

PILAR SOCIAL EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES Y PRESTACIONES DE RENTA MÍNIMA: ESPECIAL REFERENCIA A LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL ANDALUZA

M^a DOLORES RAMÍREZ BENDALA¹
PFR.A. DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN	161
II. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES	163
1. Objeciones al Pilar Europeo de derechos Sociales	165
2. Protección e Inclusión Social: Renta Mínima Adecuada	167
III. EL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA	168
IV. LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL ANDALUZA	169
1. Novedades.....	171
1.1. Configuración como Prestación garantizada	171
1.2. Definiciones	172
1.3. Duración.....	173
1.4. Cuantía	174
1.5. Ámbito subjetivo.....	174
2. Requisitos de Acceso a la prestación: vecindad administrativa y empadronamiento. El caso de los ciudadanos de la UE no activos	176
2.1. Otros requisitos	178
3. Derechos y obligaciones de los beneficiarios.....	180
4. Exportabilidad de la Renta Mínima de Inserción Andaluza	180
5. Procedimiento	181
V. CONCLUSIONES	182
VI. BIBLIOGRAFÍA	185

I. INTRODUCCIÓN

Después de un largo período de crisis, donde los Estados se han visto abocados a adoptar medidas restrictivas para superar situaciones que

¹ El presente trabajo se inserta en el Proyecto MINECO DER 2017-83040-C4-R La Seguridad Social Internacional y Comunitaria: Conflictos de Leyes y Protección Social.

parecían insalvables, y ante el avance en la recuperación económica, es el momento de enfrentarse a los efectos que ha llevado aparejados, relacionados directamente con la empleabilidad de los sujetos y la afección de sus derechos sociales.

La estela de esta crisis ha dejado a una parte de la ciudadanía en situaciones de desempleo o de precariedad que ha afectado a la dignidad de la persona. Se hace referencia explícita a aquellas situaciones de pobreza o exclusión social de los sujetos que carecen de unos mínimos medios de subsistencia para poder llevar una vida digna. Los derechos sociales se han visto afectados, se han generado nuevos escenarios necesitados de una efectiva protección social que otorgue la cobertura adecuada para el desarrollo personal, social, económico o laboral de los ciudadanos.

La proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales² (PEDS) camina en esta dirección, al poner en primer plano la obligación de los Estados miembros de prestar especial atención a derechos y principios que hasta ahora estaban relegados. Es necesario, afianzar los derechos sociales que en el mismo se promulgan, haciendo un llamamiento a los Estados miembros para su colaboración en este sentido.

Uno de los problemas en los que se centra este estudio es la pobreza y la exclusión social; aquellas situaciones de carencia de rentas que padecen numerosos sujetos y que deben ser objeto de atención por parte de sus Estados. A nivel europeo son numerosos los textos que, desde hace años, vienen contemplado estos riesgos y haciéndolos merecedores de especial relevancia. El PEDS vuelve sobre este tema reconociendo el derecho de los ciudadanos a prestaciones de renta mínima adecuada que garantice una vida digna.

A nivel interno, nuestro ordenamiento contempla la protección de la pobreza y la exclusión social desde la laguna que se produce a nivel central, es decir, son las comunidades autónomas las que, de manera descentralizada y en base a la competencia que le confiere el art 148.1.20 de la Constitución Española, han desarrollado unos sistemas de ingresos o rentas mínimas que dan cobertura a estos riesgos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha llevado a cabo una profunda transformación de la normativa reguladora de sus rentas mínimas de inserción, pues tras un largo período de estancamiento, y ante los cambios en todos los ámbitos producidos, se hacía necesario esta

² “Pilar Europeo de Derechos Sociales” ref. oficial 2017/C 428/9, publicado en el DOUE el 13 de diciembre de 2017.

renovación. Son innegables las mejoras que ello ha conllevado, pero siguen existiendo brechas en su sistema que hacen que no todas las situaciones de necesidad se encuentren cubiertas, o no al menos con la misma intensidad.

II. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

Precedido, entre otros, por la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones³, que abría una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales, y la Recomendación de la Comisión sobre el mismo⁴, se proclama el documento, firmado el 17 de noviembre de 2017, “Pilar Europeo de Derechos Sociales”. Esta declaración solemne por parte del Parlamento, el Consejo y la Comisión obedece a la necesidad de avanzar en la construcción de una Europa Social, que sea capaz de hacer frente a las nefastas consecuencias sociales de la crisis.

Este documento se fundamenta en las prescripciones contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵ y su Carta de Derechos Fundamentales⁶ relativas al progreso social y al desarrollo de una protección social adecuada, así como la lucha contra la exclusión y las desigualdades sociales.

El objetivo principal que establece es el “servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros, con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales” (pto. 12).

Para ello, en el Pilar se expresan principios (algunos de ellos novedosos) y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar europeos, reconociendo que, para que éstos tengan fuerza ejecutiva, es necesario adoptar antes medidas específicas o legislativas al nivel adecuado (pto 14).

Estos principios que se enuncian y consagran, van a tener como destinatarios a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de terceros países con residencia legal (pto. 15). Este aspecto ha sido objeto de críticas al

³ Referencia oficial COM (2016) 127 final) 8 de marzo de 2016.

⁴ Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 publicado en la serie “L” del DOUE el 29 de abril de 2017)

⁵ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 26.10.2012 DOUE C 326/49.

⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 18.12.2000 (2000/C 364/01) DOUE C 364/1.

obviar la situación laboral de otros sujetos, como son los refugiados y los inmigrantes irregulares⁷.

El documento se estructura en tres capítulos, en cada uno de los cuales se hace una proclamación de derechos y principios referidos a distintas materias o ámbitos. El Capítulo I lleva por título "Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo" recogiendo bajo esta rúbrica derechos a la educación, formación y aprendizaje permanente; el principio de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres; el derecho a la igualdad de oportunidades en relación con el empleo y la protección social, extendiendo este derecho a otros ámbitos no menos relevantes; y el apoyo activo para el empleo. Como se observa, el Pilar intenta englobar en esta sección una serie de derechos relacionados con el acceso y la continuidad en el mercado de trabajo, resaltando el trato igualitario en relación con el mismo.

El segundo Capítulo, "Condiciones de trabajo justas y equilibradas", contiene disposiciones relativas a empleo seguro y adaptable; salarios; información sobre condiciones de trabajo y protección en caso de despido; dialogo social y participación de los trabajadores; equilibrio entre vida profesional y privada; y entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado, así como la protección de datos. En general contempla derechos relacionados con el trato equitativo en relación a las condiciones de trabajo, sin olvidar el fomento del espíritu empresarial y la garantía de flexibilidad para la adaptación a los cambios. De igual forma, enuncia la garantía de un salario mínimo adecuado, aludiendo expresamente a la pobreza de los ocupados, reconociendo así una realidad, la de los trabajadores pobres. No olvida la importancia de la participación de los trabajadores y del dialogo social en la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo. Termina este capítulo reconociendo la necesidad de conciliar la vida personal y profesional, así como el fomento de la seguridad y salud en el entorno laboral.

