períodos de seis meses hasta un máximo de tres años...) y 9.2. del Decreto catalán 228/95 (...prorrogable mediante acuerdo fundamentado expreso).

[461] Éste es el sistema seguido en el País Vasco (art. 14 del Decreto 193/90) o Andalucía (art. 10.1 del Decreto 400/90) por citar sólo algunos ejemplos.

[462] Así se inicia el procedimiento de renovación, sin perjuicio de la lógica intervención de los órganos de seguimiento, por ejemplo, en Castilla-León (art. 12 del Decreto 286/91), Aragón (art. 9.2 de la Ley 1/93 en el que se explicita que el beneficiario deberá formular su solicitud de renovación con un mes de antelación) y Asturias (art. 20 del Reglamento de aplicación que señala idéntico plazo pero, a diferencia del anterio, una vez finalice el período por el que se hubiera concedido).

[463] Así ocurre en el ingreso de inserción madrileño (art.28 conforme a la redacción dada por el Decreto 21/92) en el que se establece que la renovación automática tendrá lugar cuando de la evaluación de las actividades y actuaciones concertadas se derive la necesidad de su continuación.

[464] Así se manifiestan los arts. 14.3 y 22.3 de las Leyes vasca y gallega respectivamente.

duración que, en ningún caso, podrán superarse. Algunas normas los fijan en dos o tres años admitiéndose, incluso, bajo ciertas condiciones, el abono por tiempo superior[465], pero la mayoría evitan pronunciarse al respecto remitiendo a la correspondiente resolución de renovación.

En todo caso, y aún cuando no se señale expresamente, debe entenderse que la decisión sobre la renovación o no de la RMA corresponde a quien inicialmente resolvió su concesión, si bien la intervención y mediación de los órganos de seguimiento permitirá que, en la práctica, la decisión dependa en gran medida de ellos. Como ya se ha apuntado, la resolución de prórroga de las prestaciones es susceptible de recurso, según establecen algunas disposiciones, tema éste al que ya se hizo referencia. De este amplio abanico de particularidades y matizaciones con que las normas limitan en el tiempo los efectos económicos de la RMA[466], puede extraerse como conclusión general la

---

[465] Valencia, por ejemplo, establece como período máximo de disfrute el de tres años (art. 16.1 del Decreto 132/90) frente al de dos señalado por la normativa aragonesa (el art. 9 del Decreto 57/94 admite una renovación con idéntico límite al señalado para la concesión inicial). Según dispone el art. 12.7 del Decreto castellano-leonés 286/91 será posible continuar percibiendo la prestación por un plazo superior a tres años para lo cual será necesario presentar una nueva solicitud incoándose un nuevo expediente. En Asturias, según señala el art. 20.2 del Reglamento, no podrá autorizarse la renovación cuando se hubiese disfrutado de la prestación durante un período continuado de dos años o tres alternativos, sin la previa suscripción de un convenio destinado a remediar la situación de cronificación.

[466] A los que habrá que añadir los derivados de las convocatorias y del carácter abierto o cerrado de las mismas, de la simultaneidad de su percepción con los programas de integración que se diseñen, del momento del devengo de la prestación una vez renovada su concesión, de los preceptivos informes que deberán elaborarse para su prórroga, etc.

siguiente: el legislador autonómico se cuida mucho de evitar la consideración de estas prestaciones como subsidios de larga duración, no sólo para no entorpecer el proceso de normalización social de los beneficiarios sino también para no disparar el coste de su financiación.

A tal efecto, establece períodos máximos de disfrute, cuyo agotamiento y posibilidades de renovación dependerán de factores sujetivos tales como la subsistencia de la situación y condiciones que ocasionaron su concesión, la evolución del proceso de integración o la asunción de nuevos compromisos por el perceptor -reflejados todos ellos en los correspondientes informes que se emitan- o de factores tan objetivos como las propias disponibilidades presupuestarias. Se localiza así un nuevo rasgo distintivo de las RMA frente a otras prestaciones asistenciales que, o bien no están sujetas a períodos máximos de disfrute, caso de las PNC, o bien presentan límites temporales no prorrogables como ocurre con el subsidio de desempleo.

3.5) MODIFICACIÓN Y SUSPENSIÓN

1. Ya se ha comentado que el hecho de que la RMA se conceda durante un determinado plazo no supone necesariamente su agotamiento. Y ello porque pueden desaparecer las circunstancias que aconsejaron su concesión o bien porque pueden actualizarse otras causas

de extinción que impidan la continuidad de la percepción del mismo. Ahora bien, entre el momento en que se resuelve el otorgamiento de la prestación y aquel otro en que se decide revocarla, el disfrute de la RMA puede verse afectado por vicisitudes tales como la modificación y la suspensión que o bien repercuten en la cuantía de la prestación o en su régimen obligacional, o bien afectan al abono de la misma paralizando, temporalmente, sus efectos económicos.

Sin embargo, mientras todas las normas prevén las causas de extinción que provocan el cese definitivo de sus respectivas RMA, no ocurre lo mismo en lo que se refiere al cese temporal de dichas prestaciones, a la posibilidad de que, sólo provisionalmente, se prive al beneficiario de su disfrute. Tampoco se pronuncian todas las regulaciones, aunque sí es más frecuente, sobre la eventual modificación de la RMA, sobre las ciscunstancias que pueden hacer que ésta experimente cambios en su cuantía[467].

Suspensión y modificación, por este orden, serán a continuación estudiadas como eventualidades que afectan al normal desenvolvimiento de las prestaciones, analizándose, en cada caso, las ciscunstancias que las originan y, de manera más escueta, los mecanismos y órganos previstos para su adopción.

---

[467] A otro tipo de modificaciones, algunas de las cuales ya han sido estudiadas, sí se hace referencia con mayor frecuencia, si bien son aludidas por las normas bajo epígrafes singulares en cuanto que afectan a determinados aspectos de la prestación: duración de la misma, sujeto al que se le abona, requisitos o condiciones de acceso, contraprestaciones exigidas, etc.

2. Por lo que hace a la suspensión de la RMA, los cuadros normativos que la contemplan y regulan[468] permiten la distinción de dos especies diferentes dentro de la misma figura: por un lado, la suspensión normal o suspensión propiamente dicha que paraliza temporalmente los efectos de la prestación por actualizarse determinadas circunstancias incompatibles con ella y por otro, la suspensión preventiva o suspensión cautelar en la que, como su nombre indica, el cese provisional se decreta a los sólos efectos de efectuar determinadas comprobaciones y en tanto éstas no se practiquen.

La teórica diferencia entre ambas es mucho más evidente en la práctica. A la distinta duración de una y otra[469] se añade su desigual finalidad y carácter. La suspensión cautelar es excepcional y pretende que, por el órgano correspondiente, se constate la concurrencia de algunos supuestos de extinción. La suspensión normal se desenvuelve con mayor soltura en la dinámica de la prestación, es prevista como una eventualidad no demasiado infrecuente y se acuerda una vez que han sido verificadas las circunstancias que la determinan. La primera se adopta a la espera de un inmediato pronunciamiento, la segunda contiene en sí misma dicha decisión. Los efectos de ambas, aún siendo inmediatamente

---

[468] Parece que para las regulaciones de Andalucía, Extremadura, Baleares, La Rioja y Navarra esta figura no existe.

[469] La suspensión cautelar dura, lógicamente, menos tiempo: el estrictamente necesario para efectuar las comprobaciones oportunas. Este plazo sólo está acotado en la normativa madrileña que señala que la suspensión deberá levantarse en el plazo máximo de treinta días o procederse a la extinción de la prestación (art. 8.1 de la Orden de 4 de mayo).

los mismos, no coinciden en cuanto a la incidencia mediata en la prestación y, si bien las dos están conectadas con los regímenes de extinción previstos por las normas, las relaciones que mantienen con éstos difieren en cada caso[470].

Así, junto a la normativa canaria, la madrileña y la valenciana[471] preven, en parecidos términos, que si se detectara la concurrencia de alguna causa de extinción se procederá a la suspensión cautelar del abono de la misma[472]. Los precisos trámites a seguir sólo los fija la Orden valenciana[473] pero, en todo caso, parece que la adopción de la medida corresponde al mismo órgano que decidió su originaria concesión.

Sólo la norma madrileña alude al modo en que habrá de dirimirse el expediente, levantar la suspensión

---

[470] Nótese que la suspensión normal trata de evitar una extinción, mientras que la cautelar la anticipa hasta su confirmación si se da el caso. La primera contempla, mayoritariamente, la variación de recursos de la UF como suceso desencadenante, mientras que la segunda admite, en teoría, que la posible concurrencia de cualquier causa extintiva provoque la ineficacia temporal de la prestación (incumplimiento de obligaciones, cambio de residencia, falseamiento de datos, etc.).

[471] Los arts. 14.3, 8 y 8.2 del Decreto canario y de las Órdenes madrileña y valenciana de 4 de mayo de 1992 y de 11 de septiembre de 1990, respectivamente, son las únicas normas que regulan la figura de la suspensión cautelar. Ésta está también prevista, aunque no regulada de forma específica, en los arts. 88 y 30 de los Decretos asturiano 158/91 y vasco 25/93 que aluden a la misma como posible solución a adoptar durante la tramitación del expediente de extinción. Por su parte, la Ley castellano-manchega 5/95 conecta la suspensión con el procedimiento de revisión de la RMA a cuyo fin podrá adoptarse como medida cautelar (art. 62.3).

[472] La normativa madrileña alude a una suspensión cautelar, no sólo de los efectos económicos de la prestación, sino genéricamente, de los derivados de la incorporación al Programa.

[473] El procedimiento de suspensión se inicia por el Ayuntamiento correspondiente que remitirá informe-propuesta razonado a la Jefatura de Área de Servicios Sociales resolviendo ésta, previa audiencia de los interesados.

o resolver la extinción. Idéntica, aunque no se recoja expresamente, será la alternativa por la que se opte en las otras dos Comunidades Autónomas que tampoco dan respuesta a dos interrogantes: el que se refiere a las prestaciones dejadas de abonar si se levanta la suspensión por no verificarse las circunstancias cuya concurrencia se sospechaba y el relativo al modo en que la suspensión cautelar afecta a las actividades de inserción que se estén desarrollando.

La suspensión mayoritariamente contemplada es aquélla que permite el cese temporal del abono de la RMA[474] cuando, también transitoriamente, el perceptor del mismo percibe ingresos de cuantía superior a la asignada a la ayuda[475]. En menor medida, se prevé, como causa adicional de suspensión, la imposibilidad sobrevenida de cumplir las contraprestaciones impuestas[476] y, mucho más excepcionalmente, se señalan como sucesos desencadenantes de la suspensión, el

---

[474] Además de la suspensión del abono de la prestación, se alude en algunas normas, de la que es ejemplo el art. 20 del Decreto aragonés 57/94, a la suspensión de la obligatoriedad del cumplimiento de los acuerdos de inserción. Se trata, como es obvio, de una supensión cualitativamente distinta que incide, no en la dinámica de los efectos económicos de la prestación, sino en el desenvolvimiento y desarrollo de los programas de normalización y promoción social; se plantea, pues, esta suspensión, como excepción al régimen obligacional de la RMA y al apartado correspondiente se remite su estudio.

[475] Además de las normativas valenciana, madrileña y canaria que contemplan ambos tipos de suspensión, la cautelar y la que se ha denominado común, un gran número de regulaciones aluden a la mera suspensión cuando es motivada por la obtención temporal de ingresos de cuantía superior a los de la prestación concedida. Entre ellas, destacan, por su mayor casuismo, la asturiana, la vasca y la gallega (arts. 15, 11 y 14 de las respectivas Leyes).

[476] Así, además de en los artículos citados de las normativas asturiana, vasca y gallega, en el art. 12.2 del Decreto aragonés.

internamiento del beneficiario[477], la declaración de incapacidad de éste[478], el mero incumplimiento de las genéricas obligaciones que se establezcan, la obtención de ayudas procedentes de cursos de formación o la actuación negligente de los beneficiarios[479]. La realización, por el beneficiario de la RMA, de trabajos temporales de los que se deriven, lógicamente, ciertos ingresos, es señalada, expresamente, como una de las causas de suspensión por la normativa madrileña[480], siendo, además, éste el motivo por el que la suspensión no cautelar se incorporó a la regulación canaria de la RMI[481].

---

[477] El art.14 del Decreto castellano-leonés 286/91 prevé este supuesto suspensivo únicamente para el caso de internamiento de beneficiarios sin cargas familiares, de lo que podría deducirse la posibilidad, no señalada expresamente, de que, existiendo dichos familiares, se modifique la prestación o se otorgue la titularidad a otro miembro de la UF. También reconoce efectos suspensivos al ingreso del beneficiario en centros sanitarios o penitenciarios, el art. 17 del Decreto vasco 193/90 que, como se expondrá y al igual que la normativa castellano-manchega, sí admite, de forma expresa, que se acuerde el abono de la prestación a otro componente del hogar.

[478] Arts. ya apuntados de las Leyes asturiana, vasca y gallega y art. 62 de la Ley castellano-manchega que recoge, además, las causas de suspensión ya apuntadas.

[479] En estos términos se pronuncian los arts. 17 y 12 de los Decretos catalán 144/90 y aragonés 57/94 y el art.21.2 de la Orden murciana de 22 de Febrero de 1993.

[480] La prestación de servicios temporalmente, la incorporación a un Proyecto por el que se obtengan ciertos ingresos y la realización de actividades formativas remuneradas son, expresamente, los supuestos de suspensión que, junto con la cautelar, contempla el art.8.2 de la Orden madrileña de 4 de Mayo. La lectura literal del precepto impide que se consideren causas de suspensión otras distintas a las previstas, aún cuando de ellas pudieran derivarse, en la práctica, la percepción de ingresos de cuantía igual o superior a la de la RMI.

[481] En efecto, hasta la aprobación del Decreto 83/94 no se contemplaba en la normativa canaria otra modalidad suspensiva que no fuera la cautelar. Con la promulgación de esta norma, que en su Exposición de Motivos señala que las modificaciones operadas

(continúa...)

Estos supuestos de suspensión de la RMA obedecen, en su mayoría, a la incompatibilidad de la situación sobrevenida con la prestación que venía percibiéndose, en unos casos motivada por la desaparición de la situación de necesidad y en otros debido a las dificultades que, la nueva situación, provoca, de hecho, en el proceso de integración. Sin embargo, son pocas las normas que detallan, con cierta minuciosidad, el régimen jurídico de la suspensión.

Lo más frecuente es que se limiten a señalar que la obtención, de forma temporal y por cualquier miembro de la UF, de ingresos superiores a la cantidad que, en concepto de RMA, se abone mensualmente, dará lugar a la suspensión de la misma; idénticos efectos suspensivos producirán otras causas que, con menor frecuencia, se prevén en ciertas disposiciones y que ya han sido apuntadas (internamiento, incapacitación, etc.).

Los efectos de la suspensión se entiende que operarán, aún cuando se guarde silencio al respecto, a partir del momento en el que sobrevienen los hechos que la originan. El temprano o tardío conocimiento de los mismos es clave para la pronta adopción de la decisión resolutoria; por ello, habrán de tenerse en cuenta los mecanismos de control y seguimiento previstos así como las eventuales obligaciones de comunicación que se

---

[481] (...continuación)
pretenden adaptar la regulación de las ayudas a las fórmulas laborales de relación temporal, se admite, en su nuevo art. 13.2, la posibilidad de suspender las ayudas cuando, con carácter temporal, cualquiera de los miembros de la UF obtenga ingresos que igualen o superen la cuantía de las ayudas básicas.

impongan al beneficiario al respecto[482]. El acuerdo de suspensión deberá proceder, aún cuando no se recoja expresamente y al igual que se señaló para los supuestos de suspensión cautelar, del órgano al que compete la concesión originaria, pudiendo iniciarse de oficio o por iniciativa del beneficiario el procedimiento de suspensión.

La reanudación, siempre a instancia del interesado, se producirá cuando decaigan las causas que motivaron la suspensión, si bien las normas no aportan idénticas soluciones en cuanto al cómputo del período de suspensión a efectos de la duración máxima de la prestación. Así, frente al silencio de ciertas normativas, algunas disposiciones[483] prevén que, una vez desaparecida la circunstancia que provocó la suspensión, se abone la prestación por las mensualidades restantes hasta la fecha de duración fijada en la resolución; en el mismo sentido, otras normas[484] apuntan que la suspensión no afecta al cómputo del período máximo de la ayuda.

Parece, pues, a la luz de lo manifestado, que la suspensión, en ningún caso, supondrá la prórroga de la concesión y que, las cantidades dejadas de percibir

---

[482] Sin perjuicio de lo que ya se dijo sobre el deber de comunicación al estudiar las obligaciones del perceptor de la RMA, la normativa vasca (art. 29 del Reglamento) introduce una peculiar precisión al respecto. Señala, enfatizando el deber impuesto, que la suspensión opera, con carácter automático, a partir de la fecha en la que el beneficiario lo ponga en conocimiento de la Diputación, tipificándose como actuación fraudulenta, con los efectos extintivos inherentes, la omisión de dicha declaración.

[483] Como la gallega o la castellano-leonesa (arts. 31.2 y 14.3 de la Ley 9/91 y el Decreto 286/91.

[484] Arts. 9.3 de la Orden valenciana de 11 de Septiembre, por ejemplo.

durante la suspensión no se abonarán en sucesivos pagos periódicos una vez agotado el plazo de duración inicialmente previsto; no se reducen a éstos los efectos de la reanudación de la prestación en las disposiciones de Cantabria y Cataluña[485] ya que, con mayor precisión de cálculo, la normativa de estas Comunidades exige que, una vez cesen las causas que ocasionaron la suspensión, se contabilicen los ingresos económicos sobrevenidos durante dicho período a fín de deducirlos de las cantidades que queden pendientes de abonar.

La duración de la suspensión no parece un dato que preocupe en demasía al legislador a pesar de la relevancia que tiene tal acotamiento temporal. Sólo algunas disposiciones se pronuncian al respecto, bien fijándola directamente[486], o bien de forma refleja al enunciar las causas de extinción[487]. Tampoco es frecuente la referencia normativa al devengo de la prestación una vez se reanude la misma[488].

Las normativas asturiana, castellano-manchega, gallega y vasca introducen un criterio flexibilizador

---

[485] Los arts.8.2 y 17 de los Decretos cántabro y catalán respectivamente.

[486] De uno a seis meses es el período de duración de la suspensión fijado en el art.21 de la Orden murciana de 19 de Septiembre que es el mismo que señala, por ejemplo, la Ley gallega (art.31).

[487] Así lo hacen los arts. 17.d y 12.d de las Leyes asturiana y vasca para las que es causa de extinción de la prestación el mantenimiento, por un período superior a un año y medio, de las causas que dieron lugar a la suspensión. El Decreto canario 83/94, por su parte, reduce dicho plazo a seis meses.

[488] El art. 30 del Decreto asturiano 158/91 sí precisa que los efectos económicos se producirán a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se presentó la solicitud de reanudación ante el órgano competente.

para el caso de que la suspensión tenga su causa en la imposibilidad de que el beneficiario realice las contraprestaciones o en su declaración de incapacidad. En estos supuestos, atendiendo a las cargas familiares y a la situación económica, podrá acordarse el abono de la prestación a otro miembro de la UF con las modificaciones que se consideren oportunas.

3. Tales modificaciones tienen su causa, al amparo de estas tres disposiciones señaladas, en un supuesto originariamente suspensivo ya que, de la mano de de éste, y precisamente para evitar que la interrupción del abono de la prestación deje desprotegidos a los restantes miembros de la UF, se procede a designar a otro sujeto perceptor, efectuando los ajustes necesarios en la cuantía de la RMA.

No es ésta, sin embargo, la modificación a la que se alude como tal en las diferentes normativas ni a la que, a continuación, se va a hacer referencia. En ambos casos cambia, en efecto, un aspecto concreto de la RMA, su dotación económica, pero, mientras que en el primero la variación operada deriva de una causa de suspensión cuyas nefastas consecuencias pretenden impedirse, en éste al que ahora se alude la transformación cuántica obedece a la simple constatación de cambios sobrevenidos en las circunstancias tenidas en cuenta inicialmente que para nada guardan relación con el régimen suspensivo de las RMA. El efecto económico sobre la prestación es similar ya que se procede a calcular una nueva cuantía, sin embargo, es el segundo tipo de

modificaciones el que tiene entidad como tal frente al carácter incidental con que operan las primeras.

La modificación así entendida va a permitir que la cuantía de la RMA se adapte a los cambios personales y económicos que puedan experimentarse en la UF beneficiaria, sin que por ello deje de abonarse, siquiera temporalmente, la prestación. Se parte pues de un hecho evidente: la situación alegada y constatada al iniciarse el abono de la ayuda no será idéntica, necesariamente, durante todo el período de su disfrute; por ello, la mayor parte de las normas[489] preven aumentos o minoraciones en la cuantía del subsidio cuando estos potenciales cambios se actualicen.

Conviene recordar, a pesar de la oscuridad de algunos preceptos, que los ajustes que se hagan a la cuantía de la RMA vienen determinados por puntuales modificaciones que afecten a circunstancias tenidas en cuenta y valoradas al resolver la solicitud. Lógicamente, aquellas otras transformaciones, no de hecho sino de derecho, que sobrevengan, podrán de igual modo repercutir en la asignación económica de la prestación[490]. No parece necesario que tal evidente consecuencia tenga que ser señalada por la norma, a no ser que lo que se

---

[489] Sólo Extremadura, Baleares y Navarra guardan silencio al respecto mientras que la normativa canaria que, originariamente, sí contemplaba la modificación (art. 17.2 del Decreto 79/91) omite toda referencia a ella en la posterior normativa.

[490] Piénsese en cambios normativos que afecten, por ejemplo, a la revalorización de las prestaciones, a la inclusión o exclusión de determinados miembros, a la eventual concesión de ciertos complementos no contemplados anteriormente, a la consideración o no de concretos recursos a la hora de efectuar el cómputo de ingresos, etc.

pretenda sea fijar, bajo la forma de disposiciones transitorias, la eficacia de las nuevas normas respecto a las prestaciones concedidas o en curso de concesión.

Esta puntualización viene al caso porque algunos preceptos, al regular la modificación de la prestación, se refieren, limitadamente, a aquellas reformas normativas que afectan a los requisitos exigidos[491] y que podrían, igualmente, dar lugar al aumento o disminución de la cuantía de la prestación[492].

Tampoco es ésta la eventualidad que se aisla en este epígrafe con el nombre de modificación de la RMA ya que la misma se ciscunscribe al estricto ámbito de los cambios operados en la situación del solicitante y, desde esta perspectiva es analizada.

Las modificaciones sobrevenidas que, con carácter general, se contemplan como determinantes de un nuevo cálculo de la RMA pueden circunscribirse a la siguiente tipología: personales, por afectar al número de miembros de la UF o patrimoniales, por incidir en los

---

[491] Es precisamente esta genérica referencia a la modificación de los requisitos exigidos lo que induce a error; idéntica expresión no es confusa, sin embargo, en el tratamiento de la extinción de la RMA ya que, al señalarse como una de las causas extintivas, la pérdida de alguno de aquellos presupuestos, es clara la intencionalidad de la norma.

[492] El art.8.1 del Decreto cántabro señala que el Consejo de Gobierno podrá modificar los requisitos fijados en la mencionada norma lo que podría dar lugar a la modificación de la cuantía de la ayuda. En términos menos preciso se pronuncia el art. 20 de la Orden murciana de 19 de septiembre y preceptos similares de otras normas anteriores los cuales, al señalar que la modificación sobrevenida en los requisitos establecidos en dichas disposiciones podrá dar lugar a la minoración o aumento de la prestación, más parecen contemplar los cambios legislativos que se produzcan que las variaciones que experimente la UF. Igualmente ambigüa, por no clarificar si la modificación se predica de la situación del sujeto o del contenido de la norma, es la expresión del art.8 del derogado Decreto vasco 39/89, si bien la vigente ley (art.11) se pronuncia, de forma indubitada, por el primer sentido.

recursos económicos que sirvieron de base a la original concesión. Son excepcionales las normas que aluden a otro tipo de cambios repercutibles en la cuantía de la prestación los cuales, por otro lado, se reconducen fácilmente a alguno de los dos citados[493]. Quedan al margen, evidentemente, aquellas modificaciones de circunstancias que, por su entidad y envergadura, conducen a la extinción de la prestación misma y no a la mera rectificación de su dotación económica ya sea porque entrañan la desaparición de requisitos, del beneficiario-responsable, etc.

Tampoco se prodigan las normas estudiadas en la regulación del régimen de modificación de las RMA: procedimiento y órgano decisorio, reglas para el nuevo cálculo de la prestación, duración y revisión de la medida, son, entre otros, aspectos decisivos de la tramitación y efectos de las revisiones que procedan, sobre los que, sin embargo, la mayor parte de las normas, omiten todo pronunciamiento. El modo de proceder más frecuente es que éstas aludan, de forma casi telegráfica, a la posible modificación de la cuantía de la RMA y a las causas que la motivan, confiando a los servicios de seguimiento y control la tarea de comprobar si persisten o no las condiciones inicialmente contempladas para que

---

[493] Es el caso del carácter abierto de la lista de causas enunciadas por el art. 9 del Decreto riojano 68/90 que alude a "... cualquiera otra modificación..." o de la generalidad con que se pronuncia el art.19 de la Orden murciana de 19 de Septiembre que, bajo el epígrafe revisión, contempla los eventuales cambios en las "circunstancias que concurren en los beneficiarios del IMI por si fuera necesario proceder a su modificación, suspensión o extinción.

informen al respecto al órgano al que corresponda decidir.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que una de las obligaciones que, de manera casi unánime, señalan las diferentes normativas, es la de comunicar cualquier modificación sobrevenida que pudiera afectar a la RMA. Ello supone que, sin perjuicio de la fiscalización que efectúe el servicio competente, el procedimiento de modificación puede iniciarse de oficio pero, frecuentemente, debe hacerse a instancia del propio beneficiario. A éste se le impone, con la misma contundencia con que se exige para el procedimiento de suspensión[494], el deber de informar de cuantos cambios sobrevenidos pudieran repercutir en la cuantía de la prestación.

La persistencia o no de las condiciones que aconsejaron la modificación de la prestación será la que, en definitiva, decida el mantenimiento de la nueva cuantía o su posterior revisión. De tal modo que, a diferencia de la suspensión, que en buena lógica no debiera prolongarse excesivamente, nada impide que la cuantía de la RMA, una vez modificada, permanezca invariable, perpetuándose su percepción de acuerdo con la nueva dotación asignada. La modificación de la prestación no está, por tanto, sujeta a límite temporal alguno y operará tantas veces sea necesaria en función de la

---

[494] Piénsese que, tanto la modificación como la suspensión obedecen, máxime cuando derivan de cambios operados en las circunstancias económicas, a situaciones que normalmente pasan desapercibidas para la Administración y de las que, difícilmente, ésta puede tener conocimiento.

mutabilidad de las circunstancias valoradas en cada caso siempre que, como se ha dicho, tales cambios no aconsejen la adopción de resoluciones de diferente sentido[495].

Aunque las normas no desciendan a estos detalles, el momento en el que, ineludiblemente, se procederá a la revisión de oficio de los cambios producidos, será aquél en que se solicite la renovación de la prestación si se prevé tal eventualidad. En cualquier caso, opere de oficio o a instancia del interesado, los efectos de la modificación o, lo que es lo mismo, el devengo de la nueva prestación que incrementa o disminuye la cuantía que hasta entonces venía percibiéndose, se producirá a partir del momento tomado como referencia por cada norma. Así, es posible, aunque infrecuente, que las modificaciones operen con una cierta periodicidad[496], si bien lo normal es que el reajuste de la RMA tenga efectos inmediatos a partir de la fecha en que tuvo lugar el cambio de circunstancias personales o económicas[497] o transcurrido un mes desde este momento[498].

---

[495] Bien de extinción, por la no concurrencia de ciertos requisitos, por ejemplo, bien de suspensión, porque los ingresos obtenidos superen la cuantía de la RMA o bien de designación de un nuevo titular, porque, por citar un ejemplo, el beneficiario-responsable deje de pertenecer a la UF.

[496] El art. 29 del Decreto madrileño señala que las modificaciones operarán de seis en seis meses, si bien se admite la modificación de forma inmediata previa audiencia del interesado.

[497] Así se pronuncia el art. 30.5 del Decreto asturiano 158/91.

[498] Ésta es la solución por la que optan, por ejemplo, los arts. 72 y 7.2 del Decreto gallego 374/91 y de la Orden valenciana de 11 de septiembre.

A los efectos de modificación de la RMA deberán tenerse por reproducidos las precisiones de cada normativa respecto al cómputo de miembros y de recursos. Conforme a ellas deberá calcularse la cuantía de la prestación una vez se actualicen cambios en la composición de la UF o en el monto de ingresos de que dispone la misma. Serán, por tanto, de aplicación, las previsiones de cada regulación autonómica en cuanto a la determinación de recursos y a los conceptos en virtud de los cuales éstos se consideran computables, en lo referido a las deducciones o exclusiones de aplicación, a la composición misma de la UF, etc. Algunas legislaciones, no obstante, se cuidan de señalar las condiciones en que se entienden producidas las variaciones del número de miembros del hogar familiar a efectos de proceder a la modificación de la cuantía de la RMA[499].

Poco más interesa destacar de las previsiones normativas sobre la modificación de la RMA teniendo en cuenta que el trámite procedimental específico a seguir dependerá, en cada caso, de lo que dispongan las normas o, simplemente, de la práctica administrativa y que la posibilidad de recurrir la resolución modificativa será abordada, como ya se señaló, en un apartado específico.

---

[499] Así, en los arts. 15.2 y 23 de los Reglamentos vasco y asturiano se excluye del ámbito de aplicación del régimen modificativo aquellas situaciones en que los cambios en la composición del hogar no superan el período de un mes o bien obedecen a motivos de trabajo, estudio, servicio militar o análogos. También se contiene precisiones respecto a los hogares familiares de retorno y a los supuestos de uniones de hogares beneficiarios de la prestación a efectos de su consideración o no como variaciones del número de miembros de la UF.

Escapan de la dimensión estrictamente económica con que, de forma casi unánime, se aborda la regulación de la modificación de la RMA, aquellos cambios que, previstos en algunas legislaciones[500], pudieran afectar, no a la cuantía de la misma sino a su instrumentalización como mecanismo de erradicación de la marginalidad. Quiere ésto decir que las medidas de inserción propuestas y las contraprestaciones exigidas experimentarán las alteraciones y adaptaciones lógicas según sea la diagnosis de cada proceso de integración. Estos cambios forman también parte de la dinámica de la RMA pero, al operar conforme a técnicas metajurídicas propias de otras disciplinas, no serán analizados aquí como auténticas modificaciones en la medida en que no repercuten en la configuración de la prestación misma.

3.6) RÉGIMEN EXTINTIVO DE LAS RENTAS DE INTEGRACIÓN

3.6.1) Introducción

Como ya se ha adelantado, la duración inicialmente prevista de las RMA puede acortarse al sobrevenir determinadas circunstancias o hechos que,

---

[500] El art. 10.3 del Decreto andaluz 400/90, por ejemplo, alude, al regular la modificación de la RMA, a la posible aplicación, cuando hayan cambiado las circunstancias que motivaron su concesión, de alguna otra medida de las previstas en el art.8 (acciones del programa).

referidos al comportamiento del beneficiario, a su situación económica o familiar, a las condiciones exigidas para la concesión de la prestación o a las características de ésta, reducen la vida de la prestación misma y ocasionan la pérdida del derecho. A este acontecimiento, con el que finaliza la dinámica de los subsidios objeto de estudio, se dedican las siguientes páginas en las que se aborda el análisis del tratamiento que las diferentes normas autonómicas otorgan a la revocación de las ayudas.

Si hubiera que elegir un único adjetivo para calificar, de forma globalizada, el régimen de extinción de las prestaciones que se estudian, éste sería, sin duda alguna, el de sorprendente, siendo varias las razones que justifican la aplicación de este epíteto: por un lado, el amplio elenco de causas de extinción previstas -se han localizado hasta doce diferentes- y la omisión por algunas normativas de las que, a priori, parecen más lógicas; por otro lado, la asistemática que preside el enunciado de las mismas que se consignan de modo desordenado y, a menudo, con redacción confusa y poco clara; por último, el interés desemesurado del legislador por acumular supuestos extintivos[501] y la escasa

[501] Éste dato resulta de la tendencia normativa a incrementar la relación de causas de extinción originariamente previstas. Pueden señalarse como ejemplos las normativas de Aragón, Asturias o Madrid que en las normas de desarrollo incrementan considerablemente el número de supuestos que pueden dar lugar al cese de la prestación.

importancia que, por el contrario, le otorga al procedimiento mismo de extinción[502].

LLama también la atención el hecho de que, al abordarse el tratamiento de la extinción de las RMA, se haya prescindido de la doble dimensión, social y económica, que caracteriza estas prestaciones, lo cual más parece una deliberada intención del legislador que un olvido incidental. Así las cosas, no deja de extrañar que la totalidad de las normas, con alguna localizada excepción, configure un régimen extintivo que bien pudiera aplicarse a cualquier otro tipo de subsidio o ayuda económica, sin que del mismo pueda deducirse la mixta finalidad de las prestaciones a las que se aplica y su peculiar papel instrumental en la pretendida promoción y normalización social de ciertos colectivos.

La extinción de la prestación, ya sea por agotamiento del plazo, por pérdida de requisitos, por modificación de circunstancias o por cualquier otra causa, supone el cese de sus efectos económicos pero, paradógicamente y aún cuando no se prevea nada al respecto[503], también ocasiona, si la norma no dispone otra cosa, que los planes y proyectos de inserción puestos en marcha se paralicen y replieguen.

Esta drástica consecuencia, sobre la que se volverá a incidir, podría, sin embargo, atenuarse si el

---

[502] Casi la mitad de las normativas autonómicas no contienen referencia alguna a los trámites que deben seguirse para proceder a la extinción de la prestación.

[503] Las normas que detallan algunos aspectos procedimentales de la extinción de las prestaciones se refieren, reservadamente, a los efectos económicos de dicha eventualidad.

legislador ponderara los efectos de la extinción y propiciara que, aún cuando el individuo o la UF no continuén percibiendo la prestación económica, sí puedan seguir beneficiándose de algunas de las medidas o actuaciones previstas para procurar su integración y promoción social.

También en el régimen extintivo de las RMA es constatable la variedad autonómica y la diferente técnica jurídica de que hacen gala los distintos legisladores regionales. Se localizan, pues, regulaciones que no dedican más que unas líneas a la revocación de a prestación y normativas que, por el contrario, abordan su tratamiento de modo, si no exhaustivo si, por lo menos, más detallado y acorde con la relevancia del tema.

Así, mientras que en algunas Comunidades Autónomas, como Extremadura y Navarra, la vida de la prestación se ve afectada por un reducido número de causas, en otras, caso de Madrid, Castilla-León o Valencia, es más amplio el elenco de circunstancias que determinan la extinción de la prestación[504]. Similar variedad puede detectarse en lo que hace a la tramitación del expediente, a la concreción de sus efectos o a la recurribilidad de las resoluciones que la acuerdan,

[504] El que se relacione un mayor o menor número de causas de extinción no es significativo, a priori, de la dosis de rigor, coherencia o exigencia de la correspondiente normativa y ello porque, como seguidamente se expone, muchos de los supuestos extintivos pueden reconducirse a tres o cuatro grandes bloques, sin necesidad de especificación o detalle, porque se refieren a idénticas consideraciones.

cuestiones todas[505] respecto a las cuales se oscila entre el silencio normativo de muchas regulaciones y un cierto casuismo y proliferación de detalles de otras, ciertamente escasas.

La docena de supuestos tipificados por las diferentes normas como extintivos puede reducirse a seis grandes causas omnicompresivas de todas las eventualidades que, en la práctica y por previsión normativa, desencadenan la revocación de las RMA. De estos seis bloques, sólo uno es, parcialmente, representativo de la peculiar caracterización de las prestaciones, reflejando la particular incidencia que, en su dinámica, tiene el cumplimiento de los compromisos de inserción o de las contraprestaciones previstas. Los restantes pueden, a grandes rasgos y salvando ciertas singularidades, predicarse de cualquiera de las prestaciones asistenciales existentes en nuestro sistema de protección social.