El Capítulo III, "Protección e Inclusión Social", es el más extenso, y el mismo contiene derechos referidos a colectivos como la infancia, los discapacitados y las personas sin hogar; derechos de protección social de trabajadores, desempleados o personas con insuficiencia de recursos, así como derechos de acceso a servicios esenciales como pueden ser el agua o la energía. Hacer especial alusión al derecho contenido en el punto 14 y que será objeto de nuestro estudio: el derecho a prestaciones de "renta mínima

⁷ ARUFE VARELA, A.: "El nuevo Pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico", *Revista general de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, 49 (2018), pp. 32 y ss.

adecuadas” que garanticen una vida digna, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Este derecho debe combinarse con incentivos para la posible integración del sujeto en el mercado de trabajo.

Esta expresa referencia a la Renta Mínima no es nueva en el acervo comunitario. El Dictamen del CESE de diciembre de 2013⁸ instaba a las instituciones europeas a poner en marcha una Directiva que extendiera los regímenes de renta mínima a todos los Estados miembros. El objetivo de dicha renta sería el de proporcionar y asegurar ingresos suficientes a sujetos y familiares a su cargo, actuando como una red de seguridad para aquellos que no puedan optar a prestaciones de seguridad social y se encuentren en situación de necesidad.⁹ Dicha Directiva no ha visto la luz, debido a la dificultad de superar obstáculos significativos y a las voluntades políticas de establecerla.¹⁰

1. OBJECIONES AL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

El contenido del documento que se analiza no ha estado exento de críticas. Así el Parlamento europeo en enero de 2017¹¹ se pronuncia sobre la eficacia del PEDS, indicando que se trata de una mera declaración de principios o buenas intenciones, sin concretos instrumentos legislativos o financieros que hagan efectivos los derechos contenidos en el mismo.

En el mismo sentido, algunos autores ponen de manifiesto esa falta de valor jurídico del documento referido, y de efectividad al no venir acompañado de las herramientas necesarias y específicas que permitan avanzar en la construcción de una Europa social. Carece de eficacia jurídica vinculante, siendo una mera orientación sobre el camino a seguir para alcanzar resultados sociales eficientes. Se trataría más de un compromiso y responsabilidad políticos compartidos por instituciones europeas, Estados miembros e interlocutores sociales.¹²

⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Renta Mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de iniciativa) DOUE C170/23, 5.6.2014. (2014/C 170/04).

⁹ RAMÍREZ BENDALA, M.D., “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicas: divergencias y confluencias”. En: Ramírez Bendala, M.D. (Dir.) *Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social III*, Ediciones Laborum (2015) pp. 111-112.

¹⁰ RAMÍREZ BENDALA, M.D. “The EU Minimum Income Scheme two decades later”. En: Sánchez Rodas-Navarro, C. (Dir.), *Good Practices in Social Law, Aranzadi (2015)*, pp. 177-187.

¹¹ Referencia oficial P8_TA_prov (2017)0010.

¹² ARUFE VARELA, A.: “El nuevo Pilar europeo de derechos sociales... op. cit., pp. 53-54.

Igualmente, otros autores indican que, el Pilar no es un acto legislativo, es un instrumento jurídico sin fuerza vinculante, con lo cual su eficacia queda directamente limitada a servir como “guía” para alcanzar resultados y objetivos convergentes en el ámbito social, tanto desde el prisma de la protección social, implantando un “estándar de garantías mínimas de protección social”¹³, como desde el del empleo eficiente, que de respuesta a los retos actuales de la población.

Desde esta óptica se manifiestan las principales carencias del Pilar: escaso valor jurídico vinculante (es necesario la asunción de compromisos políticos de los Estados miembros para el desarrollo efectivo de los derechos y principios contenidos en el Pilar); no crea un verdadero Derecho europeo de la Seguridad Social que garantice un estándar mínimo de derechos a prestaciones sociales a nivel comunitario¹⁴; limitación geografía de las garantías contenidas en el Pilar (solo a estados de la zona euro); limitaciones legales: estableciendo competencias estatales exclusivas. Ya el Comité Europeo de las Regiones indicó, e hizo hincapié en la falta de alusión a los entes locales y regionales, en cuanto a la responsabilidad y competencias de los mismos, y el valor añadido que estos aportan en relación al desarrollo de políticas sociales, reivindicando el papel que desempeñan.¹⁵

Sin embargo, no todas las valoraciones van esta dirección. Pues es cierto que el PEDS ha servido de instrumento para que la dimensión social cobre relevancia y protagonismo en la Europa comunitaria. Ha promovido el acervo de la Unión intentando sistematizar, impulsar y dar visibilidad a los principios y derechos sociales existentes; recalando la exigencia de que la dimensión social cobre mayor auge en el marco europeo, creando un auténtico Derecho europeo de la Seguridad Social que garantice un estándar mínimo comunitario de derecho a las prestaciones sociales.¹⁶

No obstante, el Pilar parece apostar más por impulsar ese estándar mínimo de prestaciones a través de las legislaciones nacionales, debiendo aplicarse tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, teniendo en

¹³ MONEREO PÉREZ, J. L.: “Pilar Europeo de Derechos Sociales y Sistemas de Seguridad Social”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social (2018), pp. 289.

¹⁴ MONEREO PÉREZ J.L.: “Pilar Europeo de derechos Sociales..... op.cit., pp. 284.

¹⁵ CALLAU DALMAU, P.: “Comentario del último Dictamen del Comité Europeo de las regiones sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales y documento de reflexión sobre la dimensión social europea”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 49, (2018) pp. 595.

¹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pilar Europeo de Derechos Sociales.....op.cit. pp. 277.

cuenta las diferencias y la diversidad de los entornos socioeconómicos y de los sistemas nacionales.

“La propuesta de un PEDS, encaminado a la convergencia por objetivos y sin armonización mínima de los derechos –y por lo que aquí más interesa de los derechos de Seguridad Social– se muestra manifiestamente insuficiente y deficiente, tanto por la eficacia jurídica del instrumento (típicamente manifestación del *soft law*, olvidando la máxima o brocardo que los derechos valen lo que valen sus garantías que solo se pueden obtener con instrumentos fuertes, *hard law*) como lo limitado de los objetivos: convergencia de la accesibilidad de los derechos prestacionales y guía para su instauración en los Estados Miembros”.¹⁷

2. PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL: RENTA MÍNIMA ADECUADA

Como se ha indicado, el Capítulo III del PEDS viene referido a la Protección e Inclusión Social, destacando, entre los derechos reconocidos en el mismo, el recogido en el punto 14: el derecho a una Renta mínima “adecuada”. La misma iría dirigida a garantizar una vida digna, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación, a todos aquellos que carezcan de recursos suficientes; debiendo combinarse, en su caso, con incentivos para la integración en el mercado laboral.

Fija así uno de los derechos de protección social que podrían hacer frente a la lacra que se arrastra desde la crisis, en referencia directa a la pobreza y la exclusión social. La renta mínima permitiría reducir los elevados niveles que aquéllas alcanzan cuando se analizan los datos estadísticos.

El debate sobre la necesidad del reconocimiento de una renta mínima europea, como base del modelo social europeo tiene un largo recorrido. Los proyectos y programas europeos referidos a la pobreza aparecen ya en los años 70, y se manifiesta más intensamente en el Dictamen del Comité Económico y Social de 2013 (antes referido) sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza, donde se exhortaba a poner en marcha una Directiva relativa a esta materia.

EL PEDS vuelve sobre esta materia, esta vez parece que haciendo referencia a un derecho que debe ser reconocido a nivel estatal, aunque obviando en este caso, el importante papel que desempeñan entes locales y regionales (como es el caso de nuestro país). Así expresamente, el Dictamen

¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pilar Europeo de Derechos Sociales..... op. cit.pp. 289.

del Comité Europeo de las Regiones del pasado mes de febrero¹⁸, propone añadir y tener en consideración a estos sujetos cuando se trate de cuestiones de competencia directa de los mismos, dada su importancia en el desempeño de las políticas sociales.

III. EL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

Aunque el documento que venimos analizando hace alusión en su Capítulo III, pto 14 a un derecho, el “derecho a una renta mínima adecuada”, cuyo establecimiento debería hacerse a nivel estatal (así sucede en muchos países de nuestro entorno), sin embargo, en España asistimos a la asunción de competencias en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas en base al art.148.1.20 de la CE (“Asistencia Social”), y a sus Estatutos de Autonomía.

Ello es así; y aunque la actuación de las CCAA en este campo, no ha pretendido sustituir la de la administración central, el modelo se ha descentralizado y han tomado la iniciativa las administraciones regionales. Este hecho ha provocado una fuerte fragmentación y heterogeneidad territorial en la regulación de la renta mínima, lo que ha provocado graves y profundos problemas¹⁹.

Así expresamente lo reflejan las Recomendaciones del Consejo relativas al Programa Nacional de Reformas de España del año 2017 y del 2018 que hacen alusión a esta realidad.²⁰ En ambas se apunta a las desigualdades que se producen en nuestro territorio en relación a la regulación, condiciones y acceso a los diferentes sistemas de renta mínima garantizada. Todo ello provoca, además de distintos niveles de protección en función de la territorialidad, escasa eficacia y divergencias en la actuación y en la protección de estos sistemas (diferencias en condiciones de acceso, en cuantías, en los requisitos, en los sujetos titulares o beneficiarios...).

En ambos documentos, el Consejo recomienda hacer frente a estas disparidades y a la segmentación del sistema nacional, reforzando la coordinación de los sistemas autonómicos de empleo, servicios sociales y empresas; mejorando el apoyo a la familia; ampliando la protección a

¹⁸ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Pilar europeo de derechos sociales (CDR 2 868/2016) emitido en su 119^o Pleno, de 10,11 y 12 de octubre de 2016.

¹⁹ RAMÍREZ BENDALA, M.D., “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicos...”, op. cit., pp. 111-112.

²⁰ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 y de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 y 2018 de España. Bruselas, 22.5.2017 COM (2017) 508 final y Bruselas, XXX COM (2018) 408/3, (respectivamente).

determinadas categorías de hogares; abordando así las lagunas de cobertura. En definitiva, simplificar la multiplicidad de sistemas, reduciendo así la diversidad existente, mejorando y unificando los sistemas de protección de renta mínima garantizada.

A pesar de ello y de las Recomendaciones comentadas, en nuestro país seguimos asistiendo a esa fragmentación de los sistemas autonómicos de protección social. Existen en la actualidad diecinueve regulaciones distintas, (una por cada comunidad autónoma y dos de las ciudades autónomas) con diferentes denominaciones, requisitos, formas de acceso, cuantías y duración, según cada administración. Así, el peso, alcance y eficacia de la protección difiere bastante en cada caso. "Tienen el objetivo común de ir dirigidas a la/s persona/s que carecen de recursos económicos suficientes para dar cobertura a las necesidades básicas, proporcionando una garantía de recursos mínimos para la subsistencia además de un acompañamiento en los procesos de intervención social, vinculado en algunos casos a la inserción laboral"²¹.

Aunque se observan similitudes entre los distintos programas autonómicos, la ausencia de una normativa a nivel estatal, que establezca un marco mínimo de referencia en cuanto a características y contenido básico, ha conducido a un panorama muy heterogéneo en el conjunto del territorio español. Las regulaciones de los sistemas de renta mínima son diversas en función de la comunidad autónoma que se analice, añadiendo la dificultad de sus innumerables modificaciones para la mejora y la corrección de deficiencias, así como la adaptación a una realidad cambiante. Ello hace que el estudio, comparación y análisis de estos sistemas se convierta en una ardua tarea.²²

IV. LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL ANDALUZA

Uno de los sistemas de renta mínima autonómicos que ha sido objeto de una profunda renovación normativa es el de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMIA). Ha sido el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre²³ el que ha dado una nueva forma jurídica al obsoleto Programa de Solidaridad de los andaluces de 1.990, nacido como resultado del dialogo

²¹ El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2016. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

²² Informe del CESE. Políticas Públicas para combatir la pobreza en España. Consejo Económico y Social España Departamento de Publicaciones. NICES: 729-2017.

²³ Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. (BOJA número 245, pág. 11).

social y que procuraba aportar los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad en este territorio, constituyéndose en el principal antecedente normativo, en esta comunidad autónoma, de programas de rentas mínimas. Posteriormente el Decreto 2/1999²⁴ creaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad, acción consistente en una prestación económica mensual, incluida dentro del Programa de Solidaridad, para erradicar la pobreza y exclusión social. El objetivo fundamental de este Decreto se centraba en aprobar una serie de medidas extraordinarias y urgentes que contribuyeran a prevenir o paliar situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social.

Han tenido que transcurrir dieciocho años hasta la creación de un nuevo marco jurídico que actualice, adapte, adecúe y modernice aquel sistema de protección creado en el año 1999.

Los últimos datos estadísticos nos demuestran que los indicadores de pobreza y exclusión social de Andalucía se sitúan por encima de los nacionales y de los europeos. Así, en el año 2.017, la tasa de riesgo de pobreza en esta región era del 30,3% (frente al 21,6% a nivel nacional); con carencia material severa del 5.2% y con hogares con baja intensidad en el trabajo del 21,9% (5,1% y 12,8% respectivamente en el ámbito estatal).²⁵ Se coloca en la tercera posición en cuanto a comunidad autónoma con mayores porcentajes de pobreza, detrás de Extremadura y Ceuta.

Estas cifras son el reflejo de la realidad social que se vive en Andalucía, donde la crisis económica y las transformaciones en los sistemas productivos están incidiendo gravemente en las relaciones sociales, y están provocando la necesidad de implantar sistemas de rentas mínimas que permitan a la población avanzar en la consecución de derechos sociales.

A esta necesidad responde la regulación del Decreto-ley 3/2017, aportando un nuevo enfoque a estos sistemas de protección social. No olvida la demanda al Gobierno central para la configuración de un sistema estatal de garantía de rentas, que asegure el derecho reconocido en el art 39.1 de la Constitución Española, y que se articularía a través del 149.1.1º; pero tampoco obvia la urgencia en la adopción de medidas que palien las situaciones de exclusión social y pobreza, por lo que asume subsidiariamente esa obligación del Estado a través de aquel Decreto-ley.²⁶

²⁴ Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y las Desigualdad en Andalucía. (BOJA núm. 16, pág. 1531).

²⁵ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística.