El orden de exposición y análisis de los supuestos de revocación es, al igual que se hizo al estudiar los requisitos de acceso o las obligaciones impuestas, meramente frecuencial. Sin embargo, si bien entonces se respetó "grosso modo" la terminología y sistemática empleada por las normas, ahora se atiende al enunciado general de la causa extintiva, una vez simplificado el esquema de todas las enunciadas, y no al

---

[505] Éstas sí, de mayor trascendencia que la meramente númerica de la nota anterior por cuanto inciden en cuestiones de seguridad jurídica, garantías del administrado y protección de sus derechos y recurribilidad de las resoluciones de la Administración.

específicamente señalado por las normas de lo que resulta una incidencia más teórica o artificial.

3.6.2) Modificación de las circunstancias consideradas inicialmente o valoradas con posterioridad

Este supuesto de revocación, además del más frecuente -es contemplado con diferentes expresiones y en sus diversas manifestaciones por todas las normativas- es, también, el más variado y complejo, el que agrupa un mayor número de causas extintivas. Bajo este epígrafe se incluyen y analizan tanto la desaparición de los presupuestos de acceso del beneficiario, sean de carácter económico o personal, como la actualización de otras posibles modificaciones que, afectando a circunstancias de cierta relevancia, producen, igualmente, el cese de la prestación[506].

La amplitud del encabezamiento, en el que tiene cabida todos los cambios imaginables que incidan en la situación y en determinadas condiciones del perceptor del subsidio, va a permitir que se incluyan en este apartado, además de los supuestos anteriores, el consistente en el mantenimiento de las causas que motivaron la suspensión del abono de la RMA ya que, como es sabido, esta situación temporal debe resolverse con el levantamiento de la misma o con la revocación de la prestación.

---

[506] Siempre que, como se verá, no proceda la simple suspensión o modificación de la misma.

3.6.2.1) Pérdida de los requisitos de acceso

Tanto la desaparición del presupuesto de la insuficiencia de recursos[507] como el traslado de residencia del beneficiario o la carencia sobrevenida de cualquier otra de las condiciones exigidas por las normas para percibir la RMA, son reconducibles, genéricamente, a una misma causa de extinción: la pérdida de requisitos que motivaron la concesión del subsidio y permitieron el disfrute del mismo.

Con esta amplitud se pronuncian las normativas consultadas, de forma casi unánime, para garantizar que las circunstancias personales y económicas exigidas inicialmente para acceder a la prestación, subsistan mientras ésta continúe abonándose. De este modo, al tiempo que se confirma que la protección alcanza sólo a colectivos seleccionados, aquellos cuya situación familiar, laboral o patrimonial coincide con la descrita por las normas al definir al beneficiario, se evita que ésta se extienda a aquellos otros cuyas circunstancias y situaciones, por ser pasajeras y esporádicas o, incluso, buscadas a propósito, no les hacen merecedores de dicha tutela.

---

[507] Entendida esta insuficiencia económica del modo relativizado en el que la misma es valorada por las respectivas normativas; es decir, como indisponibilidad de ingresos en cuantía semejante o superior a la fijada para cada una de las prestaciones autonómicas según las reglas de cómputo de recursos propios establecidas al efecto.

En definitiva, al operar la pérdida de requisitos como supuesto de extinción, no se intenta más que limitar el abono de la RMA a aquellos individuos que, estrictamente y con rigor, se adecúan, al acceder a la prestación y mientras disfrutan de la misma, al modelo de beneficiario diseñado por el legislador atendiendo a circunstancias tales como la edad, la situación laboral, los recursos disponibles o la posibilidad de acceder a otros ingresos o prestaciones.

De nada serviría que se predicaran ciertos rasgos de los destinatarios de las prestaciones si los mismos se exigieran, únicamente, en el momento de formularse la solicitud; igualmente infructuosas resultarían las previsiones sobre modificación y suspensión de la RMA así como la adopción de determinadas medidas de seguimiento y control si a la Administración le interesara, únicamente, el cumplimiento inicial de los requisitos.

Siendo así, bastaría con señalar que la pérdida de requisitos es causa de extinción de la prestación para considerar que la desaparición de cualquiera de los presupuestos de acceso impuestos por la norma ocasiona, salvando las excepciones previstas, la pérdida del derecho al subsidio. Sin embargo, algunas normativas[508] han omitido esta genérica referencia y optan por reproducir cada uno de los requisitos, apuntando, de forma expresa y singularizadamente, que la carencia sobrevenida de los mismos es motivo de revocación.

---

[508] Es el caso de las regulaciones madrileña y aragonesa que serán comentadas en líneas posteriores.

Otras[509], por su parte, añaden a la mencionada causa de extinción, configurándolo como un supuesto diferente, el traslado de la misma a un municipio ubicado fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respectiva. Al operar de este modo, parece que dichas normativas cuestionan que la residencia sea un requisito de acceso e ignoran que los efectos extintivos de su pérdida ya han sido apuntados implícitamente.

Respecto a éste último dato, conviene recordar[510] que la confusa y deficiente redacción de algunos artículos al contemplar el requisito de la residencia como presupuesto de acceso a la prestación, dificulta su lectura y comprensión, hasta tal extremo, que, en ocasiones, la norma no determina claramente el contenido y alcance de su exigencia. La voluntad del legislador autonómico, clara y contundente en lo que a la antigüedad de la residencia se refiere, no lo es tanto en lo que hace a la residencia efectiva o de hecho que, sin embargo y a pesar de la oscuridad de las normas, debe formar parte del mismo presupuesto.

A esta falta de claridad normativa cuando se alude a la residencia hay que añadir ahora, el confusionismo que provoca la innecesaria reiteración de ciertos legisladores al enunciar las causas de extinción de la prestación. En efecto, el hecho de que un número

---

[509] Concretamente, son diez las normativas autonómicas que se refieren, de forma expresa, a esta específica causa de extinción.

[510] Cfr. lo señalado en el apartado 2.3.2.2 de la primera parte de este Capítulo al analizar el requisito de la residencia, en especial lo referido a las expresiones y terminología utilizadas por las diferentes normativas autonómicas.

considerable de normas señale, como una de ellas y al margen de la genérica pérdida de requisitos, el traslado de residencia del beneficiario, complica aún más el panorama.

La explicación, interpretando literal y aisladamente cada una de las normativas, pasaría por afirmar que sólo en las regulaciones que, de forma expresa, exigen la residencia efectiva y en aquellas otras que contemplan, separadamente y como causa específica de extinción, el cambio de residencia, se ordena al beneficiario, a título de requisito de acceso o de condición u obligación posterior, que no traslade su residencia a otra Comunidad Autónoma.

Esta solución, sin embargo, además de dejar abiertos ciertos interrogantes[511], propugna que los efectos extintivos del traslado dependan, en la práctica, de la mayor o menor precisión con que se contemple el presupuesto mismo de la residencia y del casuismo de las normas al enunciar las causas de extinción, en definitiva, del grado de especificación y perfección técnica de cada normativa. Además, propicia tal diversidad de respuestas que, lejos de acercar las diferentes prestaciones autonómicas, obstaculiza todo intento de sistematización. Por último, y éste es, quizás, el motivo de oposición de mayor peso, choca frontalmente con el espíritu que informa la implantación y regulación de las RMA.

---

[511] La caracterización de la residencia, por ejemplo, o el propósito final del legislador al referirse a ella.

Si, como se ha dicho, el presupuesto de la residencia, no sólo desincentiva ciertos movimientos migratorios sino que, además, favorece la reinserción y facilita el seguimiento de los beneficiarios, es lógico que dicha circunstancia se exija al acceder a la prestación pero que, además, deba conservarse durante el período de disfrute de la misma. No puede ignorarse que, para la normalización y promoción social de los beneficiarios, se instrumentan una serie de medidas y actividades que tienen un limitado ámbito territorial de aplicación y se implica a unos concretos órganos y servicios cuya actuación se circunscribe, igualmente, a un determinado espacio geográfico. El requisito de la residencia y el efecto extintivo de su pérdida son, por tanto, consecuencias lógicas de las RMA, aún cuando su proyección normativa resulte ambigua y defectuosa.

Con una interpretación finalista e integradora de los preceptos más confusos, puede afirmarse que el traslado de la residencia del beneficiario[512] a una Comunidad Autónoma distinta a aquella cuya Administración otorgó la prestación es, como la pérdida de cualquier otro requisito, causa de extinción, produciéndose este efecto tanto si lo contempla expresamente la norma como si lo señala de forma implícita.

---

[512] Aunque sólo algunas disposiciones, entre ellas la aragonesa y la asturiana, se cuiden de especificar que el cambio de residencia contemplado como supuesto extintivo es el de la UF, debe entenderse que tal modificación se produce, en todas las Comunidades Autónomas, cuando varía el marco físico de residencia del conjunto de los miembros del grupo familiar, al margen de que alguno de ellos pueda, efectivamente y a título individual, trasladarse a otro domicilio. Y ello porque estos cambios puntuales y personales de vivienda constituyen, en la práctica, cambios en la composición del núcleo familiar que repercutirán, en principio, en la cuantía de la prestación pero no en la pervivencia de la misma.

Como única excepción al efecto extintivo del cambio de residencia, la regulación gallega contempla la aplicación de convenios con otras Comunidades Autónomas que permitan el mantenimiento de derechos adquiridos o en curso de adquisición. Al amparo de ellos será posible, en virtud del principio de reciprocidad, que los beneficiarios gallegos no pierdan su condición de tales cuando se trasladen a otros territorios autonómicos con cuyas Administraciones se haya formalizado el correspondiente acuerdo.

No obstante esta peculiar previsión normativa, que traslada al ámbito autonómico principios propios del Derecho Internacional, resulta evidente su inaplicación por la inexistencia de preceptos análogos en otras normativas autonómicas por lo que habrá que esperar a que se suscriban dichos convenios para conocer los términos exactos en los que opera la excepción[513].

El efecto extintivo del traslado de residencia es predicable, igualmente, en el caso de las regulaciones madrileña y aragonesa a las que ya se hizo alusión. Éstas normas no contemplan la pérdida de requisitos como causa genérica de extinción, sino que se refieren a cada uno de ellos que, separadamente, son relacionados como supuestos de revocación de la prestación. Es el caso de la pérdida

---

[513] Aunque las restantes normativas no contemplen, como lo hace la gallega, la posibilidad de suscribir convenios interautonómicos, éstos podrían, no obstante, formalizarse y propiciar determinadas modificaciones en las regulaciones vigentes. Serán, pues, los eventuales acuerdos que puedan suscribirse los que concreten, entre otras cuestiones, de qué modo se hará efectivo el principio de reciprocidad, qué son derechos en curso de adquisición a los efectos de las RMA o cómo se armonizan las legislaciones no coincidentes en materia de residencia; hasta entonces la excepción gallega no es más que una innovación de proyección futurible.

de la nacionalidad española[514] o la superación de la edad máxima admitida para acceder a la RMA. Si bien, respecto a la primera, el legislador no añade detalle alguno y se limita a apuntarla en el artículo correspondiente, si se matiza el alcance de la segunda atemperando, en cierto modo, sus efectos.

Así, en cuanto al cumplimiento de los sesenta y cinco años o, en su caso, de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación[515], las normas señaladas prescriben que, sólo operarán como causas de extinción si no se tienen menores a cargo o si la solicitud se hizo a título individual. Evidentemente, estas precisiones impiden, a modo de excepción, el despliegue de las lógicas consecuencias extintivas y tienen por finalidad evitar la situación de desprotección en que quedan los menores o el grupo familiar cuando no sea posible acceder a otras prestaciones o mientras se tramitan los oportunos expedientes para obtener las que pudieran corresponderles.

Sólo al amparo de las regulaciones apuntadas -las restantes, con la única salvedad de la murciana, no

---

[514] Señalada únicamente por la regulación madrileña ya que, como se sabe, la aragonesa no exige la nacionalidad española para acceder a la RMA. Evidentemente, esta circunstancia debiera producir idénticos efectos en la comunidad canaria por tratarse de un supuesto de pérdida de requisitos; sin embargo, esta aplicación analógica debiera ser matizada en atención a los efectos restrictivos de la misma que no son apuntados de forma expresa por la norma.

[515] En estos términos se pronuncian, respectivamente, el art. 5.b de la Orden madrileña 234/92 y el art. 14.b del Decreto aragonés 57/94.

contienen pronunciamientos al respecto[516]- se permite la conservación de la prestación y se prolonga, excepcionalmente, la protección dispensada, aún cuando, de hecho, el beneficiario supere la edad que le posibilita su percepción.

Semejante alcance tuitivo, pero diferente contenido, eficacia y ámbito de aplicación, tienen otras previsiones normativas que recogidas, ahora sí, por un gran número de disposiciones, entran en juego cuando se produce el fallecimiento del beneficiario; a ellas, que no operan como excepciones sino a modo de medidas complementarias, se hará referencia en el apartado correspondiente.

Junto a los requisitos de carácter personal, las diferentes normativas autonómicas exigen, como es sabido, el cumplimiento de ciertos presupuestos de contenido económico, singularmente, la no superación de un cierto umbral de ingresos. Es por ello por lo que, sin admitirse excepción de ningún tipo, las normas aragonesa y madrileña indicadas señalan, como causa extintiva, la obtención de recursos en cuantía igual o superior a la que pudiera corresponder a la UF en razón de la RMA. A lo dicho se añade, en la regulación aragonesa, el disfrute de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma,

---

[516] Como se señaló, la casi totalidad de las normativas autonómicas se refieren, de forma amplia, a la pérdida de requisitos como causa de revocación de la prestación, sin añadir nada más ni contemplar excepciones que aconsejen o justifiquen otra solución que la extintiva. La regulación murciana, a pesar de seguir la pauta mayoritaria, prevé, ante esta situación, la realización de ciertas actuaciones para que la UF pueda seguir siendo perceptora de la RMA aunque no concurran ya algunos de los presupuestos de acceso; la similitud de estas medidas con aquellas otras que pueden adoptarse ante el eventual fallecimiento del beneficiario aconsejan un estudio global de todas ellas.

circunstancia ésta que, aún repercutiendo en la situación económica del beneficiario, tiene una peculiar relevancia como regla específica de incompatibilidad de prestaciones.

Ha de tenerse en cuenta, por último que, cuando las normativas autonómicas se refieren, de forma amplia, a la pérdida de requisitos como causa de extinción, ésta ha de operar en defecto de otra medida menos drástica. Ello debe tener aplicación, no sólo ante cambios experimentados en la situación económica o personal del solicitante o UF que bien pudieran tener como respuesta alternativa una mera modificación o suspensión de la prestación, sino también respecto a otro tipo de presupuestos de acceso. En concreto, los efectos extintivos de la superación de la edad máxima exigida para acceder a la prestación, deben ser atemperados mediante fórmulas que eviten la desprotección de la UF, tal y como hacen las normas anteriormente citadas o tal y como prevén numerosas regulaciones para el caso de fallecimiento del beneficiario.

3.6.2.2) Circunstancias sobrevenidas que impiden la continuidad de la prestación

Además de los requisitos de acceso a la prestación, el legislador toma en consideración otra serie de presupuestos que, a su juicio, resultan igualmente relevantes, si no para la concesión inicial de

la RMA sí para la conservación de la misma. Por esta razón, ciertos cambios que inciden en la situación personal y económica del beneficiario, son señalados por las normas como causas de extinción de la prestación, cuando no proceda adoptar una decisión menos drástica.

El fallecimiento del beneficiario es, sin lugar a dudas, la circunstancia sobrevenida por excelencia y, como tal, recogida mayoritariamente por las normas como causa de revocación. Sólo la normativa extremeña omite toda referencia al fallecimiento del beneficiario como causa de extinción de la RMA. Las restantes atribuyen consecuencias extintivas a esta circunstancia sobrevenida si bien con cierta frecuencia dichos efectos se atenúan y no resultan ser tan contundentes.

La misma existencia del beneficiario-responsable resulta ser imprescindible para el reconocimiento de la prestación, de hecho se exigen de él la mayor parte de los requisitos de acceso, pero es igualmente importante para la continuidad de aquella que su titular subsista durante todo el período de disfrute. Sin embargo, como es sabido, la RMA no siempre tiene como destinatario mediato a una persona individualmente considerada, sino que, en una gran porcentaje de supuestos, el beneficiario último del subsidio es un colectivo, un grupo familiar.

Esta circunstancia aconseja que, desaparecido el solicitante, se adopten una serie de medidas para evitar la situación de desprotección en que quedan los restantes componentes de dicha UF que dependen de la prestación extinguida. En principio, el efecto extintivo

del fallecimiento del beneficiario, se prevé inmediato en todas las normas que contemplan esta causa. Sin embargo, cuando dicho beneficiario no lo sea a título individual, dos[517] son las decisiones que pueden tomarse respecto a la prestación: una, de efectos meramente temporales, abonando la mensualidad completa; la otra, de eficacia más duradera, consistente en el cambio de titularidad de la RMA.

El pago de la prestación devengada, en cuantía similar a la percibida hasta entonces y con independencia de la fecha en que se produjo el óbito, es una medida prevista por cinco regulaciones[518] que posponen el alcance de dicho acontecimiento, permitiendo el cobro de la RMA pendiente. La ayuda del mes correspondiente al fallecimiento se abonará a los miembros del HI o UF que sobrevivan al beneficiario, salvo en Castilla-León, cuyo Decreto establece que se entregue a los herederos que legalmente correspondan[519].

Mayor relevancia tiene la designación de un nuevo perceptor, como prevención a adoptar en caso de muerte del titular de la prestación. Esta posibilidad es

---

[517] Son sólo dos, en efecto, las expresamente previstas ya que, si bien el art. 12.c del Decreto andaluz 400/90 señala, genéricamente, la posibilidad de adoptar medidas respecto al resto de la UF, no se concretan cuáles puedan ser éstas.

[518] Las de Asturias (art. 31.3 del Decreto 158/91), Castilla-León (art. 11 del Decreto 286/91), Cantabria (art. 9.3 del Decreto 40/89), País Vasco (art. 12.2. del Decreto 25/93) y Valencia (art. 16.4 del Decreto 132/90).

[519] La adopción de esta medida, en la Comunidad señalada, no parece atender a la situación de necesidad en que quedan los miembros de la UF, sino que depende de la existencia o no de un nuevo cabeza de familia. En caso de que no lo hubiera, la prestación parece formar parte del patrimonio del fallecido.

contemplada, con alcance y trámites diferentes, por numerosas normativas que comparten un mismo interés por no dejar desasistidos a los otros miembros del hogar o grupo familiar.

El nombramiento de otro titular, entre los componentes de la UF que reúnan los requisitos previstos, parece producirse de forma automática en Comunidades como la canaria y la madrileña cuyas normas precisan que no será necesaria la incoación de un nuevo expediente[520]. No se adoptan, sin embargo, de modo tan inmediato, las medidas previstas por otras regulaciones. Así, mientras que en la normativa vasca[521] o la asturiana[522], simplemente se apunta la posibilidad de acordar la concesión de la prestación a otro miembro del hogar o de determinar otro beneficiario-responsable, en la gallega[523] se prevé la continuidad del abono, sólo mientras se tramite la pertinente nueva solicitud que deberá cursarse[524].

---

[520] Disp. Adic. 1ª del Decreto 133/92 y art. 7 de la Orden 234/92 (éste último modificando el criterio mantenido con anterioridad por la Orden 178/91).

[521] Así se establece en la Disp. Adic. 1° del Decreto 193/90. Llama la atención el hecho de que esta medida, a adoptar en caso de fallecimiento, no se contemple en el art. 18, junto a la que, de modo semejante (no habla ahora de conceder sino de abonar), procede en los supuestos de incapacidad o internamiento del mismo.

[522] En el art. 26.a del Decreto 158/91 se especifica que dicha medida se adoptará tras valorar las condiciones y situación económica del hogar familiar.

[523] Arts. 75 y 76.1.b del Decreto 276/91.

[524] También la normativa murciana parece optar por esta solución si bien no especifica la necesidad de cursas una nueva solicitud (art. 22.1 de la Orden de 16 de septiembre de 1994).

Por lo dicho, pudiera afirmarse que el fallecimiento del beneficiario, en aquellas Comunidades Autónomas en las que se continúa abonando la RMA a los familiares sobrevivientes, más que una circunstancia extintiva es una modificación sobrevenida que afecta, únicamente, a la cuantía de la prestación. De ser ésto así, al no haberse extinguido la ayuda originaria sino, simplemente, alteradas su titularidad y asignación, la duración y prórrogas de aquella no parece que deban variar porque se trata de la misma prestación.

Este hecho debe ser valorado por la UF afectada ya que, en ocasiones, dependiendo de los trámites[525] que deban seguirse para el cambio de titularidad y de que, mientras tanto, se abone o no la ayuda[526], pudiera resultarle más ventajoso solicitar, directamente, una nueva RMI.

En cualquier caso, es claro que la adopción de ciertas medidas, cuando fallece el titular de la RMA, respecto a los miembros sobrevivientes de la UF, además de evidenciar un cierto desvelo normativo por la situación en que quedan éstos, pone de manifiesto el carácter cuasi-familiar de la RMA y el interés de ciertos legisladores por conservar la prestación, por evitar,

---

[525] Sólo previsto, en cuanto a la documentación requerida, por el Decreto aragonés 57/94 (art.30) en el que, de modo bastante confuso, parece señalarse que el mantenimiento de la prestación está garantizado y que, optativamente, se podrá proceder al cambio de titularidad de la misma.

[526] El mantenimiento del abono es claro en normas como la canaria, la murciana o la madrileña, no así en la asturiana o la vasca.

mediante la adopción de medidas menos drásticas, que ésta se extinga al actualizarse ciertas circunstancias.

En contraste con el fallecimiento, las restantes causas han sido omitidas por la mayoría de las normativas autonómicas pero, aún así, sus efectos extintivos se producirán, respecto a prestaciones cuyas regulaciones no las prevén expresamente, por aplicación de otros artículos y previsiones.

Es el caso de la contratación del beneficiario por alguna entidad colaboradora para la participación en un programa de inserción. Esta causa de revocación, si bien es relacionado como tal únicamente por la normativa murciana[527], es lógico que opere en todas aquellas Comunidades Autónomas que han previsto que la contratación laboral sea una más de las actividades de integración que se oferten o exijan a los perceptores de la prestación.

Otro supuesto es el señalado por la regulación asturiana[528] para la cual, la convivencia sobrevenida en un único HI, de dos o más beneficiarios-responsables de prestaciones impide la continuidad de todas las que, hasta entonces, venían percibiéndose[529]. Esta consecuencia extintiva es coherente con la prohibición de simultanear dos o más RMA en un mismo HI ya que, como

---

[527] Art. 22.7 de la Orden de 16 de septiembre de 1994.

[528] Art. 26.c del Decreto 158/91.

[529] Como señala el art. 23.2, se extinguen las prestaciones anteriormente reconocidas y tendrá que determinarse un único beneficiario-responsable así como la cuantía del nuevo ingreso de inserción.

afirma la norma[530], la prestación, salvo lo previsto para los hogares colectivos, sólo podrá ser otorgada[531] a uno de sus miembros.

Recuérdese que, además de la normativa asturiana, otras regulaciones[532] impiden también que se acumulen RMA en un mismo HI o UF. Por ello, cuando los cambios en el marco de residencia inicial o en la composición originaria del grupo familiar, den lugar a dicha concentración proscrita por la norma, se extinguirán las prestaciones, aún cuando dicho efecto no se predique de forma expresa.

Esta nueva circunstancia convivencial, que afecta a la situación inicialmente considerada por la Administración, no es, en absoluto, comparable con aquellas otras modificaciones operadas en la composición del HI o de la UF que, como es sabido, repercuten únicamente en la cuantía de la RMA. Los drásticos efectos que el legislador otorga ahora a las prestaciones tienen su razón de ser en la manifiesta incompatibilidad de las mismas.

Una última circunstancia sobrevenida de efectos extintivos que silencian la mayoría de las regulaciones es la que, contemplada también por la normativa asturiana, consiste en la satisfacción de los derechos o

---

[530] Art. 3.5 del Decreto citado.

[531] Aunque de la interpretación literal del verbo elegido pueda deducirse que dicha prescripción está pensada para ser tenida en cuenta, exclusivamente, en el momento de resolverse el expediente, es evidente que la intención del legislador es evitar la percepción simultánea.

[532] La vasca, la catalana o la madrileña, por ejemplo.

créditos hechos valer por el beneficiario. Como es sabido, la resolución administrativa con la que finaliza la tramitación de la RMI puede condicionar la concesión a que el solicitante haga efectivos los derechos de los que es titular.

Si, como consecuencia de la demanda o reclamación interpuesta por un beneficiario asturiano, se reconocieran los mencionados créditos y los mismos superaran la cuantía de la prestación asignada, ésta se extinguirá aún cuando no se hayan abonado las cantidades adeudadas. La satisfacción de los derechos reclamados por el beneficiario podrá producir iguales efectos extintivos en aquellas otras Comunidades Autónomas que prevean este tipo de concesión provisional de la RMA[533].

3.6.2.3) Persistencia de las causas suspensivas

La preocupación legislativa por procurar, en la medida de lo posible, la continuidad de las ayudas tiene bastante que ver con el supuesto extintivo ahora analizado que trae causa en una resolución administrativa a través de la cual se impidió, precisamente, una más temprana extinción de la prestación.

Cuando se estudió el régimen suspensivo de las RMA, se comentó que dicha decisión tiene su origen en

[533] Habrá que consultar cada una de las normativas porque no siempre la condición se formula en los mismos términos ni se alude, de igual modo, al hecho determinante de la extinción o consolidación de la prestación concedida provisionalmente.

determinados cambios operados en la situación del beneficiario, normalmente en la económica, que, por su previsible carácter temporal, van a producir, únicamente, la interrupción del abono de la prestación. De este modo, adoptando una medida menos traumática que la extinción de la ayuda, se permite la conservación de la misma hasta que, una vez desaparecidas las circunstancias que motivaron la suspensión, se reanude el pago.

Sin embargo, puede ocurrir que la transitoriedad de la nueva situación se torne indefinida. Entonces sí, como la suspensión tiene un período máximo de duración porque está prevista para circunstancias pasajeras, al superarse éste se producirá el efecto que había tratado de evitarse. Tal es el fundamento de la presente causa de extinción que, en esencia, al igual que las dos anteriores, no tiene otro origen que la modificación sobrevenida de determinadas circunstancias si bien, en este caso, se han retardado los efectos.

Únicamente la contemplan, como supuesto de revocación, las normativas murciana, castellano-manchega, asturiana y vasca[534] aunque, como es sabido, no sólo ellas prevén la suspensión de la RMA. Por eso, también en aquellas otras Comunidades Autónomas que admiten la interrupción del abono de la prestación, se producirá la extinción de la misma cuando se superen los plazos establecidos y se mantengan las causas que motivaron dicha paralización.

---

[534] Que limitan el período máximo de duración a seis meses, las dos primeras, y a un año y medio, las últimas.

3.6.3) Actuación fraudulenta para obtener o conservar la prestación

Teniendo en cuenta que los datos que obran en poder de la Administración y que son concluyentes para la concesión de la RMA se aportan, en su mayoría, por los propios interesados, se exige que aquellos reflejen, de modo fidedigno, la efectiva situación económica y personal de los individuos y UF que van a beneficiarse de la prestación. La Administración y, en concreto, el órgano resolutorio correspondiente, no dispone en principio, de otra fuente de información que la constituída por los propios solicitantes para saber y verificar los recursos disponibles, el número de convivientes en el mismo HI u otra serie de presupuestos que sirvan de fundamento a su decisión.

Cierto es que, con posterioridad o paralelamente, podrán efectuarse comprobaciones, contrastarse datos o recabarse otras informaciones frutos de las cuales resulte que los datos proporcionados por los peticionarios no son exactos, están incompletos o han sido falsificados. Si estas averiguaciones o las conclusiones correspondientes tienen lugar o se deducen una vez ha sido concedida la RMA, es lógico que deba replantearse la decisión inicialmente tomada.

Estos comentarios vienen al caso porque, de modo casi unánime[535], las normativas autonómicas

[535] La única excepción la constituye la normativa riojana.

señalan, con ésta o similares expresiones, que el falseamiento de datos o cualquier otra actuación fraudulenta para obtener o conservar la RMA o, incluso, para aumentar su cuantía, es causa de extinción de la misma. Ésto supone que, sólo cuando haya existido falsificación, ocultación o cualquier otra maniobra engañosa tendente a inclinar la resolución administrativa en un determinado sentido, se producirá dicho efecto extintivo; no, en cambio, cuando la falta de veracidad de los datos se deba a ignorancia, confusión o simple olvido de quien los facilitó o debió facilitarlos[536].

De ésto y del modo en que, mayoritariamente, se redacta esta causa de extinción se deducen ciertas conclusiones de no poca importancia. Por un lado, el carácter sancionador con que se predica el efecto extintivo, que se aplica, únicamente, a los supuestos en que haya existido intención de obtener mediante artificios fraudulentos el beneficio y como pena a dicha conducta, del que deriva la necesidad de probar dicho ánimo fraudulento para que opere la causa de extinción. Por otro lado, la irrelevancia de los resultados conseguidos[537] y de las circunstancias que efectivamente rodean al beneficiario quien, aún siendo merecedor de la prestación, va a sufrir, de todos modos, la consecuencia

---

[536] Téngase en cuenta, por otro lado que, como se comentó, también puede producir efectos extintivos el incumplimiento de la obligación de comunicar a la Administración cualquier cambio que pueda afectar a la dinámica de la prestación.

[537] Parece que al legislador le resulta indiferente, por ejemplo que, si se solicita una modificación de la cuantía de la prestación declarando intencionadamente una falsa composición de la UF, dicha mayor asignación se consiga efectivamente o se detecte la maniobra fraudulenta ante de proceder a aumentar el importe.

de su conducta[538] dependiendo de los términos en que la misma haya sido descrita por el legislador[539].

Ha de tenerse en cuenta que los efectos de las actuaciones fraudulentas se concretan, además de en la obligación de reintegro y en las eventuales responsabilidades penales[540] que pudieran derivarse[541], en la extinción de la RMA, ya que sólo al enunciarse las diferentes causas de revocación del mismo se alude a las mencionadas maniobras. Por tanto, semejantes conductas del solicitante antes de que la prestación sea concedida mediante la correspondiente resolución administrativa, en

---

[538] Si lo que prima es el carácter reprobatorio de la conducta y el interés por sancionarlas, ciertas situaciones pueden quedar sin protección. El beneficiario puede haber ocultado, intencionadamente, ciertos datos referentes a los recursos de que dispone pero, aún considerando los mismos, es posible que reúna los requisitos necesarios para acceder a la prestación. Puede, por otro lado, que el solicitante incluya a miembros no computables en su UF para aumentar la cuantía de la ayuda y, sin embargo, prescindiendo de dicho componente, la merezca de todos modos, pero con un importe inferior.

[539] Ya se comentó que, aunque casi todas las normas se refieren a la actuación fraudulenta como causa de extinción, algunas especifican que dicho comportamiento tiene que tener por finalidad acceder o conservar la ayuda, otras añaden a estos fines el de aumentar la cuantía de la que pudiera corresponder y, las menos, definen la conducta reprobada como comisión de irregularidades graves (art. 20 del Decreto catalán 144/90) o falseamiento de la declaración de ingresos (art. 14. f del Decreto aragonés 57/94) o de elementos con influencia en la determinación del derecho (art. 16.f del Decreto castellano-leonés 286/91).

[540] De conformidad con lo dispuesto en los arts. 390 y ss. del Código Penal.

[541] Algunas normas precisan o amplían los efectos meramente extintivos de las actuaciones fraudulentas y reservan a la Administración el ejercicio de las acciones de reintegro (art. 14.f del Decreto canario 133/92) o de otro tipo de acciones legales (art. 25 del Decreto extremeño 66/90) o, incluso, aluden a las responsabilidades penales que pudieran derivarse de conformidad con lo previsto en el art. 303 del Código Penal (art. 76.e del Decreto gallego 374/91). La restitución de las cantidades percibidas indebidamente se comentará como efecto o consecuencia de la extinción que, a menudo, opera con independencia de las causas que la motivaron.

rigor, no pueden o no deben ser tenidas en cuenta ni mediatizar la decisión pendiente de adopción. En definitiva, que previstos ciertos efectos respecto a una prestación de la que ya se disfruta no pueden producirse otros semejantes respecto a derechos todavía no reconocidos.

La exposición de estas conclusiones, inferidas del análisis de las diferentes normativas, no tiene otra finalidad que la de llamar la atención sobre un hecho y sugerir un criterio de interpretación normativa: la ambigüedad e imprecisión con que se formula esta causa de extinción, teniendo en cuenta las desfavorables consecuencias que se derivan para el beneficiario, aconsejan una ponderada aplicación de la misma y la articulación de determinados mecanismos que eviten la desprotección jurídica del interesado[542] y la infundada pérdida de la prestación. Sólo de este modo se garantiza, además, la finalidad que justificó la consideración de esta causa, desincentivar y reprimir las prácticas fraudulentas y asegurar que la protección se otorga a los ciudadanos realmente necesitados de ella.

Al margen de estas consideraciones, no está de más apuntar el alcance estrictamente económico con que se diseña esta causa de extinción. Las maniobras operadas en las circunstancias personales y económicas alegadas o en la acreditación de las mismas se sancionan en la medida

---

[542] Se está haciendo referencia, claro está, a la articulación de un procedimiento de extinción que contemple trámites como las alegaciones y audiencia del interesado. A la tramitación de dichos expedientes se aludirá, de modo general, al finalizar el análisis de cada una de las causas.

en que repercutan en la concesión, conservación o asignación económica de la RMA. Son indiferentes, por el contrario, aquellas otras maquinaciones que, referidas a condiciones o cualidades del beneficiario, puedan afectar a su proceso de integración y tengan por finalidad evitar la adopción de ciertas medidas o eludir la realización de determinadas actividades propuestas al efecto[543].

3.6.4) Incumplimiento de obligaciones

La exigibilidad de las obligaciones impuestas a los beneficiarios de las RMA viene determinada, en gran medida, por las consecuencias que de su inobservancia se derivan para la prestación misma y para su perceptor. La imposición de ciertos deberes, de contenido y alcance diverso, no pasaría de ser una mera declaración de intenciones de escasa eficacia práctica si, esperando un cumplimiento espontáneo, el legislador no articulase algún mecanismo que reforzara el carácter compulsivo de los mandatos.

Las obligaciones señaladas por las diferentes normativas autonómicas, aún contribuyendo unívocamente a la consecución de los objetivos que son propios a las RMA, persiguen, en cada caso, una finalidad precisa y se

---

[543] Piénsese, por ejemplo, en la simulación de ciertas enfermedades para no intervenir en determinadas actividades, en la falsificación de informes para no participar en programas de rehabilitación, en la alegación de inexistentes circunstancias que imposibiliten la formalización de contratos de trabajo, etc.

recogen de modo particular en cada una de las regulaciones. No es, sin embargo, tan variado el modo en que las distintas normas se refieren a ellas para declarar los efectos extintivos de su incumplimiento, ni suelen tampoco precisarse las circunstancias en que debe producirse éste para que dichas consecuencias se deriven.

Lo más frecuente es que las normas apunten, genéricamente, que el incumplimiento de las obligaciones impuestas es causa de extinción[544] de la RMA, remitiendo, a veces, a tal efecto, al artículo en que dichas obligaciones se contienen[545]. Algunas normas añaden, como presupuestos que condicionan al incumplimiento para que se extinga la prestación, su gravedad[546] o su imputabilidad al beneficiario[547]; otras prevén, además de la extintiva, otro tipo de consecuencias[548].

Sólo dos regulaciones se apartan de lo que podría considerarse la pauta común: la navarra por no referirse a esta causa de revocación y la madrileña por

---

[544] Sin mayores especificaciones se pronuncian normas como las de Castilla-León o Extremadura que se refieren a las obligaciones que corresponden al beneficiario (art. 16.e del Decreto castellano-leonés 286/91) o inherentes a la ayuda (art. 25.3 del Decreto extremeño 66/90).

[545] Así, lo hacen, por ejemplo, los arts. 15.1.d, 16.4.d, 8.3.d y 10.4 de los Decretos canario 133/92, valenciano 132/90, cántabro 40/89 y riojano 68/90.

[546] Sólo señalada por el art. 20.d del Decreto catalán 228/95 que no precisa cuándo debe entenderse grave el incumplimiento o cuáles son las consecuencias, si se prevén, de incumplimientos leves o menos graves.