²⁶ Exposición de Motivos II del Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

Se entiende, como prioridad ineludible, establecer un nuevo marco jurídico en esta materia que se adapte a la situación actual, creando una prestación más completa y accesible a los colectivos más vulnerables.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad, “la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social”²⁷, indicando que, para ello, los poderes públicos autonómicos deberán adoptar todas las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados; sobre todo legislativas, financieras y garantistas de eficiencia de dichas actuaciones. (art. 10.4). Del mismo modo, y en relación a las prestaciones sociales, garantiza el derecho de todos a acceder al sistema público de servicios sociales; haciendo alusión expresa al derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna (art 23). La actuación de los poderes públicos va a estar orientada por los principios rectores que recoge el texto estatutario, destacando el referido a la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social (art 37.1.7), sirviendo así de guía para el desarrollo normativo de medidas en este ámbito. Por todo ello, y haciendo uso de su habilitación competencial en esta materia, Andalucía aborda esta difícil tarea, consistente en establecer un nuevo marco normativo que de cobijo a una renta mínima garantizada.

No es labor sencilla, y muestra de ello es que a pesar de su corta vigencia ya ha sufrido modificaciones motivadas por las deficiencias demostradas. Así la Ley 7/2018, de 30 de julio²⁸, procede a suprimir y modificar determinados aspectos cuyo cumplimiento dificultaban excesivamente el acceso a la prestación.

1. NOVEDADES

1.1. CONFIGURACIÓN COMO PRESTACIÓN GARANTIZADA

A destacar, en primer lugar, la configuración expresa de la Renta mínima de Inserción como prestación garantizada del Sistema Público de

²⁷ Art 10.3. 14º Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. (BOE nº 68 20/03/2007).

²⁸ Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. (BOJA nº 148)

Servicios Sociales. La Ley de Servicios Sociales de Andalucía²⁹ define a las prestaciones garantizadas como aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, es decir de acceso universal, exigible ante la administración pública competente que tiene la obligación de garantizarlo, conforme a la legislación y normativa de desarrollo vigente. Expresamente, su artículo 42.2.g incorpora, dentro del “catálogo de prestaciones garantizadas”, a las prestaciones económicas específicas y directas, que se orientan a la erradicación de la marginalidad y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social (acompañadas de un itinerario de inserción socio laboral). A lo largo del articulado del Decreto-Ley 3/2007 son continuas las referencias a esta cualidad. Así en el art. 4 define a la Renta mínima de inserción social como una prestación económica “garantizada” del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Del mismo modo, el art. 5 le otorga esta característica. Desde el punto de vista financiero, tanto el art. 34 como el art. 53 reiteran esta condición, al exigir la obligación de existencia de crédito adecuado y suficiente para atender esta prestación, así como la financiación mediante las partidas presupuestarias necesarias.

En segundo lugar, indicar que la normativa reguladora le confiere otras características destacables. Así le otorga carácter complementario con cualquiera de los recursos de los que disponga la unidad familiar, así como con las prestaciones económicas y de servicios a los que pudiera tener derecho; la cuantía de la renta mínima estará condicionada por el nivel de ingresos o rentas que ostente la unidad de convivencia, resultando su cuantía la diferencia entre el importe de la prestación que le correspondería a dicha unidad y los ingresos computables según la normativa analizada.

Del mismo modo, se reconoce el carácter subsidiario de esta renta mínima de inserción, con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo, así como de cualquier régimen o sistema público o privado de protección social o de análoga naturaleza, que pudieran concederse al titular. Todo ello indica que, si el posible titular quiere solicitar la prestación, previamente debe hacer valer los posibles derechos en relación a otras prestaciones que pudieran corresponderle, generando la renta mínima cuando aquellos no se hagan efectivos.

1.2. DEFINICIONES

Otra de las aportaciones de la nueva regulación es la introducción de definiciones de conceptos y términos relevantes a la hora de alcanzar una unidad y consenso en la aplicación de la misma. Términos que antes no

²⁹ Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (BOE 21 de enero de 2017)

habían sido abordados, se definen ahora con gran extensión y detalle. Así, en el artículo 4, además de precisar que se entiende por renta mínima de inserción social (prestación económica garantizada orientada a la erradicación de la marginación y desigualdad y lucha contra la exclusión social), se aportan aclaraciones sobre el plan de inclusión socio laboral, situación de exclusión social, situación de pobreza, urgencia social, emergencia social o unidad familiar o de convivencia; alguna de ellas nunca antes afrontadas. No es difícil imaginar la eficacia que pretende introducir la norma al unificar y delimitar situaciones y conceptos de difícil interpretación y que hasta ahora estaban sometidos a la apreciación subjetiva. Ello provoca una mayor eficacia en la valoración de los mismos y en la ejecución aplicativa de la prestación.

1.3. DURACIÓN

Una de las mejoras más evidentes de la actual norma viene referida a la duración de la prestación. El anterior Ingreso mínimo de solidaridad establecía un periodo máximo de percepción de seis meses improrrogables; uno de los más reducidos en comparación con lo dispuesto en el resto de comunidades autónomas. Ahora, la duración inicial de la Renta Mínima de Inserción se fija en doce meses, con la posibilidad añadida de solicitud de prórrogas por periodos sucesivos de seis meses, siempre y cuando se mantengan las circunstancias que motivaron su concesión y la concurrencia de los requisitos y condiciones que se exigen. Sin embargo, aquéllas tendrán un plazo de aplicación transitoria hasta el año 2020, momento en el que se hará efectiva la ampliación de la duración de la prestación a todas las unidades familiares que la soliciten. Hasta entonces, se limita dicha posibilidad a alguna de ellas, básicamente las que cuentan con menores a cargo y las de víctimas de violencia de género.

Con esta medida ampliatoria se ha producido una cierta equiparación, en este aspecto, con el resto de rentas mínimas de inserción regionales, en cuyas regulaciones, y de forma generalizada, el plazo de concesión es equiparable al ahora reconocido en Andalucía. Además, cuando se cumpla el plazo de transitoriedad y sea aplicable el régimen de prórrogas a todas las unidades familiares, la duración de la prestación será de carácter indefinido, mientras subsistan las causas que la generaron y se sigan cumpliendo los requisitos exigidos legalmente.

Indicar, que el devengo de la Renta mínima se producirá a partir del primer día del mes siguiente de la entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver (anteriormente esta referencia venía establecida en relación a la fecha de resolución de dicho órgano). Medida que procura favorecer la retroactividad de la efectividad del derecho al momento en que

el interesado lo solicite, sin esperar a una posible resolución favorable, lo que redundaría en una mejora de la eficacia y un acercamiento a la finalidad de esta prestación.

1.4. CUANTÍA

No menos relevante es el incremento producido en la cuantía de esta prestación, así como la sustitución de la referencia al Salario Mínimo Interprofesional por el Indicador Público de Rentas Múltiples. Efectivamente, la cuantía ha pasado del 62% del SMI al 78% del IPREM, incrementada en un 10% del mismo indicador por cada integrante de la unidad familiar distinta del solicitante. El artículo 11 del Decreto-Ley establece un tope máximo: el 125% de dicho IPREM. Este máximo puede verse ampliado hasta el 145% cuando la unidad familiar está integrada por seis o más miembros y al menos tres de ellos sean menores.