[547] Arts. 12.e, 14.f, 26.e y 76.1.c de los Decretos andaluz 400/90, aragonés 57/94, asturiano 158/91 y gallego 374/91.

[548] Previsiblemente, las ya comentadas de restitución de lo percibido indebidamente.

especificar los deberes concretos cuya inobservancia ocasiona la pérdida del derecho. Respecto a ésta última, conviene recordar que muchas de las obligaciones que se imponen al beneficiario lo son en la medida en que la norma admite que se declare la extinción de la prestación cuando aquel desarrolla ciertos comportamientos o se abstiene de realizar determinadas actuaciones[549]. Esta normativa, además, destaca, entre los eventuales incumplimientos, al que afecta al mandato de suscribir el contrato de integración y al referido a cada una de las obligaciones derivadas de dicho compromisos siempre que, en este caso, dificulten o impidan el proceso de integración.

De lo expuesto puede deducirse que el incumplimiento como causa de extinción de las RMA comprende tanto a las obligaciones generales, señaladas para todo perceptor, como a aquellas otras que, de modo particular, se imponen a ciertos beneficiarios en virtud de su peculiar proceso de inserción. En todo caso, lo mínimo que puede exigirse a unas y a otras, en realidad a las normativas y compromisos o contratos que las contemplen, es que consten con tal carácter de modo claro e inequívoco y que se establezcan las cautelas necesarias

---

[549] Así, la falta de escolarización de menores, el rechazo injustificado de medidas destinadas a la inserción laboral, la uitilización de la prestación para un destino distinto al que justificó la concesión o la no comunicación al Centro de Servicios Sociales correspondiente de las variaciones producidas son causas de extinción no contempladas, expresamente, como obligaciones, motivo por el cual la norma no los contempla como incumplimientos. El que determinados comportamientos o conductas queridas por el legislador sean señalados por vía indirecta no es, en absoluto, un sistema loable.

para que el afectado conozca los deberes que se le imponen y las consecuencias de su inobservancia.

Por lo demás, no establecen las normas distinciones en cuanto al contenido o finalidad del mandato cuyo incumplimiento ocasiona la pérdida del derecho ni contemplan, tampoco, excepciones o matizaciones que soslayen o atenúen los efectos extintivos derivados; éstas pueden contemplarse, sin embargo, de modo indirecto, al predicarlas las normas de las obligaciones mismas.

3.6.5) Vencimiento del término

De las diferentes causas de extinción que pueden operar respecto a prestaciones de carácter temporal, la más lógica es, sin lugar a dudas, el agotamiento del plazo para el que fueron concedidas. Esta circunstancia, la llegada del término fijado para el disfrute de la ayuda, es especialmente relevante en la dinámica de las RMa ya que, como es sabido, la limitada duración de las mismas obedece al interés del legislador de propiciar la superación del estado de necesidad y evitar situaciones de conformismo y parasitismo social.

Es quizás la misma evidencia lo que determina que este presupuesto extintivo haya sido omitido por la mitad de las normativas. O puede que tal silencio se deba a que el vencimiento del término no produce siempre la extinción automática de la prestación si, como se señaló

en su momento, ésta se prorroga, ampliándose la duración inicialmente prevista.

En todo caso, y sea cual fuere el motivo, lo cierto es que, también respecto a las RMA cuyas normativas no contemplen esta causa de extinción, la finalización del período por el que se hubiera concedido determina la pérdida del derecho, salvando, claro está, las eventuales renovaciones de que pudiera ser objeto.

Así las cosas, será el período máximo de duración previsto para cada prestación el que determine, inevitablemente, la extinción de la misma y habrá que acudir, en consecuencia, a cada una de las regulaciones, para conocer éste y los trámites concretos que deberán seguirse para solicitar las correspondientes prórrogas.

Ha de señalarse, por último, como única excepción destacable, la señalada por la normativa murciana respecto a los perceptores discapacitados cuando dicha circunstancia les impida la realización de actividades laborales. A estos sujetos no les afecta la causa de extinción comentada porque tampoco a sus prestaciones les es aplicable la duración máxima que para los restantes perceptores se fija en doce meses.

3.6.6) Otras causas de extinción

Se recogen en este apartado una serie de supuestos cuya escasa e incidental eficacia extintiva apenas contribuye a la configuración general de la

dinámica de las RMA. Son causas de extinción apenas consignadas por las normas o con escasa entidad propia por incidir en aspectos íntimamente relacionados con los procesos y proyectos de integración que diseña cada legislador autonómico.

La renuncia de la persona perceptora es un ejemplo de causa de extinción poco frecuente, no sólo en su previsión normativa[550] sino, también, en su proyección práctica. Así señalada pasa absolutamente desapercibida y nada añade al particular régimen extintivo de las RMA oscureciendo, además, sus perfiles de prestación familiar.

El disfrute de una prestación económica, cualquiera que sea, es siempre voluntario y, por tanto, sin necesidad de que la norma lo declare, en todo momento su titular puede hacer dejación de la misma, expresa o tácitamente. Suponiendo que sea el primer modo de renuncia el contemplado por las normas[551] es criticable que no se contemple ninguna medida respecto a los restantes miembros de la UF que pueden verse afectados, ellos sí involuntariamente, por una decisión en la que no han intervenido y que les priva de protección inexcusablemente.

Menos frecuente[552] y de referencia igualmente

---

[550] Sólo la contemplan las normativas canaria, castellano-leonesa, castellano-manchega y valenciana.

[551] La renuncia tácita daría lugar a la extinción por aplicación de supuestos tales como pérdida de requisitos, incumplimiento de obligacions, etc.

[552] Sólo está previsto por la normativa asturiana (art. 26.i del Decreto 158/91) pero debe entenderse que es de aplicación a (continúa...)

innecesaria es la causa de extinción consistente en la no solicitud de reanudación en los supuestos de suspensión temporal, hecho éste que puede calificarse de renuncia tácita.

Las otras causas de extinción tienen que ver, como se ya se adelantó, con las previsiones adoptadas por cada normativa para propiciar o reforzar la promoción y normalización de los perceptores de sus respectivas rentas de integración. No están contempladas, expresamente, como obligaciones de los beneficiarios, motivo por el cual no pueden reconducirse al correspondiente apartado pero, en todo caso, se deducen de la articulación e instrumentación de las RMA.

Como ejemplos de supuestos extintivos de este carácter pueden señalarse: la actitud de rechazo a ofertas de empleo[553], la consecución de los objetivos o la exclusión de un proyecto de integración[554] o la falta de aprovechamiento en el seguimiento del programa de inserción[555]. Se trata, en todos los casos, de causas de extinción de apreciación relativa y, en cierto modo, discrecional por lo que su escasa incidencia es, a todas luces, positiva.

---

552 (...continuación)
aquellas otras prestaciones cuya normativa exige que el solicitante formule, expresamente, su solicitud de reanudación.

553 Art. 26.k del Decreto asturiano.

554 Art. 5. j y m de la Orden madrileña 234/92.

555 Art. 11.e de la Orden valenciana de 11 de septiembre que textualmente dice: no seguir con aprovechamiento el programa de inserción, incumpliendo las condiciones del convenio.

3.6.7) El procedimiento extintivo y los efectos de la extinción

1. A la vista de lo dispuesto por las diferentes normativas, en realidad de lo no previsto por ellas, parece que el procedimiento de extinción de las RMA no es un trámite que requiera una especial atención. Las normas se muestran, con carácter general, más interesadas en predicar la eficacia extintiva de ciertos supuestos y en ampliar la relación de los mismos que en precisar el momento en que dichas consecuencias se producirán, el modo en que deba adoptarse la correspondiente resolución o las medidas o principios que, en garantía de los derechos del beneficiario, deben presidir la instrucción del expediente.

La generalizada ausencia de referencias normativas sobre el régimen procedimental aplicable[556] permite afirmar que, salvo en las cuatro Comunidades Autónomas en cuya normativa básica[557] se contempla el mismo, dicho procedimiento de extinción no existe, o por lo menos, no es posible hablar de unos trámites o actuaciones procesales comunes; quiere ésto decir que, respecto a la mayoría de las RMA, bastará con que se

---

[556] La mayoría de las menciones normativas se limitan a la mera designación del órgano competente para resolver la extinción de la prestación que, en buena lógica, coincide con el que acordó, inicialmente, su concesión.

[557] Con esta expresión se hace alusión al Decreto o Ley y a las normas inmediatas de desarrollo que, en cada Comunidad Autónoma, constituyen el cuerpo normativo vigente en el que se regulan los aspectos fundamentales del régimen jurídico aplicable a sus respectivas RMI.

detecte, por el órgano competente, la concurrencia de una causa de extinción para que se proceda a su revocación por la Administración respectiva si bien, en ocasiones, las propuestas o resoluciones de extinción deberán someterse a ciertas reglas[558] o adecuarse a otras normativas procedimentales que resulten de aplicación[559].

Todo intento de sistematización del régimen procedimental de extinción de las prestaciones estudiadas resulta, pues, en vano, siendo éste el motivo por el cual lo que a continuación se señala no pasa de ser una mera exposición de las previsiones normativas más destacadas que, por su limitadísima localización, son difícilmente extrapolables.

Una de las cuestiones que, sólo en contadas ocasiones, resulta aclarada por las normas es la relativa al momento preciso en que se producen los efectos extintivos. El conocimiento de este dato es de extraordinaria relevancia, porque de él depende la determinación temporal, no sólo de la pérdida del derecho a percibir la prestación, sino también del nacimiento de la obligación de revertir las cantidades cobradas indebidamente. Sin embargo, no parece que la importancia de este asunto en la dinámica de las RMA haya sido calibrada por las diferentes regulaciones autonómicas ya que únicamente tres de ellas se pronuncian al respecto:

---

[558] Tales como las señaladas por los arts. 12.2. y 25 de los Decretos andaluz 400/90 y extremeño 66/90 que exigen la motivación de las mismas.

[559] El art. 12.2. del texto andaluz citado y el art.13 del Decreto cántabro 40/89 remiten a otras normas procesales.

dos, remitiendo al momento en que se produjeron los hechos determinantes de la extinción[560] y, la otra, diferenciando supuestos según sea la causa de extinción concurrente[561].

La comunicación al interesado de la incoación de un expediente de extinción es, en buena lógica, una medida imprescindible durante la tramitación del mismo a efectos de que aquél conozca las causas que la fundamentan y pueda formular las alegaciones que estime pertinentes. Éste tramite procesal está previsto, expresamente, en las regulaciones valenciana, asturiana y vasca[562] conteniendo, ésta última, una importante previsión sobre el modo en que deberá apreciarse la procedencia o no de la extinción[563]. Por otro lado, la preclusividad de ciertos plazos es, también, apuntada por diversas normativas a fín de agilizar la actuación

---

[560] Los arts. 6.1 y 14.2 de la Orden madrileña 234/92 y del Decreto canario 133/92 señalan que la extinción de la ayuda se producirá con efectos desde la fecha en que haya ocurrido el hecho que la motive.

[561] Es el caso del Decreto vasco 25/93 en cuyo art. 31 se prevé la eficacia, automática o a partir de la fecha que conste en la resolución administrativa, según se deba la extinción a la pérdida de requisitos y el fallecimiento del beneficiario o al incumplimiento de obligaciones y la actuación fraudulenta, en uno y otro caso.

[562] Arts. 11.2, 88 y 30.1 de la Orden valenciana de 11 de septiembre y de los Decretos asturiano 158/91 y vasco 25/93. El art. 15 de la Orden murciana de 22 de febrero contempla, únicamente, y respecto de todo tipo de resoluciones, la comunicación al interesado, lo que supone en relación con la decisión extintiva, la simple notificación del acuerdo una vez que se ha adoptado.

[563] El art. 30.2 del Decreto citado, con intención de atemperar las consecuencias que se derivarían de una actuación administrativa literal y automática, establece que en la tramitación de los procedimientos de extinción se tendrán en cuenta la gravedad, intencionalidad, perjuicios económicos producidos y demás circunstancias concurrentes.

administrativa y procurar una pronta resolución de los expedientes[564].

Téngase en cuenta que la extinción de la RMA puede repercutir en mensualidades que, habiendo sido abonadas, deben ahora restituirse y ello porque varias normativas ordenan, de un modo u otro[565], el reintegro de las cantidades percibidas indebidamente. El reintegro de dichas cuantías, cuando tiene causa en la extinción de la prestación, no es más que una consecuencia del carácter automático de la misma lo que supone, como ya se adelantó, que los efectos de la extinción se retrotraen, según disponen ciertos legisladores, al momento en que se produjo el hecho que la motiva, con independencia de la fecha de la resolución administrativa[566].

Recuérdese también, que durante la tramitación de un expediente de extinción o, incluso, antes de que el mismo se inicie, puede acordarse la suspensión de la

---

[564] El informe razonado de los Ayuntamientos valencianos debe emitirse en el plazo máximo de diez días. Idéntico plazo es el previsto para que la Dirección Regional de Acción Social asturiana resuelva acordando o no la extinción, siendo de quince días el período de que dispone la comisión técnica provincial gallega correspondiente para dictar la pertinente resolución.

[565] Bien, estableciendo como obligación del beneficiario, la de restituir las cantidades percibidas indebidamente o bien, previendo dicha consecuencia, de forma expresa, como efecto de la extinción de la prestación. Respecto a la primera posibilidad, téngase en cuenta que sólo una interpretación amplia de los correspondientes preceptos normativos permite considerar la vigencia de dicha obligación una vez extinguida la prestación.

[566] No es de extrañar, por tanto, que dicha obligación de reintegro se contemple, exclusivamente, en las normativas canaria, madrileña y vasca, las únicas que se pronuncian sobre la determinación del momento en que produce sus efectos la extinción. La restitución también está prevista en las regulaciones murciana y extremeña, si bien con limitada aplicación a los supuestos de incumplimientos y actuaciones fraudulentas, indicándose de este modo, no la eficacia retroactiva de la extinción sino la reprobación de la conducta del beneficiario que motivó la misma.

prestación. Es posible, como ya se señaló, que la concurrencia de determinadas circunstancias aconseje la adopción de ciertas medidas tendentes a evitar situaciones de desprotección[567] o que, por otro lado, la concesión de la RMA se haya hecho a título provisional.

La reiteración de todas estas eventualidades viene al caso porque durante la tramitación del expediente de extinción deben valorarse las circunstancias en que, hasta ese momento, se venía disfrutando de la RMA. Ésto supone, por tanto, que la resolución que ponga fín a dicho expediente, además de pronunciarse sobre la procedencia o no de la extinción deberá hacer lo propio sobre estas cuestiones apuntadas (reintegro de cantidades, cambio de titularidad, satisfacción de créditos, etc.).

Poco más merece ser destacado de estas puntuales referencias al procedimiento de extinción de las RMA. Sí conviene reiterar que los comentarios se han hecho sobre la base de las escasas previsiones que las diferentes normativas autonómicas contienen al respecto, no obstante lo cual es posible e, incluso sería deseable, que otras disposiciones procedimentales aplicables precisen los concretos trámites que deben seguirse para adoptar la correspondiente resolución extintiva.

2. Otras dos cuestiones merecen ser ahora analizadas para completar el estudio del régimen

---

[567] Cfr. lo señalado en cuanto al fallecimiento del beneficiario como modificación sobrevenida que determina la extinción de la prestación y las previsiones normativas que allí se comentaron sobre las medidas a adoptar respecto a los restantes miembros de la UF.

extintivo de las RMA y fundamentar una valoración general del mismo al margen de las peculiaridades autonómicas. Se trata, por un lado, de la repercusión de dicha eventualidad en el desarrollo de los procesos y planes de promoción previstos y, por otro lado, de la posibilidad de reincorporación a dichos programas y actuaciones una vez se ha extinguido la correspondiente prestación.

Ya se adelantó, al iniciar este bloque temático, que cuando el legislador enuncia las causas de extinción y prevé la pérdida del derecho a las RMA, prescinde de la doble finalidad que, como se ha dicho, caracteriza a las mismas peculiarizando su régimen jurídico. Contempla, pues, parcialmente, el alcance y contenido de éstas y limita los efectos que pueden desplegarse como consecuencia de la extinción al terreno puramente económico, ámbito en el que también se desenvuelven la mayoría de los supuestos extintivos[568].

Así las cosas, la extinción de la RMA ocasiona, reservadamente y según la letra de la mayoría de las normativas autonómicas, el cese de su abono, la consolidación de una interrupción cautelar del pago acordada con anterioridad, la obligación de restituir las cantidades percibidas indebidamente o la improcedencia de ciertas percepciones adicionales[569].

---

[568] Con la única salvedad de la extinción que tiene su fundamento en el incumplimiento de determinadas obligaciones -las que inciden en las contraprestaciones impuestas o en los compromisos suscritos- o en la consecución de los objetivos previstos (sólo contemplada por la normativa madrileña) las restantes causas de extinción inciden en la dimensión económica de la prestación.

[569] Los complementos por ayuda escolar o las pagas extraordinarias en aquellas Comunidades Autónomas que las prevén.

No se señala expresamente, aunque la omisión resulta irrelevante, que la extinción de la prestación produce el evidente cese de las obligaciones que, hasta entonces, vinculaban al beneficiario, señaladamente la de participar en actividades dirigidas a la superación de la marginalidad. Tampoco se menciona, y ahora el silencio sí puede tener distintas lecturas, que la desaparición de las RMA determina el agotamiento o conclusión de los programas de inserción diseñados, individual o colectivamente, para sus perceptores.

En buena lógica cabría afirmar respecto a ésto último que, previéndose dichos proyectos de promoción social para los beneficiarios de las prestaciones, la extinción de las mismas y la pérdida de tal condición, determina irremediablemente la finalización de los programas. Es más, si se defiende, como hasta ahora se ha hecho, que las RMA son prestaciones de contenido único cuyo doble objetivo determina, además de una particular configuración jurídica, el establecimiento de originales obligaciones y la adopción de ciertas medidas de acompañamiento, ni las primeras ni las segundas tienen razón de ser cuando no exista sujeto destinatario ni prestación de referencia.

Quizás éste sea el motivo por el que la mayoría de las normativas autonómicas han obviado toda referencia a los efectos que la extinción de la RMA produce en los procesos de inserción que se habían iniciado. Sin embargo, puede que, aún siendo ésta la solución más coherente y más correcta técnicamente, no sea siempre la más acertada ni la más idónea atendiendo al mecanismo que

la mayoría de las normativas autonómicas emplearon para implantar y regular las RMA. Éstas, como es sabido, se articulan en bastantes Comunidades Autónomas, en torno a programas o proyectos de más hondo calado que, con carácter interdepartamental o regional, instrumentan medidas, prestaciones y actuaciones varias tendentes a luchar contra la marginación, la desigualdad y la pobreza[570].

Cierto es que las RMA constituyen, en estos casos, una pieza más del engranaje, que ha sido individualizada y separada de las restantes con la única finalidad de limitar el objeto del presente estudio, pero es igualmente cierto que la coincidencia de objetivos de unos y otras, de los programas y de las prestaciones económicas, posibilita que cuando no proceda la aplicación de una medida se recurra a otras que pudieran resultar adecuadas para las metas previstas. De este modo, extinguida la ayuda dineraria, los esfuerzos hechos por reinsertar a sus perceptores y procurar su normalización social no serían en vano si se permitiera a dichos individuos prolongar su participación en ciertas actividades o continuar beneficiándose de determinadas medidas[571].

---

[570] Incluso en aquellas regulaciones autonómicas en las que la RMA aparece como contenido único de la norma, la prestación económica se acompaña de determinadas medidas tendentes, de igual modo, a la promoción y normalización social de los beneficiarios.

[571] Piénsese, por ejemplo, en los ventajosos efectos que supondría para una UF cuya RMA se haya extinguido por superar el umbral de ingresos o por desarrollar una actividad laboral su cabeza de familia, la continuidad de un programa de rehabilitación, formación profesional o alfabetización de algunos de sus miembros.

Ésta posibilidad, que para nada incide en la dinámica estricta de las RMA[572], no es contemplada, sin embargo, por ninguna normativa; sólo la catalana[573] alude expresamente a la conservación de otras prestaciones, que no se verán afectadas por la modificación, suspensión o extinción de las RMA[574]. Puede afirmarse, por tanto, a la luz de lo considerado por las diferentes normas autonómicas, que los objetivos inherentes a las RMA son inescindibles en ellas, no puede pretenderse uno sin el otro ya que ambos justifican la existencia misma de las prestaciones[575], con independencia, evidentemente de que otras ayudas económicas o programas compartan, separadamente, una de estas finalidades.

Por lo que hace a la segunda de las cuestiones apuntadas, hay que anticipar que sólo la regulación madrileña prevé, expresamente, la reincorporación de antiguos beneficiarios de la RMA, transcurrido un cierto tiempo desde la extinción que en su día pudo acordarse. Las restantes normativas se abstienen de comentar las

---

[572] No afecta, en consecuencia, a su régimen jurídico porque la prestación ya se ha extinguido, únicamente a la viabilidad de los planes de inserción.

[573] Art. 21 del Decreto 144/90.

[574] Similar consecuencia puede predicarse también de las restantes regulaciones aunque no lo precisen y siempre que se trate de prestaciones económicas independientes.

[575] No parece, sin embargo, que sea éste el planteamiento que informa a ciertas legislaciones que, como la aragonesa (disp. adic. 3° de la Ley 1/93), admiten la participación en proyectos y actividades de inserción aún cuando no se reúnan los requisitos de acceso a las prestaciones. O el caso de la normativa andaluza que pretende, en primer lugar, la incorporación al programa de inserción y, sólo en su defecto, la concesión de la RMI.

condiciones en las que, el mismo beneficiario o idéntica UF, pueden acceder de nuevo a la prestación una vez se haya extinguido éste por la actualización de cualquiera de las causas previstas entre las que se cuenta, lógicamente, el agotamiento del período de duración establecido.

Este silencio mayoritario debe interpretarse como una prohibición implícita de reiteración[576], como una manifestación del carácter irrevocable de la extinción anteriormente acordada. A este carácter irrevocable hace referencia expresamente la normativa castellano-manchega pero, precisamente, para matizarlo y admitir una posterior concesión de la prestación tras un período de espera de doce meses[577]. De este modo, parece que en todas las Comunidades Autónomas, con la excepción señalada, es imposible dar satisfacción a la petición de un solicitante si éste ya ha sido beneficiario con anterioridad.

No es ésta, sin embargo, la postura adoptada por la vigente normativa madrileña[578] que se hace eco de las peculiares circunstancias que concurren en los destinatarios de las RMA y de las dificultades que les

---

[576] Prohibición que, de todos modos, pueda fácilmente superarse si en la misma UF existe otro miembro que reúna los requisitos para ser beneficiario en cuyo caso le bastará con formular la solicitud a su nombre.

[577] El art. 4.2.2 de la Ley 6/95, al regular las condiciones de acceso a la RMA, establece que no podrá concederse la prestación a los que ya hayan sido perceptores de la Ayuda Periódica de Apoyo Familiar, si esta ayuda se extinguió por incumplimiento de las condiciones, hasta transcurrido un período de 12 meses desde la fecha de la extinción.

[578] Art. 6 de la Orden 234/92.

impiden el normal seguimiento de los procesos. Por este motivo, atenúa los tajantes efectos de la extinción y admite la reincorporación, incluso por segunda vez, al Programa Madrileño del Ingreso de Inserción tras un período de espera cuya duración depende de la mayor o menor gravedad e imputabilidad del hecho que motivó la pérdida de la prestación[579].

Esta reincorporación al programa, que posibilita un nuevo disfrute de la prestación económica cuando ésta se ha extinguido por causas diferentes al transcurso del tiempo, no supone, en absoluto, una prórroga de la misma -su extinción es firmemente declara por la norma- sino la concesión de otra diferente; ello justifica la necesidad de formular una nueva solicitud[580]. No debe, pues, confundirse esta previsión de la normativa madrileña con la renovación de la RMA ya comentada[581] ni con la posibilidad, señalada por la normativa castellano-leonesa, de prolongar la percepción de la prestación más allá del período máximo de duración,

---

[579] En el artículo citado se estipula un período de espera entre la notificación de la extinción y la formulación de nueva solicitud, de doce meses en caso de que aquella se deba a actuación fraudulenta o rechazo injustificado de medidas de inserción laboral, y de tres meses en los supuestos motivados por falta de escolarización, no suscripción del contrato, incumplimiento de las obligaciones derivadas, etc.

[580] Las condiciones y formalidades para ello no son especificadas por la norma que tampoco contempla la documentación que debe aportarse.

[581] Ni siquiera con la extraordinaria renovación a la que alude el art. 20.2 del Decreto asturiano 158/91 ya que, en todo caso, se estaría en presencia de la misma prestación cuyo plazo inicial de duración o sus eventuales prórrogas se amplían.

aunque en este último caso sí sea necesario formular una nueva solicitud e incoar un nuevo expediente[582].

Con la extinción de las RMA, cualquiera que sea la causa determinante de la misma y, ya se acuerde directamente mediante resolución administrativa expresa o tras la correspondiente tramitación del procedimiento, finaliza, en principio[583], la vida de estas prestaciones, produciéndose los efectos que cada norma haya contemplado y del modo en que éstas lo prevean.

Llama la atención que un hecho de tan graves consecuencias no haya sido objeto de una más cuidada regulación por parte del legislador autonómico, circunstancia ésta que, no obstante, podrá ser corregida mediante una aplicación ponderada y un adecuado desarrollo de las correspondientes normativas. Sólo así, tal como se ha comentado, podrá evitarse que la incertidumbre e inseguridad jurídica que muchas regulaciones propician den paso a una actuación administrativa oscilante y oportunista.

4) SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS RENTAS DE INTEGRACIÓN

1. Las peculiaridades autonómicas detectadas en la ordenación jurídica de las RMA repercuten, como se ha

---

[582] El art. 12.7 del Decreto castellano-leonés no se refiere a la reincorporación al programa o prestación sino a la posibilidad, tampoco contemplada por otras normas, de que se solicite de nuevo la RMI cuando la anterior se extinguió por agotamiento del plazo y de sus correspondientes renovaciones.

[583] Salvando las excepciones apuntadas y la eventual revisión de la extinción, previa interposición del recurso correspondiente.

visto, en aspectos tales como la instrumentación de las medidas de integración, la dinámica de las prestaciones o las obligaciones impuestas a los beneficiarios, determinando que, en cada Comunidad Autónoma, la RMA presente ciertas particularidades y características que la diferencian de aquellas otras prestaciones, de semejante denominación e idéntica finalidad, reguladas y concedidas en los restantes territorios autonómicos.

Estas peculiaridades regionales se hacen sentir, igualmente aunque con diferente intensidad, en la regulación de los procesos de seguimiento y control y en el desenvolvimiento efectivo de estas tareas. Téngase en cuenta que la importancia de las mismas, decisiva en la dinámica de toda prestación económica, es mayor si cabe en las RMA por la vinculación de éstas a programas o planes de reinserción que deben ser objeto de un pormenorizado seguimiento[584].

Ésto hace que las labores de fiscalización, evaluación y control de las RMA discurran en un triple plano y se desenvuelvan, también, en tres ámbitos bien diferenciados de actuación; así, se hace necesario distinguir lo que es el control público del desarrollo de los diferentes programas de normalización social diseñados que es efectuado normalmente por comisiones u otros órganos colegiados, de aquellas otras tareas de valoración y seguimiento de los correspondientes planes

---

[584] A la labor de fiscalización y control de la prestación económica como tal se une, ahora, el seguimiento del proceso de inserción de cada uno de sus destinatarios y la evaluación de la idoneidad de las RMA como instrumentos de superación de la marginación.

individuales de inserción que son desempeñadas por equipos de técnicos y profesionales y, por último, de la ya comentada verificación y evaluación del estado del solicitante o beneficiario de las RMA que es llevada a cabo por los órganos o servicios administrativos correspondientes.

En el primer plano se localizan aquellas evaluaciones o prácticas de mero trámite que se desarrollan para valorar la situación económica y personal del solicitante o beneficiario durante los procedimientos de concesión, modificación, suspensión, extinción, etc., en el segundo se entra de lleno en la actividad desplegada por personal especializado conforme a técnicas específicas de Servicios Sociales y, en el tercero, se sitúan actuaciones que responden más a la idea de una inspección o intervención de carácter político.

Las dos últimas pueden coincidir orgánicamente e, incluso, identificarse y confundirse como actividades de fiscalización semejantes pero, en todo caso, sí resultan diferenciadas de lo que no es más que una mera comprobación administrativa de requisitos, circunstancias, documentación, etc, efectuada durante la tramitación de los correspondientes expedientes. A este tipo de control ya se ha hecho referencia, motivo por el cual, sin perjuicio de las remisiones que resulten oportunas[585], los comentarios que siguen girarán en

---

[585] Téngase en cuenta, como ya se adelantó, que el aparato administrativo diseñado por algunas normativas prevé una mayor concentración de funciones lo que hace que, en ocasiones, el órgano (continúa...)

torno a aquellas otras labores de seguimiento que, instrumentadas al servicio de los peculiares objetivos de las RMA, son exclusivas de la dinámica de éstas.

Aún cuando, en teoría, resulte obvia la diferente entidad y funcionalidad de los tres tipos de controles expuestos, la desigual articulación de las RMA en cada territorio autonómico unida a la presencia de variados esquemas organizativos y administrativos para su aplicación, impiden la localización de un único órgano de inspección y la reconducción de los distintos mecanismos a un idéntico modelo de seguimiento y control. Cada Comunidad Autónoma, en función del aparato administrativo e institucional de que disponga, del personal con que cuente y de las exigencias que se derivan de su propia normativa, optará por un sistema de inspeción y control de mayor o menor complejidad, distribuirá de un modo u otro las distintas competencias al respecto y creará o no órganos específicos para el adecuado seguimiento, a nivel individual y global, de la marcha de los procesos y planes de promoción social.

No obstante ello, es lógica la existencia de mayores coincidencias orgánicas y funcionales en lo que hace a la labor desempeñada por los equipos de técnicos y especialistas, a la que se hará referencia como seguimiento personalizado, que respecto a la que llevan a cabo, de modo más general y abstracto, las comisiones

---

585 (...continuación)
resolutorio sea también el encargado de valorar las solicitudes y de efectuar un posterior control y seguimiento de los planes individuales y de los programas.

y consejos creados al efecto y a la que se aludirá como seguimiento o control institucional.

2. Es evidente que todas las Comunidades Autónomas en las que está prevista la suscripción de compromisos de integración o la realización de cualquier tipo de actividades de promoción, deben contar con un personal especializado al que se encomiende tareas tales como la evaluación inicial de la situación económica y personal de los beneficiarios, la proposición de las medidas de promoción social y, en su caso, la modificación de las mismas, el señalamiento de los centros o instituciones de apoyo así como de los convenios a suscribir con las correspondientes entidades colaboradoras y el diseño de los planes de normalización que más se adecuén a las características de los individuos o UF destinatarios de las RMA.

Estos equipos de profesionales, cualquiera que sea su denominación, estructura o dependencia jerárquica, serán, en buena lógica, los responsables de la ejecución de las diversas medidas contenidas en los proyectos de integración, del seguimiento del proceso y de la evaluación inmediata de sus resultados. Evidentemente, la eficacia y fortuna de los mismos en el desarrollo de estas tareas dependerá, en gran medida, del grado de proximidad e inmediatez con la situación atendida, con el colectivo cuyas carencias se intentan superar. Ésto, como es obvio, determina que su localización administrativa idónea se encuentre en las Unidades de Base o Servicios Sociales Básicos, en definitiva, en aquellas dependencias o servicios más cercanos al administrado.

Parece que es ésta la solución por la que optan la mayor parte de los legisladores autonómicos, si bien tal conclusión se extrae de las escasas referencias normativas localizadas. El superfluo tratamiento que aquellos dispensan a las labores de evaluación y seguimiento individualizados de los beneficiarios hace que las alusiones al respecto sean más incidentales que sustanciales.

Aún así, las mismas suelen referirse a los sujetos u órganos encargados de llevarlas a cabo y, en menor medida, a la periodicidad de los contactos y al modo en que aquéllas deban efectuarse. Se observa, en este sentido, una clara preferencia por confiar al personal técnico de las Corporaciones Locales las funciones de supervisión y control de los perceptores de las RMA en lo que hace a sus respectivos procesos de inserción. Los equipos de especialistas de las Consejerías o Direcciones Regionales ceden, pues, ante los de las Unidades Básicas o de Atención Primaria.

Menciones tan genéricas como las contempladas por las normativas andaluza[586], aragonesa[587],

---

[586] El art. 13 del Decreto 400/90 encomienda a los órganos competentes de la Junta de Andalucía o los dependientes de las Corporaciones Locales en su caso, el seguimiento continuado de las UF beneficiarias a los solos efectos de comprobar si persisten las condiciones que motivaron su inclusión en el Programa.

[587] En el art. 17.4 del Decreto 57/94, después de señalarse que los Acuerdos constituyen la concreción del Plan Individualizado de Inserción descrito en líneas anteriores, se apunta, como contenido del primero, la determinación del trabajador social encargado del seguimiento y evaluación.

castellano-leonesa[588], gallega[589] y riojana[590] ejemplifican el superficial tratamiento dispensado por la mayoría de las normas respecto al control inmediato del cumplimiento de las obligaciones, la supervisión directa de las actividades desarrolladas por los beneficiarios, la evaluación continuada de los logros obtenidos y la verificación periódica del grado de aceptación y disponibilidad de los seguidores de los distintos programas.

No son, por tanto, excesivamente pródigas las normativas autonómicas en lo que hace al seguimiento individualizado[591], y quizás ésto resulte lógico y no deba exigirse una mayor profusión y abundancia de detalles; entre otras razones, porque existen otros instrumentos normativos más idóneos[592] y porque las

---

[588] El art. 13 del Decreto 286/91 encomienda la función de control al personal técnico de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y del CEAS correspondiente, los cuales serán responsables del seguimiento contiunuado de las UF a las que se concede la ayuda, del control del cumplimiento de los programas y actividades aceptados por el beneficiario y de las correspondientes obligaciones.

[589] Según el art. 50 del Decreto 374/91, los equipos técnicos de los Servicios Sociales comunitarios serán los responsables de la ejecución de las medidas de inserción, del seguimiento del proceso y de la evaluación de los resultados.

[590] Corresponde a los municipios, a través de los Servicios Sociales de base o, subsidiariamente, al Gobierno de la Rioja, el seguimiento de los beneficiarios de las prestaciones, de las condiciones que motivaron la concesión y del cumplimiento de las contraprestaciones (art. 12 del Decreto 68/90).

[591] Algunas, incluso, no aluden a otro control y evaluación que no sea el que se ha calificado como estrictamente administrativo y omiten toda referencia a la labor de seguimiento que deban llevar a cabo los profesionales en cuanto al desarrollo de los que, en puridad, son programas o planes de inserción.

[592] El ejemplo más significativo lo constituyen las Leyes de Servicios Sociales o de Ordenación de la Acción Social en las que se fijan los criterios de organización, funcionamiento, competencias y coordinación y planificación de los diferentes servicios e instituciones implicadas.

técnicas de trabajo social escapan de toda ordenación jurídica[593].

No obstante ello, y aún admitiendo que no es incumbencia del legislador la regulación del modo concreto en que dichas tareas deben llevarse a cabo, sí hubiera sido deseable que se exigiera con mayor contundencia la efectiva realización de las mismas y que se señalara, con una elocuencia más precisa, los equipos de profesionales o expertos responsables del seguimiento y evaluación individualizada de los procesos de inserción. Sólo así se contribuiría de modo más decidido a potenciar la consideración de las RMA como instrumento eficaz de promoción social.

3. Frente a la escasa especificidad de las diferentes normativas autonómicas en lo que hace a la ordenación del seguimiento individualizado de los beneficiarios, se constata una más detallada y cuidadosa regulación respecto a las actividades de control y evaluación del desarrollo de los proyectos o planes regionales de integración. La supervisión de la aplicación y evolución de éstos así como la coordinación y planificación de los diferentes servicios y entidades implicados son materias que interesan más profundamente al legislador y sobre las que éste muestra, en mayor medida, su deseo de ordenación jurídica.

---

[593] La falta de ordenación jurídica al respecto no implica, evidentemente, un menoscabo al eficaz y adecuado desarrollo, en la práctica, de las labores de seguimiento y control. De hecho, en Comunidades, como la madrileña, cuyas normativas no se extienden en la regulación de dichas tareas, se efectúan minuciosos y pormenorizados estudios y evaluaciones de la aplicación individualizada de los programas.