Del mismo modo, se contemplan supuestos específicos, no recogidos en disposiciones anteriores, donde se producen aumentos adicionales de la cuantía inicial. Éstos vienen referidos a situaciones de custodia compartida, unidades familiares con integrantes discapacitados o unidades monomarentales y monoparentales con personas a cargo. En definitiva, la norma refuerza el apoyo en estos casos, reconociendo incrementos en la cuantía de la prestación, sobre todo en circunstancias especiales, haciendo especial hincapié en el apoyo a las familias cuando existan menores en ellas.

1.5. ÁMBITO SUBJETIVO

También la norma ha procedido a ampliar el ámbito subjetivo de aplicación de la Renta Mínima de Inserción, contemplando a titulares y beneficiarios que anteriormente se encontraban excluidos de cobertura. Así, podrán tener derecho a la renta mínima de inserción las unidades familiares cuyos miembros ostenten la vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza o exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos contenidos en el art. 7 del Decreto-ley 3/2007. Igualmente, se considerarán beneficiarias a aquéllas que, aun no cumpliendo alguno de dichos requisitos, se encuentren en un escenario de urgencia o emergencia social. Contempla esta disposición las circunstancias extraordinarias que requieren una actuación y atención inmediata por parte de la administración, sin la cual podría producirse una grave desprotección, en supuestos de crisis derivadas de concretos o puntuales estados de vulnerabilidad, introduciendo excepciones en el cumplimiento de los requisitos exigidos, y estableciendo un procedimiento especial con carácter prioritario para el reconocimiento de la prestación. Entre dichas excepciones, a título ejemplificativo, se encontrarían aquellas urgencias o emergencias sociales derivadas de pérdida de la vivienda habitual; accidente o

enfermedad grave de algún miembro de la unidad familiar; ser víctima de explotación sexual o laboral de redes de trata de seres humanos; ser víctima de violencia de género; encontrarse en un proceso de desahucio... El procedimiento, antes enunciado, de tramitación y acreditación de la situación de urgencia o emergencia social, será de carácter preferente a las demás solicitudes, remitiendo los servicios sociales comunitarios el expediente completo a la Delegación territorial competente en el plazo máximo de cinco días hábiles desde su recepción, debiendo obtenerse resolución en el mismo plazo desde la entrada de aquél en dicha Delegación. La regulación del año 1.999 únicamente contemplaba las situaciones de emergencia social a efectos de conceder el ingreso mínimo de solidaridad con carácter provisional, sin concretar qué se entendía por emergencia social, dejando su interpretación a los órganos competentes en la materia para la tramitación y resolución del procedimiento, y sin establecer uno específico que garantizara la resolución prioritaria, preferente y ágil ante estas situaciones. La mejora es evidente, no solo se unifican criterios en cuanto a la consideración que han de tener estas excepcionales situaciones, sino que se establecen singularidades en el cumplimiento de requisitos, y se añade un nuevo procedimiento diferente al ordinario, todo ello con la finalidad de asegurar la rapidez y efectividad de la prestación.

De forma general, podrán ser titulares de la RMIA aquellos solicitantes y perceptores que formen parte de una unidad familiar pluripersonal, o bien constituya por sí misma una unidad unipersonal. Expresamente alude a la constitución de unidades familiares por el solicitante y persona unidad a la misma por relación de matrimonio, parejas de hecho debidamente inscritas (anteriormente olvidadas), o relación análoga, y las personas vinculadas por lazos de parentesco por consanguineidad o afinidad hasta el primer grado, o por adopción, tutela o acogimiento familiar que convivan en el mismo domicilio, ampliando el parentesco a la filiación por afinidad, aunque reduciendo al primer grado dicha vinculación, respecto a la normativa anterior.

Las Unidades de convivencia se conformarán cuando dos o más unidades familiares compartan el mismo domicilio, pudiendo generarse hasta un máximo de dos prestaciones por cada unidad.

En el caso de las unidades familiares unipersonales se posibilita que éstas puedan estar constituidas por personas de 65 o más años que acrediten tener a su cargo menores de edad, con la finalidad de otorgar una mayor protección a los derechos de la infancia. Del mismo modo, se elimina la exclusión de conformar unidades unipersonales a las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea, ampliando así también el ámbito subjetivo

de la protección a extranjeros de terceros países, aunque con las precisiones que más adelante se analizarán.

En cuanto al requisito de la edad para ostentar la condición de titular de la prestación (con carácter general tener entre 25 y 64 años), se observa también una evidente extensión de la protección al incluir en su ámbito a personas que tengan una edad comprendida entre los 16 y los 24 años en los que se de alguna de las circunstancias enumeradas en la norma (con menores o discapacitados a su cargo, huérfano/a de ambos progenitores, víctima de violencia de género, tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%, convivencia de forma independiente al menos dos años antes a la solicitud, encontrarse en situación de urgencia o emergencia social). Mejora que ha supuesto la cobertura de sujetos que por su edad no podían acceder anteriormente a esta renta mínima.

2. REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN: VECINDAD ADMINISTRATIVA Y EMPADRONAMIENTO. EL CASO DE LOS CIUDADANOS DE LA UE NO ACTIVOS

Enumera la norma, en su artículo 7, una serie de requisitos de cumplimiento ineludible (salvo excepciones) para el devengo de la prestación. Entre los más relevantes destacan los siguientes:

1.- Vecindad administrativa en Andalucía: la/s persona/s integrante/s de la unidad familiar deberán ostentar la vecindad administrativa en Andalucía, es decir, ser residente en territorio andaluz.

2.- De la misma forma, los sujetos anteriores deben estar empadronados, de forma estable, en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía durante el año previo a la fecha de la solicitud (con las salvedades descritas en la norma). Así, todos los miembros que constituyan la unidad familiar deberán acreditar la situación de convivencia estable, durante el periodo establecido, con anterioridad a la solicitud de la Renta mínima. Para ello, el documento idóneo es el certificado de empadronamiento histórico que contemple esa convivencia de un año previo. De esta forma se acredita y se identifica a todas las personas que forman parte de la unidad familiar, y la estabilidad de la convivencia en un domicilio durante el año anterior.

A la vista de estos dos primeros requisitos contemplados en el texto normativo, no parece que se cierre la posibilidad de solicitar esta prestación a los ciudadanos de países de la Unión europea o extranjeros de terceros países. En la anterior regulación, la única referencia explícita a estos sujetos era la imposibilidad de que formaran unidades unifamiliares aquellos que no ostentaran la condición de ciudadanos de la unión europea. Es decir, los

extranjeros de terceros países podrían ser parte de unidades familiares a estos efectos, pero nunca podrían tener acceso a prestación si se conforman como unidades unifamiliares, es decir único solicitante y posible titular y beneficiario.

A la luz de la nueva regulación, los extranjeros pueden ser titulares y beneficiarios de este derecho social siempre y cuando ostenten la vecindad administrativa en Andalucía y estén empadronados de forma estable, como residentes en un mismo domicilio, al menos con un año de antelación a la fecha de la solicitud. Sin embargo, hay que detenerse en el análisis de estas situaciones, en función de si se ostenta o no el derecho de residencia legal. En el articulado del Decreto-ley no se hace ninguna alusión a la condición del extranjero de residente legal. De una primera lectura del texto, podríamos deducir que éstos podrían acceder en igualdad de condiciones que los nacionales a esta prestación. Bastaría con residir en un municipio andaluz y aportar el certificado de empadronamiento durante el tiempo requerido. Sin embargo, en el Anexo II, desvinculado del articulado general, se ha contemplado la exigencia a los extranjeros de presentar, junto a la solicitud, la Tarjeta de Residencia, tanto del solicitante como del resto de las personas de la unidad familiar. Llama la atención como la norma no incluye esta exigencia (ostentar el derecho de residencia legal) en las disposiciones donde se regulan los requisitos de acceso, y lo hace en un anexo a la misma. Así, los ciudadanos de la UE y los extranjeros de terceros países deben acreditar, con la presentación de dicha tarjeta, su condición de residentes legales.

Merece especial atención, en este punto, la situación de los ciudadanos de la UE y de otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, para los que el Real Decreto 240/2007³⁰ (que transpone la Directiva 2004/38/UE³¹) establece la igualdad de trato respecto a los ciudadanos españoles siempre que residan conforme a lo establecido en este texto legal. En concreto, cuando hablamos de ciudadanos “inactivos”, para poder ostentar el derecho de residencia legal (superior a tres meses) deben acreditar disponer para sí y para los miembros de su familia de recursos

³⁰ Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. BOE núm. 51 de 298 de febrero de 2017.

³¹ Directiva 2004/38/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea L 158/77, 30 de abril de 2004.

suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social en España durante su periodo de residencia en el país; así como contar con un seguro de enfermedad que cubra a aquellos sujetos de todos los posibles riesgos en España. De esta forma, el ciudadano de la UE no activo que tenga reconocido el derecho de residente legal superior a tres meses, no tendría necesidad de recurrir a esta prestación al haber acreditado disponer de recursos suficientes. A mayor abundamiento, la norma literalmente indica que no deben convertirse en una carga para la asistencia social en España. El problema se plantea cuando esos recursos, en un determinado momento, se manifiestan insuficientes ¿tendrían la posibilidad de solicitar la renta mínima?. En principio, su situación ha devenido irregular, al no reunir el requisito que le dio acceso al derecho de residencia legal. Según el artículo 9 bis del RD 240/2007, si no se cumplen las condiciones que se exigieron para la concesión del derecho de residencia, éste no se podrá mantener. Sin embargo, en su apartado 2 indica que el recurso a la asistencia social no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión, pareciendo dejar abierta la puerta a situaciones sobrevenidas que les aboquen a solicitar protección a través de la asistencia social. En todo caso, deberán acreditar que han entrado en territorio español para buscar empleo, no pudiendo ser expulsados mientras puedan demostrar que siguen en esa búsqueda y que tienen posibilidades “reales” de ser contratados. Desde luego esa realidad de la contratación se antoja difícil en los momentos actuales, y sobre todo la constatación de dicha posibilidad.

Con la exigencia de ostentar el derecho de residencia legal, que se constata mediante la presentación de la Tarjeta de residencia, la norma está vetando la posibilidad de solicitar la prestación que se analiza a ciudadanos no activos de la UE, cuando dejen de reunir los requisitos para su consideración como residentes legales. Es cierto que la norma que regula este derecho no le cierra la puerta al recurso a la asistencia social, pero siempre que se acredite la búsqueda de trabajo y las posibilidades reales de contratación. En el supuesto de recurrir a la protección otorgada por la renta mínima de inserción se podría quebrantar el derecho de residencia, al dejar de reunir los requisitos contemplados en la Directiva y en la norma de trasposición (recursos suficientes y seguro). Incluso, en un futuro, podrían no generar derecho a las prestaciones no contributivas que van directamente ligadas al requisito de residencia legal durante un periodo temporal, al haber perdido esta condición.

2.1. OTROS REQUISITOS

El art 7.1.d) exige que el solicitante de la prestación debe estar inscrito en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupado

(con excepciones en los supuestos definidos en la norma, exigiendo únicamente la inscripción en el servicio de empleo: víctimas de violencia de género, unidades familiares con un solo progenitor y con menores a su cargo,). Igualmente, las personas que formen parte de la unidad familiar mayores de 16 años que se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo deberán estar inscritas como demandantes de empleo (del mismo modo la norma recoge excepciones a este requisito y elude de su cumplimiento a los miembros de la unidad familiar cuidadores de dependientes, perceptores de pensión de invalidez permanente absoluta o jubilación, o sujetos encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos). De esta forma se posibilita el que estos sujetos realicen trabajos retribuidos y que sean compatibles con la percepción de la RMI, siempre y cuando no se supere el límite de recursos que sirve de parámetro para su concesión. Pero olvida, sin embargo, a colectivos como los trabajadores precarios, cuando no estén incluidos en ninguna de las excepciones contempladas. Al estar ocupados, en principio no generarían el derecho a esta prestación, sin que ello indique que sus necesidades básicas estén cubiertas y no sean acreedores de esta ayuda social.

La exigencia de mantener este requisito durante todo el tiempo de percepción de la renta mínima, fue modificada por la Ley 7/2018 exigiendo solo su cumplimiento en el momento de la solicitud. En parte, esta modificación encuentra su base en la imposibilidad de los servicios sociales de controlar el cumplimiento de esta formalidad durante todo el periodo de percepción, y exigirles la renovación de la inscripción (para ciertos colectivos es especialmente difícil, por ejemplo, cuando hablamos de los “sin techo” o personas sin hogar).

Si algún miembro de la unidad familiar suscribe contrato de trabajo temporal, igual o superior a seis meses, y sus ingresos son superiores a la cuantía que le correspondiera por la renta mínima, se introduce la novedad de suspender temporalmente su percepción reanudándose la misma al finalizar aquel, en lugar de proceder a la extinción de aquella.

Junto al requisito antes analizado, no hay que obviar el referido a los recursos de la unidad familiar, pues es la base de la prestación (situación de necesidad derivada de la carencia de recursos). Aquella debe disponer de recursos mensuales inferiores a la cuantía que le correspondería por esta prestación. Igualmente, no debe disponer de dinero en efectivo, valores, derecho de crédito o depósito bancario por importe superior a diez veces el IPREM (5.378 euros). La norma hace una exhaustiva enumeración de los recursos computables a estos efectos, mejorando sustancialmente la regulación anterior (que se limitaba a englobar genéricamente los recursos y

exceptuar algunos de los ahora recogidos). Así expresamente excluye de ese cómputo, entre otros, a la pensión de orfandad, las pensiones de alimentos, las remuneraciones por acogimiento familiar, las ayudas públicas para la vivienda habitual, los bienes inmuebles declarados en ruina, los ingresos procedentes de cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes, las ayudas a jóvenes provenientes del sistema de protección social y las becas de ayudas al estudio, a la formación y al transporte. Ofrece así un amplio elenco de ingresos que no se tendrán en cuenta para la determinación del derecho ni para el establecimiento de su cuantía.