Una lectura superficial de los diferentes Decretos y Leyes reguladores de la RMA basta para comprobar la importancia que dichas disposiciones conceden al seguimiento institucional. Muestra de ello es la compleja organización administrativa trazada al efecto por algunas normativas y la generalizada previsión de constituir órganos a los que se encomienda, específicamente, la supervisión y evaluación de la marcha de los diferentes programas regionales.

Del organigrama y reparto de funciones con que cada Comunidad Autónoma afronta la aplicación y ejecución de sus correspondientes normativas reguladoras de la RMA, ya se adelantó que responden a la conjunción de variados factores: la estructura administrativa previa, la disponibilidad de recursos y medios técnicos y personales, la envergadura de los programas diseñados, la participación en los mismos de sujetos o entidades privados e, incluso, la propia distribución geográfica de los colectivos destinatarios y las especiales características de algunos de ellos.

Todos estos datos determinan la existencia de una peculiar organización y coordinación de servicios, órganos, actividades y competencias en cada territorio autonómico, dificultando el análisis comparado y la descripción esquemática del conjunto de ellas ya que, con frecuencia, poco o nada tienen en común. Así, por ejemplo, en las específicas funciones de seguimiento y

control que ahora se tratan[594], son absolutamente dispares las previsiones del legislador madrileño, que centraliza éstas y otras funciones en un único órgano[595] y las del vasco, que implica a diferentes entidades de carácter regional, provincial y local[596]. Tampoco presentan semejanzas el complejo esquema organizativo de la Comunidad gallega[597] y el sencillo aparato administrativo con que cuenta el Gobierno foral[598].

En mayor o menor medida y con una diferente extensión y dosis de minuciosidad[599], casi todos los

---

[594] Al margen, pues, de las diferencias autonómicas constatadas en cuanto a la ordenación procedimental, funcional y orgánica de los expedientes de concesión, modificación, suspensión, etc.

[595] La Comisión Interterritorial a la que alude el art. 31 del Decreto 73/90 tiene competencias en la planificación, programación, seguimiento, ejecución, control y evaluación del ingreso de integración.

[596] Según los arts. 14 y ss. de la Ley 2/90, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos intervienen, de un modo u otro y procurando una colaboración institucional, en el seguimiento y control del ingreso de inserción.

[597] A las labores de control y seguimiento que llevan a cabo las Mesas de carácter provincial y regional del mismo nombre, se unen las funciones de supervisión y evaluación general encomendadas a las Comisiones Técnicas y a la Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Pobreza, ésta última en la medida en que se trate de actuaciones propias de programas de desarrollo integral comunitario (arts. 52 y ss. de la Ley 9/91 y Cap. II Sección 2° y Cap. VII del Decreto 374/91).

[598] La Comisión de Seguimiento prevista en el art. 6.5 del Decreto 168/90 es, al tiempo que órgano de participación, sede de estudio del desarrollo y evolución del programa.

[599] Que oscila entre las puntuales referencias de la legislación murciana (el art. 7.2 del Decreto 1/91 encomienda la supervisión de los programas a la Dirección Regional de Bienestar Social y la disp. adic. 2° de la Orden de 14 de Enero de 1991 ordena la información trimestral a los sindicatos para el seguimiento del desarrollo del Plan Regional) y el amplio desarrollo normativo de legislaciones como la catalana o la vasca.

Decretos y Leyes autonómicas[600] aluden al seguimiento y control que, con carácter global, debe efectuarse sobre el desarrollo de los programas, la ejecución de las actividades, la aplicación de las normas reguladoras y la implantación de las RMA, siendo mayoritarias[601] las Comunidades Autónomas que cuentan con órganos específicos creados para tal fín.

Estas Comisiones, así son denominadas generalmente[602], se insertan el entramado orgánico e institucional establecido por cada una de las normativas, formando parte del mismo. Esta circunstancia aportará un nuevo signo distintivo a las peculiaridades regionales de cada una de las regulaciones de la RMA. La tantas veces comentada variedad autonómica se refleja, ahora, en estos órganos colegiados, desconocidos por las correspondientes Administraciones autonómicas hasta la implantación de las RMA y diseñados a la medida por cada legislador.

Las notables diferencias regionales de estas Comisiones en cuanto a composición, funcionamiento, competencias, etc. no impiden, sin embargo, su genérica consideración como órganos superiores de seguimiento y coordinación de los programas de inserción y de los diferentes agentes públicos y privados intervinientes en

---

[600] La excepción la constituye la normativa castellano-manchega.

[601] Sólo las normativas de Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cantabria, Murcia y La Rioja no contemplan la creación de dichos órganos, aunque ello no impide que, en la práctica, dichos órganos se hayan constituído o se atribuyan las comentadas labores de seguimiento y control a otros ya existentes.

[602] También aludidas como Mesas, Comités o Consejos por algunas normativas.

la aplicación y ejecución de las RMA. Se trata, en todo caso, de grupos de personas que, de forma colegiada, desarrollan funciones de planificación, evaluación y cuantas otras les sean encomendadas en el marco de dinámica de las prestaciones que se implantan y cuya constitución como órgano responde al deseo del legislador de instrumentar un mecanismo neutral, estable y sólido de control y valoración.

Téngase en cuenta que las competencias atribuídas a estos equipos se despliegan de forma global o externa, es decir, recaen sobre el conjunto del programa o de las medidas puestas en marcha y, sólo excepcionalmente, sobre los concretos procesos de integración de los beneficiarios o sobre las particulares incidencias que puedan afectar a los mismos.

Ello explica que, sin perjuicio de la especial cualificación o formación de sus componentes, éstos no intervienen como profesionales o técnicos en la materia sino que actúan, simplemente, en calidad de representantes de las Administraciones implicadas, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de los grupos parlamentarios o, incluso, de determinados colegios profesionales y asociaciones y entidades colaboradoras. De este modo, las Comisiones se configuran como instrumentos de información y participación, como foros de debate e intercambio cuyas labores de control exceden de las meramente administrativas para pasar a tener un cierto matiz o carácter político.

Sin embargo, aún previéndose su mixta composición en todas las legislaciones autonómicas, la presencia y representatividad de unos u otros agentes sociales y de las Administraciones implicadas[603], la designación de sus miembros y las facultades atribuídas según el cargo que ostentan[604], la frecuencia y requisitos de las sesiones y convocatorias y el funcionamiento del órgano[605] así como, en general, las funciones y competencias que corresponde desempeñar a la Comisión[606] obedecen, en cada Comunidad, a criterios y

---

[603] Las opciones son muy variadas: desde una amplia representación sindical y empresarial en contraste con una reducida presencia de la Administración -así ocurre en la mesa gallega que limita ésta al titular de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales que actúa como presidente- hasta un diferente grado de participación de las Administraciones autonómica y local -proporcionada en el caso catalán y nula respecto a la última en el caso de la extremeña- pasando por una simbólica intervención de otros agentes -grupos parlamentarios en la comisión asturiana, entidades de iniciativa social colaboradoras en la catalana o Colegio Oficial de Trabajadores Sociales en la aragonesa-.

[604] Los cargos de presidente y vicepresidente son desempeñados, normalmente, por el titular de la Consejería o Dirección correspondiente, designándose al secretario entre el personal adscrito a dicho Departamento. La posibilidad de que éstos últimos tengan voto o de que los primeros convoquen sesiones extraordinarias o propongan la participación de otrtos sujetos varía de unas normativas a otras. Los restantes miembros o vocales son elegidos atendiendo al criterio de la mayor representatividad, en el caso de las organizaciones sindicales y empresariales, y del volumen de población, si se trata de las Administraciones locales o por simple nombramiento de la Consejería, asociación o entidad correspondiente.

[605] Al respecto, algunas normas como la andaluza o la aragonesa, remiten a la legislación estatal o autonómica aplicable en cuanto a la actuación de los órganos colegiados; otras, la asturiana o la catalana, por ejemplo, además o en lugar de ésto, precisan el carácter trimestral o cuatrimestral de las sesiones ordinarias o se pronuncian sobre el número de miembros de la Comisión que puede solicitar la celebración de una sesión extraordinaria; por último, la legislación gallega y la valenciana encomiendan a la propia mesa la elaboración de sus propias normas de organización y funcionamiento.

[606] La variada organización administrativa de las distintas Comunidades Autónomas determina, como ya se señaló, una diferente distribución, orgánica y territorial, de las funciones de seguimiento y control; ésto hace que, a veces, las mismas sean

(continúa...)

reglas diferentes que, en ocasiones, lejos de propiciar la cooperación y el diálogo multisectorial y la participación activa de diversas entidades e instituciones, hacen de aquéllas meros elementos ornamentales de escasa utilidad y eficacia práctica.

Lo decisivo no es que se atribuya a las Comisiones otros cometidos o que se modifiquen ciertas reglas de funcionamiento, ni siquiera que se democratice la designación de ciertos cargos. Estos datos, aun siendo importantes, no restan protagonismo a otros dos que se apuntan como deficiencias a corregir a modo de reflexión final. El primero tiene que ver con la composición misma de las Comisiones y con la imperiosa necesidad de diversificarla e incrementar la presencia, casi testimonial cuando no nula, de determinados sujetos públicos y privados. El segundo, silenciado por todas las normativas, se refiere al carácter más o menos vinculante de las sugerencias y propuestas formuladas, a la trascendencia y al eco de las conclusiones elaboradas, en definitiva, a las repercusiones que debieran tener, en la práctica, los trabajos de la Comisión.

Estas dos cuestiones bien merecen un replanteamiento del legislador porque, por un lado, reflejan el papel que, en el control y seguimiento de los programas y prestaciones, corresponde desempeñar a instancias ajenas a la Administración autonómica implicada y, por otro, evidencian la rentabilidad que se

---

606 (...continuación)
ejercidas, en sus respectivos ámbitos territoriales, por Comisiones o Mesas de carácter provincial y regional o junto a otras de asesoramiento, consulta, planificación, coordinación, etc.

espera de dichas actuaciones cuando a través de las mismas se detectan deficiencias y disfuncionalidades. Sólo propiciando la imparcialidad de las Comisiones e incrementando el peso de sus informes y evaluaciones se evita la consideración de dichos órganos como simples reproducciones de otros ya existentes o instrumentos de participación meramente testimonial.

5) FINANCIACIÓN

1. Si la diversidad es un dato predicado hasta la saciedad del conjunto de las normativas autonómicas en lo que hace a la ordenación de la dinámica de las RMA, no puede afirmarse lo mismo respecto a la regulación del régimen financiero en la cual la uniformidad es, ahora sí y respecto a los criterios básicos, la nota dominante.

La determinación del sistema de financiación de las RMA se supone que es previa a la ordenación jurídica y establecimiento de los mismos, no siendo los Decretos y Leyes que se analizan el marco normativo adecuado para su regulación pormenorizada. Es por ello por lo que, partiendo de acuerdos suscritos anteriormente[607] o de

[607] Como los que formalizaron diferentes Administraciones con los agentes sociales de sus respectivas Comunidades Autonómas para la puesta en marcha de los ingresos de integración o de los Programas en que los mismos se insertan o como el suscrito entre el Gobierno vasco y las Diputaciones Forales para fijar el procedimiento de financiación.

previsiones normativas de carácter general[608], el legislador autonómico se limita a recordar que los recursos económicos que se precisen para la financiación de las prestaciones, programas o actuaciones se consignarán en las partidas correspondientes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de que se trate[609].

La provisión de los fondos necesarios para la puesta en marcha de las RMA es, pues, competencia de las diferentes Administraciones Autonómicas a las que incumbe el sostenimiento económico de los mismos. A tal efecto, las Consejerías de Hacienda u órganos similares, fijarán las dotaciones que deben figurar en los Presupuestos para al abono de las obligaciones contraídas en el marco de las actuaciones que se pretenden llevar a cabo, así como la distribución, concepto y destino de las cantidades asignadas; todo ello, se entiende, sin perjuicio de las aportaciones que puedan efectuar otros organismo e instituciones a partir de sus propios recursos[610].

Al respecto conviene tener en cuenta que la limitada consignación presupuestaria repercute, indudablemente, en el número de potenciales beneficiarios de las RMA y en la efectiva concesión de éstas, por lo

---

[608] Las diferentes Leyes de Servicios Sociales o de Ordenación de la Acción Social destinan ciertos capítulos o disposiciones al sistema de financiación de las actividades o actuaciones que se lleven a cabo.

[609] Así lo hacen, por ejemplo, los arts. 14, 19, 33 y 18 de los Decretos andaluz 400/90, canario 79/91, vasco 25/93 y castellano-leonés 286/91 y el art. 28 de la Ley aragonesa 1/93.

[610] Con similar expresión se hace referencia, en el art. 3 del Decreto Balear 38/95, a la participación económica de los Consejos Insulares.

que la disponibilidad de recursos es un presupuesto objetivo al que se supedita el acceso a las prestaciones. No en vano, algunas normativas autonómicas[611] se cuidan de precisar que las prestaciones se otorgarán en función de los créditos existentes y de la posibilidad de atender las solicitudes presentadas e, incluso se advierte que la concesión de las mismas no podrá comprometer ejercicios futuros[612].

Aparte de las ilógicas consecuencias que se derivan de este condicionamiento, que se concretan en la desprotección de determinadas situaciones de necesidad, aún acreditadas, y en la aplicación de un criterio cronológico[613] para acomodar la ejecución del programa a las limitaciones presupuestarias[614], la caracterización de las RMA resulta igualmente afectada por deteriorarse su consideración de derecho y por serles de aplicación un rasgo predicado, hasta ahora, de prestaciones cuyos principios inspiradores parecían superados[615].

---

[611] Arts. 4, 12.2, 3 y 4.3 de los Decretos navarro 68/90, valenciano 132/90 y canario 133/92 y de la Orden murciana de 16 de Septiembre.

[612] Art. 27 del Decreto asturiano 158/91.

[613] Criterio que, en la normativa gallega, resulta sustituído por otros más racionales : inaplicación del régimen de concesión provisional, preferencia de los solicitantes que dispongan de un hogar independiente o que tengan mayores cargas familiares (Disp. transitoria 1° de la Ley 9/91).

[614] Evidentemente, se prioriza la atención de los individuos o UF que formulen sus solicitudes cuando aún se disponga de recursos en la partida correspondiente quedando, por tanto, sin satisfacer las necesidades de aquellos otros que retrasaron su petición.

[615] En efecto, idénticas precisiones normativas se contienen en el art. 55.2 de la Ley General de Seguridad Social respecto a los

(continúa...)

2. El carácter presupuestario y autonómico de la financiación no impide que determinados gastos sean sufragados con cargo a recursos de otras Administraciones y entidades que deberán proveer fondos, no ya para el abono de las prestaciones, sino para costear las retribuciones del personal administrativo y técnico que se requiera, el pago de determinados equipamientos e instalaciones o el sostenimiento de ciertos programas o actividades.

Recuérdese que la colaboración de Ayuntamientos y entidades o asociaciones sin ánimo de lucro es decisiva en la dinámica de las RMA: los primeros participan en la tramitación de los expedientes y en la articulación y seguimiento de los programas y actividades de integración a través de sus Servicios Sociales, los segundos intervienen, también, en la preparación y ejecución de los proyectos y en las acciones de apoyo que se acuerden.

A tal efecto, se suscribirá con las Administraciones y entidades de iniciativa social interesadas los correspondientes Convenios en los que se fijará, entre otros extremos, la cooperación económica a que se compromete cada una de las partes implicadas. La determinación de la cuantía en que se concreta dicha colaboración se llevará a cabo una vez valorados los programas, actuaciones específicas y recursos con que

---

615 (...continuación)
fondos de la Asistencia Social y a la necesaria disponibilidad de recursos para conceder los beneficios de aquélla.

cuentan las instituciones y asociaciones correspondientes[616], por lo que serán los Convenios citados[617] los que, finalmente, especifiquen las cantidades a aportar en cada caso que se destinarán, como se adelantó, a sufragar los gastos administrativos, de personal y equipamiento, de mantenimiento y utilización de instalaciones, etc[618].

Además de las comentadas colaboraciones indirectas en la financiación de las RMA, ciertas prestaciones relacionadas con las mismas corren a cargo exclusivamente de las Administraciones Locales. Es el caso de las prestaciones de urgencia y resarcimiento de la Comunidad catalana[619] y, en cierto modo, del complemento de integración de la Comunidad madrileña[620].

Junto a las Administraciones y entidades colaboradoras, en la ejecución de los programas de promoción social participan, también, otro tipo de sujetos que intervienen en calidad de empresarios y que,

---

[616] Que pueden disfrutar de subvenciones concedidas por los Poderes Públicos, incluso por la propia Administración Autonómica, para llevar a cabo el programa de promoción o integración de que se trate.

[617] A ellos se remiten ciertas normativas como la canaria (art. 19 del Decreto 79/91), la asturiana que limita la cooperación municipal al 20% del coste global del programa (art.28.2 del Decreto 158/91), o la aragonesa (Disp. transitoria de la Ley 1/93).

[618] Lo normal no es que se cuantifique la colaboración económica sino que aporte, por la entidad colaboradora, dicha infraestructura administrativa, personal o técnica.

[619] El art. 10.4 del Decreto 228/95 es claro al respecto.

[620] Según se desprende de los arts. 26 y ss. de la Orden madrileña 178/91 de 22 de Marzo -la normativa gallega que también contempla este complemento no precisa nada al respecto- el pago del mencionado complemento corresponde hacerlo a los Ayuntamientos con cargo, eso sí, a las subvenciones que hubieran podido percibir de la Consejería de Integración.

de modo bien diferente, aportan ciertos recursos para el sostenimiento económico de los planes de inserción de ciertas Comunidades Autónomas. Se trata de aquellos empleadores que contratan los servicios prestados por beneficiarios de las prestaciones, en el marco de actividades de promoción de carácter laboral o profesional. La contribución monetaria[621] de dichos empresarios no puede, en modo alguno, calificarse de financiación de las RMA pero su aportación contribuye económicamente al desenvolvimiento de determinados proyectos de reinserción, por lo que se deja constancia de la misma.

3. Quedan por analizar, muy sucintamente y para finalizar el estudio del escueto[622] pero coincidente tratamiento normativo dispensado a la financiación de las RMA, los mecanismos previstos por el legislador autonómico para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de financiación previsto.

Esto no supone más que referirse a otro instrumento de control y seguimiento que bien pudiera añadirse a los ya expuestos; sin embargo, frente a aquellos, que inciden en los beneficiarios o las Administraciones implicadas, constatando el cumplimiento de las obligaciones, supervisando el desarrollo de las

---

[621] Que, como se señaló en el apartado correspondiente (cfr. Parte Segunda 1.4), se limita, normalmente, al abono de salarios y cotizaciones a la Seguridad Social cuyo coste es distribuído entre empresarios y Administración.

[622] En ocasiones, ni tan siquiera escueto ya que normativas como la extremeña o la riojana no contienen ningún tipo de referencia al respecto. No obstante ello, la financiación de las prestaciones en estas Comunidades participa, a grandes rasgos, de lo afirmado respecto a las restantes.

actividades o evaluando los logros o fracasos de los programas de integración, éste que ahora se comenta tiene como objetivo inmediato fiscalizar el gasto, verificar si las partidas consignadas o las cantidades transferidas se destinan, efectivamente, a los fines que les son propios.

Así, para evitar que las subvenciones concedidas a empresas contratantes, las ayudas otorgadas a entidades con programas de inserción autorizados u homologados y las dotaciones previstas para el pago de las prestaciones se gasten indebidamente o se inviertan en conceptos distintos a los que justificaron su abono, las normas suelen articular ciertas medidas o procedimientos de control.

Estos mecanismos, normalmente previos a la transferencia[623], pueden consistir en exigencias tales como la entrega de recibos de salarios y boletines oficiales de cotización[624], la remisión de hojas semestrales de seguimiento y acreditación del destino dado a cantidades ya percibidas[625] o la entrega de la documentación correspondiente a las solicitudes concedidas y del cálculo de gasto y periodificación del

---

[623] Otras medidas de control, que pueden también adoptarse antes de las transferencias, pero que no sirven a la fiscalización de las mismas sino a la verificación de la solvencia o credibilidad de entidades y asociaciones es la exigencia del registro de éstas o de la entrega de los contratos y boletines de cotización correspondientes a un período anterior al de la concesión de la subvención.

[624] Ésta es la condición que, para obtener la subvención, impone el art. 29.1 del Decreto gallego 374/91 a los empresarios contratantes.

[625] Así lo imponen los arts. 24 y 25 de la Orden madrileña 178/91 para atender las transferencias a los Ayuntamientos de los complementos de integración.

mismo[626]. Si del seguimiento efectuado resultare la utilización inadecuada de los fondos, su inaplicabilidad o la existencia de remanentes podrá exigirse a la Administración correspondiente el reintegro de las cantidades transferidas o suspenderse el abono a ésta de las pendientes[627].

6) INCOMPATIBILIDADES

1. Si la compatibilidad, en su acepción más amplia, es la cualidad predicable de ciertas funciones, cargos, tratamientos, situaciones, beneficios, etc., que permite su disfrute, desempeño o realización simultánea, debe entenderse, a sensu contrario, que la incompatibilidad es, también en sentido genérico, la mera carencia de aquella condición.

Esta imposibilidad para ejecutar o recibir dos o más cosas al mismo tiempo es posible que se produzca de hecho por la concurrencia de ciertas circunstancias o que tenga un fundamento jurídico y derive, por tanto, de impedimentos de tipo legal. En cualquier caso, la incompatibilidad puede afectar a conceptos de similar o de distinta naturaleza los cuales, evocando fenómenos

---

[626] Éste es uno de los trámites que deben seguir las Diputaciones Forales para recibir las cantidades que precisan para el abono del ingreso de inserción (art.34 del Decreto 193/90).

[627] Éstas soluciones son contempladas por las normativas vasca (art. 36 del Decreto 25/93) y madrileña (art. 36 de la Orden 178/91).

naturales, se repelen de modo recíproco y en el mismo plano, siendo la unión la que puede producir efectos nocivos pero sin que uno tenga prevalencia sobre el otro.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la descripción y posterior análisis del régimen de incompatibilidades de las RMA se perfila, a priori, como una labor no exenta de complejidad. Si a lo anterior se añade las peculiaridades de las RMA en cuanto a su configuración y dinámica, pueden adivinarse las diferentes implicaciones que presenta en aquéllas el juego de las incompatibilidades.

Su estudio conlleva, pues, una cierta dificultad por el entramado de preceptos y la pluralidad de factores que deben conjugarse. Así, los requisitos de acceso a la prestación, su carácter complementario o subsidiario e, incluso, las reglas aplicables para la determinación de los recursos propios son cuestiones que, de un modo u otro, se relacionan con el tema a tratar. Sólo mediante una adecuada combinación y valoración de todos ellos puede afirmarse el régimen de incompatibilidad previsto, cuyo examen exige, en todo caso, la consideración de una serie de variables.

Por un lado, es imprescindible concretar los conceptos que se declaran incompatibles respecto a las RMA y el fundamento de dichos impedimentos en unos y otros supuestos. Por otro lado, se hace necesario determinar el alcance, subjetivo y material, de las incompatibilidades, según sean las fórmulas normativas utilizadas para declararlas. Por último, para valorar su incidencia efectiva desde la óptica de la protección

dispensada por las RMA, habrá que conocer el modo en el que operan las diferentes reglas y las consecuencias que, tanto para los particulares como para la Administración, se derivan de las mismas.

Antes de desglosar, no necesariamente por este orden, cada una de las cuestiones apuntadas, debe advertirse, una vez más, que la existencia de una pluralidad de legisladores determina la dispar regulación de las RMA, impidiendo, en lo que hace al aspecto ahora tratado, que el régimen de incompatibilidades de las RMA sea uno sólo y aplicable de manera uniforme a todas ellas. Tampoco en esta ocasión se manifiesta la inusitada homogeneidad de las normativas, constatándose numerosas divergencias en el tratamiento dispensado por unas y otras. Aún así, sin perjuicio de las oportunas matizaciones y siguiendo la línea de estudio trazada, se ofrece, a continuación, una descripción general de la ordenación jurídica de las incompatibilidades.

De éstas ya quedó apuntado que tienen un campo operativo muy extenso y que sus posibilidades de incidir en los perceptores de las RMA son igualmente numerosas. Así, puede prohibirse la concurrencia de ésta con algunas pensiones, ayudas o subsidios pero, también, que su disfrute se simultanee con la titularidad de derechos, bienes u otros elementos patrimoniales con que cuente el hogar. Es posible que se incompatibilice la situación de beneficiario con la de trabajador por cuenta ajena o propia, con la mera condición de cursillista o estudiante o con determinadas circunstancias referidas a la edad, la residencia o el domicilio. No es improbable, por citar un

último ejemplo, que se considere incompatible la percepción de la RMA con el ejercicio de la prostitución, la adopción de ciertos hábitos y conductas o la existencia de expectativas de protección.

Si se contempla el fenómeno de la incompatibilidad con tal amplitud y desde esta perspectiva tan genérica, su aplicación en las RMA tiene proyecciones infinitas porque todas las situaciones apuntadas no pueden darse, de hecho, al tiempo que se disfruta de una RMA. Sin embargo, ni todas las circunstancias descritas configuran situaciones incompatibles en sentido estricto ni se pretende, tampoco, analizar entera y absolutamente las que, en efecto, sí tienen entidad para crearlas.

Teniendo en cuenta, por un lado, que la mayoría de las condiciones expuestas pueden formularse como meros requisitos, prohibiciones o mandatos ya que responden, en realidad, al perfil y fundamento de éstos y considerando, por otro, el contenido económico de las RMA y su configuración como prestaciones públicas de protección social, se ha seleccionado para su análisis, sólo las previsiones normativas que impiden la acumulación de beneficios análogos o de similar caracterización. Por tanto, las incompatibilidades que se examinan a continuación son, únicamente, las que los legisladores autonómicos establecen entre sus respectivas RMA y otras pensiones, ayudas y subsidios, imposibilitando el disfrute simultáneo de la primera y las segundas.

2. Acotado el objeto de estudio y delimitado el alcance de las incompatibilidades, es el momento de

señalar, como muestra de la diversidad antes apuntada, que no todas las regulaciones recogen previsiones al respecto. Ésto supone que cada una de las RMA se verá o no afectada por alguna incompatibilidad según las indicaciones del legislador en cuestión, puesto que es a él a quien corresponde decidir el régimen jurídico de su respectiva RMA y, en consecuencia, qué prestaciones pueden percibirse al tiempo que aquella.

Ahora bien, la existencia de eventuales incompatibilidades no puede predicarse, en exclusiva, de las RMA cuyas normativas las contemplan, consignándolas explícitamente como tales y ello porque, como se verá, los legisladores no siempre se pronuncian en términos tan contundentes. Así, junto a las que guardan un absoluto silencio y las que contemplan expresamente las prestaciones incompatibles con las RMA, es posible localizar un tercer grupo de disposiciones que, sin ni siquiera utilizar dicha expresión, apuntan de hecho algunas incompatibilidades. Éstas, en consecuencia, podrán ser expresas si se establecen mediante declaraciones claras y patentes o tácitas si, por el contrario, simplemente se deducen o adivinan a partir de determinados preceptos.

Ejemplos de las primeras se localizan en las regulaciones andaluza, extremeña, madrileña, murciana, castellano-manchega y navarra cuyos autores declaran, con mayor o menor precisión, la incompatibilidad[628] de sus

---

[628] En realidad, lo que hace el art. 6.3 del Decreto foral 168/90 es admitir, en caso de necesidad demostrada, la percepción simultánea de la Renta Básica y de Ayudas Extraordinarias que, por lo tanto, son incompatibles con la excepción prevista.

RMA o de determinadas medidas o ayudas respecto a ciertas pensiones o subsidios[629]. Las restantes normativas, o bien optan por disfrazar las incompatibilidades, que hacen acto de presencia de manera tácita, o bien se abstienen de formular afirmaciones de uno u otro tipo[630].

La vía por la que se enmascaran tales incompatibilidades es la de imponer, como condición de acceso a la RMA, que el solicitante o los restantes miembros de la UF no sean perceptores de pensiones o ayudas análogas. Mediante un circunloquio se impide, pues, la eventual concurrencia de la RMA y determinadas prestaciones las cuales, aún cuando no se señale de forma expresa, devienen incompatibles porque, al quererlo así el legislador, no puden disfrutarse simultáneamente.

---

[629] El art. 6 del Decreto andaluz 400/90 declara la incompatibilidad de las acciones y medidas del programa con la percepción de cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva de cualquiera de los miembros de la UF. Por su parte, el legislador extremeño (Disp. Adic. 2° del Decreto 66/90) afirma la incompatibilidad de las Ayudas Ordinarias y de Inserción, entre sí y respecto a cantidades derivadas del sistema de protección de los trabajadores agrarios o con prestaciones económicas de los sistemas de seguridad y previsión social. La normativa madrileña (arts. 11 y 12 de la Orden de 22 de Marzo de 1991) incompatibiliza las ayudas finalistas con el complemento por necesidades de integración y el Ingreso Madrileño de Integración con las ayudas y subsidios no periódicos. Más limitado es el alcance de las previsiones castellano-manchega que impiden la concurrencia de la RMA en una misma persona con la titularidad de pensiones contributivas, no contributivas y asistenciales, por invalidez o jubilación del Sistema Público de Pensiones (art. 52.3 de la Ley 5/95)

[630] Es el caso de la catalana, la cántabra e, incluso, la vasca de cuyos preceptos no es posible deducir el propósito normativo de establecer algún tipo de incompatibilidades. Antes, al contrario, de la propia regulación del contenido de las RMA y del cómputo de ingresos propios puede desprenderse que es voluntad del legislador permitir que, al menos en la UF y en los términos que se verán, se perciban simultáneamente la RMA y otras prestaciones o pensiones. Tampoco se contemplan incompatibilidades, ni expresa ni tácitamente, en las normativas de La Rioja y Valencia.

Aunque formalmente enuncien uno más de los presupuestos de acceso, las normativas de Canarias, Castilla-León y Galicia[631], lejos de agotar el alcance del precepto en la descripción del beneficiario de su RMI establecen, implícitamente, una relación de incompatibilidad entre éstas y algunas pensiones. Frente a otros requisitos de carácter económico, construídos también en torno a ciertas prestaciones[632], la singularidad del que ahora se comenta reside en que, al contemplar el disfrute de dichas pensiones como un hecho y no como una mera expectativa o posibilidad, opera en la práctica como una auténtica incompatibilidad[633].

A diferencia, también, de lo que ocurre con aquellas condiciones de acceso, que implícitamente obligan al sujeto a acudir a otras fuentes de protección, con el presupuesto analizado el legislador se limita a impedir la acumulación de prestaciones, sin inclinarse por ninguna de ellas y sin condicionar al interesado que, en principio, podrá optar por la que más le convenga.

---

[631] Aunque la normativa aragonesa (arts. 6.4 y 2.b de la Ley y el Decreto, respectivamente) recurre también a este sistema para impedir la concurrencia de su RMI con beneficios similares de otras CCAA, la peculiaridad de tal formulación en cuanto a la prestación considerada permite reconducir su estudio a un apartado posterior en el que se analizará, particularmente, la eventual acumulación de RMI en un mismo hogar. Por este motivo, no se cita el ejemplo aragonés a los efectos arriba expuestos.

[632] Señaladamente, el que consiste en la inexistencia de derecho a otras ayudas o pensiones y el que exige la previa solicitud de las que eventualmente pudieran corresponder.

[633] Recuérdese que al comentar estos requisitos y otros semejantes se matizó que la eventual percepción de una prestación no podía considerarse, sin más, un mera condición de acceso, sino una situación incompatible, de hecho, con el disfrute de la RMA. De los otros presupuestos, por el contrario, no es posible deducir tal incompatibilidad porque ésta no puede proyectarse sobre prestaciones que no se han actualizado o cuya actualización es incierta.

Ésto es así porque la incompatibilidad, expresa o tácita, de las RMA y determinadas ayudas y pensiones no prioriza unas frente a otras. Sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, el juego de las incompatibilidades es ajeno al carácter principal o subsidiario de las prestaciones, de modo que sus relaciones no se verán alteradas en este sentido.

Cabe apuntar un último dato normativo en relación a las incompatibilidades que aquí se han catalogado como tácitas o implícitas, si bien, más que un ejemplo de éstas, es una muestra evidente de inseguridad jurídica. Se trata de la previsión del legislador asturiano, incoherente y de dudosa legalidad, conforme a la cual la incompatibilidad con prestaciones reconocidas por otras Administraciones es causa de denegación de la RMA[634]. Al desconcierto que provoca la vaga formulación de tal incompatibilidad -no se especifica su alcance subjetivo ni las prestaciones que resultan afectadas- ha de añadirse su difícil articulación con otros preceptos del texto que, al ignorarla[635], convierten su aplicación en una auténtica proeza.

3. Además de propiciar la reflexión sobre otros aspectos, el precepto citado da cuenta de la importancia que tiene, tanto en su estudio como en su efectiva aplicación, la delimitación subjetiva y objetiva de las

---

[634] Art. 21.e del Reglamento aprobado por Decreto 158/91.

[635] En concreto, los arts. 33.1 y 41 y 42, al desarrollar el sistema de determinación de los recursos familiares, no sólo compatibilizan la RMA y las pensiones en general, sino que excluye una parte de éstas en el cómputo de recursos propios cuando las mismas sean percibidas por otros miembros del hogar familiar que no sea el solicitante.

incompatibilidades. El juego de éstas, ya se declaren expresamente o ya se deduzcan, *sensu contrario*, de determinadas disposiciones, produce unos efectos limitativos evidentes pero, como puede adivinarse, la envergadura de tales consecuencias será mayor o menor en función de los sujetos y prestaciones que puedan verse afectados en cada caso.

El alcance de las incompatibilidades no puede apreciarse en abstracto ya que va a depender, entre otros factores, de los concretos supuestos sobre los que el legislador tiene previsto que operen. Para valorar su incidencia, lo relevante no es conocer las líneas que éste le dedica o la técnica a la que recurre, sino averiguar los elementos que describen la situación incompatible con el disfrute de las RMA. Si ya se señaló que consiste, genéricamente, en la percepción de una prestación social de contenido económico, resta por determinar qué prestaciones, entre las ofertadas por los diferentes sistemas de protección social, son éstas y quiénes, entre los componentes de la UF, han de ser sus beneficiarios.

En relación a estos dos datos los pronunciamientos normativos son muy dispares, constatándose así la pluma de diferentes legisladores. Ni coinciden las regulaciones al especificar las pensiones o subsidios que no pueden simultanearse con la RMA, ni optan por la misma solución al fijar los miembros del hogar a los que se extiende tal impedimento.

Frente al panorama, mucho más rico en matices, con el que se encuentra el legislador en el primer caso,

en el segundo sus posibilidades de elección son limitadísimas ya que discurren entre dos únicas alternativas: individualizar el alcance de la incompatibilidad en la persona del solicitante/titular de la RMA o globalizar sus efectos en torno a la UF. Dicho en otras palabras, cuando aquél incompatibiliza la RMA y ciertas prestaciones debe decidir si tal incompatibilidad se proyecta, reservadamente, sobre las que percibe el potencial beneficiario de la RMA o si, por el contrario, se extiende a todas aquellas que tengan como titular a cualquiera de los miembros de la UF en la que se integre el solicitante.

La solución que adopte el legislador tiene una extraordinaria relevancia en lo que al ámbito subjetivo de aplicación de las RMA se refiere puesto que, como es obvio, con la segunda opción se restringe considerablemente el número de potenciales beneficiarios de aquéllas. Ambas alternativas suponen, además, una desigual valoración de similares situaciones de necesidad, propiciando agravios comparativos y evidenciando una desigual intensidad de la protección a dispensar.

La formulación de las incompatibilidades excluye, a priori, un mayor número de hogares en las Comunidades andaluza y castellano-leonesa que, por ejemplo, en la canaria[636] o la castellano-manchega y ello, simplemente, porque las regulaciones de las

---

[636] Precisamente, el Decreto 194/93 modifica la redacción originaria de los requisitos de acceso, predicándose, en el vigente art. 4, sólo la incompatibilidad de las prestaciones percibidas por el solicitante.

primeras predican la incompatibilidad de las RMA, tanto con las prestaciones que perciba el solicitante como con las que reciban los restantes componentes de la UF. De la mayoría de las normativas no se deduce, sin embargo, esta ampliación subjetiva del ámbito de aplicación de las incompatibilidades, lo que no se traduce, evidentemente, en una mayor protección de sus respectivos hogares porque, como es obvio, existen otros muchos mecanismos para limitar, inicial o finalmente, el acceso de éstas a las RMA.