3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Otra de las novedades de este Decreto ley es el establecimiento de una serie de derechos y obligaciones expresamente reconocidos a las personas titulares y beneficiarias de la renta mínima. La novedad estriba, precisamente, en el elenco de derechos que el artículo nueve enumera: percepción de la renta, atención directa mediante el Plan de Incursión socio laboral, asignación de un profesional que procure la continuidad de la intervención, obtener prestaciones y servicios de calidad, disponer de información suficiente veraz y fácilmente comprensible, participar en su proceso de intervención, evaluar sus necesidades y hacer un diagnóstico de situación... derechos que pueden ser exigidos por los sujetos en base a este título jurídico. A destacar, el Plan de incursión socio laboral integrado y coherente, que contemple los objetivos, medidas y actuaciones para la inclusión familiar, social, personal, educativa y laboral, sin olvidar el acceso a servicios sanitarios y de vivienda; dicho Plan debe ser objeto de revisión cada seis meses con el objeto de atender adecuadamente a su finalidad.

En la regulación anterior únicamente se configuraban las obligaciones de los beneficiarios receptores de los ingresos mínimos, y directamente vinculado el cumplimiento de los mismos al mantenimiento del derecho. Se reconoce ahora, que los beneficiarios son también acreedores de otros derechos que son conexos a la renta mínima de inserción, y que tienden a la consecución de los objetivos para la que ha sido creada, sobre todo los referidos a la inclusión, en todas sus dimensiones, de sus destinatarios.

4. EXPORTABILIDAD DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN ANDALUZA

Una de las causas de extinción de esta prestación es el traslado de residencia de la unidad familiar a municipio no ubicado en Andalucía. De esta forma, es imposible continuar percibiendo la prestación si el titular se traslada a otra comunidad; la misma se extingue, pues no es exportable. Ello conlleva una evidente desmotivación cuando el traslado está justificado por la búsqueda de empleo, dificultando la inserción de los sujetos en el

mercado de trabajo al limitar su movilidad geográfica. Algunas disposiciones autonómicas contemplan la suspensión de la prestación cuando el desplazamiento es debido a razones laborales, de salud, a cuidados de personas o a causas graves y justificadas³²; sin embargo, en Andalucía esta posibilidad se encuentra limitada.

Hay regulaciones regionales que contemplan la viabilidad de establecer convenios de reciprocidad entre las distintas comunidades, con la finalidad de favorecer los cambios geográficos de los beneficiarios propiciando y posibilitando la exportación de estas prestaciones a otras regiones (Principado de Asturias, Murcia, Cataluña, Cantabria.). En concreto la comunidad autónoma andaluza no abre esa oportunidad de favorecer la exportabilidad de su prestación a otras comunidades.

Sin embargo, en los territorios que admiten la suscripción de tales convenios, actualmente no se ha firmado ninguno, lo que dificulta excesivamente la movilidad de los sujetos, sobre todo dirigida a la búsqueda de empleo.

Tampoco se admite la exportabilidad dentro de los países de la Unión Europea al no ser un típico riesgo de Seguridad Social protegido por el Reglamento 883/2004³³, ni una prestación especial no contributiva a efectos del mismo (Anexo X), teniendo pues la consideración de prestación de asistencia social.

5. PROCEDIMIENTO

Para conseguir una mayor agilización en las tramitaciones y resoluciones, se trata de activar el procedimiento administrativo introduciendo algunas medidas que intentan conseguir dicha finalidad. Estamos ante situaciones precarias que necesitan una rápida y eficaz respuesta. Para ello, el Decreto-Ley elimina las antiguas Comisiones de valoración y crea la Comisión autonómica de coordinación, en cuya composición van a intervenir, a través de las vocalías, representantes de

³² Art. 14.1.e) Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada. (BOE núm. 61 de 12 de marzo de 2019); art. 19.1. 1º del Decreto n.º 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, (B.O. Región de Murcia núm. 126 de 2 de junio de 2017) y Decreto núm. 147/2010, de 25 de mayo Renta de Garantía de Ingresos. (B.O. País Vasco 17 de junio de 2010, núm. 114, (pág. 3020), art. 43. 1.a).

³³ Reglamento (CE) n o 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1)

distintos sectores sociales. Esta Comisión será la responsable del examen, evaluación y control de la ejecución de la RMI en Andalucía. A su vez se crean Comisiones Provinciales de Coordinación para llevar a cabo la coordinación, el seguimiento y control en este nivel territorial.

Del mismo modo, se da opción a la tramitación electrónica del procedimiento, introduciendo además la verificación de datos de determinadas situaciones por medios telemáticos, con lo que las administraciones implicadas podrán utilizar este medio, en sustitución de la presentación de documentación por parte del sujeto interesado.

Por otro lado, el artículo 41 de la norma referida prevé y garantiza el diseño de un sistema de información para el registro del procedimiento, tramitación, desarrollo y evaluación de la renta mínima, interoperable con otros sistemas de información de la administración.

No hay que olvidar, la creación por la norma de un procedimiento específico para la gestión y acreditación de las situaciones de urgencia o emergencia social, que se tramitarán con carácter prioritario a las demás solicitudes y cuyo plazo de resolución es perentorio.

Todas estas previsiones tienen como finalidad esencial agilizar y facilitar al máximo el recurso a esta prestación por parte de los sujetos interesados, aunque su desarrollo real y efectivo está siendo bastante cuestionado, debido sobre todo a la escasez de recursos y falta de medios para hacer operativo este procedimiento en los términos aludidos.

V. CONCLUSIONES

A pesar de que el Pilar Europeo de Derechos Sociales introduce, entre los derechos de protección e inclusión social, el derecho a prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna, combinado con incentivos que vayan dirigidos a la integración del sujeto, no solo en el mercado de trabajo sino en todas las facetas posibles de su vida social, lo cierto es que es necesario un desarrollo legislativo de este derecho a distintos niveles. Se intentó en su momento incentivar el desarrollo de una Directiva que regulara una Renta Mínima, y la hiciera extensiva a todos los Estados miembros, sin resultados efectivos. El documento citado al inicio es un instrumento jurídico sin fuerza vinculante que, aunque otorga cierto protagonismo a la dimensión social, sin embargo, necesita de un apoyo y compromiso de los Estados para su desarrollo efectivo. Servirá de guía para alcanzar esos resultados y objetivos convergentes en materia de protección social, pero la fuerza ejecutiva de los mismos se alcanzará a través del desarrollo de las legislaciones al nivel adecuado.

Si nos centramos en la materia objeto de este análisis, observamos que en nuestro país hay diferentes y variadas regulaciones autonómicas de sistemas de rentas mínimas que provocan una gran divergencia entre ellas. Aunque la tendencia actual intenta aproximarlas, e incluso homogeneizarlas, esa diversidad ha desembocado en una fragmentación de estos sistemas de protección social que debe ser evitada. Igualmente hay aspectos que han de ser mejorados, como el ámbito de aplicación, requisitos exigidos para generar el derecho a su percepción, o la tramitación administrativa a la que los futuros beneficiarios deben enfrentarse.

En concreto, se ha analizado una de la más reciente intervención legislativa que a nivel autonómico se ha llevado a cabo en España: la renta mínima de inclusión andaluza que entró en vigor el uno de enero de 2018. Del estudio llevado a cabo se desprenden varias conclusiones.