Aunque, por lo dicho, no deba sobredimensionarse el alcance de ciertas previsiones normativas, es indudable que, en el contexto de las incompatibilidades, las consecuencias de la globalización descrita pueden calificarse, cuando menos, de dramáticas. Teniendo en cuenta la amplísima concepción de la UF y las posibilidades, nada remotas, de que alguno de sus miembros sea titular de subsidios o ayudas, con aquella solución se condena al hogar en cuestión a vivir a expensas del pensionista o, lo que es más trágico si cabe, se estimula su exclusión del grupo de convivencia.

Si graves son los efectos que se derivan de la fórmula descrita, igualmente serios y trascendentes son los que anticipan los enunciados en los que se determina el alcance objetivo o material de las incompatibilidades. Los variados comentarios que sugiere una lectura superficial de dichos preceptos pueden resumirse apuntando la incertidumbre como primera y más inmediata impresión.

Tal sensación trae causa en la ambigüedad y falta de concreción con la que los legisladores relacionan las prestaciones incompatibilizadas. Sorprende, en efecto, que se refieran a éstas de modo tan irreflexivo, omitiendo a veces los datos imprescindibles -en cuanto al carácter económico o técnico, la duración temporal o indefinida, el sistema o institución que las otorga, etc.- para proceder a su identificación. La misma crítica que antes se hizo a la normativa asturiana merecen ahora, por ejemplo, las regulaciones canaria, gallega o andaluza que, tácita o expresamente, apuntan la incompatibilidad de sus respectivas RMA con "pensiones públicas... o cualquier otro tipo de ayuda cuyo fín sea atender las necesidades de subsistencia", "pensiones o ayudas de carácter público, contributivas o no contributivas" y "cualquier pensión o prestación"[637].

Estas referencias permiten adivinar las dificultades que pueden planteárseles, tanto a los interesados a la hora de formular sus solicitudes como a las Administraciones en el momento de resolverlas, respecto a las concretas pensiones o subsidios cuya percepción no cabe simultanear con la de las RMA. Además, al enunciarse aquellas con tanta imprecisión, se corre el riesgo de interpretaciones excesivamente amplias que estrangulen el acceso a las RMA de individuos y familias,

---

[637] Arts. 4.1.c, 8 y 6.1 del Decreto canario 194/91, la Ley gallega 9/91 y el Decreto andaluz 400/90 (en este último recuérdese que la incompatibilidad de las pensiones impide, no sólo la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad sino, más ampliamente, la incorporación al programa del mismo nombre).

beneficiarios de algún tipo de ayuda o auxilio pero víctimas de una calamitosa situación de necesidad.

4. Sin ánimo de reproducir las incompatibilidades previstas por cada legislador, se apuntan a continuación las notas más destacables del ámbito material en el que aquellas operan. Son, precisamente, las regulaciones que las consignan de manera expresa las que suelen pronunciarse, no sólo en términos más precisos sino, también, menos restrictivos, resultando en ellas afectadas un menor número de prestaciones. Por el contrario, las normativas que establecen tácitamente las incompatibilidades extienden de modo considerable la proyección objetiva de éstas a lo que contribuye, sin duda, el escaso rigor con el que se relacionan las ayudas y pensiones implicadas[638].

La incompatibilidad se predica, en general, de prestaciones periódicas, sean contributivas o no contributivas, aunque no es infrecuente que se mencione específicamente las que traen causa en la situación de desempleo o que se aluda a ayudas concretas de ámbito autonómico. En cuanto a los sistemas de protección cuyas prestaciones se incompatibilizan con la RMA, ya se dijo que muy pocas normas los determinan, identificándose en ellas a instituciones u organismos regionales y, sólo indirectamente, a la Seguridad Social.

---

[638] A los enunciados, ya reproducidos, de las regulaciones canaria y gallega ha de añadirse el texto de la normativa castellano-leonesa en la que se apunta la incompatibilidad de las RMA con las pensiones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las Administraciones Públicas (art. 4.1.a del Decreto 286/91).

Poco más puede comentarse de la información que porporcionan las regulaciones sobre el alcance material de las incompatibilidades. Sí cabe añadir al respecto algunas de las citas normativas con las que se pretende, y de hecho se consigue, ampliar el espacio en el que juegan aquéllas. Es el caso, por ejemplo, de las matizaciones introducidas por los legisladores canario, gallego y castellano-leonés quienes, respectivamente, extienden la incompatibilidad a pensiones y ayudas cuyo fín sea atender necesidades de subsistencia, cualquiera que fuese su cuantía y cualquiera que sea la Administración Pública que las otorgue.

En este contexto y al hilo de los anteriores comentarios, la incertidumbre apuntada deja de ser una impresión superficial para convertirse en nota característica del panorama que ofrecen las normas sobre las incompatibilidades. No en vano, al estudiar éstas se plantean algunos interrogantes que difícilmente encuentran respuesta en el régimen que describen los legisladores, seguramente porque ni ellos las conocen con certeza.

5. Constatada la diversa tipología de las prestaciones no acumulables a las RMA y verificado el casuismo con el que las enuncian ciertos artículos, surge inmediatamente la pregunta sobre el fundamento de dicha incompatibilidad. La comparación de unas y otras normativas pone de manifiesto la falta de univocidad de criterios entre ellas ya que, al hecho de que no todas las regulaciones contemplen el fenómeno se une ahora la

peculiar extensión, subjetiva y objetiva, de las incompatibilidades de cada una de las RMA.

Sólo el dato de que las concretas pensiones y ayudas afectadas no sean coincidentes, incluso, a veces, ni siquiera similares, permite cuestionar la existencia misma de un hilo conductor que amalgame y haga congruentes los pronunciamientos de los distintos legisladores. Debe reflexionarse, pues, sobre este aspecto e intentar reconducir las variables a un espacio común que dé solidez al régimen de incompatibilidades de las RMA. Lógicamente, a dichas incompatibilidades no les es ajeno el doble objetivo perseguido por las RMA y es fácil adivinar que en este marco se localiza el punto de partida de aquellas. En efecto, el legislador puede considerar que la percepción de ciertas pensiones evidencia la suficiencia de recursos y la integración social de sus beneficiarios y, con tal argumento, entender que las RMA y tales prestaciones se repelen y no pueden acumularse. El disfrute de determinadas ayudas inutiliza, por los motivos expuestos, las RMA ya que la situación socio-económica que justifica su concesión es solventada, precisamente, por las prestaciones que se declaran incompatibles.

Lo anterior, que no deja de ser cierto como explicación del proceder de los legisladores, debe, sin embargo, matizarse a propósito de ciertas citas normativas. Las incompatibilidades de la Ley gallega, por ejemplo, se apoyan más en circunstancias de carácter económico que en consideraciones de carácter social y, de hecho, aunque los perceptores de ciertas pensiones no

puedan acceder a la RMA sí se podrán incorporar a los proyectos de inserción. El legislador canario, por el contrario, considera que el disfrute de prestaciones es un signo de integración social y, según se desprende de sus palabras, ésto le es suficiente para incompatibilizarlas con su RMA.

Podría apuntarse, pues, que aunque la incompatibilidad se fundamenta en una "aparente situación de normalidad socio-económica", que se presume por la percepción de determinadas prestaciones, tal declaración es fruto de una apreciación subjetiva y apriorística de los legisladores. Éstos, a su vez, valoran de modo distinto la incidencia que, en la protección de la necesidad y en la integración social, tienen las RMA y, al incompatibilizarlas con otras prestaciones, relativizan el papel que unas y otras están llamadas a desempeñar. En definitiva, pues, la existencia de un fundamento común que se corresponde con la doble finalidad de las RMA no se contradice por el hecho de que cada normativa, al impedir la acumulación con las pensiones señaladas, acentúe la repercusión, social o económica, que teóricamente tienen éstas y modalice también la de aquellas, como consecuencia de la incompatibilidad.

Téngase en cuenta que el legislador opera sobre la base de simples indicios y ésto debe criticarse con especial dureza puesto que la mera percepción de una ayuda o subsidio no permite afirmar ni la situación de normalización social de su titular ni la disponibilidad de recursos suficientes. Llama la atención, respecto a

ésto último, que las normas omitan toda referencia al importe de las pensiones incompatibles, dándose a entender con ello que su significación económica es indiferente a estos efectos[639].

Excepto en la Ley gallega, que con total desproporción incluye expresamente todas las ayudas de carácter público "cualquiera que fuese su cuantía", y en la castellano-manchega, que declara la incompatibilidad de la RMA "con la titularidad de prestaciones o subsidios por desempleo en cuantía igual o superior a la señalada para la primera", en la totalidad de las regulaciones se guarda silencio sobre este aspecto. Ésto no impide que, en la práctica, a pesar de conocer el legislador que aunque algunas superen a las RMA otras tienen menor entidad económica, la incompatibilidad afecte a todas las prestaciones enunciadas.

Hubiera sido deseable y, evidentemente, más lógico, que la incompatibilidad se proyectara, exclusivamente, sobre prestaciones cuyo paralelismo con las RMA fuera real y objetivamente constatado pues sólo así se explicaría que unas y otras, al asemejarse en sus propósitos, no pudieran percibirse de forma simultánea. No es ésto, sin embargo, lo que ocurre y, salvo en

---

[639] La indiferencia de los legisladores respecto al importe de las pensiones no se manifiesta sólo cuando se formulan las declaraciones de incompatibilidad. Recuérdese que, al establecer como requisito de acceso la inexistencia de derecho a una prestación, la reclamación previa de ésta o, incluso, la posibilidad de auxilio familiar tampoco se concreta la cuantía de esas alternativas de protección. Presupuesta ésta, no se subordina la exigencia de tales presupuestos a su alcance económico ni a la suficiencia o insuficiencia de recursos que pudieran proporcionarse si dichas posibilidades se actualizaran.

supuestos concretos[640], las incompatibilidades afectan a prestaciones que no necesariamente conciden, ni en su objetivo ni en su importe, con las RMA.

Se plantea así una importante quiebra en el régimen de incompatibilidades, poniéndose de manifiesto los efectos perversos de éstas. Aunque, ciertamente, es difícil localizar prestaciones análogas a las RMA en cuanto a su propósito promocional, más difícil es mantener que sean incompatibles, por ejemplo, con ayudas extraordinarias o con subsidios no periódicos porque de éstos se sabe, con certeza, que, no coadyuvando en la inserción social tampoco se asemejan a las RMA en lo que hace a las situaciones de necesidad que pretenden cubrirse.

Llegados a este punto, la conclusión obligada pasa por afirmar que el fundamento teórico de la mayor parte de las incompatibilidades no es más que una excusa normativa para reducir, en la práctica, el volumen de perceptores de las RMA. Las incompatibilidades actúan generalmente como simples restricciones adicionales para el acceso a las RMA y, por ende, como mecanismo selectivos que permiten reducir el coste económico de su sostenimiento.

6. Si la incompatibilidad de las RMA y ciertas prestaciones obliga al titular de aquéllas a decantarse por unas u otras e impide al perceptor de éstas su disfrute simultáneo con las primeras, el individiduo que

---

[640] En el caso, por ejemplo, de la incompatibilidad que afecta al complemento madrileño por necesidades de integración y ciertas ayudas finalistas en el que la imposibilidad de acumulación parece apoyarse en la proximidad de las prestaciones o auxilios afectados.

tenga acceso a ambas se inclinará, lógicamente, por la que en conjunto le resulte más ventajosa. Sin embargo, no puede ignorarse que el legislador autonómico que propicia esta tesitura conoce de antemano que ciertos aspectos de las RMA, señaladamente la cuantía o el régimen obligacional, contribuyen a hacerlas menos atractivas.

En cualquier caso, sea una u otra la elección y ya se plantee la disyuntiva antes o después de concederse la RMA, lo cierto es que tal opción corresponde al interesado ya que, como se adelantó, la incompatibilidad no instaura orden preferencial alguno entre las prestaciones afectadas. El mandato normativo sólo señala que las RMA no son acumulables a determinadas pensiones o ayudas pero es el sujeto implicado quien debe escoger el mecanismo de protección que mejor responde a sus necesidades, siendo ésta una consecuencia lógica e inmediata de la incompatibilidad tal y como se desprende de su formulación en los diferentes textos.

Repárese, no obstante, en que la facultad que, a priori, asiste al titular de las RMA[641] puede haberla asumido el legislador si la norma ya se ha pronunciado sobre la utilización que debe hacerse de las mismas. En efecto, la propia configuración de las RMA condiciona la operatividad de las incompatibilidades y, aunque éstas a su vez modalicen el papel que teóricamente se asigna a dichas prestaciones, el carácter principal, subsidiario

[641] Al titular actual, la de continuar o no percibiendo la RMA ante la eventualidad de un posible acceso a otras prestaciones. Y a la inversa, al titular potencial que recibe pensiones o ayudas incompatibles con las RMA, la de desistir de las primeras para disfrutar de éstas o conservarlas rechazando su sustitución.

o complementario de las RMA determina si la voluntad del interesado es o no la que prevalece.

Ha de retomarse, pues, lo que en su momento se dijo sobre el papel que los legisladores otorgan a las RMA y, en concreto, sobre el efectivo alcance que tienen algunas de las declaraciones normativas. Así, por ejemplo, el carácter complementario que las normativas castellano-machega y gallega predican de sus RMA difícilmente puede cumplirse si en las mismas se establece, por otro lado, la incompatibilidad de aquellas con determinadas pensiones. De igual modo, esta incompatibilidad no faculta al interesado a elegir entre unas y otras prestaciones si se apunta, además, el carácter subsidiario de las RMA.

Con las anteriores citas se pone de manifiesto, no sólo la oscura interpretación de ciertos preceptos sino, también, la profunda incoherencia en que incurren, a veces, los legisladores quienes, movidos por criterios excesivamente economicistas, reproducen fórmulas que, por ambiguas, carecen de lógica y resultan inaplicables.

7. Comentada la relatividad de la alternativa que, como se ha visto, no es tal cuando el legislador afirma el carácter subsidiario de la RMA, corresponde ahora analizar otro aspecto relativo, también, a la imposibilidad de simultanear su disfrute con ciertas prestaciones: en concreto, con la propia RMA a la que, eventualmente, pudiera acceder otro miembro de la UF. Ya se adelantó que la Ley aragonesa exige, como requisito de acceso, que el solicitante no disfrute de beneficio

similar en otra Comunidad[642], presupuesto éste que difícilmente puede considerarse como una incompatibilidad tácita, habida cuenta de la coincidencia de las prestaciones. Por el mismo motivo, la previsión de ciertos legisladores de que no se concederá más de una RMA por hogar, ha de catalogarse como una simple manifestación del carácter familiar de las RMA, no exenta de ciertas connotaciones financieras.

A pesar de no tratarse de incompatibilidades en el sentido expuesto, y aún cuando ya se haya hecho referencia a tales disposiciones al analizar el requisito del HI, establecer un paralelismo entre las dos fórmulas puede resultar sugerente a efectos de clarificar su alcance y fundamento. Mientras que la incompatibilidad se concreta, en principio, en una opción entre prestaciones no acumulables, con la regla de una RMA por hogar no se plantea esta disyuntiva. Aquélla, además, suele repercutir sobre pensiones o ayudas otorgadas por otros sistemas o instituciones de protección, mientras que ésta última incide en prestaciones idénticas porque las concede la misma Administración.

En cierto modo, cuando el legislador señala que cada hogar o UF podrá beneficiarse de una única RMA, evidencia su firme convencimiento de que la prestación por él diseñada es idónea para conseguir los objetivos

---

[642] Recuérdese (apartado 2.3.2.2 Capítulo 3°) que la percepción de RMA de varias CCAA es más probable dentro de una UF que en relación a un único individuo puesto que el requisito de la residencia dificulta a éste tal posibilidad. En este sentido, la simple percepción de una RMA catalana, por ejemplo, impide al solicitante de la RMA aragonesa acceder a ella, simplemente porque superaría los ingresos máximos exigidos.

previstos y, en consecuencia, carece de sentido conceder otra. Por el contrario, el planteamiento de la norma que establece la incompatibilidad de la RMA con alguna pensión o ayuda parece ser el inverso ya que, al operar así, confía en que cualquiera de éstas puede cumplir satisfactoriamente los propósitos de aquélla.

Aunque con ambos puntos de partida se aproximen las fórmulas por su excesivo optimismo, los resultados de una y otra serán cuantitativa y cualitativamente distintos porque también es dispar la filosofía que las inspira. Así, a pesar de que compartan, incluso, la preocupación por evitar solapamientos de protección y limitar el gasto, la primera no restringe el acceso a las RMA porque, precisamente, toma como referencia la percepción de éstas mientras que la segunda, como se ha visto, sí repercute en el volumen de perceptores. Téngase en cuenta, además, que en un caso se garantiza la percepción de unos ingresos cuyo importe se conoce, asegurándose una mínima protección, lo que no ocurre siempre en el caso de las incompatibilidades.

Ha de señalarse, por último, que entre las normativas que expresamente impiden el disfrute de más de una RMA, no se constatan otras pautas comunes que permitan explicar la inclusión de dicha regla. Es más, ni siquiera ésta se contempla en idénticos términos y así, frente a las regulaciones canaria, castellano-leonesa y madrileña, que establecen que sólo se concederá una RMA por UF, la catalana, la asturiana y la vasca proyectan

dicho mandato sobre el hogar independiente[643], admitiéndose excepciones sólo respecto a algunas prestaciones[644]. Con lo dicho se confirma que la operatividad de la previsión comentada es independiente del funcionamiento de las incompatibilidades y, de hecho, una y otra figuran, al tiempo, en algunas normativas.

Tampoco son incompatibilidades en sentido estricto las referencias al desarrollo de actividades lucrativas, a la participación en programas especiales de empleo o a la obtención de rentas de trabajo que, como impedimentos para el acceso a las RMA, se contienen en determinados Decretos y Leyes. En ellos se plantea, en efecto, que la actualización de las circunstancias descritas imposibilita el disfrute de las RMA[645] pero qué duda cabe que tales presupuestos, aún permitiendo presumir la suficiencia de recursos y la situación de normalización de los afectados, no pasan de ser meros requisitos de acceso; lo contrario conduciría al absurdo de reducir todas las circunstancias distintas a las exigidas a los beneficiarios a la categoría de situaciones incompatibles.

---

[643] Cfr. el estudio de ambas figuras en el apartado correspondiente. De la normativa aragonesa, al referirse a la posible titularidad compartida de la RMA o al establecer previsiones en caso de fallecimiento de su titular puede, también deducirse la aplicación de esta regla si bien la misma no se formula expresamente.

[644] Caso de la asturiana, por ejemplo, que podrá acumularse en los hogares colectivos.

[645] La norma andaluza va más allá y bajo el epígrafe de incompatibilidades apunta que no podrán ser beneficiarios del Programa las UF cuyos miembros estén en condiciones de trabajar en programas especiales de empleo.

8. Aunque las principales objeciones ya han sido adelantadas, es éste el momento de valorar las incompatibilidades introducidas por los legisladores y de pronunciarse sobre su oportunidad e idoneidad. Si hubiera que oponer un único reparo para sintetizar la crítica que, globalmente, merecen aquéllas, la perversidad de sus consecuencias es, quizás, la apreciación dominante. Con esta nota se pretende llamar la atención sobre un fenómeno que, no produciéndose exclusivamente en relación con el régimen de incompatibilidades, resulta en él especialmente significativo.

Y es que, con una indeseable frecuencia, los efectos que pretende conseguir el legislador, tanto al exigir un requisito, al imponer una obligación o, como en el caso que nos ocupa, al establecer una incompatibilidad, se procuran mediante fórmulas que no son las más acertadas. Con la aplicación de ellas no siempre se logran los objetivos previstos, pero lo grave es que, a veces, de su deficiente redacción o inadecuado planteamiento se derivan resultados excesivamente perniciosos para el solicitante o beneficiario de la RMA.

Recapitulando los comentarios anteriores, puede afirmarse que, además de por la vaguedad e imprecisión de ciertos pronunciamientos, la ultractividad de las incompatibilidades se debe a la amplitud, subjetiva y objetiva, con la que ciertos legisladores contemplan su alcance así como a la propia configuración de las RMA que, indirectamente, obstaculizan el eventual disfrute de las mismas. Muchos de los errores y disfuncionalidades detectados, así como otras tantas soluciones injustas,

podían haberse evitado si, siguiendo el ejemplo de normas como la vasca o la catalana, se prescindiera de toda incompatibilidad.

El requisito económico de la insuficiencia de recursos y la utilización de reglas, precisas y proporcionadas, sobre ingresos computables bastarían para impedir solapamientos de protección[646], si es éso lo que pretendió el legislador; si, por el contrario, a éste le movieron otro tipo de intereses -reducción del gasto, control del fraude, limitación de la cobertura a situaciones extremas, etc.- aún cuando el éxito de su empresa estuviera garantizado, no es posible ignorar las nefastas consecuencias que ello conlleva: grupos de convivencia dependientes de la exigua pensión de un minusválido, hogares que no pueden acceder a la RMA porque alguno de sus miembros es titular de una pensión asistencial, familias que, para beneficiarse de aquélla, han de renunciar a ayudas puntuales concedidas por la misma Administración, etc.

Ante la contingencia, nada improbable, de que las anteriores situaciones se produzcan, el coste social de las incompatibilidades, calculado o no por el

---

[646] Teniendo en cuenta que algunas de las pensiones declaradas incompatibles tienen un importe superior al de las RMA, tampoco su cómputo integral, al valorar la situación de necesidad como requisito de acceso, solucionaría el problema planteado. Lo lógico es recurrir, como se comentó que hacen algunos legisladores, a mecanismos correctores: no estimación de ciertas ayudas (finalistas, extraordinarias, no periódicas), exclusión de pensiones atendiendo a las circunstancias de sus perceptores (minusválidos, ancianos) o al parentesco que les une con el solicitante de la RMA, no consideración de las prestaciones que no sobrepasen un límite (con lo cual se establecería una incompatibilidad relativa respecto a las pensiones de cierta significación económica) o consideración sólo del exceso sobre ciertas cantidadessino a partir de una determinada cuantía o opercibidas por determinados.

legislador, es argumento suficiente para rechazar su establecimiento. Máxime, cuando sus más que discutibles ventajas[647] pueden obtenerse a través de mecanismos alternativos, sin que se corra el riesgo de penalizar a "pequeños perceptores", de reducir las RMA a meros auxilios de indigentes y de frustar todo propósito promocional, monetarizándolas en exceso y propiciando su equiparación con cualquier otra prestación o ayuda económica.

[647] La relatividad de algunas de ellas es evidente porque dependen de la concurrencia de otras circunstancias: para reducir el volumen de perceptores es necesario que se declare la subsidiariedad de la RMA o que la pensión incompatible sea más atractiva; en cuanto al fraude, más que controlarlo lo estimulan porque contribuyen a que se oculten datos sobre ingresos disponibles o miembros computables.

TERCERA PARTE.- CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

1) PLANTEAMIENTO GENERAL

1. Las RMA, como medida de protección social, presentan, a priori, dos notas que las peculiarizan contribuyendo a su identificación; por un lado, el localizado ámbito, institucional y espacial, en el que se regulan e implantan permite su total diferenciación respecto a otras ayudas, subsidios o pensiones que permanecen extramuros de los sistemas de servicios sociales autonómicos; por otro, la filosofía que inspira al legislador autonómico en el diseño y establecimiento de las mismas, proporciona un rasgo distintivo en el amplio elenco de prestaciones y mecanismos arbitrados hasta ahora por la Administración, sea estatal, autonómica o institucional.

La referencia a su origen autonómico es, con toda probabilidad, uno de los rasgos más elocuentes y significativos. Con esta cualidad se apunta, no sólo la organización teritorial en la que se da carta de naturaleza a las RMA sino, también, la presumible capacidad que asiste a dicha entidad para crear y regular su propia prestación. La conclusión lógica esque no existe una única RMA, sino tantas como Comunidades Autónomas hayan decidido su implantación. Considerando el título que legitima la actuación de aquéllas, puede

deducirse el sistema en el que se enmarca la acción protectora y el peculiar entramado normativo, administrativo, político e institucional en el que se gestó el nacimiento de de las RMA.

Al aludir a su condición de prestaciones autonómicas se infiere, además, la diversidad de marcos jurídicos en los que se aborda su ordenación y, como es obvio, la pluralidad de legisladores que intervienen en tal tarea. De este modo, es posible imaginar otra cualidad predicable del conjunto de las RMA y sus respectivas regulaciones, la falta de uniformidad.

Las propiedades denotativas de la condición comentada no se agotan con lo expuesto hasta ahora ya que el carácter autonómico de las RMA es, en sí mismo, un criterio para la determinación inicial de su alcance. De él se deduce que cada una de ellas va a aplicarse en un limitado ámbito territorial, con sus peculiaridades geográficas, políticas, administrativas, económicas, etc. y que tienen como destinatarios respectivos a grupos concretos de población caracterizados, precisamente, por su vinculación con aquél.

Aunque el contexto geográfico y social en el que operan las RMA es, evidentemente una realidad anterior que trasciende a las mismas, el perfil autonómico de las prestaciones tiene, por último, la virtud de reseñar la potencial importancia que tienen las características de la sociedad regional en el proceso de conformación del referido instrumento protector.

En cuanto al segundo de los datos apuntados, el objetivo o propósito de las RMA, ya se formularon las

matizaciones y precisiones oportunas, comprobándose entonces que no siempre las normas instrumentan los mecanismos precisos para hacerlo efectivo. Como se vió, la doble finalidad asistencial y promocional de las RMA se reduce, a veces, a una mera declaración de principios limitándose, considerablemente, su virtualidad práctica.

En cualquier caso, el origen y el fin constituyen, de forma gráfica, los dos pilares sobre los que se edifican las RMA y aportan, al tiempo, las notas características más sobresalientes. Ambos presupuestos, carácter autonómico y vocación dual, constituyen las referencias más significativas de las prestaciones analizadas y, por ende, los puntos de partida de sus respectivas regulaciones y los rasgos que, a primera vista, pueden predicarse de la generalidad de las RMA. El primero resulta del legítimo ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y se hace evidente ante la presencia de una pluralidad de regulaciones, diseñadas desde instancias regionales para su aplicación en estos concretos espacios. El segundo deriva de una particular concepción de la intervención pública en materia de servicios sociales y puede constatarse mediante la simple lectura de los prolegómenos y primeros artículos de los diferentes Decretos y Leyes.

Uno y otro tienen, por tanto, una peculiar fundamentación y, como ya ha podido comprobarse, influyen en las normas y condicionan las RMA de muy distinto modo. El particular marco en el que nacen cada una de ellas y la multiplicidad de legisladores que intervienen en su

diseño y regulación conducen a la diversidad normativa, fenómeno éste que ya ha sido comentado sobradamente. Por su parte, el propósito perseguido por las RMA exige la articulación de una serie de medidas y determina, como se verá, que el nacimiento, dinámica y extinción de las prestaciones se adapten a aquel para servirle adecuadamente.

La incidencia de los anteriores aspectos en la configuración de las RMA es decisiva e incuestionable, hasta el punto de no poderse explicar dicha conformación sin referirse a los dos presupuestos mencionados. Por este motivo, el análisis de las características de las prestaciones debe iniciarse, necesariamente, con la referencia a ambos datos sobre los que, sin embargo, no se profundiza ahora por cuestiones de orden y sistemática.

En efecto, algunas de las consecuencias del carácter autonómico de las regulaciones y de las prestaciones mismas han sido ya comentadas desde la perspectiva de la diversidad normativa. Otras han sido también expuestas, al analizar el régimen jurídico de las RMA cuyo estudio permitió examinar el doble objetivo que peculiariza a las RMA y su tratamiento y articulación normativa.

2. Junto a las anteriores notas, las RMA presentan, como es lógico, otros rasgos caracterizadores a los que se aludirá en las siguientes páginas. Los Decretos y Leyes que las regulan constituyen, de nuevo, el material normativo de referencia y a ellos habrá que acudir como fuente de información prioritaria y casi

exclusiva, pues en sus textos se contemplan, expresa o implícitamente, los caracteres de las prestaciones.

Si, por la inexistencia de una regulación de ámbito estatal, cada legislador autonómico dispone de un amplísimo margen para diseñar su RMA, es lógico que la descripción misma de la prestación sea decidida unilateralmente por quien la implanta y regula y que, además, este planteamiento inicial sea el que condicione su inmediata configuración y caracterización. Sin embargo, ha de llamarse la atención sobre un hecho que no debe pasar desapercibido: las RMA son, sólo en principio, lo que los propios legisladores pretenden que sean y, aunque en función de la idea original se prediquen de ellas unos u otros atributos, éstos, finalmente, pueden desvirtuarse y no resultar constatados en la práctica.

Hecha esta matización, debe señalarse que la variedad de aquéllos y la dispar frecuencia con que las normas los recogen exigen su cuidada selección y apreciación, ya que no todos merecen una idéntica consideración ni debe construirse sólo en base a los efectivamente consignados la tipología general de las RMA. De este modo, junto a atributos que de forma inequívoca y constante acompañan a las prestaciones, se localizan, en ciertas normativas y respecto a las allí previstas, cualidades que no pueden extrapolarse. Además, el alcance y significación de los aspectos predicables no es siempre el mismo y así, frente a datos privativos de las RMA que dotan a éstas de singularidad, se perfilan otros que, por ser comunes a prestaciones y pensiones

diversas, tienen escasa trascendencia a los efectos ahora pretendidos.

Y es que con el examen de las características de las RMA no se persigue, simplemente, efectuar una descripción aproximada de las mismas sino, formular, a partir de sus rasgos y propiedades, una definición certera y precisa que fije con exactitud la significación y naturaleza de las prestaciones.

Las peculiaridades que ofrecen las RMA en unos y otros territorios y el desigual empeño con el que los propios legisladores trazan sus perfiles son, como puede adivinarse, algunos de los obstáculos que dificultan el examen y exposición de las notas y cualidades más representativas. Tampoco en este aspecto las normas autonómicas propician la formulación de principios generales y, lejos de presentar de forma homogénea las RMA, lo hacen siguiendo pautas diferentes tanto desde el punto de vista formal como material.

Téngase en cuenta, por otro lado, que para extraer del conjunto de las normativas las características que tipifican a las RMA se tropieza, además, con otros inconvenientes que deben sortearse. Tal es el caso de la imprecisión terminológica o la ambigüedad de algunas expresiones o de la abstracción e, incluso, contradicción de determinadas formulaciones.

No obstante, éstas y otras complicaciones pueden soslayarse y, a pesar de entorpecer la labor, no impiden que, tras contrastar unas y otras disposiciones, se aislen los caracteres que, por su constancia, entidad y significación, contribuyen, en mayor o menor medida, a

la tipificación de las RMA. Así, el estudio comparado e interrelacionado del conjunto de las normativas no sólo permite aclarar el alcance y contenido de preceptos dudosos sino que, sobre todo, relativiza las diferencias entre las prestaciones, aproximándolas en lo que hace a sus rasgos fundamentales.

La caracterización de las RMA se efectúa, como es obvio, a partir de la consideración, conjunción y valoración de una amplia gama de rasgos, diferentes en cuanto a su contenido, significación y constancia: formales y materiales, en algunos casos decisivos y en otros simplemente coadyuvantes en la tipificación de las prestaciones y, no siempre señalados con contundencia por las normas sino, también, tímidamente esbozados por éstas.

En este sentido, el examen de los diferentes Decretos y Leyes y el análisis de sus pronunciamientos permiten tener una visión aproximada de las notas conforme a las cuales cada legislador diseña su prestación y, además, facilitan la exposición y comentarios que siguen. De este modo, tomando como hilo conductor lo que todas y cada una de las disposiciones predican de sus respectivas prestaciones, se estará, posteriormente, en condiciones de hacer abstracción de las particularidades y de formular, con carácter general, los pilares básicos que informan y caracterizan a las RMA.

2) LA PRESENTACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS POR SUS DISEÑADORES NORMATIVOS

1. Ha de tenerse en cuenta que las RMA, como instrumento de integración, como medida de protección social o como simple prestación económica, constituyen una realidad ciertamente novedosa, no sólo para la Administración que las implanta o para el legislador que las regula sino, sobre todo, para los ciudadanos en general y para los potenciales destinatarios de las mismas, en concreto.

Por este motivo, es lógico que las normas proporcionen, en sus primeras disposiciones, ciertas referencias sobre la materia objeto de regulación, anticipando algunos datos y aspectos, más que del régimen jurídico establecido, del fenómeno que se disciplina con él. Repárese en que no siempre los Decretos y Leyes analizados agotan sus miras en las RMA sino que, frecuentemente, éstas forman parte de programas o se contemplan dentro de un más amplio conjunto de ayudas o subvenciones. Téngase en cuenta, además, que la propia denominación de las prestaciones desorienta e induce a confusión en cuanto a su contenido, naturaleza y alcance.

Respecto a este último dato, resulta sorprendente la amplísima relación de expresiones con las que se alude al mismo mecanismo prestacional, pudiendo localizarse más de diez diferentes en el conjunto de las regulaciones. Así, se habla del Ingreso Aragonés de Inserción, del Ingreso Mínimo de Solidaridad de los

andaluces y los castellano-manchegos, de la Ayuda Económica Básica en el archipiélago canario[648], de la Ayuda a la Necesidad Familiar de la comunidad cántabra, de la Renta Mínima de Inserción catalana, de la Renta de Integración Social articulada en Galicia, del Ingreso Madrileño de Integración y de la Renta Básica navarra. No se agotan, sin embargo, aquí las denominaciones ya que al Soporte Transitorio Comunitario que perciben los residentes en Baleares y a la valenciana Prestación Económica Reglada ha de añadirse el Ingreso Mínimo de Inserción de las restantes Comunidades Autónomas.

Los anteriores presupuestos explican, sobradamente, el interés y espacio que los legisladores dedican a exponer, justificar o explicar las líneas básicas de sus respectivas RMA. Han de apuntarse, no obstante, las excepciones de las regulaciones andaluza y extremeña que guardan silencio al respecto, dando por suficientemente conocidas las prestaciones y por familiarizados con ellas a sus futuros beneficiarios[649].

Salvo los supuestos citados, la totalidad de las normativas destinan al menos uno de sus artículos

---

[648] La prestación canaria llevaba, inicialmente, el mismo nombre que la valenciana y, con posterioridad, al modificarse la normativa originaria y el programa que en ella se contenía, cuando se sustituyó aquél por el de Ayuda Económica Básica, coloquialmente conocida como AEBA.

[649] Nuevamente, dichas normativas destacan por el abreviado y escueto tratamiento que dispensan a sus prestaciones, evidenciado, ahora, en el hecho de que se refieran a las mismas como Ingreso Mínimo de Solidaridad y Ayuda Ordinaria, respectivamente, sin apuntar siquiera su consideración como prestación económica. Tan sólo especifican que se trata de una ayuda económica a la familia, la primera (art. 8.e del Decreto andaluz) y de una ayuda dirigida a personas físicas o UF, la segunda (art. 9 del Decreto extremeño).

introductorios[650] a enunciar las características de sus respectivas RMA o a determinar su naturaleza. De este modo, sin perjuicio de que a lo largo del texto se expongan notas adicionales, se favorece el conocimiento *ab initio* del perfil de aquéllas, pudiendo adivinarse ciertos aspectos de su posterior tratamiento normativo.

2. Una primera aproximación al concepto de RMA puede conseguirse a través de las fórmulas con las que los legisladores presentan, tipifican y explican el objeto de sus correspondientes disposiciones. Estas iniciales alusiones ponen de manifiesto la consideración que les merecen y la idea abstracta a partir de la cual despliegan y concretan su labor normativa. Ha de señalarse al respecto que la entidad misma de las RMA no parece coincidir en todas las regulaciones o, cuando menos, presenta matices distintos en unas y otras según las expresiones utilizadas.

Así, al margen de las denominaciones con las que son conocidas en cada Comunidad Autónoma, las RMA se catalogan mayoritariamente como prestaciones[651] y, en menor medida, como ayudas o subvenciones[652]. Qué duda

---

[650] Aunque lo normal es que la caracterización de las RMA se exponga en los primeros artículos de los textos, su ubicación no es siempre la misma ya que depende, entre otros factores, de lo regulado por cada Decreto o Ley (sólo la RMA o, también, otras prestaciones o medidas) y de las previsiones del legislador respecto a un eventual desarrollo normativo.