En primer lugar, la regulación no es tan novedosa como se pretende presentar. Es cierto, que se ha incorporado mejoras relativas a la duración de la prestación (que la equipara a la de otras comunidades autónomas); también se ha producido una cierta ampliación del ámbito subjetivo, otorgando además prioridad a ciertos colectivos, como familias con menores a cargo, discapacitados, víctimas de violencia de género o familias monomarentales y monoparentales (para ellos se ve aumentada la cuantía en un pequeño porcentaje y en ciertas circunstancias se les exige del cumplimiento de determinados requisitos).

Igualmente se contemplan excepciones a la exigencia del empadronamiento mínimo de un año de los integrantes de la unidad familiar, en supuestos excepcionales y debidamente acreditados: por razones laborales o de salud, víctimas de violencia de género, víctimas de trata de personas, apátridas o refugiados, personas sin hogar, personas que residan en alojamientos alternativos...etc. La norma está contemplando situaciones donde la exigencia del empadronamiento dificultaría en exceso, no solo su personal situación de vulnerabilidad, sino también la posibilidad de percibir y ser beneficiario de la renta mínima de inserción.

A resaltar, que esta nueva regulación no solo contempla, como en la anterior, un elenco de obligaciones para los beneficiarios de esta prestación, sino que introduce una serie de derechos que refuerzan el sentido garantista de la prestación y la situación de acreedor de sus titulares.

Sin embargo, y a pesar de lo comentado anteriormente, el Decreto Ley 3/2017 sigue afectado de evidentes carencias (entre ellas la cuantía que sigue siendo insuficiente), sobre todo teniendo en cuenta quiénes son sus

destinatarios. Manifestación de ello, es la modificación a la que se vio abocada solo siete meses después de su entrada en vigor.

Resaltar también la excesiva burocratización del procedimiento para su concesión. No hay que olvidar los colectivos a los que va dirigida la prestación; y aunque la norma regula como derechos, entre otros, el de información suficiente, comprensible y veraz, la atención directa a los sujetos, la asignación de personal especializado y profesionales en el ámbito de los servicios sociales, lo cierto es que la realidad nos muestra algo muy diferente en lo que respecta a este aspecto. Son tantos los requisitos exigidos para su presentación y documentación, que o bien las solicitudes se ven rechazadas por falta de ellos o esos múltiples requisitos disuaden a los expectantes beneficiarios de presentar la solicitud. A ello se añade la falta de personal capacitado y formado para poder llevar a cabo la gestión de esta prestación; se carece de los recursos necesarios para su desarrollo; el sistema de información para la gestión de la renta mínima aún se está implantando; las resoluciones están tardando excesivamente, mucho más allá del plazo previsto en la norma (dos meses). Se han realizado requerimientos de subsanación con objeto de aplicar adecuadamente la Ley de protección de datos, que han dificultado enormemente su tramitación. En definitiva, el procedimiento de tramitación no está resultando ser eficaz ni eficiente, y por supuesto no se lleva a cabo en los plazos legalmente previstos. Ello provoca que solicitudes que se presentaron en un determinado momento, cuando los sujetos se ven afectados por situaciones de necesidad muy concretas y determinadas, aun no se hayan resuelto, por lo tanto, no se ha dado respuesta a las carencias sufridas por las unidades familiares, lo que conlleva una ineficacia de la norma en cuestión y de la finalidad para la que surge. En el mes de marzo de 2019, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación anunció contratación de nuevos profesionales con la finalidad de agilizar la tramitación de estos procedimientos. Igualmente, la previsión de cambios normativos de la renta mínima de inserción para hacerla más accesible y simplificar los procedimientos.

Añadir a todo ello, que la cuantía de la renta mínima de inserción andaluza es claramente insuficiente, sobre todo cuando hablamos de unidades familiares con un elevado número de miembros y cuyo importe está limitado por el tope máximo.

Además, el Plan de inclusión socio laboral que debe acompañar a la prestación se antoja imposible: no hay cuotas de empleo, no hay viviendas del parque público o dotaciones presupuestarias para la rehabilitación de las mismas, y sobre todo es materialmente imposible hacer un seguimiento efectivo del Plan, sobre todo en lo que respecta a empleabilidad.

También habría que hacer alusión a colectivos que se sienten perjudicados por la aplicación de este nivel de protección social: los trabajadores precarios. En principio solo tienen acceso a este derecho las personas sin empleo, pero se obvia la situación de aquellas que teniéndolo se consideran trabajadores pobres o en precario, con salarios ínfimos que les sitúan en una grave situación de exclusión.

Por añadidura, esta prestación sigue estigmatizando a las personas por ser pobres, al condicionar su percepción a la situación social de pobreza. Ello da lugar a que muchas de ellas prefieran acudir a redes de asistencia, economía sumergida o la familia.

Se recibieron en la defensoría del pueblo un elevado número de quejas de ciudadanos que manifestaban su desesperación ante los retrasos sufridos en la tramitación de sus solicitudes, siendo del todo necesaria la concesión de esta prestación para poder satisfacer sus necesidades básicas, al encontrarse en situaciones de evidente necesidad. Cuando sean resueltas, el tiempo habrá pasado y no habrán podido hacer frente a aquellas; se les hará un pago único con la cuantía total que corresponda al periodo concedido, sin que ello resuelva instantáneamente la precariedad sufrida y que motivó la solicitud.

Sera necesario esperar a la instauración total del sistema, su dotación de recursos materiales y humanos y analizar entonces los resultados de esta prestación.

Mientras tanto, no debe olvidarse el debate sobre la necesidad de finalizar con la fragmentación de los sistemas de rentas mínimas autonómicas al que asistimos en nuestro país, y al que ya ha sido abogado por las instituciones europeas. El Pilar Europeo de derechos sociales debe servir de guía a este fin, y los poderes públicos deben cumplir el compromiso de abordar esta materia y establecer una regulación a nivel nacional sobre Renta Mínima que garantice el fin de las disfunciones que los sistemas actuales manifiestan.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Arufe Varela, A., "El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales. Análisis Crítico", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, pp. 32-59, núm. 49, Mayo (2018).

- Callau Dalmau, P., "Comentario del último Dictámen del Comité europeo de las Regiones sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales y documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, Mayo (2018), pp. 580-600.
- Carmona Cuenca, E., "La consolidación del Estado social en España. El Estado asistencial". Especial. *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*. BIB 2006\1706, Editorial Aranzadi, S.A.U., Septiembre de 2006.
- Carrizosa Prieto, E., "Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, num.192/2016 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2016. BIB 2016\85604.
- Castro Argüelles, M. A., "La Nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía: una presentación", *Foro, Nueva época*, vol. 19, núm. 2 (2016): pp. 313-333, ISSN:1698-5583.
- Guerrero Padrón, T., "El Derecho de residencia como factor limitativo del acceso a prestaciones de seguridad social". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, Mayo (2018), pp. 259-293.
- Monereo Pérez, J.L., "Pilar Europeo de Derechos Sociales y Sistemas de Seguridad Social", *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, Vol. 8 núm. 2/2018, pp. 251-298.
- Sánchez-Rodas Navarro, C., "Los divergentes conceptos de asistencia social en el Derecho de la Unión Europea y sus efectos sobre la propuesta de reforma del Reglamento 883/2004". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, Mayo (2018), pp.229-258.
- Suarez Corujo, B., "Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional." BIB 2014\4091 *Revista de Información Laboral*, num.10/2014 parte Art. Doctrinal, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2014.