[651] Además de ser una de las expresiones utilizadas por la normativa asturiana es la que recogen las regulaciones aragonesa, catalana (indistintamente junto al término subvención), gallega, madrileña, murciana, navarra, riojana y vasca.

[652] Así las consideran las regulaciones andaluza, canaria (en este caso, el carácter otorgado a la prestación coincide con su denominación), cántabra, castellano-manchega, extremeña y (continúa...)

cabe que unos y otros sustantivos difieren considerablemente desde el punto de vista semántico y que, en el ámbito de la protección social, evocan figuras cercanas pero no idénticas.

Ya se adelantó que, con frecuencia, la imprecisión terminológica se impone a la evidencia de los conceptos y que, por este motivo, el recurso indiscriminado a locuciones imprecisas o de contenido semejante distorsiona la realidad que pretendía contemplarse con ellas. Bien es cierto que la mayoría de las normas no ofrece la variedad de la Ley asturiana[653] y que, quizás para evitar las anteriores disfuncionalidades, opta tajantemente por referirse a su respectiva RMA de modo unívoco, con los apuntados vocablos y definiciones que permanecen invariables a lo largo de todo el texto[654]. En cualquier caso, las RMA son objeto de una triple consideración y este hecho, aunque no condicione el posterior tratamiento normativo[655], no puede pasar desapercibido cuando se analiza la noción y naturaleza de aquellas.

Por prestación, en sentido amplio y en el contexto en el que se ubican las RMA, debe entenderse un

---

652 (...continuación)
castellano-leonesa (ésta también habla de prestación). y extremeña. Sólo la valenciana define a su PER como subvención.

653 Sólo en su preámbulo se refiere a la RMI con cinco registros diferentes.

654 Hay, no obstante, excepciones, como las apuntadas normativa catalana y castellano-leonesa.

655 No se constatan, a priori, especiales coincidencias, en lo que hace al régimen jurídico de las RMA, entre aquellas regulaciones que las catalogan del mismo modo.

tipo peculiar de medida articulada por los sistemas de Servicios Sociales autonómicos y dirigida a individuos y colectivos en estado de necesidad.

La subvención, en materia de acción social, responde al propósito de las Administraciones de incentivar la cooperación de asociaciones, entidades e instituciones en determinados proyectos o actuaciones y de contribuir económicamente al sostenimiento y financiación de programas, instalaciones, servicios o establecimientos varios.

Las ayudas, por su parte, constituyen un amplio elenco de instrumentos, de contenido y alcance diversos, de los que se sirven los Poderes Públicos para proporcionar auxilio o apoyo ante situaciones de carencia. Al igual que las prestaciones, tienen como destinatarios a sujetos o grupos cuyas peculiares circunstancias (económicas, físicas, sanitarias, educativas, etc.) les hacen merecedores de tutela pero, a diferencia de aquéllas, satisfacen necesidades puntuales. Ello hace que su carácter finalista sea más pronunciado y que suelan ser de tracto único o, excepcionalmente, de disfrute periódico pero con una duración reducida. Además, las ayudas presentan, frente a sus homólogas las prestaciones, ciertas connotaciones de discrecionalidad y protección no reglada, herencia de fórmulas basadas en la tradicional beneficiencia.

Es evidente, por lo dicho, que aún siendo correctas unas y otras expresiones, no todas son igualmente acertadas a la hora de definir las RMA y de

reflejar su configuración básica[656]. En cualquier caso, ya se las catalogue como prestación, como ayuda o como subvención, lo realmente definitorio son los caracteres que se predican de las mismas ya que a través de ellos los legisladores fijan la naturaleza o significación de las RMA.

3. Los rasgos apuntados por cada una de las normativas -numerosos, variados y no siempre coincidentes- ilustran sobre aspectos tales como la duración, la finalidad o el contenido de las RMA y aportan una información de primera mano acerca de sus destinatarios, del título con que se otorgan o del papel que desempeñan, como instrumento de cobertura de necesidades, en relación a otro tipo de recursos o prestaciones.

La pluralidad de características a considerar y la diversidad de matices con las que se predican impiden una relación exhaustiva de las mismas. No obstante, se exponen a continuación las notas más destacadas y más frecuentemente señaladas, agrupándolas en torno a siete variables que, a pesar de su sustantividad, están de un modo u otro relacionadas entre sí.

---

[656] Puede que las referencias a la subvención recogidas en los Decretos catalán y valenciano o el carácter subvencional que apuntan normas como la cántabra, castellano-manchega y riojana pretendan destacar que las RMA se otorgan al beneficiario como apoyo económico a su proceso o plan de integración y que son, en este sentido, instrumentales respecto al proyecto puesto en marcha.

3) VARIABLES CONSIDERADAS Y RASGOS DISTINTIVOS

3.1) CONTENIDO ECONÓMICO

La referencia al carácter económico de las prestaciones o ayudas es una constante en la práctica totalidad de las normativas, enfatizándose con ello que las RMA consisten siempre en la entrega de dinero. No parece, en principio, que sea éste un dato sobre el que tuviera que pronunciarse explícitamente el legislador ya que, en cierto modo, resulta incontrovertido y evidente. El contexto en el que surgen y se diseñan aquéllas, sus objetivos y ámbito de aplicación y los comentarios introductorios de ciertos Decretos y Leyes no dejan margen de duda al respecto y, de hecho, el contenido pecuniario de las RMA impregna y condiciona todas y cada una de las regulaciones.

Sin embargo, a pesar de que se presuma el carácter económico y se antoje por ello innecesaria la precisión normativa, no lo es tanto si se repara en la peculiar configuración de las RMA. Quiere ésto decir que, al acompañarse la prestación de una serie de instrumentos de inserción, se superponen a ella unas medidas y servicios cuya consideración como prestaciones técnicas puede desvirtuar la auténtica naturaleza de las RMA. Aunque, como se vió, la imbricación de unas y otras difiere notablemente según la normativa de referencia, la intervención de los Servicios Sociales autonómicos

mediante prestaciones en especie (sanitarias, de equipamiento, educativas, de orientación y formación, etc.) influye en el desenvolvimiento de las RMA en gran parte de las CCAA.

Por este motivo, no está de más que los legisladores puntualicen la entidad económica de las RMA, máxime cuando las mismas se insertan en programas de contenidos y actuaciones varias[657]. Operando de este modo, se reafirma la sustantividad de las RMA como prestación dineraria y se justifica su régimen jurídico diferenciado como tal, sin que a ello obste la articulación de medidas de acompañamiento. Confirmado lo anterior, se desvanece toda duda acerca del unívoco y esencial carácter de las prestaciones o ayudas, admitiéndose, no obstante, su doble propósito y su potencial habilidad como instrumento de integración.

El contenido económico de las RMA está presente, como ya se señaló, en el articulado de los diferentes Decretos y Leyes y afecta a cuestiones tan variadas como los requisitos de acceso, la duración y renovación y las causas de suspensión o extinción de la prestación. Sin menospreciar la incidencia del carácter pecuniario en éstos y otros muchos aspectos de las RMA, es en la regulación de su cuantía y de su sistema de

---

[657] Puede citarse, a título de ejemplo, el caso de los programas madrileño y catalán. Ambos toman como denominación el nombre de la RMA (programa contra la exclusión social Ingreso Madrileño de Integración y programa interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción) y comprenden actuaciones y mecanismos diversos: dos tipos de prestaciones económicas (periódica y no periódica) y un conjunto de actividades organizadas, en el caso madrileño y una prestación económica, prestaciones de urgencia y acciones de apoyo personal, de motivación y de información y orientación, en el caso catalán.

cálculo donde las normas refrendan, más directamente, la mencionada dimensión económica.

Como se comentó en su momento, el importe que, en concepto de RMA, perciben los beneficiarios no es idéntico para todos ni, necesariamente, permanece fijo durante el período de disfrute. Al contrario, sin perjuicio de las oportunas matizaciones, la asignación será mayor o menor en función de los recursos del solicitante y de los miembros que integran la UF y está sujeta a cambios en la medida en que los ingresos del perceptor experimenten variaciones o se altere la composición personal del hogar destinatario.

De lo dicho resultaría que las RMA, en lo que hace a su contenido económico, son prestaciones de cuantía diferencial[658] y variable[659]. Estos datos, en los que subyace la idea de la proporcionalidad[660], se perfilan como constante en casi todas las RMA porque así lo prevén sus respectivas normativas al determinar el

---

[658] Entendiendo por diferencial que el importe concreto que, en la práctica, se asigna a cada beneficiario consiste en la diferencia entre sus recursos propios computables y la cantidad que, teóricamente y en concepto de RMA, le correspondería percibir.

[659] Los eventuales cambios en la situación económica y personal inicialmente valorada repercuten en el importe de la prestación que varía, adaptándose a tales modificaciones. La variabilidad puede predicarse también, no sólo atendiendo al importe percibido por un mismo beneficiario, sino también, comparando el importe de las prestaciones percibidas por unos y otros. Desde esta perspectiva, la cuantía de las RMA es doblemente variable, en la medida en que responde a las necesidades de cada perceptor, que son peculiares y susceptibles de cambios.

[660] De un modo u otro y al margen del preciso alcance que se pretenda dar a unas y otras expresiones, lo cierto es que las RMA responden al propósito de dar a cada uno según sus necesidades y, conforme a ello, se pretende que la cuantía de las mismas se adapte a las cargas y recursos familiares e, incluso que se reduzca a cero y se extinga cuando desaparezca la situación de necesidad que aconsejó su concesión.

cálculo de aquéllas, al especificar las partidas que comprende y al regular su procedimiento de modificación[661]. Sin embargo, a pesar de su importancia, se trata de unas notas mayoritariamente silenciadas al enunciar las características de las RMA y apuntadas, de manera excepcional, en un sentido muy específico[662].

Puede afirmarse por ello, como apunte final, que a juicio de los legisladores autonómicos, es el carácter económico de la prestación lo que prima en su perfil, al margen de cualquier otra consideración sobre su entidad, importe o adecuación. Estos aspectos son tratados y desarrollados en el cuerpo de las regulaciones pero no merecen, según se ha visto, la categoría de rasgos característicos.

3.2) DURACIÓN LIMITADA

---

[661] Hay, no obstante, excepciones puntuales, como la castellano-leonesa, la extremeña y la navarra, que se apartan de la tónica general, bien porque no otorgan complementos por hijo a cargo, porque no contemplan específicamente la adaptación de la prestación a los recursos del solicitante o porque no se pronuncian sobre las eventuales modificaciones que puedan repercutir en la cuantía de la RMI.

[662] Sólo el reglamento asturiano (art. 3.2) especifica que la cuantía del IMI será variable en función del número de miembros que integren el hogar familiar independiente y de los recursos de que dispongan. La cuantía diferencial es igualmente apuntada por el legislador madrileño (art. 2 del Decreto 73/90) mientras que el valenciano, con idéntico sentido, habla de cuantía proporcional a los recursos económicos y cargas familiares del beneficiario (art. 11 Decreto 132/90). Por su parte, la normativa catalana (art. 16 del Decreto 144/90) apunta el carácter diferencial, no ya de la cuantía, sino de la prestación y en paralelismo con la nota de la complementariedad -de modo similar se pronunciaba el art. 4 del modificado Decreto murciano 1/91-. Aún cuando ambas características están estrechamente vinculadas, la segunda tiene un alcance más amplio en la medida en que proyecta las relaciones externas de la RMA con otras prestaciones; con este sentido es apuntada por otras normativas y será objeto de estudio con posterioridad.

Atendiendo a esta variable, la nota predicable de las RMA es, como cabe suponer, su temporalidad, característica especialmente significativa en cuanto que expone la transitoriedad de la protección dispensada. La limitada duración de las RMA -que oscila entre los tres meses y los tres años- no es, en modo alguno, una cualidad irrelevante ya que, por un lado, facilita su identificación como prestaciones pertenecientes a una determinada tipología[663] y, por otro, ilustra sobre las fórmulas y planteamientos que inspiran el diseño de las RMA. Por si ésto fuera poco, el carácter temporal de las prestaciones, permite aventurar ciertas insuficiencias, más que en la aplicación de las mismas, en su capacidad potencial para conseguir los objetivos propuestos.

Sea importante por unos u otros motivos, lo que resulta sorprendente es que tal impresión no sea compartida por los legisladores que, en su mayoría, omiten el dato al describir sus respectivas RMA[664]. A pesar de ello, la duración de los beneficios no es indefinida en ninguna Comunidad Autónoma y el disfrute de las prestaciones se prolonga, no en la medida en que subsistan las circunstancias que propiciaron su concesión

---

[663] No sólo en el contexto nacional y respecto a otras prestaciones o subsidios sino, también, en el contexto europeo y en relación con los sistemas de rentas mínimas de los países de la Comunidad cuyos beneficios son, mayoritariamente, de duración ilimitada mientras se mantengan las condiciones que propiciaron la concesión de la prestación.

[664] Sólo para las normativas asturiana, gallega y valenciana (y para la canaria respecto a las Prestaciones Económicas Regladas, hoy sustituídas) el carácter temporal o transitorio de las prestaciones no pasa desapercibido, consignándose como unos de los rasgos típicos de sus RMA.

sino, fundamentalmente, hasta el agotamiento de los plazos máximos y eventuales prórrogas previstos en cada normativa.

El elemento temporal, lejos de ser una circunstancia meramente incidental, poco influyente en el régimen jurídico de las RMA, está presente en diferentes aspectos de la dinámica de éstas. Así, además de limitar la percepción de las mismas a determinados períodos, influye en el cumplimiento de ciertas obligaciones, justifica las previsiones normativas respecto a eventuales modificaciones y suspensiones y condiciona el devengo y abono de las prestaciones.

Respecto a este último aspecto, ha de destacarse otra característica que, de nuevo, pasa desapercibida para la mayor parte de los legisladores[665]: su configuración como prestación periódica o de tracto sucesivo. Y es que, frente a otro tipo de ayudas o subsidios que se otorgan de una sola vez y para hacer frente a carencias puntuales, las RMA se abonan mensualmente y consisten, por ello, en transferencias monetarias de pago regular con las que cubrir necesidades básicas y cotidianas.

---

[665] Es apuntada únicamente por las normativas asturiana, castellano-leonesa, catalana, murciana y madrileña.

3.3) ALCANCE INDIVIDUAL O FAMILIAR

El tratamiento que las diferentes normativas otorgan, en abstracto, a sus potenciales beneficiarios depende, en mucho, de la concepción que previamente tengan de éstos lo que, a su vez, podría determinar la consideración de las RMA como prestaciones de carácter personal o familiar, según se destinen a individuos o a grupos o núcleos de convivencia. El interés que despierta esta cuestión, por las profundas implicaciones que tiene en el desenvolvolvimiento de la prestación, justifica sobradamente el espacio que en su momento se le dedicó.

Sin perjuicio de ello, y a los solos efectos de añadir una característica a las RMA, se considera ahora esta variable a partir de la descripción normativa de las prestaciones. Si desde cualquier instancia de Servicios Sociales, al instrumentar una medida concreta, se piensa, a priori, en el colectivo al que principalmente va dirigida la misma, es lógico suponer que, cuando dicha medida requiere una ordenación jurídica, el legislador conoce, también de forma anticipada, su ámbito subjetivo de aplicación.

Por este motivo, al presentar y calificar sus respectivas RMA, la mayoría de las normas precisan el alcance personal o familiar de las mismas o, en su defecto, señalan quiénes son sus destinatarios. Sin embargo, lo declarado a veces por el legislador dificulta el conocimiento de la efectiva dimensión, individual o colectiva, de las RMA y, de alguna manera, parece poner

en entredicho el papel que las normas pretenden reservarle.

Al margen de lo que resulte del posterior desarrollo normativo, la caracterización de las RMA es bien variada: unas son definidas como prestaciones de carácter personal[666], otras admiten un eventual carácter familiar[667], de un buen número de ellas se predica que están destinadas a la familia, a las personas físicas, a los hogares unifamiliares o a las unidades de convivencia[668] y respecto a las restantes no se contempla dato alguno.

Ante este panorama, a priori diverso y, en cierto modo, contradictorio, conviene reflexionar sobre el alcance de las anteriores expresiones y el sentido que, realmente, pretendió darse a las mismas y ello porque es posible que los legisladores no estén contemplando las prestaciones ni sus destinatarios desde una única perspectiva. El que se predique el carácter personal de las prestaciones no contradice, necesariamente, su dimensión colectiva si la intención

---

[666] En concreto, las RMA de Aragón, Castilla-León, Galicia y Valencia (la normativa canaria sólo predica este carácter respecto a las Prestaciones Económicas Regladas, no contemplándose el mismo en la regulación de las Ayudas Económicas Básicas).

[667] Es el caso de las prestaciones murciana y madrileña de las que se predica el carácter personal o familiar.

[668] Los ejemplos se localizan en los términos y regulaciones siguientes: andaluza (ayuda económica a la familia), asturiana (beneficiarios son todos los miembros), cántabra (ayuda destinada a UF), extremeña (ayudas dirigidas a personas físicas o UF) y navarra (prestación destinada a hogares unipersonales o UF). Las normativas murciana y valenciana, si bien por un lado señalan el carácter de sus respectivas prestaciones, añaden por otro que las mismas están destinadas a personas o UF y a personas físicas o unidades de convivencia.

era diferenciarlas de aquellas otras que, identificadas como subvenciones o ayudas de carácter institucional, se dirigen a organismos o entidades colaboradoras.

Ésto supone que la mencionada cualidad no desvirtúa la articulación de las RMA como mecanismo de satisfacción de necesidades familiares y, lejos de impedir, permite que sus beneficiarios puedan ser sujetos individualmente considerados o grupos de convivencia[669]. Dicho en otras palabras, si se decide el carácter simple o complejo del destinatario de las RMA es, precisamente, porque la prestación es de carácter personal y porque los perceptores mediatos en los que se piensa son, al fín y al cabo y de modo inexcusable, personas físicas. Además, tal atributo no hace más que confirmar la importancia que, a efectos de otorgar o no la RMA, tienen las circunstancias del solicitante ya que, precisamente en atención a éstas, se despliega la acción protectora de la Administración.

Siendo así, frente a las normativas que expresamente admiten el eventual carácter familiar o personal de las RMA y que, como es obvio, sí están cualificándolas en atención a sus destinatarios más próximos, las regulaciones que sólo apuntan ésto último no hacen más que abundar en el hecho de que las prestaciones se dirigen a individuos, al margen, pues, de la composición, singular o plural, del hogar

---

[669] Ya se comentó que, aún cuando la UF sea la beneficiaria de la RMA en la medida en que todo el grupo familiar se va a ver favorecido por ella, es frecuente que la norma aísle al beneficiario inmediato de la prestación y se refiera a él, de modo concreto, con términos tales como beneficiario responsable, solicitante o cabeza de familia.

beneficiario. De este modo, se explicaría la compatibilidad de unas y otras declaraciones[670] y el silencio que guardan algunos Decretos y Leyes.

La cualidad comentada pone, por lo demás, de manifiesto que al legislador no le es indiferente la persona del beneficiario motivo por el cual, una vez fallecido éste, se extingue la prestación[671]. Como ya se señaló, es su situación la que, tras ser valorada, le permite ser destinatario efectivo de la RMA y, en consecuencia, ni es intercambiable tal condición ni es posible que otro sujeto que no sea el perceptor[672] disfrute, bajo ningún concepto, de las ventajas económicas de la prestación[673].

Puede señalarse, a modo de conclusión, que el carácter personal de las RMA, si se interpreta en el sentido expuesto, es una cualidad sustancial de la prestación que deriva de su propio objeto y vocación y que condiciona su régimen jurídico. Por este motivo, lo consignen o lo omitan las normas y prescindiendo de la mayor o menor amplitud con que se contemple a los

---

[670] Que se afirme el carácter personal a pesar de que se reconozca, expresa o tácitamente, una dualidad de destinatarios.

[671] Se trata, como se expuso, de una extinción automática, sin perjuicio de que se adopten ciertas medidas para garantizar, temporalmente, la protección del resto del grupo familiar. Éste, no obstante, podrá de nuevo disfrutar de la RMA si alguno de sus miembros reúne los requisitos exigidos y la solicita.

[672] Sin considerar como tercer sujeto, lógicamente, a los restantes miembros de la UF cuando el beneficiario forme parte de una.

[673] Bastante significativa al respecto es la formulación del art. 11.2 del Decreto valenciano 132/90 al predicar de las prestaciones que son personales, siendo en consecuencia intransferibles.

destinatarios, no cabe la menor duda de que las RMA son prestaciones personales. Y lo son en la medida en que su campo de aplicación está constituído, única y exclusivamente, por individuos[674] que, en función de las circunstancias que en ellos concurren, se hacen merecedores de la prestación.

3.4) VOCACIÓN ALIMENTICIA

1. A pesar de ser una cualidad reiteradamente predicada, el doble objetivo de las RMA no es apuntado junto a otros atributos, como uno más de los que se sirve la norma para proponer la definición de aquéllas. Al contrario, los legisladores optan por fórmulas muy diversas cuando mencionan este presupuesto en la presentación de sus prestaciones pero, aunque normalmente le otorgan un tratamiento diferenciado o le reservan un espacio propio, las particularidades obedecen, a veces, no tanto a la relevancia que se concede a la finalidad, cuanto a su incardinación en un diseño normativo más amplio.

En cualquier caso, ya se declare abiertamente de las RMA o se le atribuya de forma indirecta, lo cierto es que la híbrida finalidad de las prestaciones les

---

[674] Ésto es así incluso en el caso de las normativas andaluza y cántabra que enfatizan considerablemente la dimensión colectiva de las RMA. Dichas regulaciones, especialmente significativas porque, a diferencia de las restantes, limitan o impiden el acceso de los individuos que integran hogares unipersonales, no distorsionan el carácter personal de las prestaciones en los términos expuestos.

imprime carácter, no pasando desapercibida la importancia de dicha cualidad al legislador.

Dicho ésto, resulta de particular interés valorar la descripción de algunas RMA como prestaciones de carácter instrumental, alimenticio o finalista. Ya se dijo que, sólo en contadas ocasiones las referencias a la finalidad de las prestaciones se incluyen en el listado de características predicables. Así, frente a la pauta general de especificar el destino dado a las RMA concretando el doble plano en el que intervienen, son excepcionales los ejemplos de normativas como la gallega o la vasca.

En ellas, junto al carácter subvencional, temporal o económico de las prestaciones, se afirma su vocación alimenticia, lo que, en principio, parece chocar frontalmente con la dual finalidad tantas veces comentada. Sin embargo, tal contradicción no existe y ambas cualidades, lejos de repelerse, pueden concurrir de forma simultánea porque se predican desde dos perspectivas distintas, la de la Administración que otorga la prestación y la del beneficiario que disfruta de ella.

Y es que, en efecto, las RMA, aún cuando aúnen el tradicional propósito asistencial con la finalidad promocional, son objeto de una particular afectación y, en la medida en que se trata de ingresos mínimos garantizados, su importe debe utilizarse para satisfacer las necesidades básicas de la vida. De este modo, el contenido económico permite cubrir los estados carenciales y superar la situación de pobreza y las

medidas de acompañamiento propician la integración social y facilitan la erradicación de la marginalidad.

Es por ello por lo que, a pesar de no predicar tal carácter, algunas normativas describen sus RMA señalando que las mismas tiene una finalidad alimenticia y de subsistencia. El trasfondo alimenticio de las RMA, interpretado conforme a la legislación civil, supone que la prestación ha de destinarse al sustento, habitación, vestido y asistencia médica del perceptor -entendido en sentido amplio- e, incluso, a su educación e instrucción[675]. En este contexto, puede afirmarse que la peculiar afectación de las RMA constituye el lógico fundamento de una serie de características añadidas y es, además, el fundamento de la aplicación de la normativa civil a la que muchos legisladores remiten.

2. La vinculación de las RMA a la satisfacción de necesidades alimenticias del beneficiario unido al carácter personal de las prestaciones constituyen, sin duda, el punto de partida de una amplia gama de atributos y limitaciones que, enfatizando la consideración de las RMA como ingresos mínimos de subsistencia, vienen a añadirse a las características ya predicadas. Los pronunciamientos de los Decretos y Leyes autonómicos sobre la inembargabilidad de las RMA o la imposibilidad de que las mismas sean, por ejemplo, objeto de prenda o cesión se explican de la mano de los anteriores

[675] Cfr. art. 142 del Código Civil.

presupuestos que son los que, en definitiva, justifican la solución normativa dada[676].

Al impedir la utilización de determinadas medidas o el ejercicio de ciertas facultades, el legislador autonómico pretende asegurar que las RMA sirvan, fielmente y respecto a sus efectivos titulares, al propósito asistencial previsto; con ello, procuran que su disfrute y funcionalidad no se vean perturbados por circunstancias o vicisitudes ajenas a las prestaciones. De este modo, recurriendo a figuras e instrumentos ajenos, a priori, al ámbito en el que se desenvuelven las RMA y negando la operatividad de aquellos, se otorga a éstas un tratamiento semejante al dispensado a ciertas prestaciones de vocación o contenido similares.

Entre todas las limitaciones impuestas, las que se señalan con mayor frecuencia son la inembargabilidad, el carácter intransferible de las RMA y la imposibilidad de que tales prestaciones sirvan como garantía de cualquier obligación. Sin embargo, sean éstas u otras las apuntadas, en todas ellas subyace la misma idea, la necesidad vital en que se basa el otorgamiento de la RMA, y a todas se les pretende dar un mismo alcance, sustraer la prestación de la disponibilidad de los particulares. A tal efecto, en muchas de las descripciones de las RMA se alude, además de a las ya apuntadas, a otras figuras

---

[676] En tales términos se pronuncian, por ejemplo, los legisladores canario (...se entenderán otorgadas a título de alimentos, por lo que se ajustarán al régimen civil aplicable...), madrileño (...otorgadas con carácter personal o, en su caso, familiar e instransferible, no pudiendo ser objeto de retención,...) y castellano-leonés (...carácter de personal e intransferible por lo que no podrá ser objeto de cesión,...).

(compensación, descuento, transmisión, retención) pero, siempre, en la línea expuesta de impedir que las mismas afecten a la dinámica de las prestaciones para así salvaguardar su objetivo y no distorsionar su fundamento.

En ocasiones, tales previsiones se completan con remisiones expresas a la legislación civil[677]. Ésta será, en todo caso, la que confirme o no algunos de los caracteres predicados y la que decida el tratamiento jurídico de determinados aspectos de las RMA ya que, aún cuando se omita dicha referencia, es obvio que las previsiones de las normativas autonómicas sólo serán válidas en tanto en cuanto no contradigan la legislación estatal[678]. No obstante ello, se detecta una cierta disensión o discordancia en las fórmulas utilizadas por unas y otras disposiciones normativas, siendo necesario matizar el alcance de los pronunciamientos de algunos legisladores autonómicos.

Así, respecto a la declarada, de forma casi unánime, inembargabilidad de la RMA, ha de tenerse en cuenta las previsiones recogidas por la Ley de Enjuiciamiento Civil que, como es sabido, en atención a

---

[677] Es el caso, por ejemplo, del art. 16.4 del Decreto catalán 228/95 (de acuerdo con la normativa civil aplicable, esta prestación económica de finalidad alimenticia y de subsistencia es intransmisible...) o del art. 11.2 del Decreto valenciano 132/90 (...estándose en los supuestos de embargo, retención o prenda a lo dispuesto a la legislación civil del Estado). La normativa canaria llega, incluso, a remitir al régimen penal aplicable, tras afirmar que las ayudas se otorgan a título de alimentos (art. 2 del Decreto 133/92).

[678] Y ello, no sólo en lo que hace a la legislación civil sino, también, a la penal y a la procesal e, incluso, a la materia de hacienda general, competencias todas, como es sabido, exclusivas del Estado según el art. 149.1.6ª, 8ª y 14ª de la Constitución. Aunque no es frecuente que las normativas autonómicas, al describir sus RMA, se refieran a éstas últimas, hay aspectos que, necesariamente, deberán ser contrastados con lo dispuesto en ellas.

diversos criterios de oportunidad, excluye ciertos elementos patrimoniales del deudor de la actividad ejecutiva en la que el embargo consiste[679]. Entre los bienes y derechos que no podrán ser afectados por dicha realización por causas de interés social se señalan, entre otros, el sueldo, salario, jornal, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional, estableciéndose una escala de retención cuando los mismos superen la citada cantidad[680].

Si se repara en el reducido importe asignado a las RMA, resulta obvio que las mismas no son susceptibles de embargo y quedan automática e íntegramente descartadas. No obstante, las RMA no se corresponden, en puridad, con ninguno de los conceptos anteriormente apuntados y no existe tampoco ninguna disposición especial con rango de Ley que declare tal exclusión y, en consecuencia, imposibilite la sujeción de las RMA al proceso de ejecución. Siendo éste el panorama normativo, la eficacia jurídica y el acierto de las declaraciones del legislador autonómico resultan, como mínimo, discutibles por lo que no está del todo claro que las RMA gocen del privilegio comentado ni puede, por tanto, afirmarse que su efectiva percepción por el beneficiario esté garantizada en todo caso.

A esta última conclusión, la cuestionada protección que se otorga a la RMA como prestación de

---

[679] RAMOS MÉNDEZ, Derecho Procesal Civil, Tomo II, Bosch, 3° edición, pág. 1056 y ss.

[680] Cfr. arts. 1499 y 1451 de la L.E.C.

asistencia básica, se llega, tanto si la norma autonómica declara, sin más, la inembargabilidad de la RMA como si señala que la prestación es inembargable en los términos previstos en la legislación civil[681]. Ello es así porque, presumiendo el coincidente y tuitivo objetivo que inspira unas y otras fórmulas, la respuesta vendrá de la mano de la misma normativa, ya se la nombre de forma expresa o ya se la silencie. En consecuencia, sólo por la vía de una interpretación amplia de aquélla que permita considerar la RMA como uno de los elementos patrimoniales excluídos, podrá asegurarse que dicha prestación sirva a su finalidad y se cumplan los objetivos previstos.

No obstante ello, es posible que con dicha remisión la norma autonómica haya pretendido llamar la atención sobre las limitaciones que la propia normativa civil impone a la declarada inembargabilidad, limitaciones que, como es obvio, serán aplicables en todo caso. Debe recordarse al respecto que, a la satisfacción de las necesidades individuales del deudor afectado por el embargo, el legislador antepone el cumplimiento de sus obligaciones alimenticias y, por este motivo, señala que la inembargabilidad no regirá cuando el embargo o la retención tenga por objeto el pago de alimentos[682]. En relación con la citada obligación, ha de señalarse que

---

[681] Más correcto hubiera sido, seguramente, remitirse a la legislación procesal en la que se regula el embargo ya que la legislación civil se refiera a éste incidentalmente, a propósito de determinados derechos reales y de crédito.

[682] Cfr. art. 1451 de la LEC en virtud del cual el Juez fijará la cantidad a retener para garantizar el pago de alimentos debidos al cónyuge o a los hijos en virtud de resolución de los Tribunales en procesos de nulidad o separación matrimoniales, o de divorcio, o de alimentos provsionales o definitivos.

sólo la normativa murciana la prevé, expresamente, como única[683] excepción a las limitaciones impuestas al beneficiario de la prestación[684].

Por lo dicho, puede afirmarse que la finalidad alimenticia de la RMA relativiza, en determinados supuestos, el carácter personal e indisponible de la misma que cede ante la implicación subjetiva más amplia de las necesidades a satisfacer. Esta flexibilidad, en virtud de la cual ciertos familiares del beneficiario, a pesar de no formar parte de la UF considerada, van a verse favorecidos, indirectamente, por la RMA, podría igualmente matizar la prohibición de cesión, transmisión o trnasferencia de la prestación que, con contundencia, prescriben los legisladores.

Estos caracteres son oportuna y válidamente predicados en las diferentes normativas en la medida en que contribuyen a que el esfuerzo solidario de la comunidad se corresponda con la adecuada utilización de las prestaciones concedidas, lo que también se consigue si las RMA se destinan a satisfacer necesidades que no son, estrictamente, las padecidas por su titular. Sin embargo, no puede correrse el riesgo de que la RMA se aplique, inicial o posteriormente, a una finalidad

---

[683] Con total acierto, el legislador murciano corrigió la ilógica fórmula del art. 8 de la Orden de 14 de enero de 1991 y eliminó la otra excepción a dicha indisponibilidad allí prevista que aludía a las obligaciones y responsabilidades contraídas por el beneficiario con la Administración regional.

[684] Así se señala en el art. 8 de la Orden de 22 de febrero de 1993 en el que la imposibilidad de que la RMI sea dada en garantía o sea objeto de embargo, retención, compensación o descuento se matiza con la salvedad de las responsabilidades en orden al cumplimiento de las obligaciones alimenticias en favor del cónyuge e hijos.

distinta a la prevista lo que ocurriría, por ejemplo, si el beneficiario dispusiera de ella como aval o garantía de sus obligaciones.

En consecuencia, hace bien el legislador en subrayar, de un modo u otro, la indisponibilidad de las RMA y en impedir que, para su perceptor o para terceros, la prestación no sea más que un simple elemento patrimonial. Por este motivo, puede terminarse señalando que, aunque a nadie se le escapa que las posibilidades de burlar la norma en este aspecto son innumerables por la enorme dificultad que entraña todo control y seguimiento, los datos comentados son apuntados por las normativas como elementos definitorios del régimen jurídico de las RMA y, ciertamente, como tales características han de ser valoradas.

3.5) RELACIÓN COMPLEMENTARIA O SUBSIDIARIA CON OTROS INGRESOS

El examen, pormenorizado y conjunto, de estas dos notas se justifica, más que por las referencias normativas a las mismas, por su importancia en el análisis y determinación del perfil jurídico de las RMA. Y es que la incidencia real de estos calificativos va más allá de las meras referencias formales de los legisladores quienes, no obstante, evidencian el relieve de los mismos al referirse a ellos con relativa frecuencia.

La variable a estudiar, de la que derivan la complementariedad o la subsidiariedad como características contradictorias y no cumulativas, no es otra que la relación existente entre las RMA y las alternativas fuentes de ingresos con las que pudiera contar el beneficiario, es decir, el espacio que, en la protección de los estados de necesidad, ocupan las RMA respecto a otro tipo de prestaciones y recursos. De ahí la importancia de reflexionar sobre las características expuestas y la necesidad de hacerlo desde esta doble perspectiva, en la medida en que el carácter complementario o subsidiario de las RMA deber predicarse y ser y analizado partiendo de una diversidad de elementos económicos.

Es, precisamente, el contenido económico de las RMA el dato que posibilita que las mismas complementen los recursos propios del beneficiario, sea uno u otro su origen, cuando éstos sean insuficientes. La cuantía diferencial de las RMA supone, como ya se ha dicho, que el importe concreto de la prestación que se otorga a cada beneficiario dependa de sus ingresos propios y de las necesidades que, con cargo a ellos, se presume que pueden verse satisfechas. La subsidiariedad, por su parte, entronca más directamente con el papel de prestación de cierre que desempeñan las RMA y con el generalizado propósito normativo de que sus solicitantes acudan a

ellas tras agotar todas las posibilidades a su alcance[685].

En torno a ambas características gravita una tercera nota con la que están estrechamente vinculadas en una peculiar relación, a tres bandas, de interdependencia recíproca. Se trata, como puede fácilmente adivinarse, de la compatibilidad o incompatibilidad entre las RMA y otras eventuales fuentes de ingresos[686], cuestión ésta a la que ya se hizo referencia.

Conforme al esquema propuesto, la complementariedad y subsidiariedad se examinan, a continuación, como notas predicables del conjunto de las prestaciones y en la medida en que dichos caracteres preludian la configuración de las RMA como última y excepcional red de seguridad. De este manera, aunque cada legislador modalice, por la vía de las incompatibilidades, el juego de las RMA, es posible profundizar por adelantado en la articulación de éstas como prestaciones que complementan ciertas pensiones y recursos disponibles o que actúan en defecto de éstos.

---

[685] No es éste, sin embargo, el sentido que siempre se da a las expresiones. El legislador vasco, por ejemplo, al comentar la complementariedad de la RMI señala, gráficamente, que "se constituye como un paragüas protector, el último del sistema público de protección social al que accedan únicamente aquellas personas o colectivos que se escapan a través del reticulado de la red de dicho sistema público"(Preámbulo de la Ley 2/90). Esta explicación parece corresponder mejor al carácter subsidiario de la prestación o, en todo caso, al carácter complementario de la misma respecto al sistema de protección social, ya existente, contemplado como un todo.

[686] La posibilidad o no de acumular, en un mismo hogar, más de una RMA o de simultanear el disfrute de la RMA con la percepción de ciertas pensiones o subsidios, con el desarrollo de determinadas actividades remuneradas y con la titularidad de algunos derechos condiciona, lógicamente, el carácter complementario y subsidiario que, a posteriori, pueda afirmarse.

Fijadas las premisas anteriores, puede afirmarse que no todos los pronunciamientos normativos resultan igualmente acertados ya que, con una indeseable frecuencia, adolecen de una cierta dosis de inexactitud y vaguedad. Es más, los legisladores recurren a fórmulas diversas al referirse a la complementariedad o subsidiariedad de sus respectivas RMA y, como no utilizan, en muchos casos, las más adecuadas, a posteriori, sus afirmaciones resultan desvirtuadas, cuando no contradichas.

Téngase en cuenta que no basta con afirmar ciertos caracteres de las RMA para que dichas previsiones tengan una proyección efectiva. Es necesario que las normas no les impidan actuar como tales lo que no ocurre, por ejemplo, cuando el régimen de incompatibilidades imposibilita la percepción simultánea de la RMA y determinadas pensiones, negando el carácter complementario de aquellas frente a éstas. Carece, igualmente, de sentido que se proclame la subsidiariedad de las RMA si, de hecho, no se articulan mecanismos que propicien su utilización como recurso último de cobertura.

En cualquier caso, lo que parece especialmente criticable es la falta de concreción con la que, en ocasiones, se exponen las notas analizadas. Ésto entraña una dificultad adicional para conocer y valorar la incidencia real de las mismas[687], máxime cuando no se

---

[687] Las regulaciones de Cantabria y Aragón se pronuncian, más la segunda que la primera, en términos excesivamente amplios, sin señalar las reglas que informan la prevalencia de una u otra nota, (continúa...)

hacen distingos entre los diversos elementos económicos respecto a los cuales se manifiesta el carácter complementario o subsidiario de las RMA; y es que, ni todos los ingresos de los que dispone el solicitante son susceptibles de completarse por las RMA[688], ni todas las pensiones o ayudas son necesariamente preferentes a estas prestaciones[689]. Aunque esta deficiente caracterización pueda disculparse por las limitaciones propias de toda descripción[690], otras fórmulas resultan más correctas y también más veraces[691]. No obstante, a pesar de la ambigüedad de determinados preceptos, de la discutible virtualidad de otros e, incluso, del silencio que guardan algunas normativas, no cabe duda de que está presente en el ánimo de todos los legisladores, sin excepción, un

---

687 (...continuación)
anunciar la existencia de eventuales excepciones ni remitir a una norma de referencia. Así, señalan que la prestación será subsidiaria y, en su caso, complementaria, de cualquiera otra prestación periódica prevista en la legislación vigente (art.1 del Decreto cántabro 40/89) y de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la UF (art. 3 de la Ley aragonesa 1/93).

688 No sólo porque el importe de los mismos presuma la suficiencia de recursos y haga, por tanto, innecesario el complemento sino, también, porque las fuentes de dichos ingresos (actividades remuneradas por cuenta propia o ajena, rendimientos de ciertas propiedades o titularidades) pueden situar a sus perceptores fuera del ámbito de aplicación de las RMA.

689 Hay que distinguir, lógicamente, diferentes tipos de prestaciones atendiendo a su duración, finalidad, cuantía, Administración o sistema que las concede, etc.

690 Todas las descripciones de las RMA se efectúan con una lógica vocación de generalidad y abstracción, recogiéndose en los articulados de las respectivas normativas las matizaciones y precisiones oportunas.

691 Es el caso de las utilizadas por las normativas gallega y riojana (arts. 7.2 y 2 de la Ley 9/91 y del Decreto 68/90) que se cuidan de matizar, inicialmente, que el carácter complementario o subsidiario de las RMA, opera en determinados supuestos y de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas.

mismo propósito, reducir cuantitativa y cualitativamente el marco en el que se desenvuelven las RMA. Ésto supone que, de forma velada, se subestima la entidad de las propias prestaciones ya que, si por un lado se limita su utilidad a la de mero complemento de otras ayudas y recursos[692], por otro se relega su aplicación a situaciones, más que desesperadas, de auténtico desahucio[693].

Puede afirmarse, pues, que el carácter complementario o, en su caso, subsidiario de las RMA es una constante en las prestaciones de todas las Comunidades Autónomas, lógicamente en los términos previstos por cada normativa, ésto es, respecto a los recursos y pensiones que se señalen en ella y con los límites y matizaciones que se deriven del articulado de las regulaciones.

Es indiferente, por tanto, que el legislador autonómico se refiera a aquellas notas, de manera expresa, cuando describa la prestación o que las mismas se deduzcan de otros preceptos puesto que, finalmente, será la propia dinámica de las RMA, en aplicación de sus

---

[692] Que se afirme el carácter complementario de las RMA respecto a otros recursos o prestaciones no supone sólo que se compatibilicen unos y otros sino que, al aplicarse las reglas del cómputo de recursos propios, la cuantía de aquellas puede reducirse considerablemente.

[693] Como se vió en su momento al analizar el régimen jurídico de las RMA, ya por la vía de los requisitos de acceso -considerando preferentes otras prestaciones y ayudas a las que debe acudir inicialmente el solicitante- ya por la de las obligaciones impuestas al perceptor -exigiendo que se ejerciten determinadas acciones o reclamaciones en demanda de pensiones o alimentos- el legislador intenta posponer la aplicación de las RMA y restringir su concesión a situaciones verdaderamente límites.

respectivos marcos jurídicos, la que imponga el verdadero alcance de la complementariedad y la subsidiariedad.

Ha de señalarse, por último, que estas carácterísticas son predicables de las RMA, no sólo como prestaciones y en relación a otros recursos económicos sino, también, como instrumentos de integración y respecto a otras medidas de inserción. Éste es el sentido con el que algunas normativas se refieren a las RMA, apuntando su carácter ya residual o ya de refuerzo, en el desenvolvimiento de los diferentes programas de normalización social[694].

3.6) TÍTULO DE CONCESIÓN CONDICIONADO

Sobre el otorgamiento de las RMA, declaran sus diseñadores normativos que tiene carácter instrumental, condicionado, que se efectúa a título de alimentos o, como se acaba de comentar, que es complementario o subsidiario de otras ayudas a las que se pudiera tener derecho. Mediante estas expresiones u otras semejantes los legisladores perfilan los rasgos de las RMA, en lo que hace al resultado de su concesión, desde la perspectiva del sujeto protector.

---

[694] Así, el Programa Andaluz configura el Ingreso Mínimo de Solidaridad como una ayuda económica subsidiaria que se otorga sólo cuando no pueda incluirse a los individuos en ninguna de las restantes acciones previstas (Preámbulo y art. 8.e del Decreto 400/90). Por su parte, la Renta de Integración Social gallega actúa como complemento y apoyo de los procesos de inserción técnicamente supervisados (Preámbulo de la Ley 9/91).

En cuanto tal, la Administración de cada Comunidad Autónoma es centro de imputación de una serie de deberes, de contenido amplísimo porque el interés protegido puede encontrar satisfacción de muy diferente modo y de alcance genérico porque se impone en beneficio de la colectividad, sin que ningún sujeto ostente derecho correlativo al cumplimiento. Esta situación de abstracción varía considerablemente cuando se articula normativamente una concreta medida de protección y se especifica, por la vía de los presupuestos de acceso, qué individuos están en condiciones de obtener las ventajas correspondientes.

A partir de aquí, las expectativas de los demandantes de protección serán unas u otras en función de que concurran o no en ellos los requisitos exigidos pero, sólo a partir del acto formal de otorgamiento, el solicitante deja de ser un mero peticionario para convertirse en un auténtico beneficiario. Ahora bien, ni siquiera con esta nueva condición ostenta un auténtico derecho frente a la Administración si la norma no pone a su alcance instrumentos que hagan exigible la conducta o prestación debida por ésta.

Estas puntualizaciones, que recuerdan la distancia existente entre la mera facultad de pedir protección y la configuración de un derecho que la garantice, introducen y justifican, sobradamente, el análisis de la última de las variables que se proponen en esta labor de descripción general de las RMA. El título con el que se otorga la prestación es, quizás, uno de los parámetros de mayor utilidad a la hora de definir ésta,

no sólo por lo que tiene de dato o rasgo característico sino, sobre todo, por su significación en el más amplio contexto de la política pública de protección de la necesidad.

Si los comentarios anteriores se aplican a las RMA y se proyectan, respecto a éstas, las variadas situaciones en las que puede encontrarse el ciudadano demandante de tutela, la relevancia del tema se torna más que evidente. Dilucidar si al ciudadano le asiste o no el derecho a la RMA y en qué condiciones, determinar el grado de exigibilidad de la prestación si es que existe la obligación de la Administración de concederla y averiguar los mecanismos jurídicos con los que el individuo puede reaccionar ante lo que considere una inadecuada satisfacción de sus pretensiones son algunos de los interrogantes que giran en torno a la variable expuesta.

El interés que despierta su estudio no se corresponde, sin embargo, con la atención que le dedican los legisladores, quienes, de forma casi mayoritaria aunque discutiblemente involuntaria, se muestran indiferentes o evidencian un escaso celo respecto a la naturaleza jurídica de las RMA, el carácter con el que se otorgan y la situación en la que se encuentran los particulares frente a la Administración que concede la prestación.

Y es que, en efecto, si escasas son las referencias a estas cuestiones que se recogen en el articulado de las distintas normativas, menos numerosas son las apuntadas cuando de lo que se trata es de

describir las RMA. Como ya se adelantó, los comentarios que, entonces, efectúan los legisladores sobre la concesión de las prestaciones aluden a aspectos parciales de éstas -finalidad, duración, relaciones con otros ingresos, etc.- y las contemplan desde una óptica muy concreta, pasando, pues, inadvertida la esfera de actuación de los particulares. Por este motivo, resulta conveniente acudir a otros preceptos normativos que, sin tener estrictamente un alcance definitorio, puedan proporcionar luz e información sobre el tratamiento que, a los efectos pretendidos, se dispensa a las prestaciones[695].

La regulación gallega constituye una de las pocas excepciones al generalizado silencio normativo ya que, tanto de la RMA como de las ayudas para situaciones de emergencia social, declara el legislador que "se configuran como derechos reconocibles a toda persona que reúna los requisitos y condiciones exigidos en la presente Ley y según los preceptos contenidos en la misma"[696]. Más tímidos resultan los comentarios del legislador madrileño que, sin que por ello garantice la efectividad de los mismos, se limita a declarar su voluntad de articular el reconocimiento de dos derechos, el derecho básico de los ciudadanos a tener asegurados

---

[695] En el estudio de esta variable se amplía, pues, el material normativo de referencia que, a diferencia del utilizado respecto a las anteriores, no se compone sólo de los artículos dedicados por cada legislador a describir su respectiva RMA sino, también, de aquellos otros preceptos que, ya en el articulado ya en los comentarios introductorios, incidan, de un modo u otro, en el título de otorgamiento de la prestación.

[696] Art. 3 de la Ley 9/91.

unos mínimos de supervivencia y el derecho a la participación.

Con mayor contundencia, pero en sentido contrario, se pronuncia la Ley asturiana al adelantar, en su Preámbulo, algunas de las notas básicas de su RMA; así, tras referirse al carácter asistencial de ésta, señala su consecuente consideración de renta no consolidable como derecho subjetivo, añadiendo, a continuación, la necesidad de aprobación anual de las cantidades que integran la RMA, dentro del régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.

La imposición de este condicionante económico, que, como es obvio, dificulta considerablemente la eventual configuración de un auténtico derecho a la RMA, no es exclusiva de la normativa asturiana, estando prevista, también, en las regulaciones canaria, valenciana, navarra y murciana[697], tal sujeción a las disponibilidades presupuestarias.

Otros dos datos deben ser traídos a colación, como muestra de las reticencias de los legisladores autonómicos a hacer de las RMA un derecho reconocido a todos los ciudadanos en situación de necesidad: por un lado, el particular enunciado con el que se exponen los requisitos de acceso que evita, siquiera sugerir, aquella posibilidad[698]; por otro, la propia consideración de las

---

[697] De un modo u otro, en todas ellas se señala que la concesión de las ayudas esá supeditada, en todo caso, a las consignaciones presupuestarias disponible.

[698] Sólo en la regulación castellano-leonesa se señala que tendrán derecho a la prestación quienes reúnan los requisitos expuestos. Las restantes normativas se limitan a declarar que, (continúa...)

RMA como medida de Asistencia Social, ayuda de carácter subvencional o subsidio asistenciale cuyas connotaciones alejan, igualmente, toda idea de derecho.

Con estas referencias, es lógico que se adopte una postura escéptica frente a la mera probabilidad de que las RMA supongan para su titular derecho alguno. La facultad de exigir determinados comportamientos en que consiste éste no parece que forme parte de las atribuciones que comporta el otorgamiento de la RMA. Siendo ésto así respecto a los perceptores actuales de la prestación, la situación de los potenciales beneficiarios no puede, evidentemente, ser más favorable; tampoco éstos, los individuos en quienes concurren los presupuestos de acceso señalados, pueden, en modo alguno, reclamar el cumplimiento de una obligación que no existe.

Resultaría, por lo dicho, que el deber de protección no genera un correlativo derecho a ella y que el otorgamiento de la asignación económica, con la que se concreta aquel deber y en la que se agota el contenido de la RMA, viene presidida por la nota de la voluntariedad y no vincula, en consecuencia, a la Administración. Numerosos datos corroboran esta afirmación y así, a la limitación basada en el presupuesto aprobado, hay que añadir las que derivan del establecimiento de criterios para seleccionar las solicitudes, de convocatorias con plazo para formular éstas, de períodos máximos de disfrute de las prestaciones o de planes de inserción que

---

698 (...continuación)
concurriendo las circunstancias o condiciones apuntadas, los individuos podrán solicitar la incorporación a los programas o ser beneficiarios, perceptores o titulares de la prestación.

las vinculan a actuaciones cuya realización depende, muchas veces, de la propia Administración[699].

No obstante, a pesar del carácter asistencial, la sujeción a las disponibilidades presupuestarias y las restantes limitaciones de tipo personal o temporal, debe evitarse cualquier tentativa de distorsionar el régimen jurídico de las RMA y de reducir éstas a simples ayudas benéficas. La inexistencia de un derecho a la RMA no puede confundirse con el carácter graciable de la prestación y, precisamente para impedir ésto, se abre el acceso a la jurisdicción ordinaria. Ésto supone que los ciudadanos podrán acudir a instancias jurisdiccionales para hacer valer los intereses que, por error, desviación de poder o cualesquiera otras causas, entendieran que deben ser objeto de protección ante los tribunales.

La recurribilidad de las resoluciones administrativas dictadas durante la tramitación de las RMA, cuestión que ya se abordó, mejora las expectativas de los demandantes de protección e incrementa las posibilidades de éxito de sus pretensiones. A éstos les asiste, no sólo la mera facultad de pedir, sino, también, la garantía de una prestación reglada y la posibilidad de impugnar determinados actos de la Administración.

Ahora bien, ya se trate de solicitantes cuyas peticiones sean rechazadas ya de perceptores en desacuerdo con ciertas decisiones de las entidades u organismos intervinientes, la facultad de reclamar no

---

[699] Éstas y otras limitaciones son establecidas, de modo heterogéneo, por las distintas normativas y se traen ahora a colación como muestra de los numerosos obstáculos que impiden la configuración de un auténtico derecho a las RMA.

tiene como fundamento, en ningún caso, la consolidación de un derecho, sino el propósito del legislador de impedir desvíos y discrecionalidades en el proceder de la Administración. Nada impide, pues, que se niegue la protección económica o se impida su continuidad, so pretexto de la falta de disponibilidad presupuestaria, la expiración del plazo de convocatoria o el vencimiento del período de duración.

Ante este panorama, la conclusión, nada alentadora, a la que puede llegarse es que el otorgamiento de las RMA, tal y cómo éste se configura en todas las normativas autonómicas, reproduce, parcialmente, la filosofía benefactora de la tradicional Asistencia Social. Si bien se han erradicado las manifestaciones de discrecionalidad, no se ha hecho un esfuerzo serio por elevar las RMA a la categoría de derecho. No existiendo éste, la sóla referencia a un sistema de recursos mínimos garantizados resulta forzada, cuando no incorrecta.

CONCLUSIONES

I

La consolidación de ingentes bolsas de pobreza constituye, sin duda, uno de los grandes dramas de los países industrializados. El modelo económico y de progreso por el que éstos optaron, no sólo ha propiciado el desarrollo y expansión del fenómeno sino que, además, se enfrenta a graves dificultades para combatirlo.

La complejidad y dimensión del problema, su adaptabilidad e internacionalización, sus múltiples y perversos efectos así como su tendencia a la cronificación han hecho de la pobreza un auténtico tumor que amenaza, grave y generalizadamente, a la sociedad del bienestar y que exige, por ello, soluciones globales y de envergadura.

Enmarcado en este contexto, el renovado interés que despiertan las rentas mínimas garantizadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social evidencia la responsabilidad, por acción u omisión, de los sistemas nacionales de protección social en el enquistamiento del problema.

Ciertamente, el recrudecimiento de situaciones carenciales y de marginación no es ajeno a las deficiencias y limitaciones de los modelos protectores vigentes, incapaces de dar respuesta a estados de necesidad para cuya cobertura no fueron concebidos.

II

El inmovilismo y la rigidez de los sistemas de protección social, la preocupación obsesiva por el control de sus déficits, el estancamiento del importe de algunas de sus prestaciones y el refuerzo de la contributividad son aspectos que han vanido caracterizando las políticas protectoras tradicionales.

Aunque en el pasado no se les fijara como objetivo combatir la pobreza, en el momento presente este argumento no deja de ser una excusa para eludir las críticas, absolutamente justificadas, que merecen los sistemas de Seguridad Social. No en vano, su incapacidad para eliminarla es una prueba evidente de que han fracasado como instrumentos de cobertura de estados de necesidad.

Con todo, se asiste en los últimos lustros a un intento de adaptación y flexibilización de los mecanismos protectores. Precisamente por el aludido refuerzo de la contributividad, tan evidente en la protección de contingencias como la de invalidez, desempleo o jubilación, y como reacción a la tendencia restrictiva descrita, han comenzado a generalizarse prestaciones de signo contrario.

III

Articulados en torno a la Seguridad Social, eje central de las políticas de bienestar social, el futuro de los sistemas de protección social debe pasar por

reformular los fines de aquélla y ampliar sus fórmulas prestacionales, incluyendo entre ellas la dispensa de un mínimo vital a todo ciudadano en estado de necesidad.

En cualquier caso, habrán de superarse los esquemas tradicionales conforme a los cuales las situaciones de necesidad son desigualmente atendidas en función de la condición del sujeto afectado: trabajador titular de un derecho subjetivo a una protección cualificada o mero indigente y potencial beneficiario de una ayuda graciable con una simple facultad de pedir.

La pretendida universalización de la Seguridad Social no dejará de ser un espejismo y una artificiosa tendencia mientras el propio sistema permita huecos o lagunas de protección. Ante el insuficiente desarrollo que, en la práctica, ha alcanzado el mandato constitucional del art, 41 CE, se ha optado por universalizar el sistema de protección social mediante mecanismos externos a la propia Seguridad Social.

IV

Concebidos inicialmente como última malla de seguridad para quienes carecen de fuentes alternativas de recursos, los dispositivos de ingresos garantizados son hoy en día una figura controvertida pero sumamente necesaria porque actúan como un auténtico balón de oxígeno en un panorama de desempleo y pobreza persistentes.

Las dispares opciones planteadas para el establecimiento y articulación de mecanismos de rentas

garantizadas, si bien dificultan su conceptualización no impiden la consideración de las mismas como fórmulas residuales de cobertura destinadas a corregir o atenuar las disfuncionalidades de los sistemas de protección social mediante el aseguramiento de un mínimo vital ante estados carenciales provocados por la pérdida, carencia o insuficiencia de ingresos.

El amplio mosaico de dispositivos y programas de rentas mínimas implantados en los países europeos es la lógica consecuencia de las disparidades existentes entre los sistemas nacionales de protección social en atención a los cuales se diseñan.

Tal circunstancia, que obstaculiza la necesaria coordinación de los mismos y pospone "sine die" el establecimiento de un sistema europeo de ingresos garantizados, no ha de impedir el progresivo acercamiento de los diferentes dispositivos nacionales de rentas mínimas en lo que hace al ámbito subjetivo de aplicación y a la intensidad de la cobertura dispensada.

V

Frente al carácter exclusivamente monetarista de las primitivas fórmulas de ingresos garantizados, los programas de rentas mínimas de inserción aspiran a combinar la atención de necesidades básicas con la integración socio-laboral de los colectivos subsidiados.

La atribución de un ingreso mínimo que tome la forma de una prestación de inserción obedece a la necesidad de conseguir la autosuficiencia personal y

económica de los individuos desarraigados, procurando su desenvolvimiento social en condiciones de igualdad.

La fórmula del ingreso mínimo de inserción supone por ello un avance cualitativo en el tratamiento de la pobreza ya que procura influir las causas estructurales de la misma y pretende desplegar su eficacia en dos frentes complementarios: la provisión de ciertos recursos económicos y la normalización social de sus destinatarios. Se pone en marcha, así, una protección activa, favorecedora de dinámicas de integración.

VI

Siguiendo el ejemplo de algunos países europeos que han puesto en práctica dichos dispositivos y haciéndose eco de las recomendaciones que, desde diferentes foros, abogan por su instauración en los sistemas nacionales de protección social, las Comunidades Autónomas han apostado también por las rentas mínimas de integración.

A partir de 1989, comenzaron a diseñar unas particulares prestaciones que desempeñan, de muy distinto modo en cada uno de sus respectivos ámbitos territoriales, la función de ingresos mínimos de integración. Con esta iniciativa, las Administraciones Autónomicas asumieron un cierto protagonismo en la lucha contra la indigencia y la exclusión social y se convirtieron en abanderadas de una nueva concepción de la protección social.

VII

Aunque con ella las Comunidades Autónomas han propiciado una cierta ampliación de miras del sistema español de protección social, acortando las distancias entre éste y sus homólogos europeos, la propuesta autonómica de implantar rentas mínimas no ha estado exenta de críticas.

Sin embargo, si de improvisada y oportunista puede catalogarse la decisión de algunos responsables autonómicos, de excesivamente politizada y poco constructiva ha de calificarse la polémica que acompañó la puesta en práctica de las primeras experiencias.

La incomprensible reacción de la Administración Central ante lo que consideraba una invasión de competencias y el excesivo celo de las Administraciones Autonómicas por confirmar su propia capacidad y legitimación monopolizaron un debate que desde el principio obvió lo que, sin duda, constituye un aspecto nuclear: la necesidad de aunar esfuerzos para corregir las limitaciones, deficiencias y disfuncionalidades del sistema de protección social vigente.

VIII

Tras el aparente conflicto competencial y el discutido título de legitimación que asiste a las Comunidades Autónomas para articular dispositivos de mínimos se esconde un antiguo problema conceptual y terminológico, la controvertida noción jurídica de

Asistencia Social. Alimentada por la particular génesis de ésta y agravada por la indeterminación y ambigüedad de la Carta Magna, su difícil delimitación respecto a otras técnicas de protección constituye una aporía que aún no ha quedado definitivamente resuelta.

Se trata de una cuestión que podría comenzar a resolverse sobre la base de considerar definitivamente superada y carente de contenido aquella figura. Se impone pues la necesidad de reinterpretar, conforme a nuevos parámetros y técnicas, toda referencia normativa a la Asistencia Social. En esta línea han ido avanzando las Comunidades Autónomas que, al ordenar sus propios sistemas de Servicios Sociales, han decidido erradicar los postulados de aquélla.

IX

Los auténticos retos e interrogantes que plantea la articulación de rentas mínimas al margen del sistema de la Seguridad Social no son, en absoluto, de orden competencial pues el campo de los Servicios Sociales es lo suficientemente amplio como para que tengan cabida en él las citadas prestaciones.

Cosa distinta es que el exacto cumplimiento del mandato constitucional exija que sea la Seguridad Social, como garante de la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, la que deba procurar el referido mínimo vital a todos los ciudadanos con independencia de contribuciones, contingencias o cualquier otra consideración.

X

Que no se apostara por esta vía no implica que no se debiera hacer, avanzando en la progresiva universalización de la Seguridad Social, atenuando las rigideces que impone el elemento contingencial y potenciando la vocación asistencial de determinadas prestaciones o el denominado nivel no contributivo del sistema.

Sin duda, experiencias como la de las rentas mínimas autonómicas o la de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social sirven para reflexionar sobre el sistema de protección social que se quiere para el futuro.

Mientras tanto y a corto plazo se podría intentar clarificar un panorama prestacional poco coherente, cuando no caótico, en el que se combinan inexplicables solapamientos de protección con intolerables vacíos de cobertura y en el que el espacio de lo contributivo, lo no contributivo y lo asistencial está aún por definir como lo está también el criterio de selección de necesidades que deben ser atendidas.

XI

Frente a los dispositivos estatales de rentas garantizadas, concedidos a colectivos específicos (inválidos, desempleados, jubilados, etc.) para proteger situaciones de necesidad que tienen su origen en contingencias previamente especificadas, una de las

novedades de las fórmulas autonómicas reside en la procura de un mínimo vital a toda persona que padezca una situación de necesidad económica con independencia de la causa que determinó el estado carencial.

Aunque también en las fórmulas regionales de ingresos garantizados opera un listado de requisitos como criterio selectivo de las necesidades a proteger, los presupuestos de acceso no exigen que la carencia o insuficiencia de recursos sea consecuencia de un determinado evento.

Las rentas mínimas autonómicas confirman así su papel de último eslabón en la cadena del sistema de protección social, perfilándose como una solución teóricamente idónea para satisfacer las situaciones de necesidad de un amplio colectivo de ciudadanos que carecen de fórmulas alternativas de cobertura.

XII

Si bien aún es pronto para valorar la incidencia de los sistemas autonómicos de ingresos garantizados en cuanto estrategias de lucha contra la pobreza no lo es para detectar sus disfuncionalidades, algunas de las cuales son fruto de la inercia y la improvisación con la que ciertas Comunidades Autónomas decidieron las implantación de sus respectivas rentas mínimas.

Si hay algo que resulta especialmente censurable de ciertas iniciativas es, precisamente, que desaprovecharan la ocasión para diseñar rentas mínimas a

la medida de la concreta realidad social, económica e, incluso, demográfica en la que iban a ser aplicadas, limitándose a reproducir lo que otros legisladores autonómicos habían previsto.

Se explica así, no sólo la coincidente redacción de ciertos pasajes de las normativas reguladoras sino, también, la constatada falta de adecuación existente entre determinados presupuestos de acceso a las prestaciones, medidas de integración propuestas o mecanismos de seguimiento y control previstos por ciertas normas y las concretas particularidades de la pobreza, la exclusión social y la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de referencia.

XIII

La diversidad que impone la mera existencia de diecisiete legisladores diferentes no impide que el diseño básico de las rentas garantizadas autonómicas coincida en lo esencial. Así, pese a las lógicas especificidades tanto de orden formal o instrumental como de carácter material, las rentas mínimas autonómicas se presentan como prestaciones de contenido económico y duración limitada que, al tiempo que procuran un mínimo vital a individuos y grupos familiares en estado de necesidad, coadyuvan en sus procesos de integración.

A tal fin, se articulan una serie de medidas, programas y planes que, destinados a favorecer la promoción social de los rentistas, acompañan a la

prestación influyendo, de modo decisivo, en su peculiar configuración y dinámica.

XIV

La virtualidad de las rentas mínimas autonómicas no se agota, pues, en la procura de un mínimo vital sino en el diseño de proyectos individualizados de integración social que favorezcan la superación de la pobreza y la marginación de determinados colectivos.

Los Servicios Sociales autonómicos constituyen, sin duda, una pieza clave en la consecución de los objetivos previstos. A ellos incumbe la elaboración de los planes, la proposición de las medidas de integración y el apoyo y seguimiento de los programas. De su adecuada dotación personal y material así como de la correcta organización y coordinación de sus servicios y dependencias depende, en gran medida, el éxito de los ingresos mínimos como estrategias de lucha contra la exclusión social.

XV

La doble finalidad asistencial y promocional que constituye la carta de presentación de los dispositivos autonómicos de mínimos es, sin embargo, una asignatura todavía pendiente.

Si bien el reducido arco temporal transcurrido desde su implantación aconseja prudencia en las valoraciones, el funcionamiento de las rentas mínimas

autonómicas no parece responder a las espectativas que, en este sentido, suscitaron. Salvo en contadas Comunidades Autónomas, se ha priorizado la dimensión puramente asistencial de las prestaciones con menoscabo de sus potencialidades como instrumento de motor y apoyo de la integración social.

Del previsible fracaso de muchos de los programas autonómicos de ingresos garantizados en su particular batalla contra la marginación social hay que responsabilizar, en buena lógica, a los legisladores y Administraciones regionales. Excesivamente preocupados por el coste de su sostenimiento, han olvidado la filosofía que inspira a las rentas mínimas autonómicas que han quedado reducidas, en numerosas Comunidades Autónomas, a meras transferencias monetarias.

XVI

En cuanto tales, la configuración jurídica de las mismas presenta algunas singularidades que las diferencian notablemente de otras prestaciones económicas, llámense no contributivas o de vocación asistencial, destinadas a satisfacer situaciones carenciales.

Consecuencia del carácter no contingencial de las necesidades a proteger, el campo subjetivo de aplicación de las rentas mínimas autonómicas es potencialmente más amplio, como lo es también el ámbito objetivo de cobertura. Potenciales beneficiarios de las prestaciones son, sin más, quienes padecen estados de

necesidad, concretándose ésta en la carencia o insuficiencia de ingresos en atención a determinados umbrales.

XVII

El alcance subjetivo de los ingresos autonómicos garantizados tienen como característica añadida su doble dimensión individual y familiar lo que repercute, sin duda, en el régimen jurídico de los mismos. La unidad familiar es un referente imprescindible en el funcionamiento de las rentas mínimas autonómicas, confirmándolo así el sistema de cálculo de las prestaciones, el destino al que quedan afectadas, la cuantificación de los recursos disponibles o las previsiones en caso de fallecimiento del titular.

El componente familiar de los dispositivos autonómicos de ingresos mínimos está también presente en la dinámica de las prestaciones, condicionada, a su vez, por el propísito promocional que las informa.

XVIII

Además de la deficiente articulación de las actividades y medidas de integración, existen otros aspectos de las rentas mínimas francamente mejorables. Algunos tienen que ver con la excesiva burocracia y complejidad de los trámites, el cómputo de los recursos propios o la reducida duración de las prestaciones.

Especial atención merecen los requisitos exigidos para el disfrute de las rentas mínimas, convertidos, a veces, en obstáculos insalvables. Al respecto, sería conveniente eliminar la condición de residencia previa, de constitución de un hogar independiente y de no ostentar ciertos derechos o ejercitar determinadas acciones. El cumplimiento de determinada edad debería también ser reconsiderado o, por lo menos, suavizado, contemplando las necesarias excepciones.

XIX

No pueden dejar de apuntarse los efectos perversos que ocasiona el régimen de obligaciones e incompatibilidades impuestos a los perceptores de las rentas mínimas. Quizás debieran introducirse mecanismos correctores que flexibilicen
el cumplimiento de auténticas cargas carentes de sentido La misma solución cabría aplicar a algunas incompatibilidades que cuestionan el carácter complementario de las rentas mínimas autonómicas y reducen considerablemente las posibilidades de acceder a ellas.

XX

Pese a las deficiencias y limitaciones normativas y sin perjuicio de que las mejoras que debieran introducirse, la implantación de ingresos

mínimos autonómicos es, a todas luces, una iniciativa plausible a la que aún queda mucho camino por recorrer.

Sin embargo, el establecimiento de dichos dispositivos, lejos de constituir una solución definitiva al problema de la indigencia y la exclusión social, debe interpretarse como el reconocimiento implícito del fracaso del sistema de protección social vigente y de las profundas desigualdades de una sociedad que genera pobreza y marginación para, inmediatamente, olvidarse de sus víctimas.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, M., LAPARRA, M. GAVIRIA, M.

"Las rentas mínimas de inserción de las CCAA", Documentación Social, nº 96, monográfico La Pobreza en España hoy, 1994

"La caña y el pez: El salario social en las CCAA", Edit. FOESSA, Madrid, 1995

ALARCÓN CARACUEL, M.R.

"El desempleo: niveles de protección y régimen de las prestaciones. Comentarios a la nueva legislación laboral", Edit. TECNOS, Madrid, 1985

"La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social, Temas Laborales, nº 7, 1986

"La reforma del desempleo", Tribuna Social, nº 47, 1994

"Hacia el derecho de la protección social", en Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad, (coord. LÓPEZ LÓPEZ), Edit. MARCIAL PONS, Madrid, 1996

ALARCÓN CARACUEL, M.R.y GONZÁLEZ ORTEGA, S.

Compendio de Seguridad Social, Edit. TECNOS, 4º edic. revisada, Madrid, 1991

ALIENA MIRALLES, R.

"A la sombra de Speenhamland: una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción", Documentación Social, nº 78, 1990

ALMANSA PASTOR, J.M.

"Del riesgo social a la protección de la necesidad", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nº6, 1971

Derecho de la Seguridad Social, 2ª edic., Madrid, 1977

"Gestión Pública e iniciativa privada", Papeles de Economía Española, nº 12/13, 1982

ALMUNIA J.

"El futuro de la Seguridad Social", Documentación Laboral, n° 37

ALONSO GARCÍA

"La estabilización jurídica de la Seguridad Social", Revista Internacional de Seguridad Social, n°1, 1960

ALONSO LIGERO, M° S.

"Los Servicios Sociales y la Seguridad Social", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n° 6, 1971

"Los Servicios Sociales y la Seguridad Social" , OISS, Madrid, 1972

ALONSO OLEA, M.

"Las Bases de la Seguridad Social", Revista de Política Social, n°61, 1964

"Un nuevo modelo de Seguridad Social", Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1978

"El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas, Revista de Política social, n° 21, 1979

"Cien años de Seguridad Social", Papeles de Economía Española, n°12-13, 1982

ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.

Instituciones de Seguridad Social, Edit. CIVITAS, Madrid, 13° edic, 1992

ALONSO QUESADA

"Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre Seguridad Social y renta mínima", Documentación Social, n°78, 1990

ALONSO TORRES

"La pobreza acumulada y la marginación y/o exclusión social", Documentación Social, n° 96

ALVAREZ CORTÉS

"El subsidio por desempleo para mayores de 52 años: algo más que asistencia social, algo más que prestación asistencial", Temas Laborales, n° 33, 1994

ALVAREZ DE LA ROSA

"Renta Mínima y Asistencia Social" (Jornadas Canarias de Renta Mínima Garantizada, Sta. Cruz de Tenerife, 1992)

"El art.41 de la Constitución: garantías institucionales y compromisos internacionales", Revista de Seguridad Social, n°15, 1982

ALVAREZ DE LA ROSA y PALOMEQUE LÓPEZ

Derecho del Trabajo, Edit. CEURA, Madrid, 1994

ALVAREZ DE MIRANDA y TORRES J.M.

"Los Servicios Socicales dependientes de la Seguridad Social", Revista de Seguridad Social, n°21, 1984

"La protección familiar en el Derecho de la Seguridad Social, Revista de Seguridad Social, n°9, 1981

ALZAGA VILLAAMIL O.

La Constitución Española de 1978, Comentario sistemático, Ediciones El Foro, Madrid, 1978

AMOS ANDREONI

"Appunti per una ricerca sul reddito minimo garantito", Rivista Giuridica del Lavoro, n°4, 1984

AMURRIO IÑIGO

"Organización y financiación de los Servicios Sociales", Cuadernos de Acción Social, n° 9, 1989

ANDREANI

"L´esercizio dei servizi sociali degli enti locali", Rivista Diritto Pubblico, n°3, 1992

APARICIO TOVAR, J.

"La Seguridad Social y la protección de la salud", Edit. CIVITAS, Madrid, 1989

ARIÑO ORTIZ

"El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica", La España de las Autonomías: pasado, presente y futuro, Tomo II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981

ATKINSON A.B.

"Poverty in Britain and the reform of Social Security", Cambridge University, 1969

AYALA CAÑON

"Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", Documentación Social, n° 96, 1994

AYALA, MARTÍNEZ y RUÍZ-HUERTAS

"La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada", I° Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II, Fundación Argentaria

AZNAR LÓPEZ, M.

"La nueva Seguridad Social y su incidencia en la pobreza", VI Jornadas de estudio del Comité Español para el Bienestar, La pobreza en la España de los 80, Edit. ACEBO.

"Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito", Los Servicios asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías, Edit. MARSIEGA

ARENAL C.

"Cartas a un obrero", La Beneficiencia, la Filantropía y la Caridad, 1860

BARRADA RODRÍGUEZ, A.

"Los derechos de Seguridad Social en la Constitución Española de 1978", Revista de Seguridad Social, n°2, 1979

BARROSO RIVAL, C.

"El rostro de la desigualdad", Rev. Disenso, n° 11, 1995

BAYON CHACÓN, G.

"Los derechos a los beneficios de la Seguridad Social como patrimonio del hombre", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n°4, 1958

BELTRÁN AGUIRRE

"El Régimen Jurídico de la Acción Social Pública", Bilbao, 1992

BERMEJO VERA

Derecho Administrativo, Parte Especial, Edit. CIVITAS, Madrid, 1994

BLANCO J.

"Las prestaciones extrarreglamentarias en la Ley de Bases de la Seguridad Social", Revista Internacional de Seguridad Social, n°5, 1964

BLASCO LAHOZ, J.F.

"La ampliación de la cobertura de la asistencia sanitaria a las personas sin recursos", Actualidad Laboral, n°19, 1990

"La nueva pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva", Revista de Treball, n° 15, 1991

"La protección asistencial, un concepto inexistente en el ordenamiento jurídico español", Actualidad Laboral, n°36, 1992

"La protección asistencial en la Seguridad Social. La Ley de Prestaciones no Contributivas", Edit. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 1992

BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPARLER CARRASCO, M.A.

Curso de Seguridad Social, Edit. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2° edic., 1994

BORRAJO DACRUZ, E.

"Los principios de la SS y sus realizaciones en el sistema español vigente", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n°2, 1970

"Los Servicios Sociales", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n°3, 1972

"La Seguridad Social en la Constitución española", Estudios sobre la Constitución, Civitas.

"La SS en el marco jurídico constitucional", Fundación Ebert, 1980

"Distribución de competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y Seguridad Social", Revista de Derecho Público, n° 80/81, 1981

"De la previsión social a la protección en España: bases hco-institucionales hasta la Constitución", Revista de Economía y Sociología en el Trabajo, n°3, 1989

"Distribución de competencias entre el Poder Cemntral y los poderes territoriales", Revista de Derecho Público, n°80/81, 1980

"Comunidades Autónomas y Seguridad Social, Papeles de Economía Española", n° 12/13, 1982

"La Reforma de la SS: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El Informe Beveridge en 1985", Documentación Laboral, n°15, 1985

"La Seguridad Social en la Constitución Española: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional", n° 30, 1990

BOSCH, ESCRIBANO y SÁNCHEZ

Evolución de la desigualdad y la pobreza en España. Estudios basados en las Encuestas de Presupuestos Familiares, Madrid, INE, 1989

CABEZAS ESTEBA

"Subsidio de desempleo de los trabajadores agrícolas eventuales", Revista Española de Derecho del Trabajo, n° 29, 1989

CALVO ALONSO

"La asistencia social", Madrid, 1964

CAMPS RUIZ

"La nueva regulación de las prestaciones familiares por hijo a cargo", Tribuna Social, n°10

CABASES HITA y MONSERRAT Y CODORNIU

Análisis económico de la implantación de la renta garantizada, IV Jornadas de economía de los Servicios Sociales, Vitoria, 1990

CANALES ALIENDE

"Servicios Sociales y Administraciones Públicas", Revista de Seguridad Social, n°26, 1985

CASADO D.

"Introducción a la sociología de la pobreza", Fundación FOESSA, Serie Estudios, Madrid, 1971

"Criterios para la descentralización territorial de los servicios asistenciales y sociales", Los Servicios Sociales y asistenciales en el Estado de las Autonomías, Edit. MARSIEGA,

"Notas sobre la descentralizacióm y desconcentración territorial e institucional de los Servicios Sociales, Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales, n° 3-4, 1980

"Sectores y factores de la pobreza reconceptualizada en España", Documentación Social, n° 96, 1994
Introducción a los Servicios Sociales, 5° edición ampliada, Trabajo Social y Política Social n° 22, Edit. Popular, S.A.,

CASADO Y ZABARTE

"Reflexiones en torno al diseño de una política de bienestar social", Revista de Seguridad Social, n°19, 1983

CASAS BAAMONDE, Mª E.

"Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas, Revista Española de Derecho del Trabajo, n° 1, 1980

"Dos Sentencias sobre competencias de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho del Trabajo, n°6, 1983

"Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional", Relaciones Laborales, n° 6, 1985

"Dos importantes sentencias en la protección por desempleo de los trabajadores en edad avanzada", Relaciones Laborales, n°6, 1987

CASTILLO BLANCO y BARRANCO VELA

"Competencias locales en materia de Servicios Sociales", Temas de Administración Local, Edit. CEMCI n° 56, 1994

CHARBONNEL JEAN-MICHEL

Le revenu minimum d´insertion, La documentation francais, n° 240, Marzo-Abril, 1989

CHIARELLI

"Appunti sulla sicurezza sociale", Studi in memoria di Ludovico Barassi, 1966

COËFFARD ALAIN

"Reglamentación sobre la Seguridad Social de personas que se desplazan en la Comunidad Europea, Revista Internacional de Trabajo, n° 3, 1982

COLLADO GARCÍA y PIQUERAS PIQUERAS

"El subsidio por desempleo. Un estudio del nivel asistencial de protección", Edit. TROTTA, Madrid, 1997

CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL

Informe sobre el Futuro de la Protección Social, 1994

Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral en España en 1994

Informe 8 sobre la Pobreza y la Exclusión Social, 1996

COSTAS I TERRONES

"Un análisis comparado de la financiación y servicios transferidos por el INSERSO a las CCAA", IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales: Nuevas necesidades, nuevas prestaciones, Vitoria, 1990

CRUZ ROCHE, I.

"La financiación de los Servicios Sociales", La financiación de la protección social. La reforma financiera de la Seguridad Social, Colección Seguridad Social, MTSS.

"La Seguridad Social: un análisis presente-futuro. Especial consideración a los niveles contributivo/asistencial", Revista deTreball, 1988

CUYLER

"La financiación de los Servicios Sociales", IESS, 1980

DE LA PEÑA Y BELOQUI

"Los Servicios Sociales y su configuración en el Estado de las Autonomías", Revista de Seguridad Social, n°19, 1983

DE PEREDA MATEOS

"La asistencia social y los servicios sociales en la Constitución de 1978", Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución, IELSS

DESDENTADO BONETE, A.

"Medidas sobre asignación y régimen de personal en la descentralización territorial", Descentralización de los Servicios Sociales, Marsiega, Madrid, 1983

"La Reforma del Régimen de pensiones y su conexión con los niveles no contributivos de protección", La Ley, II, 1985.

"Crisis y protección por desempleo. La evolución del sistema español", Relaciones Laborales, n° 12, 1985

"Las pensiones y el desempleo en la Seguridad Social española. Situación actual y perspectivas", Revista de Treball, n° extraord., 1988

DESDENTADO BONETE y DE LA VILLA

"Delimitación de competencias Estado/Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y de Seguridad Social. De la experiencia republicana a la Constitución Española de 1978", Cuadernos de Derecho del Trabajo, 1980

DESDENTADO BONETE y CRUZ ROCHE

"Las prestaciones de desempleo ante la crisis", Papeles de Economía Española, n° 12/13, 1982

DESDENTADO BONETE A., FERNÁNDEZ B. y GONZÁLEZ SANCHO E.

"La reforma de las pensiones de la Seguridad Social", Civitas, Madrid, 1986

DESDENTADO BONETE y MERCADER UGUINA

"El desempleo como situación protegida", Edit. CIVITAS, Madrid, 1996

DE LA VILLA GIL

"La Reforma del derecho de las pensiones", Revista de Seguridad Social, n°25

"Armonización de la Seguridad Social en la C.E.E.", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975

"El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 38, 1983

"Potestades normativas de las CCAA en materia laboral", Documentación Laboral, n° 1

DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE

Manual de Seguridad Social, Edit. ARANZADI, Pamplona, 1979, 2° edic.

DEVEALI M.

"Diferencias entre seguros sociales y asistencia social como factores de Seguridad Social", Boletín del INP, Buenos Aires, 1964

DÍEZ PICAZO y GULLÓN

Sistema de Derecho Civil, Vol. I, Edit. TECNOS, 5ªed.

DOMÉNECH MIGUEL

Conferencia inaugural de las Jornadas sobre Pensiones no Contributivas en Europa, Coloquio extraordinario del Instituto Europeo de Seguridad Social, Jávea, 1988

DURÁN LÓPEZ F., RODRÍGUEZ SAÑUDO F. y MARTÍN VALVERDE A.

"Evolución del Derecho de la Seguridad Social", Papeles de Economía Española, n° 12-13, 1982

DURAND P.

"La política contemporánea de Seguridad Social, Colección Seguridad Social", n° 4, 1991, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

DIEGUEZ

"Asistencia Social", Revista de Política Social, n°92, 1971

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.

"Una norma de envergadura: la Ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, Relaciones Laborales, N° 4, 1991

"La protección por desempleo: su polémico carácter contributivo y su adecuación a los trabajadores con empleo atípico", Debates sobre el Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. y MERCADER UGUINA, J.

"Nueva legislación de Seguridad Social", Edit. LA LEY, 1995

ESTIVILL, J.

"La ambivalencia de las rentas mínimas", Documentación Social, n° 78, 1990

ESTIVILL J. y DE LA HOZ

"La pobreza y la Renta Mínima de Inserción en Francia", Documentos de Bienestar Social, n° 17, Gobierno Vasco, Departamento de Trabajo y Seguridad Social.

"Las rentas mínimas garantizadas y de inserción", Mon Laboral, extra 89-90

EUZÉBY, CH.

"El ingreso mínimo garantizado, experiencias y propuestas", Servicio de Documentación de Cáritas, Dossier Asignación social, 1987

"¿Es ineluctable en los países de la OCDE el desarrollo de las pensiones de vejez no contributivas?", Revista Internacional del Trabajo, n°1, 1989.

"Asistencia Social y Renta Mínima Garantizada; una perspectiva internacional", IV Jornadas de Estudio sobre economía de los Servicios Sociales

"El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas", Seminario sobre Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza, Instituto Sindical de Estudios, Madrid, 1989

"El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas", Revista Internacional del Trabajo, vol. 106, n° 3, 1987

"La protection sociale et revenu minimum garanti", Futuribles, n° 139

FALCON GOMEZ

"Reflexiones sobre el régimen de Aistencia Social de la Seguridad Social", Revista Internacional de Seguridad Social, n°5, 1971

FERNANDEZ GONZALEZ

"La Seguridad Social y su futuro", Revista de Seguridad Social, n°15, 1982

FERNÁNDEZ PASTRANA

La Administración Social en Cataluña, Revista de Seguridad Social, n°19, 1983

FERNÁNDEZ T. R.

"El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Lecturas sobre la Constitución española, Tomo I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1979, 2° edic.

FERNÁNDEZ VIGUERA B.

"La feminización de la pobreza", Mujeres en acción, 1992

FERRANTE PATRIZIA

Il reddito minimo garantito; diritto di cittadino, Nuova Rassegna Sindicale, n° 12, 1989

FERRERAS ALONSO, E.

"Panorámica de los sistemas de Seguridad Social en los países comunitarios", Relaciones Laborales, n°1, 1993

FIDEL FERRERAS

"La experiencia de las prestaciones mínimas por vejez", Madrid, 1992

FRANKEL BORIS

"Los utopistas postindustriales", Edit. nueva visión, Argentina, 1988

FRIEDMAN

"Capitalism and Freedom", Chicago, 1962

GALIANA MORENO

"El lento camino de gestación de la política social comunitaria: desde el Tratado de Roma a la cumbre de Maastrich", Revista Española de Derecho del Trabajo, n° 58, 1993

GÁRATE CASTRO F.J.

"Comentarios al régimen vigente de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo", Documentación Laboral, N°34

GARCÉS SANAGUSTÍN

"La acción social: delimitación conceptual y régimen jurídico", Colección Aragonesa de Bienestar Social, Edit. DIPUTACIÓN GENERAL ARAGÓN, n° 14, 1988

"Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos", Monografía Ciencias Jurídicas, Edit. MCGRAW-HILL, Madrid, 1996

"Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial", Edit. CEDECS, Barcelona, 1996

GARCÍA MURCIA

"Los programas de empleo comunitario en España", II Jornadas andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, 1982

"La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo", Temas Laborales, n° 8, 1986

GARCÍA ORTEGA, J. y GARCÍA NINET, J.I.

"La protección por jubilación en la modalidad no contributiva de la Seguridad Social, Revista de Treball, n°15, 1991

GARCÍA NIETO, A.

"Más allá de la renta mínima, el salario ciudadano", El Ciervo, 1990

"Concepto y alcance de la renta mínima y el salario ciudadano", Documentación Social, n° 78, 1990

GARCÍA NINET y GARCÍA ORTEGA

"La Prestación no Contributiva por jubilación", Tribuna Social, n°7

"La protección por jubilación en la modalidad no contributiva de la Seguridad Social", Revista de Treball, n° 17

GARCÍA VALCÁRCEL

"La pobreza en España y sus causas", obra colectiva, Fundación AGAPE, Madrid, 1985

GARCÍA VIÑAS y RIVAS VALLEJO

"Prestaciones de supervivencia en el sistema de la Seguridad Social", Edit. CEDECS, Barcelona, 1996

GAZIER B.

"Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti", Revue Française des Affaires Sociales, n° 2, 1989

GIL LACRUZ y BERJANO PEIRATS

"Aspectos psicosociales en la definición de la pobreza", Revista de Intervención Psicosocial, n° 10, 1995

GONZÁLEZ ORTEGA

"El trabajo temporal de colaboración social", Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1983

"La Ley 31/84 de protección por desempleo: objeto de la protección y personas protegidas", Comentarios a la nueva legislación laboral, Madrid, 1985

"Los sistemas de garantía de ingresos mínimos", XIII Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 1990

"Asistencia Social y Seguridad Social (notas acerca de la Ley de Prestaciones no Contributivas)", La evolución del derecho en los últimos diez años, Universidad de Málaga, Tecnos, 1992.

"La protección por desempleo", Relaciones Laborales, Tomo II, 1993

"La protección por desempleo", Gaceta Sindical, n° 122, Enero, 1994

GONZÁLEZ NAVARRO

"La Norma fundamental que confiere validez a la CE y al resto del ordenamiento jurídico español", Revista de Administración Pública, n° 100-102, 1982

GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ E.

"La protección familiar", Documentación Laboral, n° 29

"Principales repercusiones sobre la Seguridad Social del ingreso de España en las Comunidades Europeas", Revista de Seguridad Social, n°31, 1986

"Apuntes sobre la situación de la protección social a la familia en España en 1989 y sobre la conveniencia de mejorarla", Seminario sobre prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza, Instituto Sindical de Estudios, Madrid, Mayo de 1989

GONZALO GONZÁLEZ B.

"Las pensiones no contributivas en Europa", Documentación Laboral, n° 27/28, 1988

"La Seguridad Social de las mujeres en España: problemas de desigualdad formal y de injusticia material", Tribuna Social, n° 48, 1994

GORDON MARGARET S.

"La política de Seguridad Social en los países industrializados", Centro de Publicaciones del M° de Trabajo y Seguridad Social, Colección Economía y Sociología del Trabajo, n° 42, Madrid, 1990

GORZ A.

"Los caminos del paraíso", Edit. LAIA, Barcelona, 1986

"El que no trabaje comerá", Letra Internacional, n° 3, 1986

GRAHAM ROOM

"Conclusiones técnicas de la Conferencia Europea sobre Renta Mínima", Revista de Seguridad Social, n° 41, 1989

GUERRA MUÑOYERRO

"La protección social de los afectados por el Síndrome Tóxico", Edit. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, 1995

GUIDO BALANDI

"Las pensiones no contributivas en Europa: el caso italiano", Revista de Treball, n°15

GUY PERRIN

"Estudios previos a la reforma de la Seguridad Social", Revista de Seguridad Social, n°1

"La Seguridad Social y la pobreza en los países desarrollados", Revista de Seguridad Social, n° 41, 1989

JIMENEZ FERNANDEZ

"Los problemas futuros de la financiación de la Seguridad Social", Revista de Seguridad Social, n° 30, 1986

HURTADO GONZÁLEZ L.

"Asistencia Social y Seguridad Social: sus fronteras actuales", Actualidad Laboral, n°25, 1993

"Seguridad Social versus protección social", Actualidad Laboral, n° 13, 1995

HERNÁNDEZ

"La Beneficiencia en España", Madrid, 1876

INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS

Seminario sobre "Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza", Madrid, 1989

JORDANA

"Aspectos actuales del problema social de la vejez", Estudios Sociales y de Previsión, Volumen II

KREISKY B

"Programme for full employment in the 1990s", Informe de la Comisión sobre el pleno empleo en Europa, 1989

LACRUZ BERDEJO

Derecho de Obligaciones, Elementos de Derecho Civil II

LAPARRA M., CORERA C., GAVIRIA A. y AGUILAR M.

"El salario social sudado", Edit. POPULAR, S.A., Madrid, 1989

LEGUINA VILLA

"Las Comunidades Autónomas", La Constitución Española de 1978, Civitas, Madrid, 1981, 2° edición

LEGRAND J.

"La financiación de la protección social en el Reino Unido. Especial referencia a la lucha contra la pobreza y su financiación", La financiación de la protección social. La reforma financiera de la Seguridad Social en 1989, Colección Seguridad Social, MTSS

"On the convergence of guaranteed minimum income schemes", Universidad of Bath, 1990

LEWIS O.

"La culture de pauvreté", extracto publicado en Economic et Humanisme, n° 174, 1967

LINARES MARQUEZ E.

"Rentas Mínimas en España, presente y futuro", Suplemento Cáritas, n° 348, 1995

LINDSTEDT G.

"Un salario sociale minimo garantito a tutti", Internazionale Socialista, n° 3, 1987

LÓPEZ GANDÍA

"El nuevo régimen jurídico de las prestaciones por desempleo", Relaciones Laborales, n° 12, 1985

"El Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1994: notas de trabajo", Tribuna Social, n° 48, 1994

LÓPEZ LÓPEZ, J.

"Ingresos Mínimos y Organización Territorial", Documentación Social, n° 78, 1990

"El art.149.1 como título de legitimación competencial para las CCAA en materia de renta mínima", Revista Española de Derecho del Trabajo, n° 48, 1991

"Marcos autonómicos de relaciones laborales y protección social", Edit. MARCIAL PONS, Madrid, 1993

MANRIQUE LÓPEZ, F.

"El ordenamiento de la Seguridad Social española: evolución hca. y estado actual", Jornadas Técnicas sobre SS

"La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985

MANRIQUE LÓPEZ, F. y ZORRILA RUIZ

"Panorama del derecho de la Seguridad Social; un futuro incierto para el año 2000", Revista Española de Derecho del Trabajo, n° 28, 1986

MANOVEL M° J.

"Los Servicios Sociales en algunos países europeos: descentralización territorial y situación comparada", Descentralización de los Servicios Sociales, Ed. MARSIEGA

MARTI BUFILL

"La Asistencia Social como servicio distinto al de previsión social", Tratado comparado de Seguridad Social, INP, 1951

MARTÍNEZ LÓPEZ

"Renta básica o mínima", Revista de Seguridad Social, n° 41, 1989

MARTINEZ PEREZ MENDAYA

"Guía de Prestaciones no Contributivas de la Seguridad Social, Edit. EINSA, Colección Temas de Seguridad Social, 1991

MARTÍN GUZMAN P. y BELLIDO ORTEGA N.

"El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza", Documentación Social, n° 96, 1994

MARTIN MATEO

"La Asistencia Social como servicio público", Guía de actividades públicas asistenciales, Edit. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967

MARTIN VALVERDE

"La Seguridad Social española", Fundación EBERT, N°26

MASNAGO

"Las cargas indebidas", IELSS, 1980

MAVIS HYMAN

"Amas de casa y pensión de invalidez no contributiva en el Reino Unido", Revista Internacional de la Seguridad Social, n°3, 1982

MIDGLEY JAMES

"Asistencia Social: una forma alternativa de protección social en los países en desarrollo", Revista Internacional de la Seguridad Social, n°3, 1984

MILANO SERGE

"La pauvreté absolute", París, Hachette, 1988

"La revenu minimum garanti dans la CEE", París, P.U.F., 1989

MILLÁN NAVARRO

"Reflexiones sobre el bienestar social, Temas Laborales, n° 9, 1986

MILLÁN VILLANUEVA

"Los denominados Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías: un silogismo inconcluso", Temas Laborales, n° 7, 1986

"Seguridad Social ¿reforma o transformación?", II Jornadas Universitarias Andaluzas

MÍNGUEZ F.

"Rentas mínimas garantizadas: algunas reflexiones para el debate", Dossier Renta Mínima y Salario Ciudadano, Volumen I, Servicio de Documentación de Cáritas, 1989

MOIX MARTINEZ

"Algunas precisiones sobre el concepto de Política Social", Revista de Política Social, n°27, 1980

"Política social: concepciones anglosajonas", Revista de Política Social, n°117, 1978.

"Algunas aportaciones de la moderna doctrina alemana a la cuestión del concepto de política social", Revista de Política Social, n°132, 1981

MONTERO GARCÍA F.

"Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del S.XIX", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988

MONTOYA MELGAR

"El derecho internacional de la Seguridad Social", Revista de Política Social, n°61, 1964

MORGADO VALENZUELA

"La Seguridad Social en las Constituciones de Iberoamérica", Revista Española de Derecho del Trabajo, n°46

MORRO LOPEZ, J.J.

"Protección por desempleo en el nivel asistencial", Trib.Social, n°1

MORRO LÓPEZ, J.J. y PÉREZ ALONSO, M.A.

"Las asignaciones económicas por hijo a cargo, a propósito de la Ley 26/90 sobre Prestaciones no Contributivas", Tribuna Social, n° 4, 1991

"La protección familiar en el ámbito de la SS; las prestaciones económicas por hijo a cargo", Revista de Treball, n° 15

MULAS GARCÍA, A.

"Seguridad Social, Constitución y Autonomías", Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución, IELSS, Madrid, 1985

"Distribución de competencias en materia de Seguridad Social", La materia laboral y de Seguridad Social en el Estado de las Autonomías, ACARL, Madrid, 1984

"La Seguridad Social en el Derecho de las Comunidades Europeas", Documentación Laboral, n°17

MUÑOZ MACHADO

Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Tomo II, Edit. CIVITAS, Madrid, 1982.

NIETO, A.

"Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional", Revista de Administración Pública, n° 100-102, 1982

NOYA, F.J.

"Las ambivalencias de la igualdad. Actitudes ante el Estado de Bienestar y la igualdad en España", Tesis Doctoral, 1995

NOYA F.J. y VALLEJOS A.

"Las actitudes ante la igualdad", CISS,

NUÑO RUBIO

"Seguridad Social de emigrantes españoles a países de la CEE", Revista de Seguridad Social, n°30, 1986

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

"Hacia la Seguridad Social", Informe de la Oficina Internacional de Trabajo, Montreal, 1942

"La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000", Informe de la Oficina Internacional del Trabajo, 1984

OJEDA AVILÉS y SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO

"Seguridad Social de la Unión Europea", Edit. TECNOS, Madrid, 1994

OLMEDA DÍAZ

"El salario social, un reto sobre objetivos y técnicas", IV Jornadas sobre economía de los Servicios Sociales, Vitoria, 1990

PALOMAR OLMEDA, A.

"Las normas de Seguridad Social y las normas jurídico-administrativas", 1991.

PALOMAR OLMEDA, A. Y ZATARAIN DEL VALLE, R.

"La distribución de competencias en materia de Seguridad Social y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1989, Revista de Trabajo, n°99, 1990

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.

"Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución", Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980

"Delimitación de competencias Estado/Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y de Seguridad Social", Los trabajadores y la Constitución, SELSA, 1980.

PANIZO ROBLES, J.A.

"El marco de las prestaciones no contributivas", Revista de Treball, n°15, 1991

"El sistema de pensiones de la Seguridad Social: situación actual y tendencias", M° de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992

PAREJO L.

"La actividad de la Administración Pública: sus características, clasificación y formas", Manual de Derecho Administrativo, 2° edic., Barcelona, 1992

PAUL CHRISTOPHE

"Para leer la historia de la pobreza", Edit. VERBO DIVINO, Navarra, 1989

PEREDA MATEOS

"La Asistencia Social y los Servicios Sociales en la Constitución"

PÉREZ AMORÓS

"La renta mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?", Documentación Social, n° 78, 1990

PEREZ LEÑERO

"Servicio y Asistencia Social", Colección Formación Social, Madrid, 1966

PEREZ DEL RÍO

"El concepto de prestaciones de Asistencia Social establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española", Temas Laborales, n° 7, 1986

PERSIANI, M.

"El sistema jurídico de la previsión social", Edit. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Colección Estudios Administrativos, Madrid, 1965,

PETERS, M.

"Convergencia hacia una renta mínima garantizada en el seno de la Comunidad", Conferencia Europea sobre Renta Mínima, Cumberland Lodge (Inglaterra), 1989, Revista de Seguridad Social, n° 41, 1989

POLO SÁNCHEZ, M° C.

"Prestaciones no Contributivas y principio de igualdad", Relaciones Laborales, n°1, 1995

PLA RODRÍGUEZ

"Otra inversión de tendencias en la Seguridad Social: de la solidaridad al egoísmo", Revista Española de Derecho del Trabajo, n°56, 1992

PERRIN, G.

"Estudios previos a la Reforma de la Seguridad Social", Revista de Seguridad Social, n°1

POCAR

"Diritto comunitario del lavoro", CEDAM, Padova, 1983

PRIETO ESCUDERO

"Los indicadores en la medición de los niveles de bienestar social", Revista de Política Social, n° 133, 1982

PRZEWORSKY, A.

"La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático", Zona Abierta, n° 46-47, 1988

QUESADA ALONSO

"Planteamientos y recomendaciones del Consejo de Europa sobre Seguridad Social y Renta Mínima", Documentación Social, n° 78, 1990

QUINTÍN, O.

"Conferencia Europea sobre la renta básica: conclusiones políticas", Revista de Seguridad Social, n° 41, 1989.

FERNANDEZ, T.R.

"Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social, Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social, IELSS

RAMOS MÉNDEZ

Derecho Procesal Civil, Tomo II, Edit. BOSCH, 3ª ed.

REDONDO DE LA SERNA

"El sistema de servicios sociales en el Estado de las autonomías, El futuro de la protección social en España, Colección Bienestar Social.

RENÉS, V.

"Lucha contra la pobreza hoy", Edit. HOAC, 1993

"Programas y actuaciones ante la pobreza: la experiencia de Cáritas", Documentación Social, n° 96, 1994

RENÉS, V. y LINARES, E.

"Cáritas ante la Renta Mínima: interrogantes y propuestas", Documentación Social, n° 96.

RENES V. y JUÁREZ M

"Población, estructura y desigualdad social", V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000, Fundación FOESSA, Madrid, 1994

RIVERO LAMAS

"Las transformacciones de la Seguridad Social ante el Derecho del Trabajo", Revista Internacional de la Seguridad Social, n°5, 1968

RODRIGUEZ BOTI

"Derecho Administrativo y Derecho de la SS", IELSS

RODRÍGUEZ INIESTA

"Pensiones en favor de familiares por fallecimiento del trabajador", Gaceta Sindical, n° 140, 1995

RODRIGUEZ-PIÑERO, M.

"La SS de los trabajadores migrantes en las Comunidades Europeas, IELSS, monografías de Seguridad Social, Madrid, 1982

"La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no Contributivas", Revista de Seguridad Social, n°34, 1987

"Estado, Comunidades Autónomas y Seguridad Social", III Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Jerez, 1985

"Pensiones no Contributivas y Seguridad Social", Relaciones Laborales, n° 12, 1988

"Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", Relaciones Laborales, n°16, 1988

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, Mª E.

"Por una Constitución Social Europea", Relaciones Laborales, n° 13, 1995

RODRIGUEZ- PIÑERO y GLEZ ORTEGA, S.

"La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante de la reforma", II Jorn. Univ. Andaluzas.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y VIDA SORIA, J.

"El Estado y la Seguridad Social", Revista de Política Social, n° 61, 1964

RODRÍGUEZ RAMOS

"El convenio 102 de la OIT de norma mínima de Seguridad Social", Revista de Trabajo, n°98

ROIX CELIX

"Indicadores Socioeconómicos y sociológicos de la pobreza en la España de los 80", La pobreza en España y sus causas, Fundación AGAPE, Madrid, 1985

ROJO TORRECILLA, E.

"El Ingreso Mínimo Garantizado", Dossier Renta Mínima y Salario Ciudadano, Servicio de Documentación de Cáritas, 1989

"La renta mínima en el contexto internacional", Documentación Social, n° 78, 1990

"La protección social. Reflexiones sobre el Estado del Bienestar en Europa y en España", Razón y fe, n° 119, 1992

"Las Rentas Mínimas de Inserciín", El Proyecto, Revista USO

"Rentas mínimas y protección social en Europa," Cuadernos Jurídicos, n°16

"Rentas Mínimas y Protección Social", Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad, Edit. MARCIAL PONS, Madrid, 1996

ROSEINGRAVE, T.

"Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social relativo a la renta mínima", Documentación Social, n° 78, 1990

RUBIOL, G.

"Los Servicios Sociales: organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y Países Bajos", Madrid, 1980

"Servicios Sociales. Materiales para un glosario de bienestar social", Madrid, 1986

RUIZ HUERTAS y MARTÍNEZ

"La pobreza en España: ¿qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares?", Documentación Social, n° 96

SAINZ DE BUJANDA

"La gran paradoja de la Ley General Tributaria", Revista de Derecho Financiero, n° 25, 1964

SAGARDOY BENGOECHEA

"Sobre el concepto y autonomía de la Seguridad Social", Revista Internacional de la Seguridad Social, n°6, 1970

SALA FRANCO, T.

"La Seguridad Social y las Comunidades Autónomas", Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social, IELSS, Servicio de Publicaciones del M° de Trabajo, Madrid, 1984 "El Estado de las autonomías y el Estado del bienestar", Revista de Treball, 1988

SALA CHIRI

"Lavoro e sicurezza sociale fra stato e autonomie regionale", Milano, Giuffre, 1977

SARACENO CHIARA

"Una persona, un reddito", Política ed Economía, n° 1, 1989

SASTRE IBARRECHE

"Protección por muerte en el Régimen General de la Seguridad Social", Temas Laborales, n° 39, 1996

SCOTT H.

"Working your way to the bottom. The feminization of poverty", Londres-Boston, Pandora Press, 1984

SEDIVY

"A propos de la distinction entre prestation de Sécurité Sociale et prestation d´assistance", Droit Social, n°12, 1980

SEMPERE NAVARRO y DE DIEGO ARIAS

"Asistencia Social versus Seguridad Social (A propósito del asunto GILETTI)", La Ley, Comunidades Europeas, año VII, suplemento n°26

SEN, A.K.

"Poor, relatively speacking", Oxford Economic Papers, n° 1, 1983

STANDIN, G.

"Un reddito di cittadinanza per gli europei", Politica ed economia, n° 11, 1989

"Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en el Reino Unido", Informes OIT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989

SUAREZ GONZALEZ, F.

"La Seguridad Social y la Constitución de 1978", Papeles de Economía Española, n° 12/13, 1982

SUÑER Y MATOSES

"La Seguridad Social como Servicio Público", Jornadas Técnicas, IELSS

TOHARIAS L:

"La incidencia familiar del paro", Estrategias familiares, Alianza Editorial, Madrid, 1993

TORTOSA J.M.

"Representación de la pobreza y política social", Sociología del Trabajo, n° 9

TORTUERO PLAZA, J.L.

"El subsidio por desempleo en los trabajadores eventuales del campo y su posible inconstitucionalidad", Revista Española de Derrecho del Trabajo,, nº 41, 1990

TORRES SANAHUJA

"La pobreza en España. Análisis y líneas de actuación", Fundación Argentaria, Madrid, 1993.

TOWNSEND

"Povewrty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standars of Living", Penguin Books, 1979

TRUYOL WINTRICH y MARTIN LOPEZ

"Análisis sobre la protección asistencial a la tercera edad", Revista de Seguridad Social, nº7, 1980

VAN PARIJS P

"La préhistoire du débat: l´hombre de Speenhamland", La revue nouvelle, nº 4, 1985

"Marxismo, ecologismo y transición directa al comunismo", Mientras tanto, 1986

VANPRAAG PH.

"La armonización y la igualación a nivel europeo de los sistemas de la Seguridad Social", Armonización de la Seguridad Social en la C.E.E., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975

VAZQUEZ E.

"El Programa de Ingreso Madrileño de Integración", Documentación Social, nº96

VELDKAMP J.

"La armonización de la Seguridad Social en la C.E.E.", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975

VENTURI

"I fondamenti scientifici della sicurenzza sociale", Milán, 1954

VIDA SORIA, J.

"La Asistencia Social en el ordenamiento de la Seguridad Social española", Revista de Trabajo, n°51, 1968

"Art.41 de la Constitución", Comentarios a las leyes políticas, Revista de Derecho Público

"Modelos de la Seguridad Social en el ámbito constitucional", La Reforma de la Seguridad Social, Serie Documentos y Estudios, n° 26, Fundación Ebert

"La reforma de la Seguridad Social en España", II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

VILLAR PALASÍ

"La distribución constitucional de competencias en materia de Seguridad Social", Documentación Laboral,

VILLARÍN J.

"Hambre y pobreza en la literatura madrileña", Ingreso Madrileño de Inserción n° 3, Trabajos preparatorios del programa IMI, Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid.

VIQUEIRA PÉREZ, C.

"La prestación por desempleo", Edit. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 1990

VVAA

"Problemas fundamentales de Beneficiencia y Asistencia Social, M° de la Gobernación

"Seminario Taxonómico del Colegio de Licenciados y Doctores en Ciencias Políticas y Sociología. Conceptos Básicos del bienestar social"

"La reforma de la SS", Documentos y estudios, Fundación Ebert, n°26

"Descentralización de los Servicios Sociales", Edit. MARSIEGA, Madrid, 1979

"La pobreza en España y sus causas", (direcc. GARCÍA VALCÁRCEL), 2° edición, Fundación AGAPE, Madrid, 1985

"Revenu minimum garanti; réflexions et politiques", Revue Francaise des Affaires Sociales, n° 2, 1988

"Le revenu minimum d´insertion", Droit Social, número especial 7/8, 1989

"Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza", Instituto Sindical de Estudios, 1989

"Estudios preparatorios para la Ley de Prestaciones no Contributivas", Colección Seguridad Social, n° 3, 1991, M° de Trabajo y Seguridad Social.

"Renta mínima y salario ciudadano", Servicio de Documentación de Cáritas, Vol. I y II, Dossier 1989 y 1990

"Pensiones no Contributivas, M° Trabajo y Seguridad Social, 1991

"Revenu minimum et protection sociale", Revue Francaise des Affaires Sociales, 1991

"La Seguridad Social en una sociedad cambiante", M° de Trabajo y Seguridad Social, 1992

"Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales", M° de Trabajo y Seguridad Social, 1992

"La Seguridad Social en el umbral del S.XXI", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995

"La Renta Mínima Garantizada", extra Món Laboral,

"Revista de Servicios Sociales y Política Social", n° 15, monográfico sobre el Salario Social

"La pobreza en la España de los 80", IV Jornadas de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social, Edit. ACEBO.

"La distribución de la renta en España en los años 80: una perspectiva comparada", I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza en España, Fundación Argentaria

"Desigualdad y pobreza hoy", Edit. TALASA, Madrid, 1995

"Los sistema de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales", Colección Seguridad Social, M° Ttabajo y Seguridad Social

"Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse", Centro de Publicaciones del M° de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, Madrid

"La distribución funcional y personal de la renta en España. Un análisis de sus relaciones", Edit. CES, Colección Estudios, Madrid, 1996